

Avis du Centre de Rénovation Urbaine dans le cadre de la concertation sur l'approbation du PPAS Biestebroeck

Introduction

L'exposé des motifs du PPAS désigne les principes généraux qui sous-tendent l'élaboration du PPAS. Ces principes sont tout à fait cohérents, mais leur mise en oeuvre par le biais de ce plan d'affectation du sol est en grande partie inadéquate. Dans la pratique, ce PPAS permet avant tout la création massive de logements par des investisseurs privés dans la zone Biestebroeck. Une telle augmentation du nombre d'habitants entraîne des impacts énormes sur les quartiers avoisinants et augmentera fortement le risque que les activités économiques en place actuellement doivent déménager vers d'autres horizons. Ces impacts négatifs ne sont pas compensés par des réponses aux besoins existants en Région de Bruxelles-Capitale (RBC).

Un PPAS qui s'écarte du Plan Canal

La région bruxelloise s'est dotée d'un Plan Canal dont l'ambition et la qualité ont été saluées. Pas plus tard que le 27 septembre, ce plan a reçu le Grand Prix d'excellence de l'Association Internationale des Urbanistes (AIU-ISOCARP) lors de son congrès international organisé à Durban. Le jury a motivé ce prix de la façon suivante : le Plan Canal est « un outil de planification multidisciplinaire ambitieux et novateur, développé pour réussir le (re)développement des quartiers centraux tout en abordant les principaux défis socio-économiques et environnementaux »¹. Le Ministre-Président s'est félicité de cette distinction en ces termes : « Recevoir un signal comme celui-là, en cours de route, nous conforte dans notre démarche : nous avons fait les bons choix pour redévelopper le territoire du Canal au profit de ses habitants »².

Or le PPAS Biestebroeck ne s'inscrit pas dans la logique développée dans ce plan Canal. L'équilibre entre les fonctions économiques et résidentielles préconisé par ce plan n'est pas respecté. Ce déséquilibre engendre une série de problèmes, notamment de cohabitation entre fonctions et de mobilité, auxquels l'étude d'incidence n'apporte pas de réponses convaincantes.

1 <http://canal.brussels/fr/content/le-plan-canal-recoit-un-prix-international-d%E2%80%99urbanisme>. Consulté le 29/09/2016

2 ibidem

Une occasion ratée pour atténuer la crise de logement

Un des principes généraux du PPAS est de répondre à la croissance démographique en RBC. Ce principe général est tout à fait noble et honorable, mais l'application dans la pratique ne tient pas compte de la nature de la croissance démographique et de la nature de la crise de logement qui règne actuellement en RBC.

Selon l'IBSA, la croissance démographique résulte principalement de l'agrandissement des familles et de l'immigration internationale³. Pour ces deux catégories, les ménages appartenant aux classes de revenus inférieurs sont surreprésentés. Il ne s'agit, en RBC, donc pas d'une croissance démographique dont le profil socio-économique des habitants reste le même, mais plutôt d'un agrandissement relatif de la part de la population avec faibles revenus. La crise de logement qui règne actuellement en Région de Bruxelles-Capitale touche principalement ces ménages à faibles revenus: en 2015, les 30% ménages les plus pauvres n'avaient accès qu'à 2% du marché locatif⁴. L'urbanisation d'une friche de l'ampleur de la zone Biestebroek est donc une occasion idéale pour augmenter la part du logement accessible à ce public.

Sachant qu'il n'est pas rentable pour le marché privé d'investir dans des logements pour des ménages à faibles revenus⁵, des mesures spécifiques doivent être prévues pour garantir un grand nombre de logements (à caractère) sociaux. Le PPAS prévoit la construction de potentiellement 3.800 logements par le secteur privé, mais n'inclut (mise à part la recommandation de collaborer avec des AIS) aucune mesure concrète qui permet la création de logements abordables pour les ménages à faibles revenus. Pourtant les trois stratégies suivantes auraient pu être combinées.

