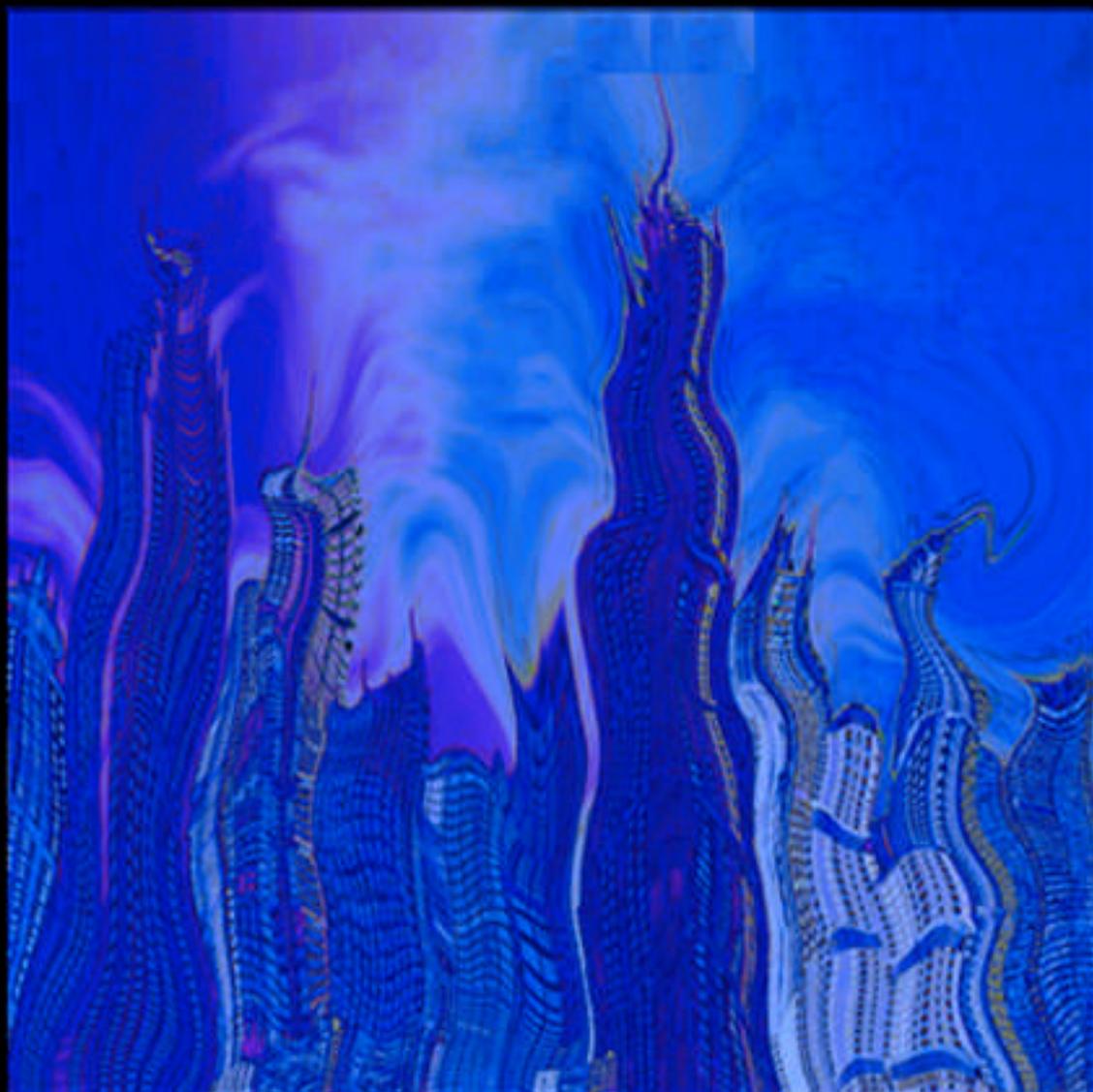


la città liquida

nuove dimensioni di densità urbanistica

a cura di
Bruno Monardo



politecnica


MAGGIOLI
EDITORE

indice	pag.
Introduzione. Epifania della liquidità urbana Bruno Monardo	5
Declinazioni di densità nel divenire urbano Bruno Monardo	9
PARTE PRIMA	
Modelli interpretativi consolidati e forme d'applicazione innovativa	47
Densifier l'Ile-de-France: comprendre et agir Vincent Fouchier	49
Forma urbana tra flussi regionali e uso locale. Esperienze di Smart Growth Claudia Trillo	67
Densità e nuove centralità della Capitale: "Porta di Roma" e altri progetti Bruno Monardo, Carlo Santi	99
Densité urbaine et équité foncière: le cas de la métropole bruxelloise Pierre Laconte	115
Densità e valori immobiliari a Milano Antonio G. C. Pastore	127
PARTE SECONDA	
La dimensione dinamica della densità	143
Connected objects and the senseable city Kristian Kloceckl, Carlo Ratti	145
The study of urban flows density: the Space Syntax experience Tim Stonor	161
Reflections on Space Syntax theories Enzo Falco	173
Modelli di valutazione della densità dinamica nello spazio urbano Giorgio Turchetti	185
PARTE TERZA	
Nuovi orizzonti	205
Densificare o de-densificare per una nuova urbanità? Francesco Karrer	207
La densità è morta. Viva la densità! Bruno Monardo	215



Densité urbaine et équité foncière: le cas de la métropole bruxelloise*

Pierre Laconte

1. Augmenter la densité bâtie à Bruxelles

Les 20 arrondissements de Paris Intra Muros couvrent 87.000 hectares (105 en y incluant les deux bois) et accueillent 2,2 millions d'habitants. Les 19 communes de Bruxelles couvrent 160.000 hectares, soit presque le double, et en accueillent moins d'un million de population accrue.

Il y a donc place pour une densité de population accrue. Celle-ci devrait pouvoir être obtenue notamment par:

- la résorption de friches industrielles en usages mixtes à dominante logement, notamment au nord du pentagone et dans d'autres quartiers proches du centre;
