

# **PRAS, PRDD** **et Plateforme territoriale** **Bâtir, par-dessus le marché !**

LIÉVIN CHEMIN

La planification du développement régional a connu deux décennies effrénées. Au point de mettre la charrue avant les boeufs. Un Plan Logement par exemple dépend des niveaux supérieurs : celui de l'affectation du sol dit le PRAS qui définit « on peut faire quoi et où ? », et celui du développement urbain dit le PRDD qui décrit « on va faire quoi et comment ? » ; ce dernier chapeaute tous les plans régionaux. Quel avenir pour cette planification, quelle stratégie gouvernementale y retrouve-t-on pour le développement du logement ?

L'an dernier la Région adoptait son Plan Régional d'Affectation du Sol (PRAS-d) après avoir renoncé à son objectif préalable de définir son Plan Régional de Développement Durable (PRDD). Mais cette fois, ce sera vite-fait-bien-fait : le nouveau Gouvernement prévoit de livrer la grande brique du PRDD à l'enquête publique dans les premiers six mois d'exercice, et de l'adopter sans tarder après amendement. Un PRDD qu'il s'agit d'ajuster aux nouvelles orientations, notamment celles du PRAS-d qui a ouvert grand la porte aux développements immobiliers.

Les équipes Picqué puis Vervoort ont misé que cet accès élargi du marché au sol bruxellois développera une offre débridée de logements, et que cette offre dopée modèrera les prix de l'immobilier et des loyers. Mais tout n'est pas idéal au royaume de la brique et du béton. Si on écoute les constructeurs, rien ne les oblige à bâtir plus et à l'encontre de leur rentabilité. « *Construire pour vendre cher est plus facile ; vendre à prix abordable devient de plus en plus difficile ; Nous ne pouvons pas livrer du logement à 2 000 €/m<sup>2</sup>* », explique un promoteur interrogé.

Difficile de cerner la position gouvernementale actuelle sur le PRDD, d'anticiper ses potentielles réorientations pour lesquelles ni le cabinet du Ministre-Président, ni l'Agence de Développement du Territoire (ADT) n'étaient disponibles pour répondre à nos questions. La Déclaration de Politique Régionale (DPR) annonce sa

volonté de livrer le PRDD à l'enquête publique dans les premiers six mois d'exercice, et viserait son adoption en début de législature. Ce qui ne laissera que peu de temps pour l'amender. Les deux partenaires de majorité reconduits ont suffisamment poussé le texte pour qu'il reste imprégné de leur vision : une volonté très nette de hâter le développement des 10 « pôles de développement territorial prioritaires de législature »<sup>1</sup> et l'axe du canal, à des fins de vastes développements immobiliers. Avec l'arrivée du FDF, on y entendra probablement une vision plus libérale, (encore) moins régulatrice. Ce n'est qu'au moment où les 800 pages du PRDD seront livrées à l'enquête publique que le citoyen pourra chercher les nouvelles orientations politiques glissées dans le document.

## **Simplification des régulations, ou simplification-dérégulation ?**

Globalement, la Déclaration de Politique Régionale (DPR) annonce plusieurs fois dans le texte la volonté de réformer le Code Bruxellois de l'Aménagement du Territoire (CoBAT). Elle parle d'adapter le Règlement d'Urbanisme Régional (RRU) pour l'assouplir : « (...) modifiaera le RRU en vue d'y intégrer les principes d'une densification maîtrisée (...) envisagera l'opportunité de s'écartier, dans certains cas, de la logique actuelle (...) pour fixer les lieux d'implantation privilégiés pour des immeubles élevés ». La DPR annonce vouloir limiter l'obligation des projets urbanistiques d'être livrés à la Commission de concertation,

## Une vision toujours plus libérale s'inscrit dans les travaux publics et les développements urbains, dont le logement moyen acquisitif, et désormais jusque dans la construction de logements publics.

mettant à mal l'enquête publique, la seule concertation des citoyens! Code d'aménagement du territoire, règlement d'urbanisme : ces outils réglementaires sont des garde-fous qui protègent les habitants de projets mal adaptés à leurs besoins. La Commission de concertation est un acquis majeur de la société civile bruxelloise : environnementalistes, protecteurs du patrimoine ou mouvements sociaux ont obtenu cette obligation de l'enquête publique, après des années de lutte contre la « bruxellisation ». La simplification administrative a bon dos si elle vise à permettre aux acteurs les plus puissants financièrement d'accélérer et multiplier leurs projets. Pour la société civile, il y a de quoi s'inquiéter : au nom d'une prétendue volonté de hâter la production de logements, cette gouvernance persévère et assouplit considérablement la réglementation en faveur de la promotion immobilière.

