

Chapitre III

Vision, imaginaires et le projet urbain à Bruxelles

Louise Carlier, Eric Corijn, Benoît Périlleux, Paul Vermeylen

Ce chapitre entend aborder la question des rapports entre le plan/projet urbain et l'imaginaire à Bruxelles¹. Avant d'aborder cette question dans le contexte bruxellois, il convient dans un premier temps de clarifier l'objet de la discussion, et de se donner des clés de lecture permettant de décrire la situation autant que d'ouvrir la réflexion.

1. Projet urbain et imaginaire : de quoi parle-t-on ?

La notion de « **projet urbain** », principalement traitée dans le champ de l'urbanisme et de l'architecture, s'est imposée en même temps que déclinait le référentiel de la planification. Le plan, instrument principal des politiques d'aménagement depuis le début du 20^{ème} siècle, faisait l'objet d'une série de critiques relatives à son contenu – ses règles au caractère inflexible, inadéquat pour s'adapter à la pluralité des situations et aux changements dont la ville est nécessairement l'objet – autant qu'à son processus de production – opaque et peu démocratique, n'associant que les figures du politique et de l'architecte/urbaniste².

Contre le **plan**, associé à l'urbanisme moderniste, fonctionnaliste et « technocratique », fut développée la notion de « projet urbain », renouvelant les pratiques d'urbanisme. Le projet se présente comme un outil faisant place à ce que le premier aurait négligé. D'une part, le projet serait le vecteur d'une démocratisation des politiques urbaines, par l'implication, outre du politique et de l'architecte, d'une diversité d'acteurs - y compris les citoyens - rassemblés dans des espaces de discussion. D'autre part, la logique du projet entend soutenir une fabrication de la ville qui ne réduise pas l'espace urbain à ses caractéristiques physiques, et qui tienne compte de la ville existante tant au niveau morphologique qu'à celui des pratiques sociales. Il s'agissait aussi de refaire place à un élément constitutif des villes, délaissé par l'urbanisme moderniste : l'espace public urbain, support de l'urbanité³.

Notons cependant que le plan et le projet peuvent être considérés, moins dans leur opposition que dans leur complémentarité, comme deux éléments constitutifs des politiques urbaines : si le premier fixe le cadre et les règles de l'organisation spatiale d'un territoire sur un mode prescriptif en vue d'en maîtriser le développement, le second donne un sens et une orientation à cette organisation spatiale et au devenir de la communauté urbaine, sur un mode prospectif.

¹ Merci à Géry Leloutre, G. Grulois, P. Varloteaux et M. Berger pour les discussions qui ont nourri le propos.

² Ingallina, P. (2001), *Le projet urbain*, PUF, Paris ; Tomas, F. (1995), « Projets urbains et projets de ville », *Les Annales de la recherche urbaine*, n°68-69, pp. 135-143 ; Pinson, G. (2004), « Le projet urbain comme instrument d'action publique », in : Lascoumes, P. et Le Galès, P. (sous la direction de), *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences-Po, Paris, pp. 199-233

³ Jacobs, J. J., (1992/1961) *The Death and Life of Great American Cities*, New York, Vintage Books; Lefebvre, H. (1968), *Le droit à la ville*, Paris, Anthropos.

L'un présente un caractère règlementaire (et routinier), l'autre un mouvement d'orientation – deux mouvements qui se combinent dans les activités de planification⁴.

Le projet intègre donc une activité de projection, un « travail imaginaire »⁵, et s'articule à un **imaginaire urbain** : « Un imaginaire urbain suppose une vision englobante de la ville, présentant une certaine cohérence, pouvant se présenter aussi comme un projet de ville, associé à des propositions concrètes »⁶. L'imaginaire a une dimension productive - il se matérialise dans des pratiques concrètes, des dispositifs matériels, des « projets ». Parmi ces imaginaires de la ville, font bien entendu partie, les modèles de l'urbanisme, qui se présentent comme des « ordres idéaux » projetant ce que la ville devrait être, et la façon dont la communauté urbaine devrait être organisée spatialement⁷, modèles qui imprègnent les pratiques d'aménagement. Cependant, le travail imaginaire ne se réduit pas à ces formes particulièrement élaborées, et n'est pas l'apanage de l'architecte ou de l'urbaniste. Si ces derniers « sont appelés à imaginer les transformations de l'espace urbain » et à leur donner forme au travers des projets urbains qu'ils ont la tâche de concevoir, l'imaginaire se trouve aussi à l'œuvre dans les pratiques des citoyens : « le citoyen, lui, vit l'imaginaire de "sa" ville à partir de ce qu'elle est, de ce qu'il voit, constate chaque jour, au rythme de ses plaisirs et de ses mécontentements »⁸. Leurs expériences sociales et/ou spatiales ouvrent également des possibles, des potentialités non encore formalisées ou modélisées. Ces potentialités peuvent prendre la forme d'imaginaires urbains alternatifs lorsqu'elles deviennent portées par des mobilisations, mais restent souvent maintenues dans un registre non discursif et non public⁹. Certains imaginaires de la ville tendent donc à se stabiliser et s'institutionnaliser – lorsqu'ils se traduisent en intentions et en visions politiques portées par les pouvoirs publics ou d'autres opérateurs légitimés - d'autres émergent qui peuvent se présenter comme des alternatives critiques, d'autres enfin peinent à s'actualiser¹⁰.

Le projet autant que l'imaginaire interviennent dans la production de l'espace : le premier étant le vecteur des transformations spatiales, le second donnant un sens à celles-ci, ou ouvrant des potentialités d'usages non planifiées et formalisées par le projet. Ils représentent donc des éléments constitutifs des politiques urbaines et contribuent à définir la **configuration spatiale de la communauté urbaine**. Cette configuration peut être comprise comme une composition du pluralisme inhérent au phénomène urbain, qui s'opère à deux niveaux : d'une part, au niveau des principes, des biens communs, ou des « visions » de la ville bonne, qui se prolongent dans des dispositifs matériels et des manières d'aménager l'espace ; et d'autre part, au niveau des usages, des pratiques spatiales, des rapports à l'espace que cette configuration privilégie ou à

⁴ Levy, S. (2015), *La planification sans le plan. Règles et régulation du territoire bruxellois*, Bruxelles, VUB Press.

⁵ Genard, J.-L. (2017), « Penser avec Peirce la conception architecturale », *Cahiers de recherche sociologique*, (62), 109–135. <https://doi.org/10.7202/1045616ar>

⁶ Genard J.-L., Berger, M., Vanhellemont, L. (2016), « L'architecture des débats : les imaginaires mobilisés » In : Corijn, E., Hubert, M., Neuwels, J., Vermeulen, S. Et Hardy, M. (eds), *Portfolio#1 : Cadres - Kader, Ouvertures - Aanzet, Focus*. Bruxelles : BSI-BCO, pp. 53-66, p.65.

⁷ Choay, F. (1965), *L'Urbanisme utopie et réalité : Une anthologie*, Paris, Seuil.

⁸ Jeudy, H.-P. (2012), *L'imaginaire des architectes*, Paris, Sens&Tonka, p.128.

⁹ Genard, J.-L. (2016), Postface au Dossier « Penser l'espace en sociologie », *Sociologies* [Online], Files, Online since 16 June 2016, connection on 15 March 2023. URL: <http://journals.openedition.org/sociologies/5592>; DOI: <https://doi.org/10.4000/sociologies.5592>.

¹⁰ Genard J.-L., Berger, M., Vanhellemont, L., *op. cit.*

l'inverse, oppresse¹¹. Revenir sur les rapports entre projet et imaginaire invite donc à questionner les principes selon lesquels l'espace de la communauté urbaine est organisé, aménagé, configuré, en tenant compte du travail de figuration de la communauté urbaine et de son devenir qui sont à l'œuvre. Comme le souligne Luc Schuiten, les émotions et les affects liés aux lieux sont importants, surtout que nous devons mobiliser mieux les citoyens pour les transitions nécessaires qui nous attendent.