- la diversification de quartiers aujourd'hui mono fonctionnels bureaux, notamment en reconvertissant des bureaux anciens en appartements;
- la réduction de l'espace aujourd'hui attribué à des fonctions à très faible valeur ajoutée, même dans des lieux très proches du centre (stockage de gravier le long du canal à 300 m. du centre d'affaires, alors qu'à Copenhague ou Bilbao par exemple de tels espaces sont aujourd'hui hautement valorisés), ou au stationnement à ciel ouvert utilisé par des navetteurs «ventouses».

2. Immeubles-tours et paysage urbain

Les pressions actuelles en faveur de l'autorisation de nouvelles tours au gré des demandes rappellent celles des années soixante.

La Loi de 1962 (voir annexe) a encouragé l'écrémage des sites par îlot, au bénéfice du premier demandeur, et au détriment des autres. Cela a produit des ensembles massifs comme ceux du Sheraton ou du Martini Place Rogier, qui ont rompu l'équilibre de cette Place, la tour Monnaie, qui a remplacé l'Immeuble des Postes, classé, la Place de Dinant ou la Tour AG., sans aucune maîtrise du paysage urbain.

Le grand architecte Victor Horta souhaitait une tour en haut du Boulevard Botanique, dans l'axe exact du Boulevard, comme pendant de la Basilique (et sur terrain public!). La tour de la rue de l'Astronomie réalisée presque au même endroit est, par opposition, un exemple négatif pour la perspective.

Pierre Laconte

Les tours jumelles du square de Meeus se situent par contre harmonieusement dans la perspective aboutissant à la Gare de Luxembourg et auraient pu être complétées par d'autres tours, situées dans le même axe, de part et d'autre de la Gare.

Dans divers quartiers bruxellois la première moitié du vingtième siècle a permis des espaces tels le square Armand Steurs et sa rangée d'immeubles hauts, les immeubles hauts de l'Altitude Cent ou l'immeuble qui termine la rue de la Loi, face au cinquantenaire, et dont le pendant n'a malheureusement pas été construit.