1. Activer les terrains dont le public à la maîtrise

La plupart des terrains dans la zone sont des propriétés privées, mais néanmoins plus de 54.000m² sont en possession de plusieurs acteurs publics (commune d'Anderlecht, régie des bâtiments, régie foncière, ...). Si répondre adéquatement à la croissance démographique est une préoccupation prioritaire, pourquoi pas affecter une partie de ces terrains en tant que zone d'habitation ? Ceci permettrait qu'un ou plusieurs projets de construction de logements sociaux puissent se réaliser. À titre d'exemple, les terrains autour du pont Pierre Marchant pourraient ainsi être activés, comme d'ailleurs suggéré dans le Plan Canal, avec comme plus-value le renforcement du lien entre les quartiers séparés par le bassin. Évidemment, ceci impliquerait une révision fondamentale de l'espace vert linéaire dont cet endroit fait actuellement partie.

3 Baromètre démographique 2015 de la Région de Bruxelles-Capitale. Décembre 2015. Institut Bruxellois de Statistique et d'Analyse, service public régional de Bruxelles

4 Observatoire des Loyers 2015. Avril 2016. Bruxelles : Observatoire régional de l'habitat, Service d'étude de la SLRB.

5 Romainville, A (2015) La production capitaliste des logements à Bruxelles. Promotion immobilière et division sociale de l'espace. Thèse de doctorat en sciences géographiques. Bruxelles : Université Libre de Bruxelles.

2. Utiliser les charges urbanistiques.

Dans les prescriptions littérales du PPAS, l'article 5 stipule que :

« les charges d'urbanisme sont allouées par ordre de priorité à la réalisation (1) des équipements scolaires dans la proximité immédiate du périmètre du Plan et (2) des espaces publics ».

L'affectation des charges urbanistiques pour la création de logements accessibles n'est donc pas dans la liste de priorités. Pourtant, dans l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale relatif aux charges d'urbanisme imposées à l'occasion de la délivrance des permis d'urbanisme (2/12/2013) il est stipulé que :

« (...) pour tous les projets de logements soumis à des charges d'urbanisme, il a été décidé d'affecter prioritairement ces charges à la réalisation d'actes et travaux relatifs à des logements encadrés ou conventionnés au motif que l'augmentation de l'offre de logements accessibles aux ménages à faibles et moyens revenus est considérée comme une priorité régionale; que le besoin premier est de loger les nouveaux habitants de la Région, et ensuite de leur procurer les équipements d'intérêt collectif indispensables. ».

Le fait que le PPAS dévie de cette logique imposée par le gouvernement n'est pas justifié.

3. Accompagner le PPAS d'un périmètre de préemption

Vu l'intérêt général pour la RBC d'atténuer la crise de logement, il serait préférable d'accompagner le PPAS d'une zone de préemption afin de pouvoir construire des logements de type social sur certains terrains.

L'intégration urbaine des entreprises conçu d'une manière peu réaliste

Le PPAS comporte une Zone d'Entreprises au Milieu Urbain (ZEMU), et est le premier plan officiel où l'urbanisation d'une telle zone est concrétisée. Les choix stratégiques pris dans ce PPAS ont donc une envergure importante. L'application concrète de ce concept de forte mixité des fonctions laisse la possibilité à de multiples interprétations. Les options qui ont été privilégiées pour ce PPAS sont très radicales à cet égard.

Pour les zones du PPAS qui sont nommées « zones d'entreprises au milieu urbain » l'étroite proximité des futurs logements et des activités économiques est inquiétante. Plusieurs mesures sont proposées dans une optique de « préserver l'intégration urbaine » des entreprises, mais ces mesures ne sont pas équilibrées. Pour la conception des parties résidentielles, les dispositions du PPAS ne sont pas extraordinaires par rapport à d'autres zones résidentielles de la ville. Par contre, pour les entreprises, ces dispositions composent des

contraintes inhabituelles, représentant un surcoût pour la construction et un frein pour l'aménagement efficace, qui suit dans d'autres contextes une logique essentiellement fonctionnelle. Il s'agit des dispositions en termes de cohérence architecturale et de qualité esthétique, mais également des différentes conditions préalables, comme le fait de rendre accessibles les toitures d'entreprises pour les fonctions riveraines. Les gaines techniques, les ouvertures d'éclairage, les dispositifs de ventilation et les cheminées devront être combinés avec des « activités de loisirs, potagers urbains, équipements de type crèches ou infrastructures sportives ». Il est clair que ce type d'exercice augmentera les coûts de conception et de construction pour les espaces destinés à des activités économiques.