2. Histoires bruxelloises

Quels sont les rapports entre ces éléments que sont les projets urbains et l'imaginaire dans l'histoire récente bruxelloise, depuis la création de la Région ? Nous nous pencherons sur les imaginaires de la ville qui se sont imposés à différentes périodes, jusqu'à aujourd'hui, et qui se sont incarnés dans la production de l'espace bruxellois tout en charriant une figuration particulière de la communauté urbaine. Nous considérerons ensuite les enjeux qui, selon nous, se posent aujourd'hui à Bruxelles, à l'horizon d'un projet de ville commun.

2.1. le « contre-projet » contre les plans de l'urbanisme moderniste

Il est courant de dire qu'en urbanisme, le dernier grand projet fut celui du **modernisme**, et Bruxelles ne fait pas exception. L'urbanisme moderniste s'y est imposé comme un projet qui ne répondait à aucune exigence démocratique, et qui prenait forme à coup de « plans », d'opérations « bulldozers » et d'expropriations - le « Plan Manhattan », par exemple¹². Cet urbanisme témoignait tant du libre cours laissé au marché et à la spéculation immobilière que de l'autorité de l'État sur le territoire régional qui ne bénéficiait, alors, d'aucune autonomie institutionnelle. L'imaginaire moderniste, formalisé dans la Charte d'Athènes¹³, se matérialisait en organisant l'espace par les principes de monofonctionnalité et de zonage, à coup de grands projets transformant radicalement la ville et faisant fi de l'existant.

A cette transformation moderniste de la capitale, qualifiée de « **bruxellisation** », se sont opposés nombre d'acteurs - habitants, associations, architectes et urbanistes... - mobilisés dans les luttes urbaines et résistant à coup de « **contre-projets** ». Contre un urbanisme dénoncé pour son caractère technocratique et autoritaire, et pour servir les intérêts économiques et financiers, les luttes urbaines entendaient replacer les habitants au centre des décisions concernant les politiques d'aménagement transformant leur « quartier », leur environnement quotidien.

Ces mobilisations ont amené à l'adoption du « Plan de secteur », qui moins qu'un projet alternatif de développement urbain, visait de manière défensive¹⁴ à préserver le logement et à fixer un cadre et des règles tant au niveau des opérations d'aménagement qu'au niveau des procédures. L'instauration des mesures particulières de publicité (instaurant l'enquête publique et la mise en place de commissions de concertation sur les projets urbains), marquera selon J.

¹¹ Pattaroni L., 2007, « La ville plurielle : quand les squatteurs ébranlent l'ordre urbain », in Bassand M., Kaufmann V., Joye D., (2^{ème} éd.), *Enjeux de la sociologie urbaine*, Lausanne, PPUR

¹² Martens, A. (2009), « Dix ans d'expropriations et d'expulsions au Quartier Nord à Bruxelles (1965-1975): quels héritages? », *Brussels Studies*, n°29.

¹³ [https://fr.wikipedia.org/wiki/Charte_d'Athènes_\(1933\)](https://fr.wikipedia.org/wiki/Charte_d'Athènes_(1933))

¹⁴ Levy, S., *op.cit.*

Aron¹⁵ le passage d'un urbanisme technocratique à un urbanisme consultatif. Elles ont aussi, en filigrane, nourri un autre imaginaire de la ville, qui s'est matérialisé lors de la création de la Région.

2.2. La ville mosaïque comme projet fédérateur

Les luttes urbaines, le mouvement de l'ARAU, IEB, et BRAL fédération des comités de quartier, vont porter un nouvel imaginaire de la ville, qui va nourrir les premières politiques régionales dès 1989, année de création de la Région¹⁶. Ville aux 100 comités de quartier, Bruxelles sera perçue comme une ville constituée d'une **mosaïque** de quartiers, une juxtaposition de communautés locales contiguës¹⁷.

Inspiré des modèles de l'urbanisme de proximité de Léon Krier (la ville comme fédération de quartiers) et nourrie du « droit à la ville » d'Henri Lefebvre, cet imaginaire valorise la figure de **l'habitant** et l'échelle du **quartier**. Il amènera à réviser les modes de production de l'espace tant en termes de processus – par des attentes accrues en termes de participation – qu'au niveau des principes de production spatiale. Au trauma de la « bruxellisation » répond l'imaginaire patrimonial de la reconstruction de la ville européenne, et sa formalisation dans des principes d'organisation spatiale, affirmés lors de la « Déclaration de Bruxelles »¹⁸ – principes valorisant les formes et les tissus traditionnels, la mixité fonctionnelle, la préservation de l'existant.

La proximité entre acteurs associatifs et institutionnels lors de la création de la Région favorisera la matérialisation de cet imaginaire dans les politiques urbaines - via la création de la Commission Royale des Monuments et des Sites, la mise en place de l'outil Contrats de quartiers (CQ) associant commune et région, la création du monitoring des quartiers (IBSA sur base d'un rapport d'un consortium universitaire VUB, ULB, KUL et UCL) découpant la ville en 145 quartiers, dont 118 habités, ou encore le premier Plan Régional de Développement – qui, bien que dénommé comme « plan », entend aussi constituer un « projet de ville » trouvant son volet réglementaire dans le PRAS. Ce projet prend le contre-pied des tendances de la période précédente – il vise à promouvoir le logement pour stopper l'exode des habitants, réhabiliter le bâti et protéger le patrimoine, améliorer le « cadre de vie » des habitants¹⁹.

L'outil **contrat de quartier** se révèle comme l'instrument le plus efficace pour mettre en œuvre ce projet, au sein de chaque « pièce » de la mosaïque urbaine²⁰ - via des opérations de rénovation s'appuyant sur des dispositifs de participation, réparant les espaces urbains délaissés (rénovation d'espaces publics, création d'équipements et de logement, etc.) dans les quartiers bruxellois défavorisés. Il peut aussi être considéré comme l'un des dispositifs les plus significatifs des politiques bruxelloises.

¹⁵ Aron, J. (1978), *Le tournant de l'urbanisme bruxellois*, Bruxelles, Edition Fondation Joseph Jacquemotte.

¹⁶ Carlier, L., Grulois, G., Moritz, B. (2022), *L'espace des infrastructures sociales. Une histoire bruxelloise de l'urbanisme de proximité*, Bruxelles, presses de l'Académie Royale de Belgique.

¹⁷ Berger, M. (2019), *Le temps d'une politique. Chronique des Contrats de quartier bruxellois*, CIVA (Centre International de la Ville et de l'Architecture).

¹⁸ Barey, A. (1980). *Déclaration de Bruxelles*. Bruxelles, Editions des AAM.

¹⁹ Levy, S., *op.cit.*

²⁰ Berger, M. (2019), *op. cit.*

Cependant, si cet imaginaire de la ville tend à s'imposer, les années 90 sont aussi celles où se développe le projet de la Gare du Midi, ravivant les hantises de la période moderniste précédente (expropriations et spéculation, manque d'encadrement public des promoteurs privés, manque de consultation, ...). Il témoignait aussi de la persistance d'autres imaginaires de la ville, concurrents à celui de la ville pensée à partir d'un « référentiel du proche »²¹.