À maintes reprises dans le texte, le nouveau Gouvernement marque son vif intérêt pour le partenariat avec le secteur privé dans le développement des sites et des infrastructures. Faire construire et financer des projets publics en Partenariat Public-Privé (PPP), c'est une façon de s'endetter et de s'engager à de très lourdes contreparties... comme céder une partie des réserves foncières publiques. Une vision toujours plus libérale qui s'inscrit dans les travaux publics et les développements urbains, dont le logement moyen acquisitif, et désormais jusque dans la construction de logements publics.

### La course remportée par le PRAS-d contre le PRDD

Pour comprendre les enjeux de la « planologie » bruxelloise, qui concernent aussi l'offre de logement abordable, il faudrait remonter au début de l'existence de notre Région, puisque dès 1989 elle veut planifier son développement pour protéger l'habitat et lutter contre la spéculation. Le PRDD, qui s'assortit du D de Développement Durable, commence en 2010 par la rédaction d'un état des lieux édité par l'ADT. Il mentionne l'essor démographique comme un grand enjeu, qui s'exprime par la demande urgente et en forte croissance de logements et d'équipements (petite enfance, écoles, etc.). Avec les forces vives bruxelloises, dont le tissu associatif, le plan est largement discuté au sein de la Commission Régionale de Développement

(CRD)<sup>2</sup>, qui remet une copie très conditionnée<sup>3</sup>, notamment sur l'orientation des grands sites comme le Heysel et Schaerbeek-Formation. En 2013, le Gouvernement s'annonce prêt à le livrer à l'enquête publique, mais finalement celle-ci sera reportée après les élections de 2014. Le PRDD, cadre supérieur des plans pour Bruxelles n'aura pas été adopté par les Gouvernements Picqué IV et Vervoort I, alors qu'il était au programme de la législature 2009-2014.

Mais entre-temps, en invoquant l'urgence de répondre à la pression démographique, nos mandataires ont fait aboutir, au pas de charge, un plan inférieur au PRDD : le PRAS-d. Avec un d comme démographique. Ce plan-ci n'oriente pas le développement urbain durable : il modifie considérablement l'affectation des sols de centaines d'hectares à urbaniser ou à traiter : le canal, le plateau du Heysel, le site de Josaphat, gare de l'Ouest, Delta, etc. Livré à l'enquête publique fin 2013, l'imposant document du PRAS-d fut adopté peu avant la période électorale.

En 2011, *Le Soir* interprétait la volonté gouvernementale : « *modifier le PRAS avant le PRDD permettrait de gagner deux ans. Quand on connaît l'urgence de la crise du logement à Bruxelles, on n'hésite pas longtemps* » et cite l'équipe du Ministre-Président : « *outre l'urgence démographique, (...) si l'Europe veut s'installer à Delta (projet enterré, ndr), il faut changer le PRAS. S'il faut réaliser Neo au Heysel [horizon 2020], il faut aussi changer le PRAS* ». On perçoit bien que l'offre de logement n'était pas la seule échéance pour changer les règles d'affectation du sol. « *Nous avons déjà modifié le CoBAT. Il nous reste à changer le PRAS. Je veux faire vite.* », dit à l'époque Charles Picqué.<sup>4</sup> Contre toute logique, l'affectation du sol a été redéfinie dans l'urgence mais pour le long terme, et cela avant que le plan de développement de notre ville n'ait été acté suite à la concertation des forces vives →

1. Qu'on nommera aussi « sites prioritaires » ou simplement « les 10 nouveaux quartiers » : Schaerbeek-Formation et Tour & Taxis, complémentairement au développement du Canal ; Le Plateau du Heysel, et le projet Neo ; Le pôle Reyers ; le Quartier du Midi ; Le site de la Gare de l'Ouest ; Le site Josaphat ; Le pôle Delta-Souverain ; Le site des Casernes d'Etterbeek et d'Ixelles ; Le site des prisons de Saint-Gilles et de Forest.

2. La CRD regroupe la société bruxelloise en un conseil d'avis saisi de chaque grande question urbaine : syndicats, entreprises, institutions et associations débattent des projets et apportent un avis commun.

