

Etterbeek - Plan communal de développement - Dossier de base

Avis de la Commission régionale de développement

2 juillet 1998

Vu l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme, notamment les articles 9 et 40;

Vu l'arrêté de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 février 1993 relatif à la Commission régionale de développement;

Vu le dossier de base du plan communal de développement de la commune d'Etterbeek, transmis à la Commission le 4 juin 1998;

Vu les avis ci-annexés des administrations et instances suivantes

- Commission royale des Monuments et des Sites;
- Administration de l'Aménagement du Territoire et du Logement;
- Administration de l'Équipement et des Déplacements;
- Administration des Pouvoirs Locaux;
- Société de développement régional de Bruxelles;
- Service d'incendie et d'Aide Médicale Urgente;

Vu l'audition des représentants de la commune en section spécialisée du 18 juin 1998 et en séance plénière du 2 juillet 1998

La Commission émet en date du 2 juillet 1998, l'avis suivant:

Avis global

Comme c'est le cas pour la plupart des dossiers de base de PCD soumis à la Commission jusqu'à présent, le document fait preuve d'un diagnostic bien élaboré, d'un chapitre objectifs et politiques comprenant de nombreuses bonnes propositions. Il est toutefois moins convaincant en ce qui concerne le choix des priorités et des perspectives.

Lors de l'audition, les représentants de la Commune ont répliqué que ce serait à l'enquête publique de déterminer les priorités. La Commission ne peut marquer son accord sur ce point de vue. Elle estime qu'un réel débat sur un projet de ville ne peut se faire qu'à partir d'options claires et précisément

formulées.

Elle demande à la commune de développer au sein du projet de PCD un vrai projet de ville en dégageant les propositions qu'elle souhaite retenir et élaborer afin de les traduire en actions concrètes sur le terrain.

Afin d'augmenter la lisibilité des documents - le dossier de base étant un document volumineux et assez compliqué, la synthèse devrait se trouver en début du projet de PCD (et non à la fin, comme c'est le cas du dossier de base).

La Commission constate avec plaisir que, sur toute une série de matières (rénovation, mobilité, etc.), la Commune a joué et joue toujours un rôle d'acteur public pilote.

Par ailleurs, elle s'interroge sur le peu d'observations résultant de l'enquête publique, surtout de la part des habitants. Certes, il y a eu des réunions de concertation et d'information (comités d'accompagnement, groupes de travail, consultations internes à l'administration) mais ces contacts préalables ne peuvent suffire à expliquer le taux de réponses à l'enquête. Le faible taux de réponses, comme dans les autres communes, suggère que la Commune remette en cause sa méthodologie de consultation et l'améliore pour le projet de PCD.

La Commission pourrait souhaiter qu'il soit davantage fait état de toute une série de travaux précédents qui auraient permis d'enrichir l'approche du dossier de base, par exemple l'étude de "Mens en Ruimte" "Vivre à Etterbeek - Leefbaar Etterbeek", les dossiers de comités de quartier, etc.

Elle regrette que l'étude précitée, approuvée par le conseil communal en 1994, et annoncée comme préfiguration du PCD et comme projet pilote, n'a pas été mentionnée dans le dossier de base. Dans cette étude, une méthode a été présentée, destinée à trouver une définition claire de la "qualité urbaine", afin de pouvoir arriver à des indicateurs précis et objectifs de la qualité urbaine. Une telle méthode pourrait réduire le caractère trop peu engagé du dossier de base.

L'enquête publique a révélé l'intérêt des habitants de certains quartiers pour une concertation intercommunale sur les politiques concrètes à mener dans les zones transfrontalières Quartier Léopold, Couronne - Nouvelle, Arsenal, Bosman - Gérard, Jourdan.

Le point de départ des analyses est trop axé vers une approche sectorielle isolée; la facette spatiale est peu présente. De ce fait, le plan risque de se limiter à une énumération de mesures de détail par secteur. L'approche séparée au départ des différents secteurs n'appelle néanmoins pas d'objection si elle est complétée par une approche intégrée.