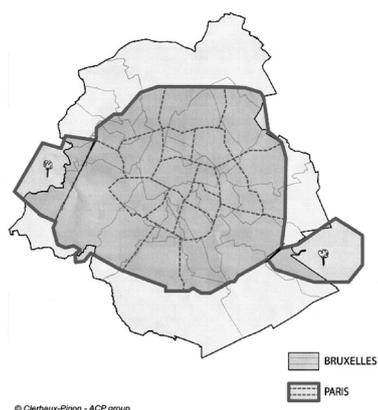
La différenciation de l'espace urbain peut parfaitement faire l'objet d'un plan directeur d'urbanisme (« urban design »), à l'instar du plan de structure de Bruges.

3. Pistes d'action

Dans un « urban design » à densité variable, comment répartir équitablement les droits fonciers et donc les plus-values foncières ?

3.1 Une des solutions avancées est le transfert de droits de bâtir

Ce mécanisme permet à un propriétaire l'édification d'immeubles de forte densité et en hauteur, mais uniquement s'ils sont prévus au plan d'urbanisme, et uniquement en achetant des droits compensatoires à des propriétaires voisins dont la propriété est pour des raisons d'ur-



1. Dimension comparée de Paris et Bruxelles.



2. Le Parlement Européen.



3. Rue de la Loi.

Densité urbaine et équité foncière: le cas de la métropole bruxelloise



4.
*Vue aérienne
de la Métropole
bruxelloise.*

5.
*Bruxelles, la zone
avec le Parlement
de l'Union Européenne*



banisme ou de conservation du patrimoine maintenue à une densité faible. L'utilisation systématique de ce mécanisme a permis à la Ville brésilienne de Curitiba (www.ippuc.org.br) de réaliser une alternance d'avenues majestueuses et de zones à faible densité ainsi que de nombreux parcs. Son maire, l'architecte Jaime Lerner a été réélu plusieurs fois et est devenu ensuite Gouverneur de l'Etat de Parana et Président de l'Union internationale des architectes. La condition indispensable au succès des transferts est que le plafond légal de densité considéré comme un droit acquis, c'est à dire le point au départ, soit suffisamment bas pour justifier des transactions. A titre d'exemple, le Coefficient d'Occupation du Sol de 1 a été le plafond légal de densité à Paris pendant longtemps. Une alternative bruxelloise serait de prendre pour droit acquis le COS de la situation existante. La Ville de Milan prône actuellement la création d'une «Borsa dei diritti».

Pierre Laconte

3.2 Les droits de bâtir sont par ailleurs une matière taxable, à Bruxelles comme partout ailleurs

Cette taxation pourrait être mise en œuvre dans le cadre de «charges d'urbanisme» («raisonnables et proportionnelles»). Un bonus particulier pourrait être accordé au demandeur qui introduit volontairement du logement dans son projet, alors que le plan d'affectation des sols ne l'y oblige pas. Mieux encore un impôt foncier portant séparément sur la valeur du sol et la valeur des bâtiments pourrait être établi par la Région dans le cadre des compétences accordées par la loi spéciale de 2001 (appliqué à Harrisburg, Pennsylvanie – voir www.landlabour.org). Une rétrocession partielle aux communes serait à prévoir.

Dans tous les cas il s'agit de taxer les plus-values sur une base annuelle et à partir de la valeur vénale estimée en fonction de la localisation et non plus du revenu fictif. Ce serait un substitut à une péréquation du «revenu cadastral», qui serait inutilement coûteuse et politiquement illusoire. La taxation des plus-values foncières au moment d'une vente d'immeuble est par contre un système pervers, puisqu'il encourage la rétention et donc la rareté et la hausse des prix.

Dans la même ligne de pensée la Mairie de Londres prône la «Land Value Taxation» ou «Location Benefit Levy» (www.landvaluetax.org). Il est à noter que le processus d'élaboration d'un «urban design» maîtrisé peut se faire d'autant plus facilement en concertation avec les propriétaires intéressés qu'il y a plus d'équité et de transparence dans l'attribution des plus-values.

