



AVIS

**Projet d'ordonnance relatif au Bureau
bruxellois de la planification**

&

**Projet d'ordonnance modifiant l'ordonnance
du 20 juillet 2005 relative à la Société
d'acquisition foncière et créant la Société
d'aménagement urbain**

20 novembre 2014

Demandeur	Ministre-Président Rudi Vervoort
Demande reçue le	14 octobre 2014
Demande traitée par	Commission Aménagement du territoire - Mobilité et Commission Economie - Emploi - Finances - Fiscalité
Demande traitée le	20 octobre 2014 et 4 novembre 2014
Avis rendu par le Conseil d'Administration le	20 novembre 2014
Remarques	Prolongation de délai accordée

Préambule

L'accord de Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 2014-2019, dans le but d'une plus grande efficacité, prévoit de rationaliser, notamment, les structures liées à l'aménagement du territoire. Les deux projets d'ordonnance soumis au Conseil viennent concrétiser cet engagement.

Le projet d'ordonnance relatif au Bureau bruxellois de la planification (BBP) vise à rassembler dans une nouvelle structure publique les acteurs publics en charge de la connaissance socio-économique et de la planification territoriale à Bruxelles. Le Bureau bruxellois de la planification, OIP de type B, est créé à cet effet.

Le projet d'ordonnance modifiant l'ordonnance du 20 juillet 2005 relative à la Société d'acquisition foncière et créant la Société d'aménagement urbain (SAU) vise à créer un opérateur de développement public chargé de mettre en œuvre les orientations stratégiques de développement en acquérant et en urbanisant des terrains. La Société d'aménagement urbain, ancienne Société d'acquisition foncière (SAF) dont l'objet social a été étendu et les organes de gestion élargis, va jouer ce rôle.

Le 20 octobre, lors d'une séance conjointe des membres de la Commission Economie-Emploi-Finances-Fiscalité, de la Commission Aménagement du territoire-Mobilité du CESRBC et des membres de la Commission régionale de développement, une représentante du Ministre-Président est venue présenter les deux projets d'ordonnance et répondre aux questions.

Avis

L'avis du Conseil quant à cette réforme des structures publiques liées à l'aménagement du territoire se décline en trois parties.

La première partie se penche sur le principe même de cette réforme, de manière générale.

La deuxième partie reprend des considérations centrées sur le Bureau bruxellois de la planification, chargé du volet stratégique.

La troisième partie est consacrée aux considérations relatives à la Société d'aménagement urbain, chargée du volet opérationnel.

1. Considérations générales

Il est stipulé dans la Déclaration de politique régionale bruxelloise (DPR) que *« la vision est une condition nécessaire au développement urbain. Elle nécessite une fois élaborée de se donner les moyens de sa mise en œuvre. Il est, en effet, essentiel de déterminer, en fonction du contexte urbain et des données prévisionnelles, les initiatives à prendre à court, moyen ou long terme, et de coordonner l'action de tous les acteurs publics pour qu'ils fonctionnent en synergie, en dépit de la complexité institutionnelle qui peut caractériser le contexte bruxellois »*.

Les deux projets d'ordonnance soumis au Conseil viennent concrétiser cette volonté du Gouvernement. La vision globale doit, en effet, pouvoir être construite sur base de différentes données (statistiques, études, ...) cohérentes et sur l'expertise mutualisée des divers acteurs. La mise

en œuvre des orientations stratégiques et règlementaires qui découleront de cette meilleure connaissance socio-économique doit être facilitée.

Le Conseil souscrit entièrement à la nécessité de développer cette vision globale via de meilleures synergies, collaborations entre les différents acteurs régionaux en lien avec l'aménagement du territoire.

Sur la méthodologie proposée pour atteindre cette vision globale et sa mise en œuvre, **le Conseil** formule, par contre, les interrogations et considérations suivantes.

