

AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE QUELLE VISION ?





INTRODUCTION

L'aménagement du territoire : penser à long terme la qualité de vie des habitants.

S'il est bien un domaine où il convient d'avoir une **vision à long terme tout en prenant ses responsabilités directement**, c'est bien l'aménagement du territoire. Les choix effectués dans cette matière conditionnent le « vivre ensemble », et sont à la croisée de plusieurs politiques : logement, mobilité, énergie, environnement, développement économique et commercial, patrimoine bâti et paysager, tourisme...

L'application au quotidien des choix à long terme se révèle être une tâche souvent extrêmement compliquée pour les mandataires communaux, que la contrainte résulte de la difficulté ou de la longueur des procédures à mettre en œuvre ou de l'opposition souvent rencontrée entre une vision d'intérêt général et la défense par certains acteurs de choix d'intérêt ou de court terme. A cet égard, l'application de la **participation citoyenne** se révèle être particulièrement nécessaire. Celle-ci n'est cependant pas toujours une réussite, tant le phénomène « nimby »¹ semble être parfois bien installé.

¹ Le phénomène Nimby (à savoir « Not in my backyard » : « pas dans mon jardin ») désigne l'opposition de populations riveraines à l'implantation ou à l'extension d'une nouvelle installation.
Source : http://environnement.wallonie.be/cgi/dgrne/nimby/nimby/pheno_nimby.asp

Aujourd'hui, certaines réformes relatives à l'aménagement du territoire ont été entreprises ou sont planifiées pour faciliter la mise en œuvre de visions d'intérêt général, mais des aspects devraient encore être remis sur le métier.

Le CWATUPE², en Région Wallonne, ou le CoBAT³, à Bruxelles, reste ainsi un outil dont les dispositions sont encore amenées à évoluer. A cet égard, pour ce qui concerne le CWATUPE, le processus d'évaluation qui sera mené en large concertation avec les acteurs de terrain et discuté au Parlement wallon est en cours.

Vivre dans un environnement de qualité est essentiel. Il y a dès lors lieu, comme spécifié à l'article 1^{er} du CWATUPE, de **rencontrer de manière durable les besoins sociaux, économiques, énergétiques, de mobilité, patrimoniaux et environnementaux de la collectivité** par la gestion qualitative du cadre de vie, notamment par l'utilisation parcimonieuse du sol et de ses ressources, par la performance énergétique de l'urbanisation et des bâtiments et par la conservation et le développement du patrimoine culturel, naturel et paysager. Ce sont là des défis qui, dans le cadre d'objectifs généraux, nécessitent toute la connaissance du terrain et du projet politique de chaque commune ou province par les mandataires locaux pour être mis en œuvre.

La présente analyse a pour objectif de montrer l'importance de l'acteur qu'est la commune en matière d'aménagement du territoire, de définir les principaux enjeux et défis qui y sont liés et d'insister sur la nécessité d'une vision à long terme.

² Code wallon de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine et de l'Energie

³ Code bruxellois de l'Aménagement du territoire

QUESTIONS À SE POSER POUR LE FUTUR ET DÉFIS

L'aménagement du territoire étant à la croisée d'enjeux multiples, l'étendue des questions à aborder est vaste. Certaines questions, en raison de leur importance ou de leur actualité, feront ici l'objet de notre attention.

• Lutte contre les inondations :

Les **inondations** dramatiques du mois de novembre remettent au devant de l'actualité cette problématique dans le cadre de l'aménagement du territoire. La Wallonie est « précurseuse » en la matière car elle a adopté une **cartographie des zones dites inondables**, à la suite du Plan Pluie 2008.

- Vu la répétition des inondations ces dernières années et l'importance des dommages qu'elles produisent, la Région wallonne a lancé début 2003 la mise en œuvre du **Plan P.L.U.I.E.S.** (Plan de Prévention et de Lutte contre les Inondations et leurs Effets sur les Sinistrés). Ce Plan a pour principal objectif de proposer et de faire appliquer un ensemble de mesures transversales et cohérentes ciblées sur les facteurs structurels générateurs de ces dommages. Le Plan P.L.U.I.E.S. comprend 30 actions concrètes.
- Le décret du 4 février 2010 transpose la directive 2007/60/CE inondations. Ce texte prévoit que nous disposions pour 2015 d'un plan global et transversal de lutte contre les inondations.
- Il induit une première révision de la cartographie des zones d'aléas d'inondation. Cette **actualisation est en cours** et elle tiendra compte des événements récents.