Population et logement

La Commission constate qu'une estimation des besoins en logements n'a pas été effectuée. Or, elle est nécessaire dans la stratégie de lutte contre la perte d'habitants. A cet effet, plusieurs méthodes sont disponibles. De toute façon, il semble clair que le marché résidentiel d'Ixelles et Bruxelles-Nord-Est devrait globalement être pris en considération, ainsi que le taux d'immeubles à l'abandon, l'inventaire des

biens appartenant aux pouvoirs publics et les possibilités de rénovation.

En matière de logements sociaux également, la Commission doit constater l'absence d'analyse de l'offre et de la demande (manque: inventaire du parc existant, estimation des besoins en fonction des données de population, quantification des habitants de revenu faible). Vu qu'au dossier de base, l'on constate d'une part que Etterbeek se trouve en dessous de la moyenne régionale de logements sociaux (6,8% contre 8%) et que d'autre part la population tend à s'appauvrir, la Commission demande de mettre sur pied pour le projet de PCD un bilan et une prospective, ainsi qu'un programme de priorités dans le domaine des logements sociaux.

La Commission constate avec la Commune d'une part une perte de population et d'autre part une grande mobilité de celle-ci. Elle demande une analyse plus fin des causes de cette situation.

Economie et emploi

Nonobstant la présence marquée des institutions européennes et de ses fonctions dérivées, qui ont donné lieu au développement de grands pôles tertiaires à Etterbeek, cet aspect est guère analysé et pris en compte dans le PCD.

La commune est caractérisée par une grande mixité urbaine. Cette diversité fonctionnelle, imbriquée dans un tissu urbain dense constitue un des atouts d'Etterbeek. Néanmoins, il faudrait examiner de plus près cette question de mixité fonctionnelle, en tenant compte de tous les éléments négatifs et positifs (tels le fait que la mixité constitue un facteur important pour l'emploi local, pour la réduction du nombre de déplacements,...).

La Commission constate que le manque global d'approche transversale dans le dossier de base est entre autres illustré dans son chapitre emploi. Il aurait été intéressant de faire davantage le lien entre l'économie, l'environnement, les équipements, les besoins sociaux et culturels, etc. pour proposer, en terme de développement local, une stratégie plus dynamique, plus ambitieuse, plus ancrée sur les valeurs, les atouts et le potentiel du territoire considéré.

En effet, le dossier de base du PCD comprend dans d'autres chapitres toutes sortes de propositions qui ont des répercussions intéressantes en terme d'emploi, d'autant plus qu'il s'agit d'emplois qui répondent directement aux besoins réels de la population et qui pourraient bénéficier à la fois aux travailleurs qualifiés et moins ou non qualifiés. La commune devra déterminer les priorités entre toutes ces propositions et s'interroger sur les formules lui permettant d'inciter à la création des emplois.

Exemples extraits du dossier de base où il est question d'emploi dans les politiques (pour ce qui concerne le domaine social ou environnemental):

- accueil de la petite enfance (p. 3);
- encadrement des enfants de 6-12 ans (retards scolaires);
- accueil des personnes âgées (services à domicile,...);

- création d'une cellule de réhabilitation des logements dégradés habités (p. 58);
- encadrement des jeunes en matière de sport et loisirs (p. 29);
- pour la gestion des éléments verts de la commune, mettre à disposition les moyens et effectifs nécessaires... (p. 36), mise sur pied d'un service de plantation, d'un service spécial de lutte contre la faune et la flore nuisible, engagement d'un éco-conseiller (p. 43);
- contrôle des permis (p. 47);
- lutte contre le bruit: actions de sensibilisation, information, réglementation (p. 48);
- utilisation rationnelle de l'énergie (en priorité dans les bâtiments publics) avec bilan énergétique, établissement d'un plan d'investissement pour améliorer l'isolation (p. 60);
- etc.

