



Commission Régionale de Développement
Avis d'IEB sur l'Ordonnance de Revitalisation Urbaine
15 janvier 2016

REMARQUES METHODOLOGIQUES ET DE FOND

L'absence d'évaluation préalable du dispositif

Selon l'exposé des motifs, "Les contrats de quartier durable, dont l'utilité et le succès ne se démentent pas, sont donc maintenus. Sur ce point, le projet s'inscrit dans la continuité de ces deux législations qui ont déjà fait leurs preuves ». Ce nouveau programme de Revitalisation Urbaine (RU) comporte une réforme du mécanisme des Contrats de Quartiers Durable (CQD). Or, aucune évaluation des CQD n'est proposée. Le système est prolongé et amendé avec peu d'analyse des expériences passées. Selon le projet de PRDD «malgré les interventions d'amélioration du bâti et des espaces publics qui ont été menées, l'inégalité de revenus entre les quartiers bruxellois continue de se creuser (...) entre des quartiers précarisés principalement situés autour du canal et à l'ouest et les quartiers aisés principalement situés à l'est et au sud de la Région» (p. 43). Or le seul remède préconisé ici consiste à renforcer les dispositifs existants en y ajoutant le dispositif du contrat de rénovation urbaine (CRU) lequel renforce la dimension d'intervention sur les espaces publics avec encore moins d'attention pour les besoins de ceux qui habitent ces quartier. L'analyse de l'évolution des CQ (cfr l'article de Françoise Noël de l'ULB : "La politique de revitalisation des quartiers : à la croisée de l'action urbanistique et sociale") met en lumière que la répartition des investissements entre les différents volets tend à montrer que la revalorisation de l'espace urbain prend le pas sur les moyens attribués aux actions de cohésion sociale ou de type socio-économique.

L'essoufflement avéré de la production de logements publics, l'accent porté sur l'espace public et le faible financement du volet socio-économique laissent entrevoir le fait que les CQ ne deviennent qu'un outil d'impulsion destiné à préparer les conditions propices à une transformation des quartiers qui ne bénéficient pas à ses occupants actuels.

De façon générale, l'exposé des motifs explicite très peu en quoi chaque modification du dispositif ancien apporte une réponse à un problème identifié et objectivé.

Les objectifs de l'ordonnance ?

Les objectifs de l'ordonnance sont mal définis. La note au Gouvernement donne comme objectifs l'optimisation du dispositif des CQ, l'inscription des CRU et la délimitation de la Zone de revitalisation urbaine (ZRU) ce qui ne constituent pas des objectifs en soi mais les moyens pour atteindre des buts non autrement définis. Les notions de "cohésion sociale", de "vivre ensemble", de "sentiment d'insécurité", etc, sont vagues si elles ne sont pas plus avant

définies. Elles permettent à l'Exécutif de justifier tout et son contraire. Il importe pour IEB que les CQ permettent l'amélioration des conditions de vie de ceux qui habitent les quartiers et qu'ils ne contribuent pas au contraire à leur éviction.

Des logements pour qui?

Ces objectifs -même mal-définis- ne nous semblent pas atteignables avec les mesures envisagées par l'Ordonnance. Nous sommes particulièrement inquiets en matière de logement, notamment par les types de logements mis en avant par l'Ordonnance et les conditions d'accès à ces logements. La production de logements sociaux n'y a plus aucun droit de cité, si ce n'est comme faire-valoir potentiel dans le cadre de projets « socialement mixtes », mais sans aucun seuil de production minimum.

Ainsi l'article 4 avance que "les opérations et programmes de revitalisation urbaine (...) ont pour but d'améliorer les conditions de vie des ses habitants". De fait ces zones sont sélectionnées en fonction de bases socio-économiques. La grande majorité des habitants de ces zones entrent dans les conditions d'accès à du logement social. Pourtant, le Gouvernement exclut toute création de logement social de son Ordonnance : il se limite à du logement "assimilé au logement social" et à du "conventionné". Certes cette possibilité existait déjà dans l'ordonnance de 2010 : les communes en ont usé et abusé ce qui a eu pour résultat de limiter la production de logements sociaux à proprement parler. Et en parallèle, de limiter l'accès des populations fragilisées aux logements créés. Si bien que la situation entre-temps s'est aggravée, les listes d'attente pour accéder aux logements sociaux se sont allongées tandis que dans le même temps la proportion de logements sociaux au sein du marché général du logement a encore diminué.