Partant de là, les communes et les pouvoirs locaux ont la possibilité de se référer ou non à cette cartographie qui, en définitive, n'a **aucune valeur juridique**, et peut donc légitimement être contestée tant par une commune que par un citoyen. Sur proposition d'André Antoine, alors Ministre du Développement territorial, l'article 136bis du CWATUP a été modifié pour permettre aux administrations d'accepter, de limiter ou de refuser le permis dans les zones à risque. Dans bon nombre de cas, par mesure de précaution, elles refusent lesdits permis au motif qu'elles pourraient, en termes de responsabilité, se retrouver devant les tribunaux.

Il y a un encadrement de la délivrance des permis en zones inondables via la circulaire du 9 janvier 2003. Cette circulaire insiste sur la responsabilité qui

incombe aux communes se prononçant sur des demandes de permis relatives à des terrains exposés aux inondations.

Par ailleurs, une réflexion est en cours au niveau régional sur l'adoption d'un règlement régional d'urbanisme en vue de restreindre plus encore les conditions d'urbanisation dans les zones à risque. En cas d'adoption de ce règlement, la question de la compensation des **moins values** engendrées par les décisions qui pourraient être prises.

• Zones d'aménagement communal concertées

Des dispositions ont été prises par le Ministre Antoine pour permettre aux communes de mobiliser les terrains situés dans les **zones dites aujourd'hui d'aménagement communal concerté**. Ces zones, situées à l'intérieur ou à proximité immédiate des noyaux d'habitat, permettent aux communes de mettre des terrains supplémentaires à disposition de nouveaux projets, mais doivent faire l'objet d'une réflexion préalable à leur mise en œuvre. Si quelque 500 ha ont ainsi pu être débloqués en Région wallonne, dans de nombreuses communes, cette question n'a pas été abordée ou tranchée, et reste d'actualité.

• Densité des zones d'habitat

La **densification des centres d'habitat**, particulièrement en cœur de village, est un objectif derrière lequel se retrouvent de plus en plus d'acteurs. Une politique « maison type 4 façades, avec jardinet » implique en effet incontestablement une densité plus faible du territoire, et induit des coûts (voiries, infrastructures, raccordement d'électricité, eau, gaz) plus conséquents à charge de la collectivité (mobilité, énergie...). Une politique renforçant la densité de logements permet quant à elle des économies de coût (infrastructures, voiries...), dans un contexte de flambée des prix des terrains, de l'immobilier, et de demande sans cesse croissante en logements, tout en favorisant une meilleure mobilité et une préservation de l'espace rural.

Les plans de secteur ont été élaborés à une période où les objectifs à atteindre étaient différents de ceux d'aujourd'hui. L'**urbanisation en ruban** est très largement présente, et est aujourd'hui fortement contestée. C'est pourquoi, notamment via le décret RESA TER, le plan communal d'aménagement révisionnel a été introduit (art. 48 du CWATUPE), pour rendre plus

facile la révision des plans de secteur lorsque des besoins existent. Il est également possible désormais de s'affranchir des procédures de planification en recourant au périmètre de remembrement urbain. Mais les procédures de changements éventuels des plans de secteurs sont lourdes, sans compter les difficultés politiques innombrables qui seront à surmonter. Dès lors, faut-il ou non lancer ce chantier ? Si oui, à quel niveau de pouvoir ? Dans l'alternative, quels sont les politiques à mener qui, dans le cadre des plans de secteurs actuels ou de plans modifiés, correspondent aux objectifs actuellement poursuivis, que sont notamment la volonté de **prendre en compte les questions de mobilité-accessibilité, d'énergie et de maintien de terres agricoles** en quantités suffisantes ? La nécessité de gestion parcimonieuse des sols passe par une prise en compte de la densification des centres d'habitat, et implique même selon certains d'aller un pas plus loin en menant une politique axée vers la ré-urbanisation.