Dans le cas du quartier européen de Bruxelles c'est vers une forte augmentation de la densité que la Région de Bruxelles-Capitale s'est orientée, sans prévoir de taxation additionnelle. Le concours d'urbanisme de la rue de la Loi a été remporté en mars 2009 par l'Atelier Christian de Portzamparc (Paris). Celui-ci a choisi de mettre l'essentiel des densités additionnelles sur des terrains appartenant aux institutions européennes, qui semblent donc devoir être le principal bénéficiaire des plus-values.

3.3 Enfin l'équité foncière peut se réaliser par des règlements généraux d'urbanisme, telles que celui de Berlin

Celui-ci peut être considéré comme un modèle d'«urban design» de capitale. La maîtrise de la densité et des gabarits a recréé à Berlin en quinze ans, à l'emplacement du mur, un centre ville riche en perspectives classiques et en diversité, tout en respectant la trame du Plan ancien. Les immeubles de bureaux du centre doivent obligatoirement comprendre 20% au minimum d'habitat, ce qui a engendré une animation inégalée en soirée et des sites résidentiels recherchés (vues sur *Unter den Linden*). Le Règlement régional d'urbanisme bruxellois (www.rru.irisnet.be) constitue un pas dans la même direction.

Densité urbaine et équité foncière: le cas de la métropole bruxelloise



4. Futur siège des Sommets européens.

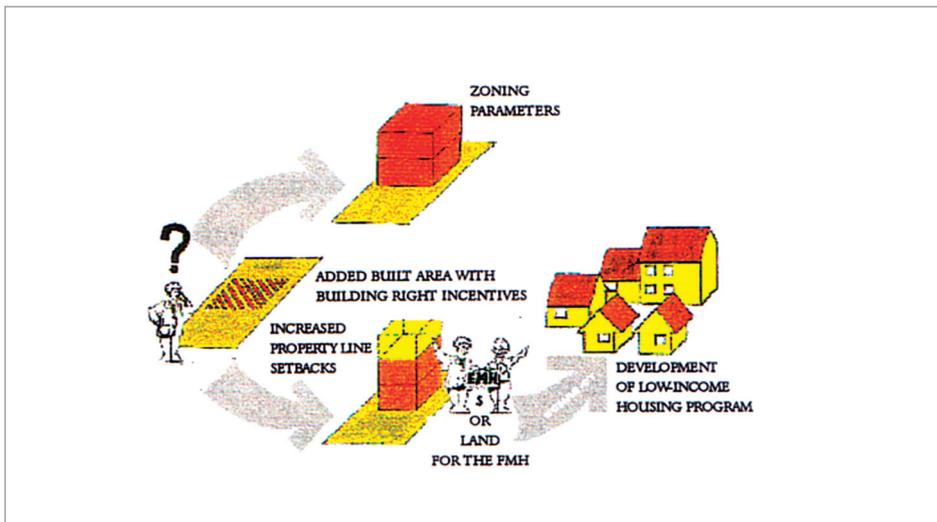
5. Future esplanade du Berlaymont.



Pierre Laconte



6. *Projet de densification primé (Portzamparc mars 2009).*



7. *Mecanisme d'egalisation fonciere de l'IPPUC Curitiba. Le diagramme montre comment les droits de construire peuvent être acquis par les propriétaires de terrains destinés à une utilisation intensive, auprès de propriétaires de terrains destinés à une utilisation faible..*

4. Annexe: la Loi de 1962

4.1 Une machine à surproduire des espaces de bureaux et à miter les campagnes

La Loi organique de l'Aménagement du Territoire du 29 mars 1962 a été votée en quelques mois, à la suite d'une stratégie d'acteurs du secteur de la promotion immobilière particulièrement efficace. Ce fut une loi faite par les promoteurs pour les promoteurs. Quarante cinq ans après sa promulgation, l'impact qu'elle eut sur les villes (surproduction de bureaux) et les campagnes (mitage) reste considérable.