1.1 Lien entre les deux volets de la réforme

La DPR parle d'une plate-forme territoriale avec deux entités distinctes : « *La coordination passera par un rapprochement physique de ces deux structures au sein d'un même lieu et la mise en place d'une plate-forme de coordination et de concertation entre les deux structures* ». **Le Conseil** constate que les deux projets d'ordonnance ne font pas mention explicite de ce lien qui doit exister entre, d'une part le volet stratégique (BBP) et d'autre part, le volet opérationnel (SAU). Or, pour **le Conseil**, l'articulation des deux pans est indispensable pour donner sens à la réforme.

Lors de la présentation des deux projets d'ordonnance aux membres du Conseil, la représentante du Ministre-Président a expliqué que la coordination entre les deux entités se fait, en partie, au niveau des projets : il s'agit d'une logique de gestion de projets. **Le Conseil** s'étonne que cette logique soit choisie étant entendu que l'objectif visé par la réforme est de développer une vision globale et stratégique du développement territorial. La coordination doit donc davantage se faire à un niveau supérieur à celui de projets individuels. En outre, **le Conseil** constate qu'il n'est pas explicitement fait mention de cette logique de projets dans les textes qui lui ont été soumis.

1.2 Budget

Le Conseil constate qu'aucune information sur l'impact budgétaire de cette réforme n'est fournie. **Le Conseil** estime pourtant que, même si des économies d'échelle pourront être réalisées, cette réforme aura des conséquences budgétaires en termes d'infrastructures (rapprochement physique) et de personnel (changement de statut, augmentation du cadre du personnel ?, ...).

1.3 Commissaires du Gouvernement

Le Conseil s'interroge quant au rôle des Commissaires du Gouvernement. En effet, tant dans le Comité de gestion du BBP que dans le Conseil d'administration de la SAU, le Gouvernement est représenté par 8 membres sur 12. **Le Conseil** ne voit donc pas comment un Commissaire de Gouvernement irait faire un recours devant le Gouvernement pour une décision que celui-ci a lui-même prise à travers ses représentants.

2. Considérations générales relatives au Bureau bruxellois de la planification

Le Bureau bruxellois de la planification se voit attribuer trois missions avec pour chacune d'elle, une direction :

- assurer le suivi, le traitement, l'analyse et la coordination de la collecte des données de la Région - Direction statistique et analyse (article 3 et 4§1) ;
- assurer la préparation des missions réglementaires et stratégiques de la planification territoriale - Direction développement territorial (article 3 et 4§2) ;
- participer à la politique foncière régionale - Direction patrimoine immobilier (article 3 et 4§3).

Lors de son audition, la représentante du Ministre-Président a également précisé que la réalisation de données prévisionnelles serait assurée.

2.1 Missions du Bureau bruxellois de la planification

2.1.1 Mission de statistique et d'analyse de données

La Direction statistique et analyse comprend deux entités : d'une part, l'IBSA et d'autre part, un service regroupant les différents observatoires sectoriels.

Concernant le regroupement des différents observatoires, **le Conseil** est conscient qu'une vision transversale de l'ensemble des données en lien avec l'aménagement du territoire est indispensable pour construire une vision globale.

Le Conseil ne peut toutefois marquer son accord sur la privation des OIP et de l'Administration de leur outil de veille et d'analyse respectif : la « délocalisation » des observatoires sectoriels de leur structure d'accueil actuelle risque de déboucher sur une moins-value pour chacun d'entre eux. Un lien fort doit rester entre l'Observatoire et l'organisme dont il est issu, y compris *a fortiori*, le cas échéant, avec son Comité de gestion.

Le Conseil estime donc qu'un renforcement des collaborations entre ces différents observatoires doit effectivement être opéré mais que celui-ci ne doit pas forcément passer par un rapprochement physique.