En outre, et dans le même esprit d'approche intersectorielle, la Commission demande d'élaborer d'avantage dans le projet de PCD l'axe de promotion de l'emploi qui vise à mieux exploiter les ressources locales en main-d'œuvre dans l'optique d'une meilleure intégration des populations exclues du marché traditionnel de l'emploi (passant par l'insertion socio-professionnelle, en relation avec la politique de rénovation urbaine, etc). Une évaluation de l'emploi moins qualifié induit par la fonction administrative, largement présente sur le territoire de la commune, pourrait également être utile pour l'élaboration d'une politique locale de l'emploi.

En ce qui concerne la fonction commerciale, la Commission estime que le dossier de base manque d'une approche planologique de la distribution. Une politique de soutien à l'appareil commercial intégré dans les noyaux urbains et en concurrence avec les grandes surfaces commerciales périphériques ne peut s'élaborer que s'il existe une quantification de la surface additionnelle de vente et une évaluation qualitative de celle-ci. Le projet de PCD devrait procéder à une véritable analyse de la dynamique et de la santé des pôles commerciaux. La fonction résidentielle bénéficiera d'une politique en faveur des commerces de proximité.

La Commission demande d'apporter une attention particulière aux immeubles de bureaux classiques vacants, ainsi qu'aux nombreux ateliers et sites abandonnés, qui conservent un rôle important pour l'accueil d'activités économiques spécifiques. Il convient, pour des raisons économiques et urbanistiques évidentes, de mettre en oeuvre des mesures adéquates pour la remise sur le marché de ces entités à l'abandon. en collaboration avec les autres pouvoirs publics compétents en la matière (administration régionale, SDRB,...).

Embellissement du paysage urbain, patrimoine et espace public

La Commission préconise, avec la Commission royale des monuments et sites, l'intégration de l'ensemble des mesures et politiques concernant l'embellissement et la valorisation du paysage urbain. Elle souhaite la production d'une carte unique permettant de les visualiser. La Commission note que le souci de protéger certains paysages urbains de qualité doit s'assortir d'une description précise de leurs caractéristiques. Ce type d'outils permet de guider les actes et travaux qui doivent s'y effectuer et réduit les procédures auxquels ils pourraient être soumis.

La Commission apprécie les efforts de la commune en matière d'embellissement et de revalorisation des espaces publics (plan quinquennal de rénovation des trottoirs,...). Elle demande de concrétiser dans le projet de PCD les intentions émises dans le dossier de base en mettant sur pied un plan de réalisation par projet. La programmation budgétaire devrait également être élaborée.

Enfin, la Commission suggère que des mesures soient étudiées qui réduiraient l'usage de parkings actuellement fait des zones de recul devant les hôtels de maître affectés à la fonction administrative.

Equipements

La Commission constate que la situation existante (inventaire) en matière d'équipements collectifs a été établie de manière complète.

Par contre, le diagnostic (point 2.2.4.8.) et l'analyse proprement ont été moins développés. L'infrastructure des équipements devrait être prise en compte de préférence à partir d'une estimation objective des besoins. De toute façon, le réseau d'équipements devrait être confronté aux données démographiques de la commune (répartition par âge, dispersion et densité de la population) afin de pouvoir vérifier l'offre en équipements collectifs par rapport à la demande.

Malgré le constat d'un éventail d'équipements diversifiés et facile d'accès en transport en commun, le dossier de base relève une insuffisance au niveau du choix d'activités et surtout de lieux de rencontre pour les adolescents. La Commission demande en conséquence d'apporter une attention particulière à ce type d'équipements.

Dans la lutte contre la pauvreté croissante et l'exclusion sociale, il y a lieu de prévoir les moyens nécessaires pour le réseau d'équipements sociaux et de santé, aspect qui est peu présent au dossier de base. Il convient de faire de même par rapport aux activités culturelles et sportives, dont l'expérience montre qu'elles sont des leviers excellents, entre autres dans la lutte contre le racisme.