2.3. L'imaginaire de la métropole cosmopolite

A l'imaginaire de la ville comme mosaïque de quartiers va progressivement succéder un autre imaginaire, qui prendra forme à la fin des années 1990 et au début des années 2000. Ces années sont marquées à Bruxelles par un **renouveau associatif**²² - squats, occupations temporaires, expérimentations socio-artistiques²³ - pouvant être perçu comme « deuxième tournant »²⁴ de l'urbanisme bruxellois. L'échelle de l'action et de la réflexion passe du quartier à la ville, ou plutôt à la **métropole** dans son ensemble. Les pratiques de participation sortent des cadres institutionnels et valorisent la co-production des espaces, l'expérimentation, l'action artistique et surtout aussi la pratique des concours pour les grands projets. Les logiques d'association s'appuient moins sur la mobilisation des habitants d'un quartier que sur la mise en réseau d'acteurs à l'échelle urbaine. L'attention se déplace des habitants aux **usagers**, les **espaces publics** urbains deviennent un espace de réflexion privilégié. Ouverts aux formes et styles architecturaux, les acteurs de ce renouveau questionnent la qualité architecturale des projets urbains à Bruxelles, qui serait limitée - voire cadenassée - par « un excès de normativité sur le plan urbanistique », un « dogmatisme technique et règlementaire »²⁵. Porté par une nouvelle génération d'acteurs, ce mouvement rompt avec la logique patrimonialiste de la période précédente, inscrite dans les règles, les plans et les outils de l'urbanisme (et ceci, sans grande cohérence), et dorénavant perçue comme conservatrice. Il rompt aussi avec la prévalence jusqu'alors accordée au référentiel du proche.

Il émerge ainsi un autre imaginaire de la ville comme espace d'hybridation, de créativité et de connexion, empruntant au paradigme du **réseau**, tenant compte du caractère interculturel, cosmopolite et international de la métropole²⁶. Il se développe dans le contexte du changement profond de la démographie bruxelloise, de la composition multiculturelle de sa population et du développement postindustriel et international de la ville. Ce nouvel imaginaire émerge sur fond d'une inquiétude qui n'est plus tant celle de la « bruxellisation », que celle de la « fracture urbaine » divisant la ville entre différents espaces et différents mondes qui seraient maintenus dans des formes d'entre-soi et d'isolation. Le **canal** symbolise cette fracture et cette division. Les principes d'organisation spatiale visent, dès lors, à connecter les morceaux urbains pour

²¹ Genard, J.-L. (2009), « *Réflexions sur la gouvernance de la Région de Bruxelles-Capitale* », *Bruxelles [dans] 20 ans*, Bruxelles, ADT, p.163-188, p.169

²² Genard, J.-L. (2006), « *Quelle identité pour Bruxelles ?* », et Corijn, E. : « *Building the capital of Europe as a Heterotopia* » in Hein C., ed., *Les cahiers de la Cambre*, n°5, Bruxelles, La lettre volée.

²³ Un ensemble d'acteurs sont considérés comme participant de ce renouveau urbain - le Nova, PleinOpenAir, Disturb, City Mine(d), Recyclart. Le cas du réaménagement de la place Flagey avec les activités de la Plateforme Flagey en fait également partie.

²⁴ Moritz, B. (2011), « *Concevoir et aménager les espaces publics à Bruxelles* », *Brussels Studies*, n° 50.

²⁵ Genard, J.-L. (2005), « *Raisons techniques, raisons publiques* », in *Les cahiers de la Cambre*, n°3, Bruxelles, La lettre volée.

²⁶ Carlier, L. (2016), *Le cosmopolitisme, de la ville au politique. Enquête sur les mobilisations urbaines à Bruxelles*, Bruxelles, Peter Lang

relier les milieux de vie sociale qui composent la communauté urbaine ; et le canal devient le lieu privilégié où travailler cette reconnexion.

Cet imaginaire prendra forme dans des projets issus du monde culturel ou académique, plutôt que dans des projets d'aménagement – comme la Zinneke Parade, qui célèbre cette nouvelle figuration de la communauté urbaine, dorénavant qualifiée par son **cosmopolitisme** ; les « États Généraux de Bruxelles » (2008-2009)²⁷, proposant un projet de ville correspondant à cette nouvelle figuration de la communauté urbaine ; ou encore le festival Kanal. Ces projets, qui considèrent la ville dans sa dimension métropolitaine, rouvrent la possibilité d'envisager des projets urbains à une échelle de plus grande envergure que celle des quartiers jusqu'alors privilégiée.

Il réorientera l'attention publique sur la zone du canal, où se focaliseront les politiques urbaines, et se matérialisera dans une moindre mesure dans des « plans » d'urbanisme. Citons le Plan Canal (dont découlera le BKP), qui vise à modifier cet espace fracturé en agissant sur les espaces publics et en améliorant la connectivité entre les deux rives, via une coordination entre les différents acteurs de l'urbanisme à Bruxelles. Les Contrats de Rénovation Urbaine (CRU), qui découlent du « Plan guide », viseront également à agir au-delà de l'échelle micro-locale, sur les espaces seuils et les espaces frontières, dans des périmètres d'action à cheval sur plusieurs communes.

Parallèlement à ce nouvel imaginaire de la ville, comme métropole cosmopolite, émergeant dans le monde socio-culturel et académique, la prise en compte des enjeux métropolitains du développement urbain pouvait également être observée au niveau des politiques régionales – que ce soit dans la nouvelle version du PRD de 2002, ou dans la mise en place de nouveaux outils visant à développer des projets urbains dans des zones dites stratégiques (comme les schémas directeurs). S'imposait du côté des pouvoirs publics les enjeux **d'attractivité** internationale, qu'entérinait le « Plan de développement international », identifiant les zones au sein desquelles développer des infrastructures répondant à ces enjeux, via de grands projets urbains. Il suscitera de nombreuses critiques portées principalement par les acteurs historiquement associés au premier tournant de l'urbanisme, critiques relative à la faible prise en compte des exigences de participation et des questions sociales.

2.4. Les essais de visions fédératrices

Le projet de ville pour Bruxelles, tel qu'il se décline dans les outils règlementaires et stratégiques, intègre des intentions et des visions politiques qui se sont modifiées au fil du développement de la Région. Les Plans Régionaux de Développement peuvent être considérés comme des objets privilégiés pour analyser ces visions et intentions, et considérer leurs continuités et réorientations.

²⁷ An (2010) : *La société civile bruxelloise se mobilise*, Bruxelles, Le Cri-Actes

2.4.1. Les Plans Régionaux de Développement : continuités et évolutions

Les **trois PRD** jusqu'à maintenant mis en œuvre traduisent aussi la vision politique et les défis sociétaux de base pour les politiques sectorielles²⁸.

La comparaison des plans montre d'une part une grande permanence de certaines thématiques et représentations du futur souhaitable (la ville habitable, la rénovation urbaine, la réduction de la fracture sociale, etc.), et d'autre part, l'émergence de thèmes nouveaux liés aux changements socio-économiques et culturels (la ville compétitive, la ville créative, la ville verte, etc.).

1. Véritable élément fondateur de la Région de Bruxelles-Capitale, le premier Plan Régional de Développement (PRD) a été adopté **en 1995**. Il avait pour finalité de combattre l'exode urbain et la déstructuration de la ville et de répondre à de multiples interrogations : la place des bureaux et la protection du logement, la revitalisation des noyaux commerciaux, etc. Le grand défi du moment était la préservation du tissu urbain dans une ville-région restée longtemps sans vrai gouvernement.