La structure urbaine de la Belgique est constituée pour l'essentiel d'un chapelet de villes distantes d'environ 30 kilomètres, étape quotidienne des caravanes de marchands au moyen âge. Au 19^e siècle cette structure s'est renforcée avec le développement du réseau de chemins de fer et surtout, depuis 1869, par les abonnements sociaux destinés à permettre aux travailleurs de se déplacer quotidiennement vers les centres d'emploi des grandes villes sans devoir se délocaliser vers des "banlieues rouges". Le renouvellement urbain se faisait traditionnellement par des reconstructions individuelles autorisées par des permis de bâtir accordés par les autorités communales parcelle par parcelle (sauf exceptions majeures inspirées par les lois haussmanniennes d'expropriation par zone, telles le voûtement de la Senne à Bruxelles en 1867 et le Plan de boulevards de 1876, inspiré par le Roi Léopold II – voir par ailleurs). Plus récemment, le système de la double autorisation, par la commune et par le fonctionnaire délégué de l'Etat, visait à maintenir un équilibre entre les décisions communales et les intérêts plus larges représentés par l'Etat. Cet équilibre a été profondément modifié par la Loi organique du 29 mars 1962, tant au niveau des villes qu'au niveau des campagnes.

Cette loi n'est pas seule en cause. Par les importantes subventions qu'elles accordaient aux implantations périphériques, les lois d'expansion régionale ont entraîné dès 1959 un effet de délocalisation des activités par rapport aux villes existantes. À partir de 1965, le programme autoroutier sans péage, financé hors budgets par le recours à des emprunts garantis par l'Etat et 'adossés' à des péages fictifs, de même que la déductibilité fiscale des kilomètres parcourus en voiture à fins professionnelles, ont été des incitations directes à une augmentation de la distance entre lieu de résidence et lieu de travail et à l'éparpillement urbain. La « Loi De Teye » encourageait par ailleurs l'urbanisme pavillonnaire (constructions dispersées, d'un maximum de 80 m²).

4.2 Des dispositions favorables à la promotion de bureaux

La Loi de 1962 contenait plusieurs dispositions uniques au monde, dont l'article 25, qui accordait au propriétaire possédant en superficie la moitié d'un territoire déterminé, par exemple un îlot (parfois moins), le droit d'être chargé de son aménagement, avec bénéfice du droit d'expro-

Pierre Laconte

priation. Ceci revenait à instaurer un droit d'expropriation privé. Cet article a été très largement utilisé sous la forme de plans particuliers d'aménagement remplaçant un îlot et ses parcelles par une tour et son socle.

L'article 55 permettait au demandeur de permis non satisfait par la décision du fonctionnaire délégué (agissant au nom de l'Etat), d'introduire un recours auprès de la Députation permanente du Conseil provincial (un pouvoir local élu). La loi introduisait donc un appel du candidat constructeur contre la décision du pouvoir supérieur, auprès d'un pouvoir subordonné, de surcroît proche de l'électeur. Il n'est donc pas étonnant que, dans le cas de Bruxelles et du Brabant notamment, quelque cinquante pour cent des recours aient été accueillis favorablement. On a assisté à une transformation rapide de nombreux îlots, multifonctionnels et d'architecture diversifiée, en autant de tours et de barres à destination monofonctionnelle et d'architecture stéréotypée, favorisant la construction industrialisée, moins coûteuse à réaliser mais non pour autant moins coûteuse à acquérir et à entretenir. On les retrouve dans divers quartiers centraux, notamment autour des gares.

La surproduction d'espaces de bureaux a durablement affecté le marché et empêché une rentabilité de même niveau que celle des villes étrangères comparables, ce qui a rendu le recours à une architecture de qualité encore plus risqué qu'ailleurs et contribue à expliquer la médiocrité de l'architecture de bureaux bruxelloise.

En ce qui concerne les centres historiques, l'émergence d'immeubles disproportionnés par rapport aux îlots voisins a créé des précédents qui ont entraîné un mécanisme de destruction en chaîne. Par exemple, à quelques pas de la Grand-Place de Bruxelles, rue de la violette et rue de l'étuve: l'autorisation de construire un immeuble de bureaux, d'une densité plusieurs fois supérieure à celle du voisinage, comportait en germe la destruction des îlots voisins, rue des chapeliers, rue des brasseurs, etc. La démolition effective s'est poursuivie sur trente ans, jusqu'à ce que le Ministre décide en 2001 de classer les quelques immeubles restants (illustration).