L'ordonnance définit le logement "assimilé au logement social" comme du logement accessible à des ménages qui dépassent le plafond d'accès au logement social de 20%. Le logement conventionné est quant à lui destiné aux classes moyennes dans une démarche acquisitive. Le logement conventionné ne répond donc pas, par définition, à la demande des habitants des zones concernées par l'Ordonnance.

La priorité doit être au logement social, vu le besoin criant et le peu d'avancées dans cette production. La longue expérience de Bruxelles en matière de production de logements conventionnés a démontré que la mixité recherchée était un leurre et que la réalité correspondait davantage à un mécanisme d'exclusion des populations existantes, sans pour autant enrayer le départ des familles de classe moyenne.

Nous déplorons que cette politique se focalise sur la construction et pas davantage sur la rénovation (de logement ou transformation de bureaux en logement) qui présente pourtant des intérêts en matière de bilan carbone.

Déficit démocratique lié à une délégation large du contenu au gouvernement

L'exposé des motifs souligne d'emblée qu'il est apparu nécessaire de permettre au Gouvernement de disposer d'une certaine marge de manœuvre, qui garantit à la revitalisation urbaine la nécessaire souplesse et une faculté d'adaptation sans lesquelles l'efficacité des programmes risque d'être limitée. Au nom de l'efficacité et de la souplesse, le Parlement se voit mis de côté pour déléguer la quasi totalité du contenu de l'ordonnance au Gouvernement. Soit le contenu est d'emblée délégué au gouvernement, soit un cadre est établi mais le gouvernement peut systématiquement y déroger.

D'exceptionnelle, la dérogation devient la norme. Ce point est d'ailleurs soulevé dans l'avis de l'Inspection des finances qui signale qu'il appartiendra au Conseil d'État d'examiner si le

nouveau projet répond aux remarques qu'il avait déjà formulées au niveau de la répartition des compétences entre le pouvoir législatif et exécutif, des délégations de compétence et de la fixation de critères pertinents et objectifs.

Fondamentalement, le programme qui nous est présenté révèle une défaillance dans la hiérarchie des normes urbanistiques et donc une aberration du fonctionnement démocratique. Il se présente comme la traduction réglementaire de la vision régionale en matière de revitalisation urbaine. Or cette vision globale et transversale à moyen et long terme devrait trouver sa traduction dans le PRDD qui fait toujours défaut. Deux ans après les élections, le Gouvernement n'a toujours pas soumis aux procédures d'enquête publique son projet de Ville. L'exposé des motifs ne cite à aucun moment d'autres programmes (nous pensons notamment Plan Guide de la Rénovation, dont la ZRU et le CRU semblent être le fruit, et au Plan canal) dont le projet d'ordonnance assure pour partie la mise en oeuvre, ceux-ci étant censés incarner partiellement cette vision générale, laquelle n'a jamais été démocratiquement débattue. Rappelons que la CRD a dû se saisir d'initiative du Plan canal. En rédigeant un avis sur la RU, la CRD est appelée à se prononcer sur des instruments alors que les objectifs généraux n'ont pas été débattus. Cette logique anti-démocratique était déjà à l'œuvre pour le PRAS démographique ou le RRUZ sur la rue de la Loi. Elle se poursuit pour les projets de réforme du CoBAT et de la rénovation urbaine.

Le projet d'Ordonnance sur la revitalisation urbaine semble s'inscrire dans une tendance qui traverse bien d'autres dispositifs du corps réglementaire bruxellois en matière d'aménagement du territoire. La désorganisation de la hiérarchie des normes d'une part, l'affaiblissement des processus de coproduction d'autre part favorisent une concentration des mécanismes décisionnels dans le giron du seul gouvernement.