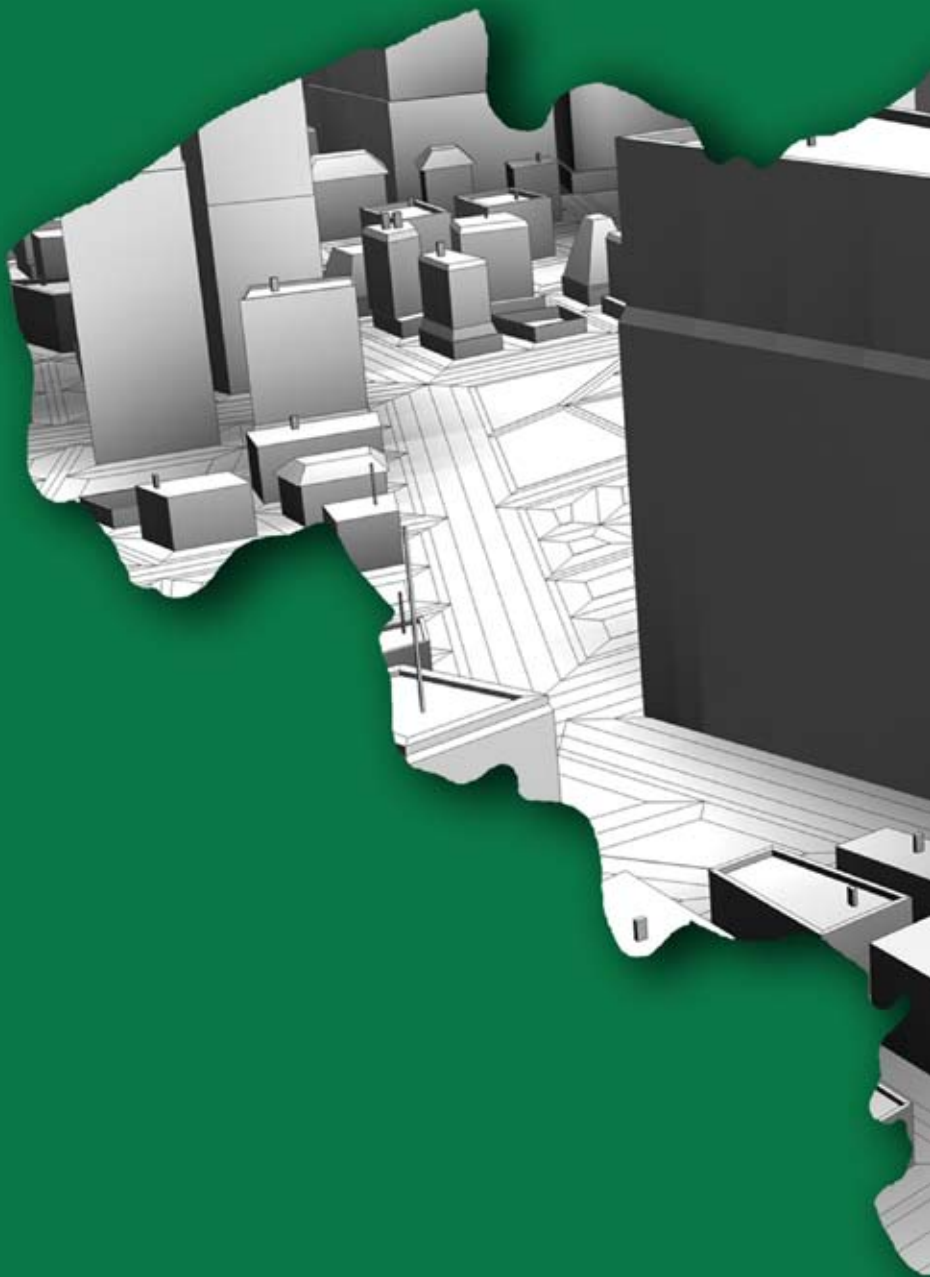
A Bruxelles, la question de la densité est une question qui se pose depuis quelques années déjà et ce principalement en raison de la demande actuelle en termes d'habitat et des prévisions du bureau du Plan en termes d'**évolution démographique** de Bruxelles, qui, rappelons le, prévoit que notre Capitale devrait compter 1.200 000 habitants d'ici 2020 et 1.310.000 d'ici 2060.