Le Conseil propose la solution alternative suivante : cette synergie pourrait voir le jour en maintenant un institut de statistique (IBSA) répondant aux prescrits européens, en laissant les observatoires et bureaux de planification proche de leur source d'informations, tout en créant des conventions de dialogue, de partenariats et de transferts de données systématisés dont le BBP pourrait être le chef d'orchestre, et qui rassemblerait régulièrement tous les producteurs/analyses de données (en ce compris les universités).

La mise en place d'un portail de bases de données régionales (qui recenserait à la fois tous les chiffres disponibles (y compris SPF), mais également toutes les études, et ce compris les productions des différents bureaux et observatoires) semble à ce titre un élément indispensable pour une gestion efficace et cohérente des données.

Cela permettrait également de maintenir le lien entre les tâches opérationnelles et celles de collecte d'information, dont l'interdépendance constitue, aux yeux du Conseil, une garantie d'efficacité et de fiabilité.

Le Conseil souhaite, par ailleurs, que la vision transversale promue par le Gouvernement soit élargie à la dimension métropolitaine. Ceci implique des accords de coopération avec les autres niveaux de pouvoir.

2.1.2 Mission de préparation des missions réglementaires et stratégiques de la planification territoriale

Une partie de cette mission sera reprise par l'actuelle Direction étude et planification du Service public régional de Bruxelles (SPRB) et une partie de l'agence de développement territorial (ADT). **Le Conseil** estime que le projet d'ordonnance n'est pas suffisamment clair sur les missions de l'ADT transférées vers la nouvelle Direction du développement territorial du BBP. **Le Conseil** s'interroge sur le sort réservé aux missions et au personnel non transférés au BBP.

2.1.3 Mission relative à la politique foncière régionale

Le Conseil s'interroge sur le choix d'intégrer au BBP une partie des missions de la Régie foncière étant donné qu'il ne s'agit pas du même type de métier que les deux autres missions dévolues au BBP.

En outre, **le Conseil** estime plus pertinent d'intégrer tous les aspects liés au foncier et biens immeubles (publics et privés) au sein d'une même structure, en vue d'optimiser l'utilisation des ressources (en intégrant par exemple la notion d'occupation temporaire de certains biens ou terrains, ...).

En fusionnant l'actuelle SAF et la Régie foncière régionale dans son ensemble, le Gouvernement se doterait d'un outil de gestion des réserves foncières appartenant à la Région en tant que tel. Dans un tel cadre, il convient toutefois de vérifier si la question des biens publics au sein d'une structure déconsolidée est possible.

2.2 Tutelle du Bureau

L'article 5 du projet d'ordonnance précise que la tutelle du BBP revient au Ministre-Président.

Pour l'avenir, **le Conseil** estime que cette tutelle doit être également partagée avec le(s) Ministre(s) en charge de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. L'ordonnance doit être modifiée en ce sens.

2.3 Comité de gestion (voir article 13 §2)

Le Conseil se réjouit que les interlocuteurs sociaux soient, ici, associés en amont des décisions du Gouvernement en matière de développement du territoire.

Afin de garantir une représentation de l'ensemble de ses composantes dans ce Comité de gestion, **le Conseil** demande que 3 représentants des organisations représentatives des employeurs et 3 représentants des organisations représentatives des travailleurs soient prévus (à la place de 2 et 2).

Par ailleurs, **le Conseil** s'interroge sur l'opportunité d'intégrer un certain nombre d'experts indépendants au Comité de gestion.

2.4 Considérations de forme

Le Conseil constate que l'article 8 prévoit la règle linguistique qui est de 1/3-2/3. Il attire, toutefois l'attention sur le fait que le commentaire des articles parle, quant à lui, d'une parité linguistique. Il demande donc que ce dernier soit corrigé.

En outre, **le Conseil** se demande, si les règles linguistiques prévues pour le fonctionnaire dirigeant, le fonctionnaire dirigeant adjoint, les Président et Vice-Président du Comité de gestion doivent être écrites dans l'ordonnance.