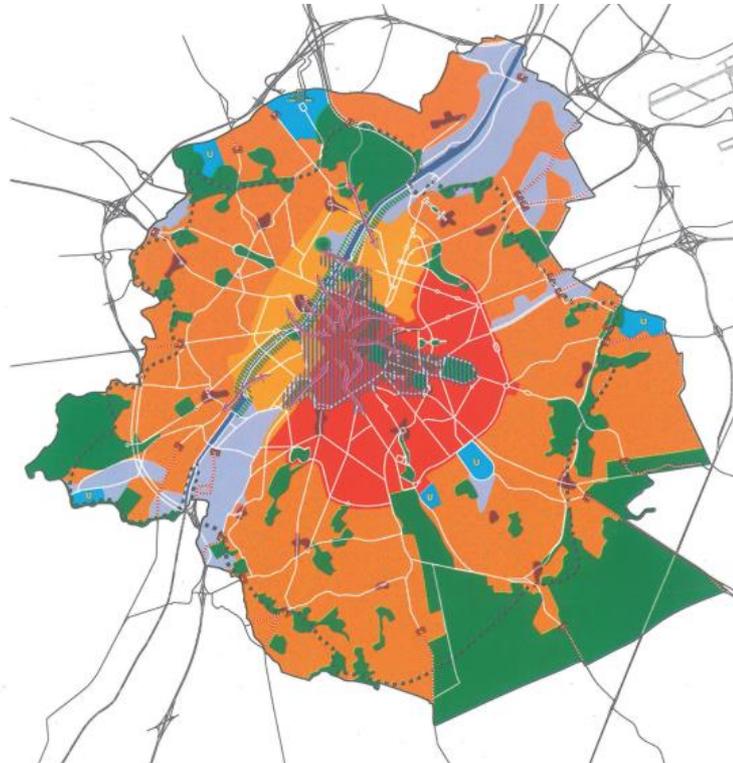
L'imaginaire sous-jacent était celui de la reconstruction de la ville sur elle-même, de l'affirmation de la Région dans ses limites (la carte du projet de ville ci-dessous montre Bruxelles comme une île) avec, d'ailleurs, la symbolique des « portes de ville » (pénétrantes comme les anciennes chaussées). Trop longtemps victime d'un aménagement en ville fonctionnelle (autoroutes urbaines, zonings monofonctionnels de bureaux, etc.), la Région défend alors un cadre de vie de qualité pour ses habitants (réduction des nuisances sonores et des diverses pollutions, qualité des logements et des services, équipements).

La « bataille pour le « renouveau du centre » était considérée comme stratégique pour la survie de la Région (et la lutte contre son déclin). La zone prioritaire de rénovation (Espace de développement renforcé du logement devenu par la suite EDRLR) était marquée plus par la période d'urbanisation (bâti ancien) que par des critères sociaux de la fracture sociale urbaine.

²⁸ A côté des plans stratégiques, la Région a aussi adopté des plans réglementaires d'affectation du sol (Plan régional d'affectation du sol 2001 et 2013) qui ont traduit les options des PRD. Les communes ont aussi adopté des PCD et des plans particuliers d'affectation du sol (750 PPAS) à vocation soit conservatrice soit de changements conséquents comme gare du Midi ou gare du Nord. Il manque une analyse globale de ces plans.

Pour plus de détails, voir Michel Debeule, Benoît Périlleux, Marguerite Sylvestre et Etienne Wauty (2017) : [Bruxelles, Histoire de planifier](#), Mardaga.

Carte 1 : projet de ville PRD 1995



La rénovation urbaine était comprise comme un remaillage urbain, opérations d'acupuncture locale confortant la symbolique de la « ville mosaïque » aux 100 quartiers. Le canal est bien présent, avec l'objectif de maintenir des emplois industriels, mais il a fallu attendre 2013 et le Plan canal²⁹ pour voir ces objectifs opérationnalisés.

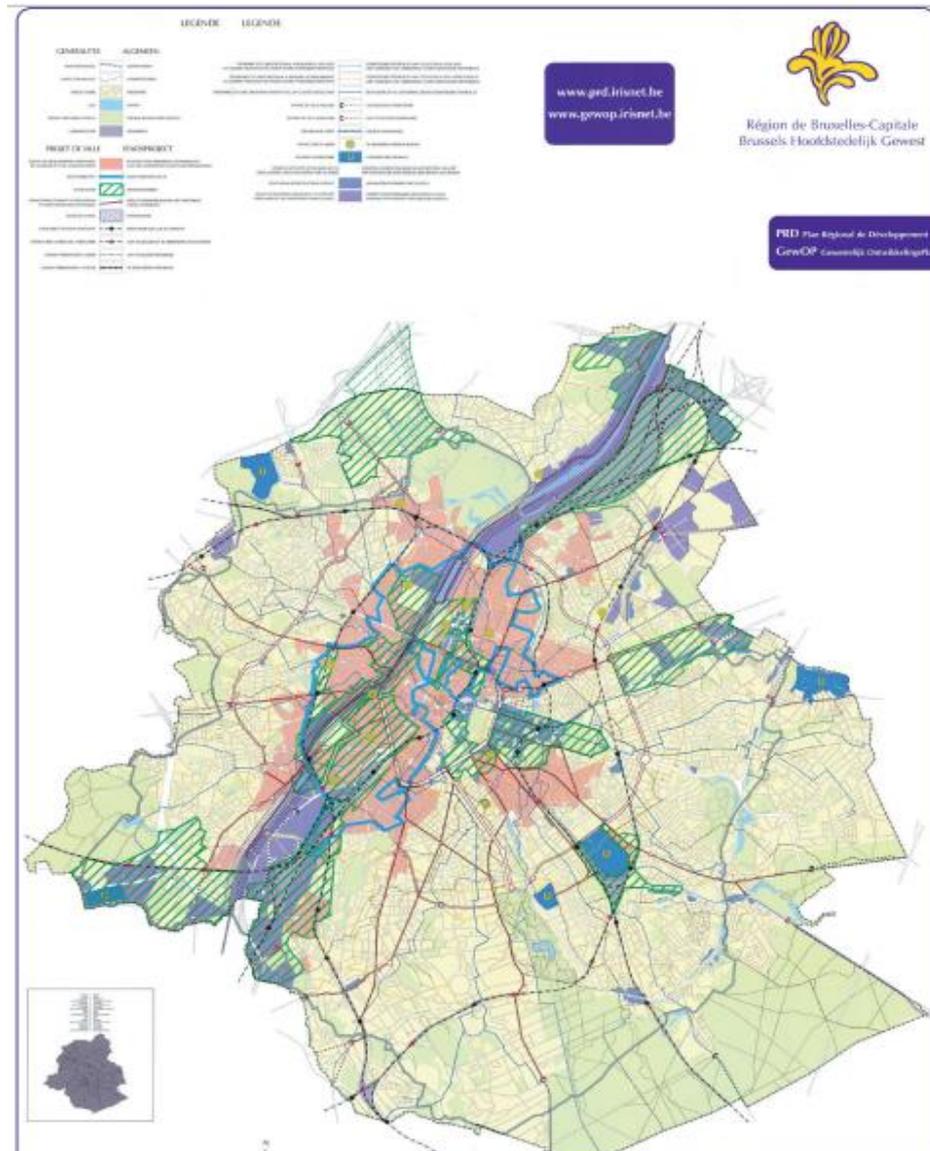
Le centre métropolitain se limitait au Pentagone et au quartier européen et les fonctions universitaires étaient reconnues à ce niveau (dont les hôpitaux universitaires). Par contre, les Périmètres d'intérêt régionaux se limitaient aux gares du Midi et du Nord, et aux anciennes casernes militaires désaffectées, malgré les pressions intenses sur certains sites comme Tour et Taxis.

L'amélioration du cadre de vie nécessite la création de nouveaux espaces verts et parcs, mais aussi la requalification des espaces publics en tant que lieux d'urbanité (la lutte contre l'envahissement de l'automobile, allant de pair avec une très forte amélioration des transports publics, va devenir une constante tant des plans de développement que des plans de mobilité).

²⁹ Alexandre Chemetoff 2012-2013

2. Le PRD a été actualisé **en 2002**. Ce plan a introduit la notion des Zones-leviers, à mettre en œuvre par l'intermédiaire des schémas directeurs et définissait 12 priorités pour le développement de la Région bruxelloise.