Un surcoût important pour les constructions pour entreprises est également à attendre au niveau des prix fonciers. Se basant sur des exemples dans d'autres villes, il s'avère que sur le long terme, après une première période de développement d'une zone mixte, les prix fonciers augmentent d'une telle façon que les projets de logements sont maintes fois plus rentables que les projets pour activités productives⁶. Ces exemples montrent que la concurrence sur le marché foncier fait qu'à terme seuls des projets de logement voient le jour. Les entreprises déjà installées rencontrent dans ces cas de plus en plus de pression, mettant en péril le maintien de leurs activités dans des quartiers principalement résidentiels. Vu que le PPAS ne prévoit pas de mesures spécifiques pour éviter ce type d'évolution, il est très probable qu'à terme la zone Biestebroek ne sera qu'une faible décoction du concept initialement prévu pour les ZEMU. Ceci serait d'autant plus déplorable en vue de la perte éventuelle d'emplois existantes et la non-réalisation de nouveaux emplois potentiels.

Manque d'ambition pour une mobilité lisse et durable

Le Rapport sur les Incidences Environnementales (RIE) constate avec raison que le projet génère un trafic motorisé qui risque de causer congestion, bruit et pollution d'air. Le RIE recommande à cet égard de multiples mesures pour favoriser la mobilité douce, le transport en commun et les déplacements intermodaux. Plusieurs de ces recommandations ne sont pas convaincantes. À titre d'exemples :

- Pour faire en sorte que le square Vandervelde et l'endroit d'un futur arrêt de transports en commun deviennent « de véritables pôles intermodaux » le RIE propose d'y implanter une station Villo et une station de véhicules en libre service. Pour absorber le trafic supplémentaire généré par le projet sur un point noir comme le Pont de Cureghem, beaucoup plus de mesures sont nécessaires qu'un simple ajout de deux stations de partage de véhicules.
- Pour ce qui concerne le renforcement de l'accessibilité du site en

⁶ De Boeck S., Bassens D. & Ryckewaert M. (2015) Stedelijke ondernemingszones en de Brusselse Zone van Economische Uitbouw in de Stad (ZEUS), in: [Ruimte maken](#). Paper voor Plandag 21 mei 2015: 113-124.

transport en commun, le RIE fait quelques recommandations pour la STIB et de Lijn, sans pouvoir garantir que les mesures recommandées auront lieu. Pourtant, l'augmentation de la capacité de certains lignes et la création de nouveaux arrêts sont des conditions préalables essentielles.

- En ce qui concerne le stationnement pour les vélos, seulement 1 place par 200m² de bureaux et d'industries est recommandé et un minimum de seulement 2 places est recommandé pour l'école(s) primaire(s) et crèche(s). Ceci correspond au stricte minimum exigé par le Règlement Régionale d'Urbanisme (RRU) pour les lieux de travail. Pour être performant, Bruxelles-Environnement recommande d'aller plus loin que la réglementation et de calculer le nombre de stationnements en fonction du nombre Maximal d'Utilisateurs Présents Simultanément (MUPS), et, si on est plus ambitieux, d'anticiper un nombre croissant de cyclistes en prévoyant la possibilité d'extension des garages à vélos de l'ordre de 25%⁷. Ainsi, un nombre beaucoup plus large de stationnements par m² serait atteint.

Un tel manque d'ambition dans les recommandations montre une sous-estimation de l'impact que ce projet aura sur la mobilité dans la zone concernée et les quartiers avoisinants. On peut donc dire qu'en termes de mobilité, le RIE passe à côté de son objectif.