Il est à noter que la très faible fiscalité immobilière, notamment sur les immeubles inoccupés encourage l'acquisition d'immeubles en vue de leur démolition après plusieurs années de pourrissement intentionnel. Assez paradoxalement, la Loi de 1962, inspirée de la ville américaine, a mis en place des instruments de 'los-angelisation' dont ne disposent pas les promoteurs américains, en particulier l'expropriation « pour cause d'utilité privée ». La fiscalité immobilière y est également beaucoup plus élevée, que les immeubles soient occupés ou non.

Il est à noter que la même année 1962 en France la Loi Malraux introduisait la notion de "secteurs urbains sauvegardés" (il y en a une centaine actuellement). Les dispositions décrites ci-dessus, l'expropriation privée en particulier, étaient surtout pensées en fonction de Bruxelles.

Densité urbaine et équité foncière: le cas de la métropole bruxelloise

C'est dans cette ville que ses effets ont été les plus spectaculaires. Parmi les projets de transformation spéculative d'îlots entiers dans d'autres villes, citons l'Europa Center d'Ostende, l'hôtel Astrid à Anvers et l'ensemble des Chiroux à Liège.

4.3 Dispositions favorisant le mitage des campagnes

Tout aussi importants ont été les effets de la même loi sur la prolifération de lotissements dans les campagnes. L'article 55 permettant le recours à l'autorité provinciale pour l'obtention du permis de lotir et son application généreuse ont permis le 'mitage' de nombreuses zones d'intérêt paysager reconnues par les études du Ministère des Travaux Publics. En outre, l'article 37 accordait sous certaines conditions une indemnité au cas où une interdiction de bâtir ou de lotir mettait fin à l'usage auquel le bien concerné était "normalement destiné". Bien que cet article n'ait été appliqué qu'une trentaine de fois, la menace de son application a été un adjuvant puissant au bénéfice des demandeurs de permis dans leurs contacts avec les fonctionnaires délégués. Enfin au niveau des plans de secteur, au nombre d'une cinquantaine, la faible protection de l'espace à usage agricole a permis la multiplication de zones d'habitat et de zones d'extension d'habitat toujours plus éloignées des villes et entièrement dépendants de l'automobile.

Mais l'excitation de la demande pour des lotissements en grande périphérie se situait en amont, par la création d'infrastructures routières, la déductibilité fiscale des kilomètres parcourus en voiture et la multiplication des zonings industriels à la suite des lois d'expansion régionale, et plus récemment des business parks. La surabondance des emplacements de parking aux lieux d'emploi, exigés par des circulaires administratives, ont également encouragé les lotissements dans les espaces ruraux uniquement accessibles par l'automobile. En effet, la disposition d'un emplacement de parking au lieu du travail est le facteur le plus déterminant du choix modal en faveur de l'automobile.

4.4 Maintien de quartiers à échelle humaine

Malgré les effets négatifs internationalement reconnus de la Loi de 1962 sur le centre des villes belges, en particulier Bruxelles, il n'en reste pas moins que les quartiers à l'échelle humaine restent nombreux et prospères dans ces mêmes villes, y compris à Bruxelles. On les retrouve dans tout l'espace bâti de la ville traditionnelle. Leur maintien résulte souvent d'une action des comités locaux groupés dans l'Association Inter-environnement, le BRAL et l'Atelier de recherche et d'actions urbaines, un organe de pression animé par le sociologue René Schoonbrodt. Ils encouragent la mobilité de courte distance et le sentiment d'identité. Une typologie portant sur 99 quartiers a été établie par l'Université flamande de Bruxelles (VUB). La fonction d'observatoire permanent de ces quartiers, notamment des cheminements qui les traversent, des 'dents creuses' et autres chancre (volontiers masqués par des panneaux publicitaires), des

Pierre Laconte

friches résultant de plans non réalisés, d'immeubles dégradés et d'espaces de stationnement sauvage à ciel ouvert, pourrait aisément faire systématiquement partie des comités comme aiguillon de l'activité communale, au même titre que la sécurité des habitants. Les plans de quartiers utilisent le parcellaire existant, qui permet d'attirer les petites entreprises et les immeubles à usage mixte, autant que l'habitat. Ce principe existe et fonctionne par exemple à Copenhague. Le maintien obligatoire du parcellaire permet en outre une construction/reconstruction graduelle et échelonnée dans le temps.