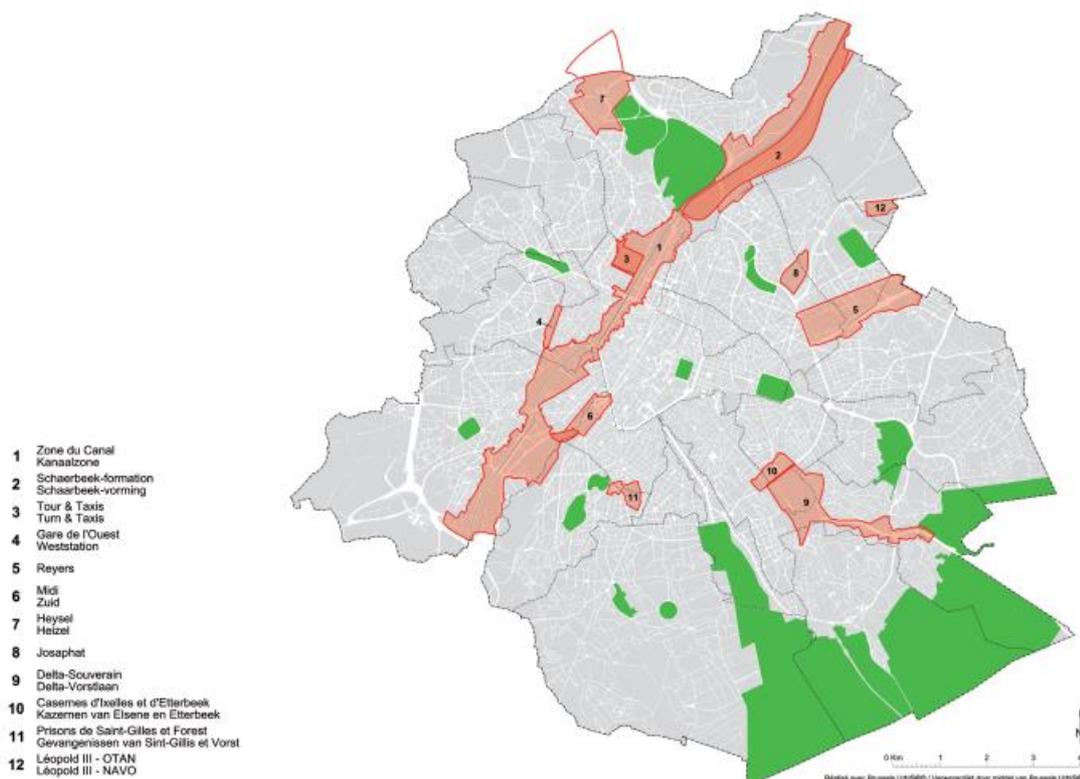
Carte 2 : PRD 2002



Au niveau de l'imaginaire urbain, on constate une nouvelle approche, complémentaire à celle de la rénovation urbaine et de la « protection des quartiers », qui identifie des « pôles » de développement, avec leurs spécificités (les campus universitaires, le Heysel avec les loisirs et les congrès, Reyers et les médias, le quartier européen et les fonctions internationales, le canal et la zone portuaire, etc.). La Région affirmait son ambition de

développement et a adopté une série de schémas directeurs,³⁰ (certaines zones vont d'ailleurs revenir sur la table avec les Plans d'aménagement directeurs à partir de 2018/2019).

Carte 3 : Zones leviers

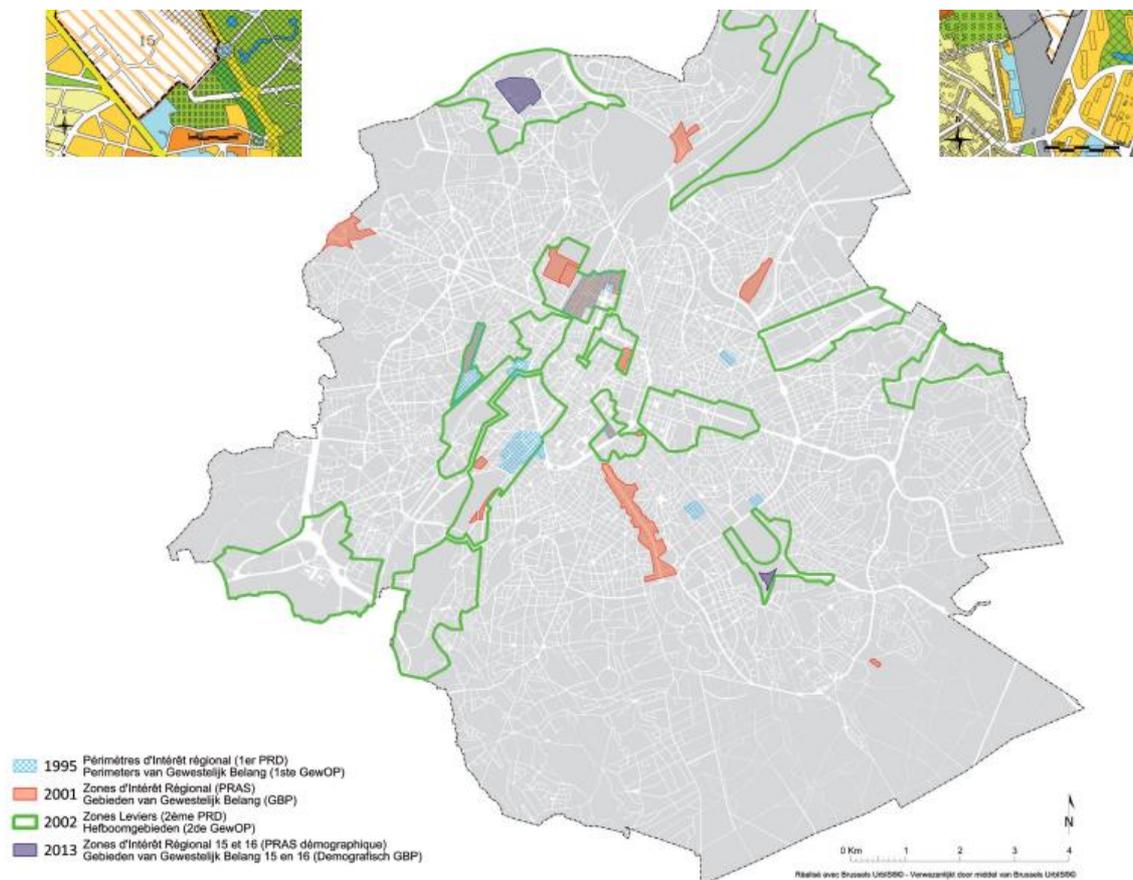


A ce titre, l'ensemble des politiques mises en œuvre devaient notamment :

- assurer à la Région une population diversifiée, en renforçant l'intégration sociale des personnes fragilisées, en stabilisant les habitants dans les quartiers et en encourageant le retour à la ville ;
- favoriser un développement économique durable et générateur d'emplois pour les Bruxellois, en évitant une surspécialisation de l'économie régionale dans les fonctions administratives ;
- inclure, de façon durable, le caractère international et interculturel de Bruxelles dans des projets-phares, autour d'une identité forte, basée sur l'ouverture et le dynamisme.

³⁰ Josaphat (2004), Cité administrative (2006) , Quartier européen (2008), Tour et taxis (2008), Reyers (2010), Schaerbeek Formation (2013) et Midi (2016) ;

Carte 4 : Superposition des zones prioritaires dans les plans successifs



3. En 2007, le gouvernement adopte le Plan de développement international (PDI) qui n'est pas un plan au sens des PRD, mais une feuille de route qui s'inscrit dans le cadre de la compétition renforcée entre les métropoles européennes et mondiales. Il met l'accent sur les grands équipements nécessaires pour garantir à la Région son statut international (congrès, stade de foot, recherche, etc.).
4. Les priorités et défis du Plan de Développement International se regroupent en cinq chantiers majeurs :
 1. la mise en place d'un marketing de ville cohérent et ancré dans les multiples identités bruxelloises
 2. la constitution des pôles de développement urbains basés sur des équipements collectifs d'envergure internationale
 3. l'amélioration de la qualité de vie à Bruxelles

4. l'organisation d'une gouvernance plus efficace
5. le financement

Le Gouvernement cible, parmi les zones levier du PRD 2002, les 10 zones stratégiques (que l'on va retrouver plus tard), ce qui renforce la vision d'une région multipolaire.

