



Conférence Permanente
du Développement
Territorial

**J-7: SÉMINAIRE DE PRODUCTION CPDT-27/11/2012-CEME-CHARLEROI
LA DENSITÉ**

Atelier 5 : Programmation, ordre de priorité et densités des zones à urbaniser : comment procéder et faire respecter le phasage ?

Conseillers invités : Rachel Dortu de la commune de Dison et Laurence Moors pour la commune de Neupré.

Rapporteur : Etienne Castiau

Chercheurs référents : Pierre Neri (avec la collaboration de Pierre Fontaine pour la préparation)

Formatrice : Thais Pons (avec la participation de Michèle Haine pour la préparation)

L'atelier est introduit en soulignant que la notion de mise en priorité ou de phasage -en lien avec la densité- peut être appréhendée à l'échelle de la commune et à l'échelle de la zone à urbaniser. L'importance de la prise en compte de toutes les zones à urbaniser et pas exclusivement les ZACC est également rappelé. Les différents outils à disposition des communes pour la mise en œuvre des zones à urbaniser et les enjeux d'un phasage adéquat de cet aménagement sont présentés. Le déroulement des ateliers se passe en trois temps : une brève présentation théorique des notions abordées, un travail en plénière sur les enjeux liés à ces questions et un travail en sous-groupes sur base de deux études de cas : la mise en priorité des zones d'habitat de la commune de Neupré sur base du plan d'affectation du sol et le phasage d'une ZACC pour la commune de Dison.

Premier atelier : Quels risques présente pour vous l'absence d'ordre de priorité en lien avec la densité de l'habitat ?

Les participants signalent que les communes sont rarement initiatrices de l'ouverture des ZACC et de la programmation de leur mise en œuvre, qu'elles suivent en général les projets proposés par les promoteurs.

En cas d'absence de priorité dans le phasage des zones à bâtir, la commune ne maîtrise pas l'ensemble du processus. Il risque de se former des poches foncières dispersées plus ou moins importantes car on aura accepté tout et n'importe quoi. Certains évoquent le fait que les communes peuvent assurer une maîtrise de l'urbanisation du territoire sans pour autant qu'il y ait des ordres de priorité bien définis. Notamment, le coût d'urbanisation de terrains éloignés du noyau d'habitat, en termes d'équipements à installer, peut être dissuasif pour les acheteurs et freiner l'aménagement de terrains éloignés des noyaux d'habitat.

Les promoteurs estiment le coût de mise en œuvre de tel ou tel terrain et peuvent être dissuadés. Il est toutefois fait remarquer que dans les communes proches de la frontière française, le coût ne constitue pas un facteur dissuasif.

Il est possible de sauter les étapes fixées par les ordres de priorité lorsque ceux-ci sont poussés par des objectifs qualitatifs (construction d'un home, quartier durable...). C'est le projet qui le justifie, ce qui pose la question de la pertinence de la programmation de départ.

A Louvain-la-Neuve, il ne reste plus de terrain en zone bâissable au plan de secteur. Il est exclu d'imposer une réduction de la taille des terrains des anciens lotissements des années 1960, où résident de nombreuses personnes âgées, sous prétexte de les densifier. Dans cette commune très urbanisée, le phasage concerne donc principalement les ZACC.

La fixation d'ordres de priorité dans la mise en œuvre des ZACC est jugée peu souhaitable par certains. Ne pas en établir permet de laisser agir les promoteurs et de faire avancer les projets, quitte à introduire des ajustements, tandis que le strict phasage risque de bloquer le processus.

La solidité juridique est souvent en balance lors de la décision de la commune d'imposer un phasage, des recours sont souvent introduits.

Dans les communes à grand potentiel urbanisable, moins intéressantes pour les promoteurs, les projets sont menés de façon individuelle, au cas par cas. Le phasage se décide après concertation avec les meneurs de projet, tout se règle autour d'une table.

Une taxation pourrait-elle influencer le phasage des zones à aménager ?

Les communes rédigent leur propre système de taxation, mais n'ont qu'un pouvoir limité en la matière. La démarche étant peu populaire, peu de communes s'y sont risquées. En outre, une interaction entre propriétaires fonciers et commune peut faire sauter la taxe, ce qui nécessite un système de taxation pris à un autre niveau.

Seules les déductions fiscales pour prêts hypothécaires sont de compétence régionale, mais une étude CPDT relative à la fiscalité en lien avec l'aménagement du territoire doit analyser les possibilités d'élargissement des outils fiscaux pour résoudre les problèmes de rétention foncière.

Inconvénients de l'augmentation de la densité dans les zones à bâtir.

Les communes risquent de ne plus suivre en termes d'équipements et services à la collectivité (écoles...) s'il y a une forte augmentation du logement. Certaines d'entre elles en viennent à refuser les immeubles à appartements dans leurs centres car l'augmentation de population devient impossible à suivre.

Dans les communes très urbanisées comme Louvain-la-Neuve, toute volonté d'augmentation de densité sur une zone d'habitat attire les promoteurs, mais il n'y aura pas de mixité car c'est la porte d'entrée à la spéculation.