Enfin, la Commission se réjouit de la bonne attention de la commune en ce qui concerne les équipement de proximité, vu le rôle important de ces petits équipements de quartier dans le bon fonctionnement et la viabilité des quartiers. En vue de l'objectif d'augmentation (ou au minimum de maintien) de la population, elle demande d'améliorer encore le réseau d'équipements de proximité.

Environnement

La Commission constate qu'en matière d'environnement, le diagnostic est suffisamment détaillé et que la partie objectifs, politiques et mise en oeuvre émet de nombreuses propositions mais sans dégager de réels engagements de la part de la commune.

Par ailleurs, la Commission considère que l'approche écologique est faible il manque un plan écologique pour tout le territoire communal

Pourtant, Etterbeek accorde une réelle attention aux questions d'environnement. La Commission propose que la commune s'inscrive dans la campagne européenne des villes durables (charte d'Aalborg). Ce programme d'actions incite les collectivités locales à contribuer à la mise en oeuvre de l'"agenda 21" (déclaration de Rio, 1992).

Espaces verts

La Commission considère que la politique de maillage vert et de gestion de la nature s'appuie judicieusement sur les principaux objectifs du projet de maillage vert du Plan régional de développement protection du patrimoine vert existant, densification du réseau vert, continuité de celui-ci au sein des communes, entre communes et entre la Région et sa périphérie, augmentation de la diversité biologique.

Plusieurs recommandations intéressantes sont formulées, par exemple le réaménagement de la zone humide résiduelle de la vallée de Maelbeek en collaboration avec Ixelles et Bruxelles-Ville. la verdurisation de terrains publics ou privés, la création de cheminements verts avec plantations ou pelouses sauvages, l'intégration des coulées vertes des talus de chemin de fer en préservant leur valeur biologique, etc. Cette dernière suggestion devrait se faire en dialogue avec la SNCB.

La Commission appuie particulièrement la proposition de protection des intérieurs d'îlots publics et privés. A ce propos, il faudrait conserver l'îlot accessible au public "Jardin Gerard et Clos du Cinquantenaire", ancien parc Bosman, décrit dans le dossier de base comme d'intérêt paysager et comportant des arbres remarquables et des pièces d'eau avec flore et faune.

Le manque d'espaces verts et de jardins dans la ville dense, dont fait partie Etterbeek, est en partie à l'origine de la diminution de la population. L'exode des jeunes ménages à la recherche d'espace et de verdure pour les enfants est un phénomène suffisamment connu.

La Commission constate avec plaisir que la Commune cherche à y remédier et demande de définir, dans le projet de PCD, les priorités accompagnées d'un programme concret de mise en oeuvre (réalisation d'un réseau de petits espaces verts de proximité, aménagement de friches urbaines en petits parcs, verdoyer les espaces publics, petits jardins, remplacements de murs par des haies,...).

La Commission constate que des axes verts n'ont pas été indiqués. La définition des axes verts de liaison comme une verdurisation continue des rues et places par des plantations en alignement est une vision trop restreinte.

La commune propose la verdurisation des toitures plates. La Commission s'en réjouit et souligne le potentiel de verdurisation considérable que cela représente. Cette technique a des avantages écologiques évidents, tant pour capter les eaux de pluies que les poussières, mais surtout pour valoriser toute une série d'espaces en intérieur d'îlots.

Le relief prononcé est une donnée intéressante pour examiner par quartier, de façon alternative, les circuits d'eau fermés. Il faudrait procéder à un calcul de la quantité d'eau de pluie qu'il y a moyen de

recueillir sur place par rapport à la quantité totale, au lieu d'augmenter sans plus le nombre d'égouts.

Pollution et nuisances

En matière de pollution de l'air, le PCD évoque le réseau de mesure de la pollution de l'air en Région bruxelloise. La commune est, à juste titre, intéressée à connaître les chiffres de pollution sur son territoire, mais à défaut d'un réseau de mesure suffisamment maillé sur tout le territoire régional, elle se réfère à la station située sur la commune voisine (Ixelles).