Dix zones stratégiques pour l'avenir de Bruxelles ont été identifiées :

1. le Quartier européen
 2. la zone-levier Tour et Taxis
 3. la ZIR Cité administrative
 4. la zone-levier Heysel
 5. la zone-levier Josaphat
 6. la zone-levier Delta
 7. le Quartier de la Gare du Midi
 8. la ZIR Gare de l'Ouest
 9. le Quartier du Mont des Arts
 10. la ZIRAD Schaerbeek-Formation
5. En 2009, la Région bruxelloise recense de nouveaux défis : l'essor démographique, la formation et l'emploi, l'environnement et le développement durable, l'internationalisation et la dualisation de la ville. Le Gouvernement décide de réviser totalement le PRD en 2009 et a souhaité que le développement urbain se conçoive en tenant compte conjointement des trois piliers du développement durable : le social, l'économique et l'environnement. Un second D, pour « Durable », a donc été ajouté à la dénomination du Plan Régional de Développement.

Deux versions du projet de Plan Régional de Développement Durable (PRDD) ont été approuvées par le Gouvernement, en 2014 puis en 2016. Cette seconde version a été soumise à enquête publique début 2017. Elle rassemblait des projets très concrets en matière de logements, de mobilité, d'économie, de cadre de vie. Cet outil a pour but de penser, planifier et promouvoir le développement durable de la Région aux horizons 2025 et 2040, notamment grâce à ces projets s'inscrivant dans un contexte de forte croissance démographique et de mixité sociale, économique et culturelle.

Le projet de Plan Régional de Développement Durable, approuvé le 17 octobre 2016 a été soumis à enquête publique du 13 janvier au 13 mars 2017. Le Gouvernement a, par ailleurs, demandé l'avis des Instances régionales et largement communiqué sur ce texte (forums, site internet dédié). Le projet a fait l'objet de 5945 observations de citoyen.ne.s et des associations. Sur base de ces propositions et réactions, la Commission Régionale de Développement (CRD) a analysé et apporté ses expertises en vue de l'adoption finale d'un texte remanié et complété. C'est dans ce processus qu'un chapitre introductif explicite et légitimise la vision. L'analyse de l'écosystème de la RBC, débordant ces limites administratives³¹, se base sur trois lectures du territoire : la morphologie naturelle et

³¹ CRD-Prospect : Le développement métropolitain de la Région Bruxelles-Capitale, https://www.crd-goc.be/sites/default/files/2021-02/20111-1998D_Métropole_Prospect_Publ.pdf

écologique, les infrastructures de mobilité et la géographie sociale. Sur base de cette analyse territoriale, le plan de développement est décliné à quatre échelles qui ont chacune leur rayonnement propre et se superposent parfois :

- a) Le **centre métropolitain** est une zone centrale fonctionnant pour toute la région et au-delà. Sa dynamique est structurée par le boom démographique, l'internationalisation de la ville et par le développement des infrastructures : bouclage du métro, 4 ou 5 gares, piétonnier, plan canal, etc. Cette évolution a été observée et suivie par l'Observatoire du Centre-Ville créé au sein du Brussels Studies Institute³². Cette dynamique indique clairement les évolutions : une extension du centre-ville au-delà du Pentagone vers la gare de l'ouest, la centralité du canal et sa fonction de lien entre différentes populations, la coupure des axes nord-sud et l'importance de la planification des axes est-ouest. Une vision claire déclinée après en différents exercices de planning et de recherche par projet (le Steenweg, le Pentagone sud, etc.).
- b) Un polycentrisme se dessine dans le développement de **centres urbains à rayonnement régional**, mais à partir d'un imaginaire et d'une thématique spécifique : centre Européen, quartier universitaire, centre médiatique, les campus hospitaliers, le Heysel, etc. Ils devraient avoir droit à une planification imaginaire et événementielle accompagnant un aménagement du territoire adapté.
- c) Le monitoring des quartiers définit **118 quartiers habités**, dont un tiers trans-communaux. Au-delà des Contrats de Quartiers et de l'existence de comités de quartier, une vraie politique de plans de développement durable des quartiers n'existe pas encore à Bruxelles³³. Néanmoins, la crise du Covid, les orientations sur l'économie circulaire, l'économie fondamentale, les chaînes courtes, le Donut, le quartier à 10 minutes, etc. doivent tous « atterrir » dans une notion du quartier. Dans les travaux de la CRD-Prospect, il est suggéré de subdiviser les quartiers en trois « catégories » : les quartiers plutôt monofonctionnels résidentiels dominés par les habitants, les quartiers faisant partie des centres régionaux et donc dominés par les usagers et les quartiers avec des fonctions mixtes locales, les Noyaux d'identité locale (NIL).
- d) Ces **Noyaux d'identité locale** sont des nœuds d'activités économiques et autres structurant une interaction entre habitants, travailleurs et usagers. Ils forment la maille et la structure de base du tissu urbain et de l'interaction entre habitants et usagers. Une cartographie plus détaillée avec des profils différents serait nécessaire pour avoir une lecture plus fine de ces 40-60 NIL.

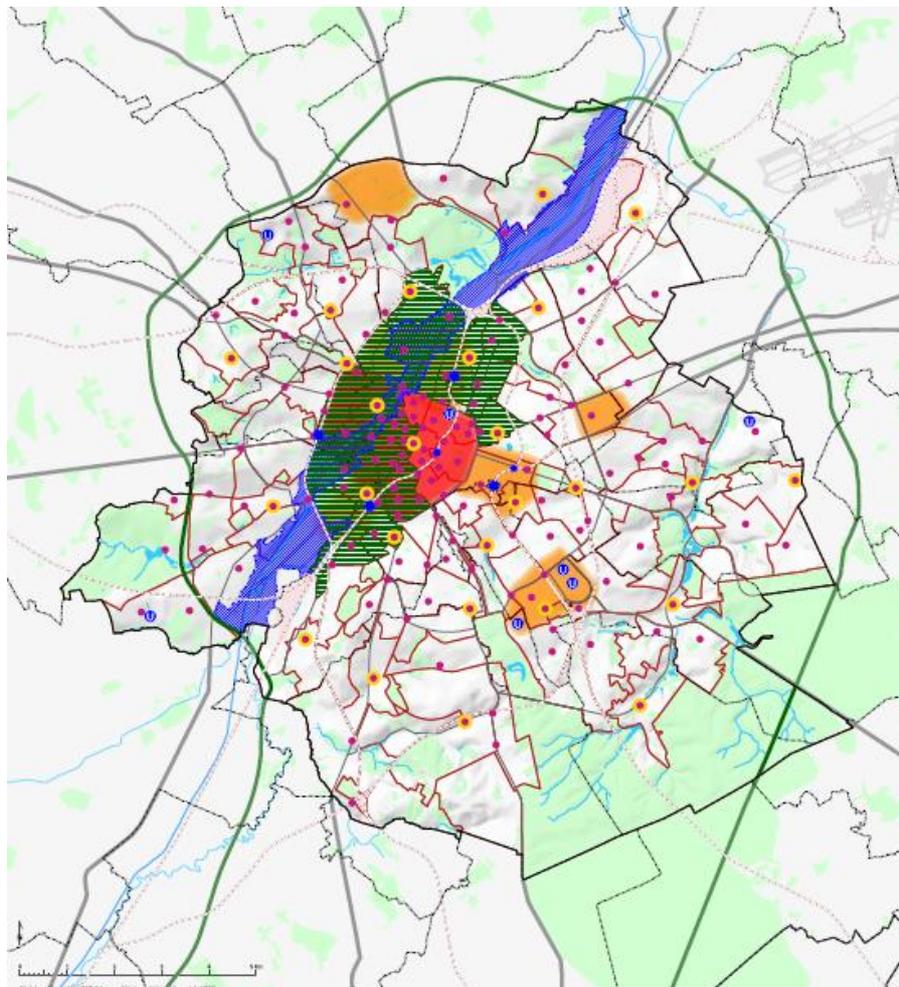
Le plan « multiscalair » sort pour la première fois des limites administratives de la Région et affirme la nécessité de prendre en compte l'échelle métropolitaine (au minimum celle de la Communauté métropolitaine bruxelloise de la 6^e réforme de l'État, soit BXL + les 2

³² Vermeulen, S., Mezoued, A. & De Visscher J.P (eds)(2020): *Towards a Metropolitan City Centre for Brussels*, Bruxelles, bsi.brussels et Mezoued, A. Vermeulen, S., & De Visscher J.P (eds) (2020): *Au-delà du Pentagone*, Bruxelles, Editions de l'ULB

³³ CRD-Prospect: *Valoriser les quartiers dans le PRDD et le projet de ville* , https://www.crd-goc.be/sites/default/files/2021-02/20112-1999D_Le-quartier-Prospect_Pub11.pdf

Brabants) pour une série de problématiques stratégiques comme les transports publics, la mobilité douce, les espaces verts, l'emploi etc., l'échelle régionale et celle des quartiers.