3. Les avis de la CRD sont réputés contraignants ; si le Gouvernement s'en écarte, il doit justifier valablement son choix.

4. « En 2012, le PRAS démographique », François Robert, *Le Soir* du 28 janvier 2011

économiques, sociales et environnementales. La société civile l'a clamé haut et fort dans ses communiqués, telle cette position commune du RBDH, du BRAL, d'IEB et de l'ARAU en juillet 2011. (*voir encadré ci-dessous*)

#### POSITIONS ASSOCIATIVES

- « PRAS démographique : hold-up sur le PRDD ! », communiqué commun RBDH/Bral/IEB/ARAU du 6 juillet 2011
- « Bral over het Demografisch GBP : 20 000 theoretische woningen voor Brussel », 6 mai 2013
- « Enquête publique sur le projet de modification du PRAS » Avis d'Inter-Environnement Bruxelles 11 juillet 2012
- « PRAS démographique/Clash démocratique », Revue BEM n°251, Novembre 2011
- « Projet de modification du PRAS, dit "PRAS démographique" » Avis déposé par l'ARAU dans le cadre de l'enquête publique, 12 juillet 2012

C'est ainsi que notre Région vient de modifier radicalement la destination de ses réserves foncières, réaffectant au logement des centaines d'hectares de zone productive<sup>5</sup>. Si l'objectif paraît louable, le PRAS-d balise la gouvernance actuelle : débrider la construction de grands et moyens ensembles sur des territoires auparavant réglementés.

Au-delà de la question démocratique de décider de l'avenir de la ville sans ses habitants, ce qui nous importe dans cette revue est l'application de l'article 23 de la constitution qui reste une priorité inscrite dans ce PRDD qu'on attend toujours : « concrétiser le droit au logement »<sup>6</sup> est un point de départ fondamental de la planification. Depuis 2009, l'exécutif pense réaliser ce droit au logement pour tous par un axe principal : ouvrir de nouveaux territoires à la construction de logements privés. Permettons-nous d'émettre de sérieux doutes.

#### Défi démographique, non peut-être ?

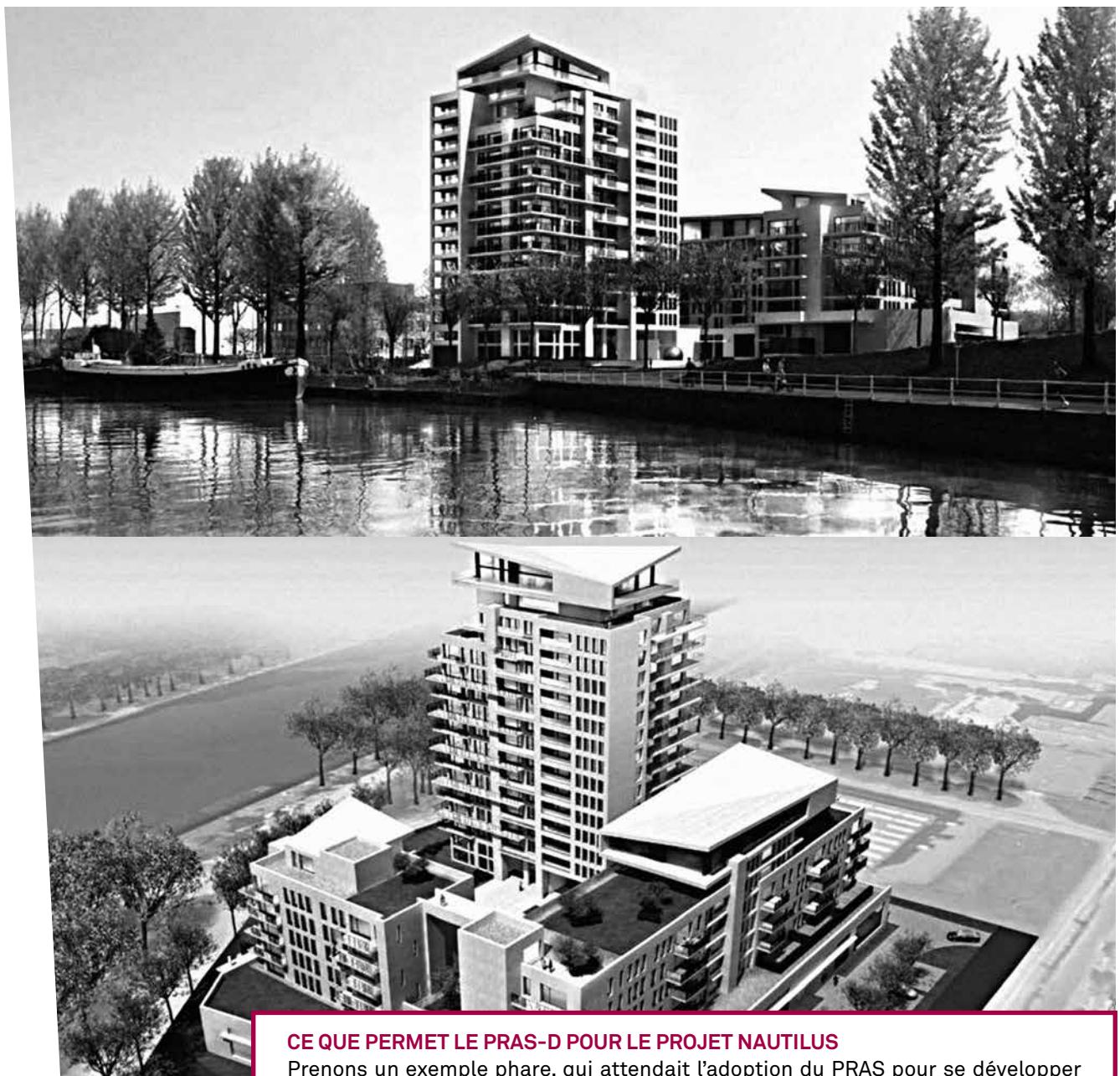
Dans une analyse détaillée du PRAS-d<sup>7</sup>, l'Atelier de Recherche Urbaine (ARAU) a scruté la méthode d'évaluation de ce « boom démographique » qui nous vaut comme réponse gouvernementale un feu d'artifice de bétonneuses.