Etterbeek pourrait proposer aux acteurs régionaux d'étendre le réseau de mesures. Elle pourrait ainsi contribuer en connaissance de cause à l'élaboration d'une politique de déplacements en Région bruxelloise.

La Commission se réjouit en particulier du paragraphe "santé publique" concernant le domaine bâti dans son environnement intérieur (p. 57 des objectifs, politiques et mise en oeuvre). Les propositions de campagne préventive d'information sur les risques d'intoxication au CO et au plomb, sur l'amiante, sur les accidents dus au gaz, à l'électricité et au mazout ainsi que la problématique de la sécurité incendie sont particulièrement intéressantes et s'avèrent nécessaires.

La Commission soutient fortement la proposition de faire pression sur les propriétaires des bâtiments mis en cause par des problèmes de salubrité et incite la commune à réfléchir dans son projet de PCD à la mise en oeuvre de mesures adéquates.

En effet, on ne peut plus ignorer les problèmes de santé (voir de mortalité) liés à diverses formes de pollution intérieure. Orienter les chantiers de rénovation ou de constructions neuves vers l'éco-construction est une réponse très intéressante (choix des matériaux, gestion des déchets de chantier,...). La Commission tient également à inciter les communes à rénover leur propre patrimoine en intégrant davantage les effets sur l'environnement et la santé des choix de construction.

Déplacements

La Commission tient à féliciter la commune de ses efforts considérables en matière de gestion des déplacements, Etterbeek étant la première commune ayant sorti un plan de déplacements, dont les options devraient être plus clairement reprises dans le projet de PCD.

Elle se réjouit en particulier de l'attitude positive de la commune à l'égard des transports publics et des cyclistes (programme de contresens cyclables, promotion de l'usage de la bicyclette pour les déplacements scolaires,...).

Cependant, la Commission estime qu'au niveau du chapitre mobilité du dossier de base, l'approche est trop sectorielle les transports en commun, le trafic des automobiles, les piétons, les cyclistes sont traités de façon séparée. Un plan efficace de mobilité devrait être basé sur l'analyse de la production localisée de trafic, ce qui permet de faire une distinction nette et quantifiée entre le trafic de transit et les besoins

locaux de déplacements. La pression du trafic de transit devrait être décrite de façon plus précise et quantifiée, en décrivant les routes utilisées, la densité, etc. Le simple souhait que le trafic de transit ne peut pas nuire au réseau local d'espaces publics est en fait un vœu pieu inefficace.

De même, l'étude de la problématique de stationnement prend trop comme point de départ les problèmes visibles sur le terrain et se base trop peu sur une estimation objective des besoins de stationnement. L'utilisation de différentes alternatives en ce qui concerne le transfert modal pourrait réorienter les besoins en la matière.

La Commission demande en particulier de remédier aux problèmes de stationnement des riverains dans les quartiers à haute densité d'activités économiques.

Fonctions nationales et internationales

La Commune veut, à juste titre, tirer parti des institutions nationales et internationales présentes sur son territoire, en particulier au niveau des retombées économiques (dynamique commerciale, touristique,...). La Commission demande à la Commune de développer dans le projet de PCD une stratégie accompagnée d'actions concrètes dans de multiples domaines pour remédier aux désavantages qui pourraient résulter de la présence de ces institutions.

Mesures générales d'aménagement

La Commission demande s'il ne faudrait pas définir des zones d'intervention prioritaires et des programmes de développement pour les quartiers multifonctionnels d'Etterbeek, tels que ceux de la Chasse et de la place Jourdan, etc. L'élaboration de tels programmes devrait permettre à la commune de conjuguer les efforts des pouvoirs publics et du secteur privé. Le dossier de base se limite en ce qui concerne ces zones à l'énumération des problèmes et à des ajustements trop sectoriels.

La Commission demande de mieux prendre en compte dans le projet de PCD le problème des friches urbaines une évaluation des besoins locaux pourrait être orientée vers d'utiles affectations d'attente.