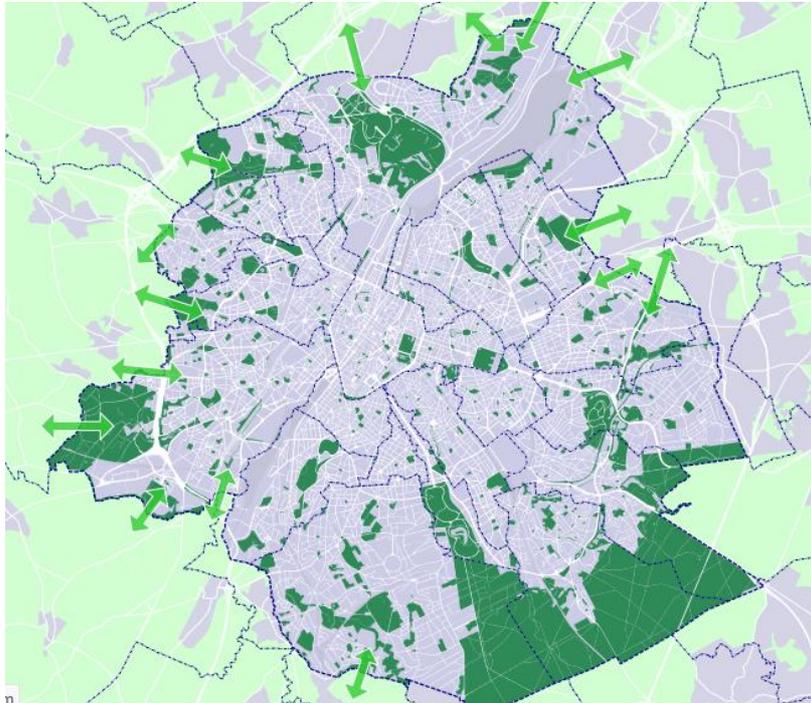
Carte 5 : PRDD 2018 : synthèse du projet de ville



Légende **Legende**

Echelle territoriale		Ruimtelijke schaal		Accessibilité multimodale		Multimodale bereikbaarheid	
Limite régionale		Gewestsgrens		Grande voirie urbaine		Grote stedelijke weg	
Limite communale		Gemeentegrens		Axe pénétrant		Invalsweg	
Monitoring des Quartiers		Wijkmonitor		Ring		Ring	
Structure morphologique		Morfologische structuur		Canal		Kanaal	
Relief		Relief		Ligne de chemin de fer		Spoorlijn	
Vert		Groen		Grande Gare		Groot station	
Eau		Water		Gare		Station	
Chemin de fer		Spoorweg		Structure socio-géographique à développer		Te ontwikkelen sociaal-geografische structuur	
Armature spatiale		Ruimtelijke ruggengraat		Espace socio-économiquement faible		Sociaal-geografisch zwakke ruimte	
Centre de quartier		Wijkcentrum		Territoire du canal		Kanaalgebied	
Centre interquartier		Interwijken centrum		PSE universitaire		Universitaire pool	
Centre urbain		Stedelijk centrum					
Hypercentre ville		Hyperstadscentrum					

Carte 6 : PRDD 2018 : la stratégie verte



En principe ce PRDD livre une vision structurante du développement urbain et de sa territorialisation. Il s'inscrit dans les grands défis planétaires. Les Nations Unies ont adopté en 2015 le Programme de Développement Durable à l'horizon 2030. Ce programme se décline en 17 objectifs de développement durable. En Belgique, la Conférence interministérielle pour le Développement durable (CIMDD) est chargée de contribuer à la mise en œuvre du Programme Développement Durable 2030. Elle a élaboré une Stratégie nationale de Développement durable (SNDD). Cette vision a été assimilée dans une stratégie nationale reprenant les documents stratégiques des différentes entités : l'État fédéral, la Région Flamande, la Région Wallonne, la Région de Bruxelles-Capitale et la Communauté Germanophone. Le PRDD est le document qui fonde la politique territoriale de la Région : il s'inscrit donc dans la stratégie nationale. Le PRDD, en complément d'autres plans et mesures régionales, doit soutenir la Région dans sa contribution de la poursuite des 17 objectifs de développement durable dans la limite de ses compétences.

Malheureusement, le PRDD n'est pas partagé avec le grand public et ne semble même pas être lu ni suivi par les administrations et les communes. Une vision traduite dans un plan de développement ne structure ni les pensées ni les actions en RBC. Le PRDD n'est pas une référence. Et donc le nécessaire lien est abandonné à la faveur du chacun pour soi avec son idée et son plan selon les matières et les compétences (« silos »).

La planification est toujours prise dans la tension entre les évolutions à long terme et à court terme (ex : Covid, crise climatique). Mais face aux crises, il y a une nécessité plus

grande de se donner une vision pour avoir des outils à la hauteur des défis auxquels on est confronté ; de se donner les moyens de suivi d'un plan comme le PRDD, des grands objectifs sur lesquels on est aligné ; et de considérer que la déclinaison de ces objectifs est la responsabilité des acteurs en charge de les mettre en place. Pour la révision ou l'actualisation du PRDD qui s'impose après les différentes crises (Covid, énergie,...) faut-il un plan de vision (léger, souple et adaptable) ou un plan de gestion comme le PRDD actuel ? La question ne semble pas tranchée. Il faut garantir la cohérence de l'action publique. Il est indispensable de maintenir une approche métropolitaine pour une approche cohérente de la région bruxelloise. La manière de planifier doit aussi se modifier – des règles et contraintes à respecter aux objectifs à atteindre. Et il est nécessaire de travailler à l'intégration de politiques sectorielles et aussi à différentes échelles (européennes > locales).

Se doter d'une vision est indispensable vu les temps de développement des projets urbains. Il est important de se doter d'une vision mais aussi de la stabiliser (cela permet par ex. le développement de la mobilité douce) ; de stabiliser les objectifs poursuivis. Si on regarde la ville aujourd'hui par rapport à il y a trente ans, elle n'est pas si chaotique, on observe des évolutions convergentes et cohérentes dans les modalités de transformation de la ville. (Ex le développement continu du vélo, l'amélioration de la qualité des espaces publics et de leur convivialité).

Quant à l'idée de développer un narratif attractif pour la population, il y a une difficulté à articuler les projets à ce narratif. . Il est important de développer des objectifs clairs, mais le PRDD qui cherche à développer un narratif attractif pour la population, est construit sur une logique programmatique. Il est important aussi de se donner en amont des diagnostics et expertises robustes, mais aussi de rendre possibles et concrets les projets. Il y a un enjeu à articuler l'imaginaire collectif et les « plans » (le PRAS, par exemple, est un document technique loin de l'imaginaire collectif), via les éléments sensibles. Travailler les points d'accroche entre la planification et les points sensibles ; entre la vision de l'urbaniste, l'espace de la planification, et les pratiques concrètes des habitants et leur espace sensible, ce qui est nécessaire car il y a une grande distance. Il faut partir des habitudes des gens, de ce qui se passe, observer ce qui se passe : c'est un élément indispensable pour effectuer un travail de qualité. L'appropriation des espaces est un moyen d'accroche entre ces éléments.