Cette concentration n'atteint pas seulement les Communes, elle se fait surtout au détriment des habitants, en minimisant les procédures de participation si utiles, voire nécessaires pour désigner les zones et pour définir les programmes. Sommes nous à ce point sous contrainte pour prendre toutes ses distances avec le remarquable « contrat social » bruxellois?

Les affectations budgétaires

La présentation des budgets relatifs à la politique de Revitalisation est trop succincte. On nous annonce que les budgets précédents sont reconduits mais aucune information n'est disponible pour les années avant 2015. Or, le budget 2015 anticipait le nouveau système, notamment en matière de Politique de la Ville. Il est donc impossible de comparer avec les politiques précédentes. L'analyse budgétaire est biaisée. L'avis de l'Inspection des finances est peu clair entre les budgets engagés et ceux simplement inscrits. Pour les CRU, ils vont de 1.500.000 EUR à 110.000.000 EUR pour 2016. Il n'apparaît pas clairement si les CRU bénéficient d'une enveloppe budgétaire supplémentaire ou s'ils sont uniquement financés sur la diminution du nombre annuel de contrats de quartier.

Changement d'échelle et affaiblissement de la participation des habitants

Visiblement les CRU vise plus à développer l'attractivité des quartiers qu'à répondre aux besoins des habitants en opérant un changement d'échelle dans les infrastructures, lesquelles doivent encourager l'innovation et la création et être d'ampleur régionale. Cet objectif laisse la porte ouverte pour justifier l'utilisation de fonds à destination des quartiers au profit de projets de prestige qui ne sont pas destinés aux habitants. Le type de projets d'ampleur supra-locale, innovants et créatifs, mérite d'être défini plus explicitement. Où est la frontière entre un projet local et régional? L'important est surtout de répondre aux réels besoins des habitants. Autrement dit, est-ce que cela concerne des centres commerciaux, des musées, des centres de

congrès, etc ?

Le CRU contribue en outre à affaiblir la participation des habitants qui, à défaut d'être idéale, trouvait néanmoins sa place dans les contrats de quartiers. Une fois de plus nous constatons que plus les enjeux sont d'envergure, moins la participation est encouragée par les pouvoirs publics. Les habitants n'ont le droit d'être concernés que par les broutilles.

Intégration de la Politique de la Ville

Ce volet de l'Ordonnance est une transposition de l'ancienne politique fédérale des Grandes Villes. Si cette transposition est acceptable pour le volet a) qui se consacre à l'Aménagement du Territoire et s'intègre normalement dans le cadre de l'Ordonnance, on comprend plus difficilement le volet b) qui recouvre tout un éventail de politiques qui ne relèvent pas de l'aménagement du territoire : culture, social, lutte contre la pauvreté,... Toutes ces matières relèvent de compétences régionales distinctes et il y a lieu de les intégrer à l'action politique des Ministres compétents. Il est étrange de faire passer ainsi tout un pan d'une nouvelle compétence régionale par la "petite porte" de la revitalisation urbaine.

ARTICLE PAR ARTICLE

Article 3 : Dans l'exposé des motifs (page 8) le gouvernement dit que l'adoption du périmètre de la ZRU n'est pas un "plan ou programme" rentrant dans le champs d'application de la directive 2001/42, laquelle impose une évaluation des incidences des plans ou programmes susceptibles d'incidences notables sur l'environnement qui sont élaborés pour les secteurs de l'aménagement du territoire urbain ou de l'affectation des sols et qui définissent le cadre dans lequel des projets tels que les projets d'aménagement urbains pourront être autorisés. Même si d'autres arrêtés interviendront par la suite, la ZRU participe à déterminer le cadre dans lequel la mise en œuvre de projets pourront être autorisés. Le gouvernement ne motive pas non plus suffisamment en quoi l'établissement d'une ZRU n'a pas d'incidence environnementale. Dès lors que celle-ci peut avoir pour effet d'accélérer l'urbanisation d'une zone ou d'en augmenter la densité, un tel périmètre n'est pas sans incidences notables sur l'environnement. Le périmètre s'accompagne de certains pouvoirs comme l'établissement de pouvoirs d'expropriation et de droit de préemption.