Le Conseil a noté, encore, certaines coquilles dans le projet d'ordonnance :

- à l'article 10, il faut renvoyer à l'article 7 et non à l'article 7.3.
- à l'article 28, ne s'agit-il pas de l'article 9, §2, 4° plutôt que l'article 9, 4^{ème} alinéa, 3° ?
- l'article 29 renvoie à l'article 25, §5 du COBAT, or dans cet article, il n'est pas fait mention de l'Administration.
- à l'article 32, il faut remplacer « Bureau Bruxellois du Planification » par « Bureau Bruxellois de la Planification ».

3. Considérations générales relatives à la Société d'aménagement urbain

3.1 Déconsolidation et opérationnalisation

Le Conseil rappelle qu'en 2005, la SAF a été créée afin d'acquérir des biens appartenant à la SNCB tout en évitant l'endettement régional en pratiquant une déconsolidation. Celle-ci visait à construire une entité dont le degré d'indépendance assez large permettrait de considérer son endettement éventuel comme étant hors périmètre budgétaire au sens du SEC1995 européen.

Aujourd'hui, ce montage auquel les Régions et les Communes - sans doute aussi le Fédéral - ont fait appel, est dans le collimateur d'Eurostat, passé entre-temps à une norme SEC2010. **Le Conseil** invite donc la Région à la plus grande prudence étant donné qu'il apparaît dans le projet d'ordonnance qu'un des paramètres relatifs à la déconsolidation semble ne pas être respecté : particulièrement en plaçant une majorité de « représentants des Ministres » (8 sur 12) dans le Conseil d'administration de la SAU. Au contraire, le modèle paritaire de Citydev - effectivement déconsolidé - paraît être plus à même de garder ce degré d'indépendance réclamé par l'Europe.

Pour **le Conseil**, une solution plus rapide et moins complexe est d'opérer un rapprochement stratégique et opérationnel (qui mènerait à terme à une fusion) de l'actuelle SAF avec Citydev. En effet, ces deux institutions sont déconsolidées, actuellement ; Citydev détient une partie du capital de la SAF ; la SAF a acquis des terrains qu'il convient de développer en vue d'installer des entreprises et des habitants dans des quartiers mixtes. **Le Conseil** estime que Citydev dispose des compétences internes, des moyens humains et d'une expérience pertinente en matière de maîtrise foncière, de développement de projets immobiliers et de collaboration avec d'autres opérateurs régionaux (SLRB, SRIB, Port de Bruxelles, ...) qui permettrait d'épargner la création d'un nouvel organisme et de ne pas engendrer de surcoûts importants.

Dans un tel modèle, le Gouvernement :

- confie à cet organisme un travail d'inventaire des propriétés appartenant à tous les Organismes relevant de la Région (et si la volonté politique est suffisante, aux communes, aux CPAS, aux SISP...);
- charge cet organisme du suivi des opérations relatives à l'application du droit de préemption ;

- charge également cet organisme de procéder au pilotage de toute nouvelle acquisition par la Région ou par un des organismes dont elle a la tutelle ; ce pilotage doit surtout conduire à procéder aux arbitrages pour éviter que la concurrence entre organismes publics n'aboutisse à des surenchères entre institutions dépendant de la Région.

Cet outil devra également procéder à l'inventaire des terrains disponibles et proposer au Gouvernement les initiatives appropriées pour assurer la mobilisation et le développement des réserves foncières.

Il convient également de veiller à ce que le recours à des structures déconsolidées, qui a l'avantage de permettre une politique volontariste d'investissements publics, n'aboutisse pas à faire primer la nécessaire exigence de rentabilité marchande sur la recherche de l'intérêt général (qui demeure le fondement même de l'intervention publique) mais réalise un juste équilibre entre ces deux objectifs.

De manière générale, pour **le Conseil**, la mise à disposition du foncier doit s'opérer d'une façon telle que l'imputation foncière soit minimisée dans le coût final des opérations ; le secteur privé peut également être sollicité pour assurer la réussite des opérations sur base de règles claires et transparentes (définition de programme, viabilisation, mise en lots, encadrement des PPP, vente avec cahier de charge, le cas échéant sous la forme d'emphytéose).