On y lit « *le PRAS ne prend pas en compte la capacité de renouvellement de la ville sur elle-même* »; ainsi serait négligé l'effort de rénovation et d'agrandissement des habitats existants par les particuliers. L'expertise régionale sous-estimerait aussi le potentiel disponible, par exemple, « *un fort taux de sous-occupation dans la deuxième couronne* ». Enfin l'ARAU se demande si ce « boom » est une tendance durable, et constate dans les études utilisées par la Région « *une systématique estimation à la hausse des tendances démographiques, sachant notamment que les populations de migrants ne se regroupent plus aussi rapidement, qu'elles ont progressivement moins d'enfants par ménage (...)* ». L'association constate enfin que le Gouvernement axe une politique du sol à long terme sur des conclusions qui devraient être réévaluées en permanence.

Il pointe aussi l'inadéquation fondamentale de la production de logements neufs que les Bruxellois les plus en demande peineront à se payer : « *L'offre de logements neufs encouragée par le PRAS démographique est-elle à même de répondre à la demande sociale qui ne cesse d'augmenter à mesure que la population bruxelloise s'appauvrit ? Les coûts de production du logement neuf augmentent (...). Les logements neufs qui surgissent au bord du canal ne sont pas accessibles aux professions intermédiaires [la majorité des travailleurs], et encore moins au quart de la population bruxelloise vivant aux portes du seuil de pauvreté.* »

La société civile le répète : la réponse du PRAS-démographique ne rend pas plus accessible le logement aux Bruxellois précarisés. Au contraire, elle aggrave la dualisation sociale, la privatisation des réserves foncières et encourage la spéculation par la réaffectation des terrains industriels. En accélérant la production de logements acquisitifs neufs par de grands opérateurs privés, le nouveau Gouvernement persévere dans une erreur flagrante relevée par le monde associatif depuis 2011 (*voir encadré : « positions associatives »*). →

5. Par la création des ZEMU, les Zones d'Entreprises Mixtes en Milieu Urbain, qui autorisent aujourd'hui le développement logement et à d'autres activités à côté de l'industrie urbaine.  
6. Figure également dans la Déclaration de Politique Générale 2009-2014, et dans la Déclaration de Politique Régionale 2014-2019  
7. « Explosion démographique : gare aux projections... » Analyse de l'ARAU, 16 mars 2012



#### CE QUE PERMET LE PRAS-D POUR LE PROJET NAUTILUS

Prenons un exemple phare, qui attendait l'adoption du PRAS pour se développer dans une zone anciennement dévolue aux activités économiques. Le dynamique promoteur Eaglestone a acquis d'anciens bureaux sur la rive ouest du canal à Anderlecht, et y projette un complexe reconverti en logements « abordables, selon les ambitions du PRAS-démographique » lit-on dans un communiqué. Le bâtiment obsolète sera détruit et remplacé par du logement flambant neuf destiné à monsieur Tout le Monde. L'initiative gouvernementale d'attirer dans ces zones de grands ensembles est optimiste, mais peu calculée : ces appartements seront-ils « abordables » pour les Bruxellois en quête de logement ?