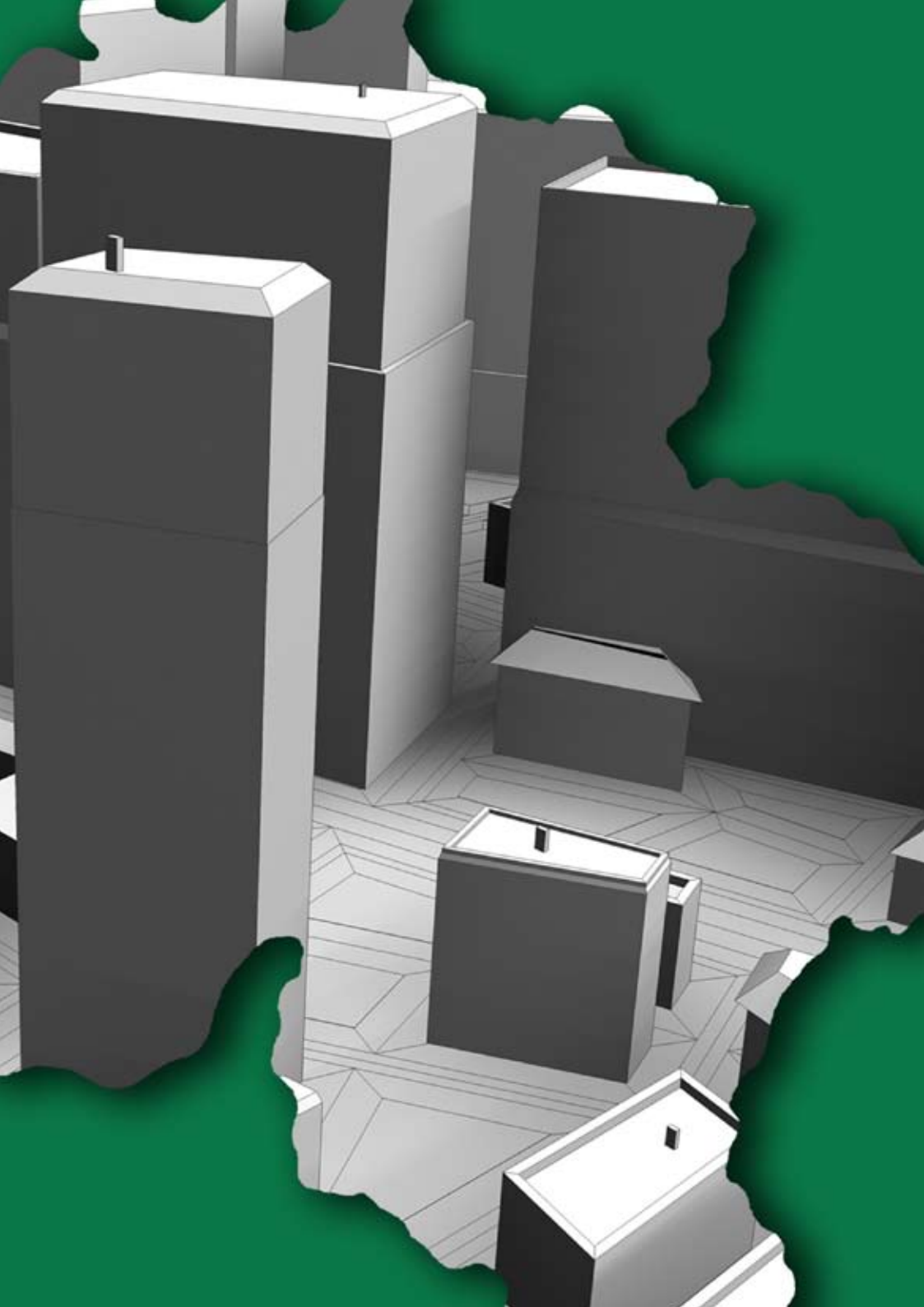
Sachant qu'actuellement la population bruxelloise est d'approximativement 1.072.063 selon les chiffres de l'INS, il s'agirait d'une hausse de près de 200.000 habitants d'ici 10 ans et 300.000 d'ici 50 ans, ce qui correspond selon certaines études, à une demande d'environ 100.000 à 150.000 logements en plus d'ici 2060 mais également à la nécessité de créer de nouveaux équipements, espaces verts...