Article 5 : l'Ordonnance délègue une grande partie de la définition de la ZRU au gouvernement. Le gouvernement peut ajouter des conditions supplémentaires pour définir la ZRU. Certains secteurs remplissant les critères peuvent être exclus. Il peut aussi inclure des territoires qui ne sont statistiquement pas dans la ZRU (ex. zones peu habitées comme Biestebroek, quartiers de Cureghem) pour en accélérer le développement. Certaines de ces zones sont peu habitées parce que bien adaptées à de l'activité productive et industrielle. Il n'est pas certain qu'il soit opportun d'en accélérer le développement résidentiel sans prendre d'importantes précautions indispensables au maintien des entreprises en place. Qui plus est, comme dit au sujet de l'article 3, le projet d'Ordonnance ne prévoit pas de soumettre son choix de ZRU à évaluation des incidences sur l'environnement.

Article 6 : s'il est normal que la ZRU puisse être mise à jour au moins 1x par législature, il est peu opportun que le gouvernement puisse la modifier à chaque fois qu'il le juge nécessaire à défaut de créer une instabilité territoriale d'autant que l'établissement du périmètre s'accompagne de certaines pouvoirs comme l'établissement de pouvoirs d'expropriation et de droit de préemption.

Article 8 : la RBC se donne un pouvoir d'expropriation considéré comme indispensable à la réussite d'un programme de revitalisation urbaine et prévoit d'utiliser systématiquement la

procédure d'extrême urgence de la loi de 1962. Le texte n'est pas clair puisqu'il semble sous-entendre que la nécessité d'acquérir un bien immobilier pour la réalisation d'un programme de revitalisation urbaine justifie l'expropriation. Mais il est aussi indiqué que le gouvernement devra toujours constater au cas par cas l'utilité publique et la nécessité d'une prise de possession immédiate. Nous estimons que l'impact d'une telle procédure mérite une décision au cas par cas et une justification fondée sur l'utilité publique. Nous estimons aussi qu'il ne convient pas de prévoir d'office l'application de la procédure d'extrême urgence de la loi de 1962. Le seul fait qu'il y a un programme de revitalisation urbaine n'est pas suffisant. Il importe enfin de mieux définir la notion d'utilité publique et d'extrême urgence, la définition de ces deux notions restant trop imprécise.

Article 9 : comme mentionné plus haut, nous ne trouvons pas acceptable, dans le contexte actuel de crise du logement, de confier au gouvernement de fixer les conditions d'accès au logement à finalité sociale pour des revenus plus élevés de 20% à ce qui est prévu dans le Code du logement, et ce, en vue de garantir la mixité sociale des quartiers. Alors que 60% des bruxellois sont dans les conditions d'accès au logement social et que 50.000 personnes sont sur les listes d'attente, il est évident que les conditions d'accès fixées dans le code du logement sont suffisamment larges pour répondre aux besoins de la majorité des bruxellois et que le problème se situe plus au niveau de l'insuffisance de production de logement social. Or le nouvel article 9 n'apporte aucune solution à cette problématique puisqu'il ne fixe aucune parité entre le logement à finalité sociale et le logement conventionné. Sans compter que le nombre de logements produits dans le cadre des Contrats de quartier, déjà très faible, risque d'être divisé par 2 puisqu'il moins de CQ sont prévus.

En matière de logement conventionné, ceux-ci étant revendus à des ménages, nous ne voyons nulle part de trace visant à cadrer les droits des nouveaux acquéreurs des nouveaux logements produits grâce à une subvention publique, à l'instar de ce qui est prévu pour les logements produits par Citydev, notamment par des clauses de non-revente pendant une certaine durée. Alors que l'exposé des motifs mentionne à l'article 22 que la Région doit pouvoir s'assurer que les subventions payées doivent être conservées dans le patrimoine immobilier public, ce qui nous semble être un réflexe de saine gestion, il prévoit comme exception le mécanisme des opérations "investisseurs" qui permettent de créer du logement conventionné. L'Ordonnance doit être complétée à cet égard pour s'assurer de la limitation des droits réels des ménages acquéreurs.