Le succès tant commercial que résidentiel de quartiers tels que celui de la place du Châtelain à Ixelles, où le stationnement est pourtant difficile, confirme l'intérêt de ce type d'aménagement.

Les effets négatifs de la Loi organique se retrouvent dans les dispositions et pratiques régionales qui ont pris sa succession. Chaque commune, croyant s'attirer les faveurs des électeurs propriétaires de terrains, veut toujours davantage de lotissements, de zonings industriels, de business parks, etc. ■

Notes

- * Version mise à jour de l'article de P. Laconte dans A+ Architecture urbanisme design arts plastiques, Bruxelles, juin 2002
- 1 «La loi de 1962» dans: P.Laconte (dir.), Editions du Certu, Centre d'études sur les réseaux de transport, l'urbanisme et les constructions publiques, Collection Débats, Ministère de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement durable, Lyon, Septembre 2007.

Urban density and land rents equity: the case of Brussels metropolis

The Brussels Capital City-Region is not a compact city. Its hinterland is located in the Flemish and Walloon regions, whose income is not shared with Brussels. Increasing compactness is needed but does not mean putting high-rise buildings at random, their external costs being left to the public sector.

The Haussmann developments in Paris or their equivalent in central Berlin did unify the maximum built space per plot, therefore equalising land rents. In Curitiba, Brazil, the same equalisation was achieved by setting a overall low building allowance and letting the owners buy development rights if they wanted to build high-rises.

In Brussels the latest policy has been to let owners build high-rises in some parts of the European quarter (rue de la Loi), without having to pay for that privilege.

The winning entry to the 2009 planning competition, by Atelier Christian de Portzamparc (Paris) puts most of the new high-rise office buildings needed by the European institutions on plots already owned by them, making them the main beneficiaries of the volume increase made possible by the new policy.

The Belgian Town and Country Planning Act (Loi organique de l'Aménagement du Territoire et de l'urbanisme) of 29 March 1962 was the result of a particularly effective developers' strategy. It can be considered as a law made by developers for developers. Forty years on, time has perhaps come to examine its impact on Belgium's cities and countryside. The later decrees and ordinances by the regions were largely inspired by it and could be the subject of a separate study. So would the comparison with planning laws of other countries such as the UK 1947 Town and Country Planning Act.

The traditional urban structure of Belgium consists essentially of a string of cities, about 30 km apart, equal to a day's journey for the merchant caravans of medieval days. In the 19th century this structure was reinforced by the development of inter-city rail networks and, in particular since 1869, by low cost season tickets enabling workers to commute daily to their jobs in the larger cities so avoiding the emergence of "red suburbs". Renewal of the housing stock happened through individual constructions authorised plot by plot by the local authorities (with a few major exceptions such as the large-scale expropriation of the old centre of Brussels, inspired by the Haussmann laws in France, the vaulting over of the River Senne and Victor Besme's Road Masterplan). After the Second World War a system of double authorisation was introduced (local authority and delegate of the state) in view of maintaining a balance between the municipal level decisions and the broader interests represented by the State. This balance was deeply modified by the Law of 1962, both in cities and in rural areas as will be shown hereafter.

It has to be noted that several other laws helped reinforce the State versus the local authorities. The regional development laws granted major subsidies to industrial and housing projects in peripheral areas and accelerated the movement of exodus from existing cities. Introduced in the sixties the toll-free motorway programme, financed through state-guaranteed loans 'backed' by fictitious tolls, have been direct incentives to increasing the distance between home and work and to urban sprawl. ■