Faisons le calcul : Eaglestone nous annonce un prix de 2 400 €/m<sup>2</sup> pour les appartements les moins chers. Pour un deux chambres de 90m<sup>2</sup>, vous débourserez 260 000 € taxes comprises, hors frais d'enregistrement ; « selon notre étude de marché, 40 % au moins des acheteurs seront de petits investisseurs, qui en obtiendront sagement 4,8 % l'an », conclut le constructeur. Cela porte le loyer de notre deux-chambres anderlechtois à une valeur locative de 1 100 €/mois au moins. Vous avez dit « abordable » ?

Nous reconnaissons la croissance de la population et le défi de loger tous les nouveaux Bruxellois... mais lesquels en priorité? La réponse gouvernementale, son optique du développement territorial et de la destination des logements à bâtir, ne vont pas générer une offre accessible aux revenus faibles et modérés.

### **Marché de dupes ?**

L'Écho du 26 juin dernier titre « On construit trop peu de logements à Bruxelles », et un intertitre appuie « le Gouvernement loupe son but ». En effet le 3 juillet la Libre Immo souligne la progression nette très modérée<sup>8</sup> de logements à Bruxelles : « *amorce qui reste très en deçà de l'ambition de production annuelle de 6 000 logements fixée par le Gouvernement* ». Encourager le secteur à construire à tour de bras, une stratégie qui marche?

L'Écho du 2 juillet dernier signale une baisse du baromètre Trevi des prix du résidentiel neuf : il devient moins intéressant de mettre sur le marché autant de logements qu'ambitionné ces dernières années. Le patron de cette major immobilière belge prévient : « *Rien qu'en région bruxelloise, on anticipe 4 500 nouveaux logements contre 3 600 en 2013, c'est 20 % de l'offre! (...) les promoteurs attendent trop de la hausse des prix et devraient être plus prudents (...) regardez ce qui s'est passé à la Côte : l'offre était trop importante et les prix ont dégringolé...* » Cette mise en garde rappelle une évidence commerciale : le marché fermera le robinet de l'offre, simplement pour maintenir les prix. Bruxelles ne peut voir naître les 6 000 logements par an dont elle a besoin en se fiant uniquement aux développeurs immobiliers.

Les effets de cette sur offre dans les segments porteurs de plus-value risquent de se traduire par un ralentissement des projets immobiliers. Et les segments du bas de la gamme immobilière n'attirent pas les investissements. Un promoteur interrogé explique : « *La baisse des prix est un sujet d'actualité pour nous promoteurs. Si les premiers grands projets seront absorbés facilement, 25 000 unités (chiffre de la DPR) dans la zone canal dans les dix ans me semble exagéré* ». Au contraire du fantasme des Gouvernements sortant et entrant, le marché n'a pas intérêt à augmenter l'offre, mais à vendre avec le meilleur profit.

### **La réponse du PRAS-D : intelligente et suffisante ?**

Philippe Close, chef de groupe PS au Parlement régional, le confirmait lors d'une prise de parole en public en mai dernier : « *Notre réponse à la crise du logement, c'est le PRAS. Maintenant, on va construire du logement à Bruxelles.* » Nous remettons en cause cette version du premier parti bruxellois : ouvrir de nouveaux territoires au secteur privé pour qu'il augmente son offre de logements ne peut être une réponse complète. Les promoteurs n'ont pas l'objectif d'augmenter l'offre de logements, mais bien d'optimiser les profits qu'ils tirent des opérations immobilières.

Voici pour la vision aboutie de l'Aménagement du Territoire du Gouvernement sortant. Fils du précédent, le nouveau Gouvernement s'engage naturellement dans sa continuité. Il a regroupé toutes les compétences ministérielles nécessaires sous les termes « du



Développement Territorial, de la Politique de la Ville » : elles sont dévolues au seul Ministre-Président. Et pour concrétiser ces grands chantiers, il va doter la Région d'outils plus centralisés.