3.2 Missions de la SAU

Si le Gouvernement ne suit pas l'avis du Conseil relatif au rapprochement stratégique et opérationnel de l'actuelle SAF et de Citydev, alors **le Conseil** attire l'attention sur les points suivants :

- le projet d'ordonnance reste trop évasif sur les missions de la SAU, notamment le rôle d'assembler qui semble lui être dévolu et qui ne transparaît pas dans le texte ;
- les relations entre la SAU et Citydev doivent être clarifiées afin que les rôles de chacune de ces entités soient identifiés de manière explicite.
- **le Conseil** insiste en particulier sur la nécessité de sauvegarder la place de l'activité économique dans la Région et celle de permettre à la classe moyenne d'habiter la Région, si possible à proximité des opportunités d'emplois qu'offre celle-ci.

Une attention particulière doit donc être portée à la maîtrise des valeurs foncières disponibles pour le développement de l'activité économique.

3.3 Composition de la SAU

Si le Gouvernement ne suit pas l'avis du Conseil relatif au rapprochement stratégique et opérationnel de la SAF et de Citydev alors **le Conseil** souhaite qu'une représentation de l'ensemble des composantes des interlocuteurs sociaux (3 représentants des organisations représentatives des employeurs et 3 représentants des organisations représentatives des travailleurs) soit prévue dans le Conseil d'Administration.

4. Remarques finales

- **Le Conseil** souligne que la réalisation de nombreux projets (OTAN, Gare de l'Ouest, Prisons, Casernes, ...) dépend de négociations qui doivent s'ouvrir avec le Gouvernement fédéral et/ou des institutions sur lesquelles il a la tutelle. Une négociation globale devrait être menée en invitant les autorités fédérales à prendre en compte la nécessité de libérer sans tarder les

espaces disponibles pour permettre à la Région d'assurer, sur son territoire, le déploiement de sa fonction de capitale nationale, européenne et internationale.

La valorisation de ces terrains ne peut s'opérer de manière spéculative. En particulier l'Etat fédéral doit comprendre que la Région ne pourra accepter que des espaces demeurent sans affectation et à l'abandon.

- Le Gouvernement a fixé un ensemble de sites de développement prioritaire qui, pour partie, se superposent aux ZIR (du PRAS), aux Zones Leviers (du PRD) et aux ZEMU (du PRAS démographique).

Le Conseil attire l'attention du Gouvernement sur la nécessité de procéder à un arbitrage pour fixer le calendrier des développements annoncés en tenant compte essentiellement des conditions de disponibilité des espaces visés.

L'avantage de procéder de la sorte serait de faire la distinction entre les sites dont le développement est susceptible d'être entamé sous la présente législature et ceux pour lesquels des orientations planologiques pourront être fixées pendant cette législature mais dont le développement sera réalisé ultérieurement.

Procéder de la sorte permettrait de donner un signal clair aux acteurs privés et publics quant à la nécessaire concentration des investissements sur les sites prioritaires à développer sous cette législature. A cet égard, il semble urgent de procéder à la réalisation des sites pour lesquels un consensus existe quant au schéma de développement et dont la Région dispose immédiatement de la maîtrise foncière (p. ex Josaphat, Delta).

Il convient également de voir si, pour les sites pour lesquels la Région ne dispose pas de la maîtrise foncière (p.ex. T&T, Gare de l'Ouest, RTBF-VRT), un accord définitif sur le schéma de développement peut être dégagé avec les propriétaires de ces terrains.

Enfin, Il est urgent qu'un travail soit affiné au sujet des dossiers prioritaires de la zone du Canal. **Le Conseil** demande à être associé à ce travail, notamment, au départ de l'étude de définition confiée par la Région à Mr Chemetoff (plan CANAL).

*
* *
*