Or, compte tenu de la réalité constitutionnelle belge, le territoire de la Région bruxelloise est difficilement extensible, partant il n'y a d'autre choix que de densifier la ville.

Si la réalité démographique de Bruxelles justifie en soi une densification plus importante de la Région, celle-ci est également souhaitable pour d'autres motifs, notamment économiques et environnementaux.

En outre, si depuis quelques années le bilan migratoire est positif en Région de Bruxelles-Capitale, les nouveaux arrivants sont essentiellement des personnes à bas revenus et des personnes à très hauts revenus ne payant pas





d'impôts – des fonctionnaires des institutions internationales présentes à Bruxelles. Dans le même temps, les personnes quittant la Région sont en grande partie des personnes à revenus moyens. Ce faisant, nous pouvons constater la dualisation progressive de la population bruxelloise.

La question de la densification à Bruxelles est de fait intimement liée à la question du maintien des revenus moyens dans la Région.

Toutefois, on ne peut pas se permettre de sacrifier la qualité de vie des habitants sur l'autel de la densité, raison pour laquelle la densité doit faire l'objet d'une réflexion globale – c'est d'ailleurs actuellement le cas à l'occasion des réflexions concernant le futur PRDD.

En effet, la densification ne passe pas nécessairement par la construction de tours ou de grands immeubles, elle peut prendre d'autres formes comme la réhabilitation des immeubles inoccupés ou encore l'utilisation de terrains inexploités comme les anciennes friches ferroviaires, ce qui est déjà en partie le cas avec les projets de Tour et Taxis, de Josaphat ou de la Gare de l'Ouest.

En outre, elle ne doit pas nécessairement être appréhendée et déclinée de la même manière sur l'ensemble du territoire bruxellois, certaines zones, la 1^{ère} couronne notamment, étant largement plus denses que d'autres.

• Participation citoyenne

La mise en œuvre d'une politique d'aménagement du territoire concerne particulièrement les citoyens de la commune, et le consensus le plus large possible devrait pouvoir être atteint sur les lignes de forces. Dès lors, pour développer une **participation citoyenne** qui tienne compte des enjeux à long terme, suscite l'adhésion à un projet et ne soit pas réduite à la juxtaposition d'intérêts à court terme, il faut optimiser les moyens actuellement à disposition des citoyens que sont les enquêtes publiques et les commissions communales d'aménagement du territoire.

• Développement commercial

On connaît, depuis plusieurs années, une tendance spontanée à établir les grandes fonctions en dehors des villes. Dans le cadre de l'implantation des

grandes surfaces, on enlève tout pouvoir, tout organe régulateur, de l'échelle de la région ou du pays. Les communes sont seules compétentes en la matière et souvent peu enclines à refuser un tel projet, porteur en termes d'emplois et d'attractivité. Comment, dès lors, renforcer les commerces en centre ville, redynamiser les centres-villes ou de villages ? Quels outils stratégiques mettre en place ? Quelles initiatives lancer ? La mise en œuvre d'une **stratégie régionale de développement commercial** est prévue en Wallonie, mais sera certainement ardue.

A Bruxelles, la question du développement commercial ne peut être dissociée de la question de la compétition interrégionale et du contexte institutionnel. Si certains grands équipements, commerces et entreprises sont effectivement situés en périphérie, la Région a tout intérêt à les garder au sein de ses limites régionales afin d'une part de renforcer sa compétitivité au niveau national et supranational et d'autre part de s'assurer un vecteur de revenus et d'emplois non négligeables compte tenu notamment du sous-financement de Bruxelles.

Dans ce contexte, il est indispensable que l'autorité publique puisse mettre en œuvre dans un délai relativement bref certains « grands projets » sans brader toutefois l'aspect qualitatif de ces projets et plus globalement la qualité de vie des quartiers alentours et nouvellement créés, et ce tout en maintenant par ailleurs une réflexion à long terme et une participation citoyenne.

Cet exercice d'équilibriste nécessite peut-être que nous ayons une réflexion quant à notre manière d'appréhender l'aménagement du territoire afin d'adopter une vision plus évolutive et - sans doute un peu paradoxalement - in fine plus durable.