### **Une « Plateforme Territoriale » et un « Assemblier Régional »**

Sur quelques dizaines de lignes, la petite révolution de la gouvernance urbanistique s'imprime dans la Déclaration de Politique Régionale : pour faire avancer la zone du canal et les 10 quartiers prioritaires vers leurs objectifs ambitieux de millions de mètres carrés à construire, il faut regrouper cette cacophonie d'acteurs publics du développement urbain, dit la majorité. Une « Plateforme Territoriale » sera créée aux premiers jours de 2015. Un système centralisé à deux niveaux : la planification, et la mise en œuvre.

Un « Bureau Bruxellois de Planification » amalgamera DEP, IBSA, ADT, les différents observatoires ainsi que les départements d'études de la Régie Foncière, de Bruxelles-Mobilité, de la STIB et de l'IBGE.<sup>8</sup>

Le second niveau sera opérationnel : « l'Assemblier Régional », un opérateur public qui regroupera tous les acteurs territoriaux : le Maître Architecte, la Rénovation Urbaine, la Société d'Acquisition Foncière, la Régie Foncière Régionale et le Comité d'Acquisition. L'Assemblier coordonnera le travail de Citydev, la SLRB, la STIB, le Port, les communes, et même... l'action contractuelle des partenaires privés. L'Assemblier Régional détiendra la maîtrise foncière, et négociera les acquisitions.

Ces deux niveaux seront immédiatement administrés par les membres du Gouvernement et certains dirigeants des organismes pilotes.

Nous avons vu ce que l'assouplissement de la réglementation permet de construire : du béton tout neuf pour une clientèle qui sait se distinguer du commun des Bruxellois. Mais la DPR nous explique que demain ce ne sont plus les règles, mais les réserves foncières qu'on va libérer : l'Assemblier pourra mettre autour de la table « [Tant les acteurs publics que] les partenaires privés. Il aura la capacité de monter des sociétés d'économie mixte et/ou des Partenariats Public/Privé [PPP] en vue du développement de telle ou telle zone. »

Ainsi on accueille les possibles PPP qui permettraient d'accroître l'offre de logement public : « *Des moyens budgétaires (...) en vue du lancement d'un appel à manifestation d'intérêt du secteur privé pour l'achat de logements destinés à augmenter le parc public de logements.* ». Quand on connaît les finances régionales et la tiédeur à engager des fonds publics dans l'aventure du logement social, on imagine déjà le festin pour les partenaires privés qui le financeront à sa place. La question serait de savoir quelles contreparties foncières et quelles rentes (d'ordinaire les PPP « louent » à l'État durant 30 ans les infrastructures que le privé a construites et préfinancées) seront consenties aux firmes privées qui aideront la Région à renforcer symboliquement son parc d'immeubles sociaux.

### **Le logement social ne doit pas être la quantité négligeable ni le rebut de la production de logements.**

Derrière les engagements de construire « *6 500 logements publics sous cette législature, dont 60 % de logements sociaux* », il semble entendu que ce n'est pas toujours la Plateforme Territoriale qui construira ces logements : ils seront souvent la contrepartie des largesses offertes aux développements privés sur ces sites.

À la lecture des annexes qui concernent les 10 sites prioritaires, on s'aperçoit que le logement social est exprimé en « % de % », soit une fraction d'un lotissement partagé avec les constructions privées. Dans un cas comme Tour & Taxis, sur un total de 370 000 m<sup>2</sup> construits, le Gouvernement prévoit « *un minimum de 40 % (pour) la réalisation de logements dont 30 % devront être conventionnés* ». Ce qui fait 44 000 m<sup>2</sup>, ça ne représente que 12 %... dont une part seulement sera consacrée à la location au tarif social.

C'est bien cela que nous craignons : le logement social ne doit pas être la quantité négligeable ni le rebut de la production de logements. C'est un bien public attendu par la population. ✗

---

8. 4 200 nouveaux logements nets contre 6 000 planifiés par le PRDD, chiffres 2013 de l'observatoire bruxellois des permis logement.

9. Pour les sigles : Direction Études et Planification (DEP), Institut Bruxellois de Statistiques et d'Analyses (IBSA), Agence de Développement du Territoire (ADT), Institut Bruxellois de Gestion de l'Environnement (IBGE).