Article 19, 4° : commission de quartier : selon nous la composition obligatoire minimale de la commission de quartier doit être fixée par l'ordonnance et non par le gouvernement quitte à ce que le gouvernement puisse adjoindre des acteurs supplémentaires mais non en supprimer.

Article 21, 1° : nous déplorons que seul le gouvernement soit habilité à déterminer les pourcentages minima ou maxima de la subvention globale qui peut être allouée aux différents volets. Dans la mesure où il est mentionné dans l'exposé des motifs que le principal objectif des Contrats de quartier est d'assurer la création de logements, il faudrait pouvoir s'en assurer. Au vu de la faiblesse de l'offre en logement social, un pourcentage minimal devrait être en outre établi au profit de ces derniers.

Article 23 : la durée du programme des CQD est rallongée, c'est sans doute une bonne chose. D'un autre côté, c'est aussi dans la période d'élaboration du programme que se pose des problèmes de délais or le texte ne prévoit aucun rallongement de cette période qui permettrait pourtant d'améliorer les processus participatifs, qui prend essentiellement place durant cette phase, et la qualité du travail du bureau d'études. C'est durant la mise en place du programme que la qualité du CQ se détermine et sa capacité à répondre aux besoins du quartier. Allonger

la période d'exécution sans toucher à la période d'élaboration, c'est agir sur la qualité d'exécution de quelque chose qui n'a pas pu être suffisamment mûré préalablement. La période d'élaboration du programme pourrait être utilement prolongée de minimum trois mois. La faculté de prolonger prévue au §2 d'exceptionnelle devrait être la norme. On remarquera d'ailleurs que la durée prévue pour les CRU est plus importante (60 mois prolongeable 6 mois)

Article 24 : l'Ordonnance prévoit désormais une évaluation des incidences des CQD susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement. Il s'agit d'une obligation européenne. Le délai maximal de six semaines pour la rédaction du rapport nous semble toutefois fort court. Nous craignons que ces rapports ne permettent pas de mesurer qualitativement les incidences du CQ. Ceci est à coupler avec la prolongation du délai pour l'élaboration du programme .

Il serait nécessaire de rappeler que l'auteur de projet de l'étude urbanistique ne peut être celui du rapport d'incidence.

Article 26 : commission de quartier : comme déjà dit, selon nous la composition obligatoire minimale de la commission de quartier doit être fixée par l'Ordonnance et non par le gouvernement quitte à ce que le gouvernement puisse adjoindre des acteurs supplémentaires mais non en supprimer. L'ordonnance devrait aussi fixer le nombre minimum de réunion de la COQ par an.

Article 28 : le gouvernement peut modifier ou compléter un Contrat entre le 6° et le 30° mois qui suivent la décision d'approbation du programme. Si une souplesse est nécessaire, il convient toutefois d'en fixer les modalités en précisant l'ampleur admissible des modifications. En outre, il est indispensable d'assurer la publicité d'une telle modification en ré-organisant une enquête publique.

Article 35. Ni l'exposé des motifs ni l'article ne définissent les objectifs des CRU. Tout au plus sait on qu'ils se développent sur le territoire de plusieurs communes et qu'ils sont destinés à produire "un effet levier" plus important.

Article 37. Le CRU ne prévoit aucun dispositif d'implication des habitants contrairement au CQ. Il n'y a pas de volet participatif, pas de commission de quartier, ils ne sont pas représentés dans la CRDT. Dès lors que les CRU sont présentés dans leurs objectifs comme des "super CQ" aux effets leviers plus important sur les quartiers, comment justifier la non prise en considération des habitants des quartiers concernés?

L'article stipule en outre que tout Contrat doit inclure une action qui "encourage l'innovation ou la création ainsi qu'une opération ou action d'ampleur régionale". Nous voyons dans cette ambition la démonstration d'une volonté de développement exogène (et non-intégrée) dont le public-cible n'est pas l'habitant des quartiers concernés. Nous demandons la suppression de ce §.

Article 38 : les asbl pourraient utilement être mentionnées au côté des AIS au point 3° dans la mesure où elles peuvent contribuer utilement à des projets de revitalisation économique.

Claire Scohier pour

Inter-Environnement Bruxelles

15 janvier 2016