Ainsi si les instruments d'urbanisme règlementaires classiques gardent toute leur importance, il pourrait peut-être être également intéressant d'accentuer le recours à des outils d'urbanisme plus opérationnels et donc plus souples, comme par exemple les Schémas Directeurs.

• Outils d'aménagement du territoire

L'aménagement du territoire est, en Wallonie, conçu au moyen du schéma de développement de l'espace régional, du schéma de structure communal et du rapport urbanistique et environnemental. Plusieurs plans et règlements,

lorsqu'ils existent, le fixent. Il s'agit notamment des plans de secteur, des plans communaux d'aménagement, des schémas de structure, des règlements régionaux et communaux d'urbanisme. En Région de Bruxelles-Capitale, l'aménagement du territoire est conçu et fixé par le plan régional de développement, le plan régional d'affectation du sol, les plans communaux de développement et le plan particulier d'affectation du sol, ainsi que par les règlements régionaux et communaux d'urbanisme.

Par ailleurs, des outils indicatifs, comme des chartes d'urbanisme, peuvent venir en appui à la décision.

Quelle est la balance entre les avantages de ces outils (avoir une vision d'ensemble du développement urbanistique de sa commune, clarté vis-à-vis des promoteurs et des architectes...) et leurs inconvénients (rigidité, coût...)?

• Autres enjeux

D'autres enjeux peuvent évidemment être abordés, qu'ils touchent directement à l'aménagement du territoire ou plus spécifiquement à des questions d'urbanisme. Des nouveautés comme les **permis d'urbanisation** ou les **petits permis** en Wallonie ou permis modificatifs ou le **plan de gestion patrimoniale** à Bruxelles offrent des opportunités nouvelles, mais doivent être bien comprises par les acteurs de terrain. La volonté de plusieurs communes de bénéficier de nouvelles **zones d'activité artisanales ou économiques** doit encore être rencontrée.

PRIORITÉS À METTRE EN PLACE

En matière d'aménagement du territoire, il importe de ne pas se limiter à une vision basée sur le court terme mais de pouvoir poser les balises pour l'avenir, soit en lançant des initiatives derrière lesquelles se retrouvent largement différentes forces vives au niveau d'une commune ou d'une province, soit en tentant à tout le moins d'**initier ou poursuivre la réflexion sur les enjeux les plus essentiels**.

Citons ainsi notamment :

- la nécessité d'organiser le territoire en tenant compte des nouveaux défis énergétiques et de mobilité ;

AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, QUELLE VISION ?

- (le lancement de) la révision des anciens PCA, en concordance avec les nouveaux défis environnementaux, sociaux, énergétiques ;
- la mise en œuvre éventuelle des ZACC ;
- la pratique de décisions allant dans le sens d'une densification des noyaux d'habitat, en évitant le dispersement des activités en périphérie, par exemple dans certains endroits en favorisant la mitoyenneté des constructions, en réaffectant les étages au-dessus des rez-de-chaussée commerciaux et en assurant la mixité des fonctions ;
- la réflexion quant aux mesures à prendre pour prévenir des inondations ;
- ...

CONCLUSIONS

De par leur connaissance du terrain, leur rôle de moteur dans l'orientation du développement de leur commune ou de leur province et le rôle que leur législateur leur confère, les mandataires locaux sont en première ligne dans les choix d'aménagement du territoire.

La prise de décision au niveau local s'inscrit dans la perspective d'une réflexion globale, qui tient compte des enjeux à long terme. C'est par une réflexion qui allie les enjeux socio-économiques, environnementaux, de mobilité et de durabilité que l'on contribuera à créer des lieux de vie où l'humain trouve la qualité de vie espérée.

Décembre 2010

DÉSIREUX D'EN SAVOIR PLUS !

Animation, conférence, table ronde... n'hésitez pas à nous contacter,
Nous sommes à votre service pour organiser des activités sur cette thématique.



CULTURE
ÉDUCATION PERMANENTE

Avec le soutien du Ministère de la Communauté française



Centre Permanent pour la Citoyenneté et la Participation

Rue des Deux Eglises 45 - 1000 Bruxelles

Tél. : 02/238 01 00

info@cpcp.be