Etude de cas : la ZACC de Wesny, dans la commune de Dison

Il est rappelé que la commune de Dison n'a pas de schéma de structure communale, mais des ordres de priorité ont toutefois été fixées pour la mise en œuvre de ses ZACC.

L'impression des participants est que la détermination des ordres de priorité dans le phasage ne s'est pas faite de façon objective ni dans le sens défini par la commune. L'emplacement des zones à densifier n'est pas celui qu'ils auraient choisi à priori, mais, ne connaissant pas le terrain, ils ne peuvent réellement se prononcer.

Plusieurs critères généraux de phasage sont mis en avant :

- La situation géographique est fondamentale, une ZACC en priorité 1 proche du centre est plus cohérente qu'une ZACC qui en est éloignée.

- La capacité d'équipement des terrains en ZACC (réseau d'égouttage...) détermine la facilité la mise en œuvre.
- La maîtrise foncière des différents terrains constituant la ZACC.
- Les aspects paysagers...

Si les critères découlent d'une réflexion quant au résultat voulu (priorité économique, écologique...), ils sont toujours subordonnés aux spécificités du terrain.

2) Second atelier

Quels risques présente pour vous l'absence d'ordre de priorité en lien avec la densité de l'habitat ?

Un risque évoqué est la dispersion des développements bâtis. A Saint-Georges sur Meuse, commune n'ayant presque plus de zones d'habitat au plan de secteur, une seule ZACC est intéressante car proche d'un noyau d'habitat. Sans phasage, le risque serait de développer d'abord une autre ZACC très étendue, éloignée et proche de l'aéroport de Bierset.

Les communes disposant de grandes disponibilités foncières ont du mal à choisir l'ordre de priorité du phasage.

Dans ces communes rurales, beaucoup de particuliers viennent avec de petits projets dispersés, qu'on ne peut refuser en zones à bâtir, quelles que soit leur situation. Un phasage des terrains constructibles au plan de secteur est donc difficile à imposer.

Si un demandeur est difficile, il intente rapidement un procès. La position d'un propriétaire dont le terrain est gelé est délicate, il subit une perte directe (cas, par exemple, d'héritiers d'un terrain gelé).

Il arrive dans certains cas que la commune (exemple de Beauraing) propose à des propriétaires d'échanger leurs terrains mal situés contre des terrains communaux situés en ZACC, pour densifier où il faut. La Région le permet, mais c'est difficilement gérable financièrement pour la commune.

Le système est jugé infaisable par certains, les propriétaires intentent facilement un procès si on diminue la valeur vénale des terrains.

Une taxation pourrait-elle influencer le phasage des zones à aménager ?

La taxe sur les parcelles inoccupées ne peut jouer si non bâtissable (refus de permis par exemple). Par contre, il est possible de taxer les terrains non bâtis dans les zones 1 des ZACC.

Temporalité du phasage

La temporalité du phasage est difficile à fixer, elle dépend fortement du contexte communal. Il est plus confortable de disposer de 10 années pour urbaniser, un délai de 5 ans est un peu court.

A Braine-le-Comte, les ZACC, nombreuses sur la commune, sont phasées en deux temps, court et moyen terme. Les ZACC en zone 1 doivent être remplies avant de passer aux ZACC en zone 2. Il s'agit d'amener un certain nombre de logements sur la commune, plan très volontariste porté à l'origine par le promoteur du projet et destiné à créer un boom de logements en particulier le

long d'une nouvelle voirie menant du centre à la gare, empruntée par de nombreux navetteurs.

Une densité voulue peut-elle être établie ?

Cela peut se faire soit par rapport à ce qu'on a, en tenant compte d'une évolution démographique, soit de façon volontariste et tabler sur des densités supérieures lorsque des potentialités existent (gare RER, équipements de services...).

A Berloz, une estimation a été faite sur 15 ans : augmentation pour moitié de natifs, pour moitié de personnes venues de communes voisines. Suite à ce constat, une augmentation de 39% de la densité bâtie a été acceptée.

A partir de 35 logements par hectares, la viabilisation des services est envisagée, ce qui rend acceptable une densification des noyaux d'habitat pour les anciens habitants, qui retrouvent commerces et autres services aujourd'hui disparus.

Une difficulté est de définir le périmètre du centre à densifier, de parvenir à se mettre d'accord.

A Saint-Georges-sur-Meuse, certains hameaux à forte densité sont composés de petites maisons mitoyennes, ce qui rend difficile une augmentation de la densité. Une problématique risque d'apparaître si on divise les logements existants dans un but de densification, celle des marchands de sommeil.

La densité a une mauvaise connotation auprès du public, donne l'image de ghetto, de cité. En outre, on parle beaucoup de maisons 4 façades basse énergie.

Il y a aussi le manque de transports en commun, ce qui limite les notions d'accessibilité et la définition de noyaux à densifier sur cette base.

L'importance de laisser du vide dans les urbanisations est mentionnée, les gens y sont attachés. Il est important de ne pas tout urbaniser, même au centre-ville.