On peut également facilement imaginer que l'extension de l'activité portuaire va occasionner l'augmentation du trafic de poids lourds ou semi-lourds. En rive gauche, la situation est déjà régulièrement problématique, vu l'absence de zones de stationnement ou de manoeuvre pour ce type de véhicules.

Espace public

Le PPAS propose de rendre les zones portuaires accessibles pour le public pendant les moments de la journée où il n'y a pas d'activités portuaires. La même idée a été élaborée en collaboration avec le Port de Bruxelles pour ce qui concerne le Centre de Transbordement Urbain (CTU) dans le cadre du Plan Canal. Pour cette section qui se trouve sur la rive droite du bassin Biestebroek, il s'avère que les quais doivent être utilisables pour des activités portuaires entre 6h et 22h de lundi à vendredi. À l'exception du week-end, il est peu probable que les quais seraient beaucoup fréquentés par le public, vu que l'accès continu ne sera possible qu'après 22h.

Le grand espace qualifié comme « zone de parc » qui se trouve entre le début de la rue des Goujons et le Bassin Biestebroek semble être un résidu, dont la forme résulte des choix d'affectations prises avec une autre logique que celle de créer un grand espace vert. Les prescriptions pour les gabarits avoisinants ne semblent pas garantir une qualité paysagère suffisante pour cadrer un espace vert avec une telle forme et taille.

⁷ Recommandation pratique TER03 Prévoir des parkings à vélos, Guide Bâtiment Durable, Bruxelles-Environnement.

Abords partagés avec les quartiers existants :

Le projet de PPAS prétend recréer des liaisons urbaines entre les quartiers, mais ni pour le quartier Cureghem, ni envers le Centre Historique les propositions ne sont vraiment viables.

Pour ce qui concerne la liaison avec le quartier Cureghem, les voies de trains continuent à composer une énorme rupture urbaine et le PPAS ne propose aucune mesure pour y apporter une solution. Les liens entre le futur quartier à créer et ce quartier existant seront donc difficiles.

Le PPAS vise à renforcer le lien entre le bassin Biestebroeck et le centre historique en créant des percées dans le bâti entre la chaussée de Mons et le quai Biestebroeck. La plus-value de cette opération est néanmoins limitée, d'autant de plus parce que la chaussée de Mons même reste une rupture qui est difficile à surmonter.

En terme de gabarits, les liens avec le quartier existant du côté gauche du bassin sont problématiques. Les gabarits des « zones d'activités portuaires et de transport » sur cette rive montent jusqu'à 15m pour les deux parcelles aux extrémités, tandis que le bâti du quartier existant sur cette rive ne s'élève qu'exceptionnellement jusqu'à maximum 13m. Vu les implications en terme d'ensoleillement et de qualités visuelles, il est difficile de voir comment un tel choix peut être motivé. D'autant de plus que les gabarits des « zones d'activités portuaires et de transport » sur la rive droite sont, contrairement à celles de la rive gauche, moins élevés. Elles ne s'élèvent que jusqu'à 10 mètres, là où le futur quartier voisinant aura des gabarits plus hauts (R+6), avec des émergences possibles à 14 étages !

Qualité urbanistique et paysagère

Dans le RIE du PPAS, de multiples recommandations sont faites pour garantir une qualité urbanistique et paysagère de la zone. Il s'agit de « organiser des concours d'architecture », « pousser plus loin l'ambition pour la réalisation d'espaces publics de qualité », « veiller à définir une vision claire sur l'espace public », « veiller à la création d'une grande qualité du contexte paysager dans laquelle s'implanteront les logements » etc. Il est difficile d'imaginer comment les différents jurys/commissions mis en place projet par projet pourraient émettre des avis cohérents, tant qu'il n'y a pas un plan avec des directives générales sur l'aménagement de l'espace public dans cette zone. Le RIE fait mention d'un « plan de qualité paysagère » qui serait à créer, mais ce plan arrivera probablement trop tard, vu que les premières opérations sont déjà en cours d'élaboration.