2.4.2. Le Projet de Bruxelles 2030

Après les attentats de 2016 et renforcé par la crise du Covid et des confinements, le gouvernement a inscrit dans son accord gouvernemental de présenter **une candidature** pour que Bruxelles soit désignée **Capitale Européenne de la Culture en 2030** (année où une ville belge sera nommée)³⁴. Après un appel ouvert, deux chargés de mission ont été désignés sur base d'une esquisse de projet (Jan Goossens et Hadja Lahbib, jusqu'en juin 2022, remplacée par Fatima Zibouh). D'emblée, ce projet ne voulait pas se positionner comme un festival

³⁴ Voir les rapports intermédiaires sur le site : <https://brussels2030.be/fr/faisons-de-bruxelles-la-capitale-culturelle-de-l-europe/>

artistique, mais comme l'art et l'imaginaire au centre du projet urbain. Le projet est formulé ainsi : « *Devenir la Capitale européenne de la Culture en 2030, puis le rester : avec le plus de Bruxellois.es possible, nous voulons poursuivre sur cette voie au cours de la prochaine décennie. Mais notre rêve va plus loin : nous voulons que cet imaginaire devienne réalité, au-delà de la fragmentation institutionnelle et culturelle de notre ville. Nous espérons transformer davantage Bruxelles, avec les artistes, les penseurs et la culture comme moteur, mais pas seulement. Si nous faisons de l'expérimentation artistique, de la super-diversité culturelle et du riche multilinguisme des atouts partagés par les jeunes et les moins jeunes, Bruxelles sera mieux à même de relever les grands défis urbains et planétaires de demain. C'est ainsi que nous voulons devenir une capitale pour tous les Européen.nes : un laboratoire pour la coexistence interculturelle et multilingue, mais aussi pour les révolutions écologiques, démocratiques, sociales et décoloniales qui nous attendent.* »

La préparation du dépôt de la candidature en 2024 est un travail d'élaboration d'un bidbook qui sera jugé par un jury et une procédure européen(ne). D'autres villes belges ont déjà annoncé leur candidature : Gand, Leuven, Courtrai et Bruges. Ce travail d'élaboration d'un plan se fait par une petite équipe, une asbl Brussels 2030 et une Chambre de Réflexion avec quelques dizaines de Bruxellois. Mais c'est surtout en coproduction avec la société civile que le projet se met en place. Pour cela Brussels2030 a rencontré déjà plus de 1000 acteurs dans des tables rondes et des entrevues. Le projet travaille aussi en différents chantiers :

- a) Un chantier de coproduction et de participation surtout orienté vers les jeunes de moins de 30 ans avec différents volets : **Speak Up** est un projet de discussions en ligne et de réunions multiples ; **This is Us** est un projet d'archivage de 1000 identités différentes et finalement en septembre 2023 une **Youth Coalition** se tiendra en trois séances au Parlement pour élaborer des propositions de la ville rêvée pour 2030.
- b) Un chantier sur l'imagination mobilisant les secteurs des arts et socioculturels dans un appel pour représenter un **Nous bruxellois** avec différentes opérations dans l'espace public.
- c) Un chantier plus territorial, avec un appel à construire des **Lieux d'Avenir** ou à partir d'un lieu, avec une plateforme et une coalition d'acteurs, orienté vers un territoire défini. Des actions peuvent être initiées avec les habitants dans des processus de transition. Dans ce chantier, une cartographie des infrastructures artistiques et socio-culturelles et un atlas des initiatives de transitions seront produits.
- d) Tout cela est mis en démonstration et en débat pendant la **Brussels 2030 Summer Assembly**, organisée avec la VUB, l'ULB et le Réseau des arts à Bruxelles – Brussels Kunstenorverleg (RAB-BKO) (cette fois-ci du 28 juin au 2 juillet aux Halles de Schaerbeek). Cette « Assembly » offre des séances plénières de débat, des ateliers, des excursions, des spectacles artistiques. Elle a réuni, dans la première version l'année passée, plus de 800 participants.
- e) Un nouveau chantier va être ouvert « vers Bruxelles comme capitale de l'EU ». Il s'agit de connecter les institutions, les fonctionnaires, les agences culturelles des

autres pays et les milliers d'étrangers liés aux fonctions internationales de la ville, au projet. Au niveau de l'imaginaire, il s'agit de mettre en débat l'idée que la « Bruxellitude » peut contribuer à construire « l'Européanité » au-delà du nouvel essor du nationalisme en Europe.

- f) Enfin, il s'agit d'imaginer les synergies entre le devenir d'une capitale culturelle et l'économie de la ville et plus spécialement de mobiliser les acteurs économiques dans le projet.

Tout cela a de forts rapports au développement territorial, surtout au moment où un tel projet est traduit en une programmation et des projets concrets. De nouveau, la condition est que Bruxelles 2030 réussisse à offrir un projet mobilisateur et qu'au-delà de la société civile, le politique, les administrations et les acteurs économiques s'en emparent, le coconstruisent et s'intègrent à l'imaginaire et à la vision proposée. Comme toujours à Bruxelles, cela reste un enjeu.

2.5. Pluralité des imaginaires et des projets

Aujourd'hui, il est difficile de dégager un imaginaire fédérateur de la ville s'incarnant dans des plans et projets. La division des compétences entre une pluralité d'acteurs, secteurs et échelles peu coordonnés dans les politiques urbaines freinent l'émergence d'une vision commune pour un projet de ville³⁵. Chaque instance fonctionnerait en quelque sorte selon des modalités autarciques, avec leurs propres outils, expertises, et finalités. On observe pourtant que la région se dote de nouveaux moyens qui lui permettent de porter un projet urbain – en atteste la création de Perspective, de la Société d'Aménagement Urbain, et de la fonction de Bouwmeester. Un nouveau type de « plan » émerge également avec les Plans d'Aménagement Directeurs (PAD), combinant les volets règlementaires et prospectifs de l'aménagement.

Pourtant, de **multiples imaginaires** caractérisent aujourd'hui l'« architecture des débats » à Bruxelles, parfois pas tous très explicites, sans que l'un d'entre eux ne s'impose véritablement, comme en témoignent les discussions autour du piétonnier³⁶ : imaginaire de la ville durable, de la ville attractive, de la ville citoyenne, de la ville ouverte, de la ville des habitants, de la ville équitable, de la ville cosmopolite.... On peut considérer que le Plan Régional de Développement Durable, lui-même, incorpore cette pluralité comme la base d'un projet de ville, charriant une représentation de la ville comme un espace constitué d'une diversité de « noyaux », en réseau les uns avec les autres, hybridant les imaginaires précédents tout en intégrant les enjeux de durabilité.

Le PRD 1995 faisait encore l'unanimité autour de certaines valeurs, comme le logement qui était une question fondamentale, jusque 2015. Aujourd'hui, les questions sur lesquelles on peut avoir un consensus sont rares. Aucun sujet ou programme ne fait consensus (ex. mobilité, espaces ouverts - pour certains, « la ville est pleine » pour d'autres, ...). Le débat est crispé (même les projets à Neerpede sont contestés). L'accélération des transitions et des crises rend-elle encore possible le fait de planifier, de développer un imaginaire de la ville ?

³⁵ Corijn, E. et al. (2014), *Où va Bruxelles ? Visions pour la capitale belge et européenne*, Bruxelles, VUBPress.

³⁶ Genard, J.-L., Berger, M., Vanhellemont, L., *op. cit.*

On observe la démultiplication des concepts urbanistiques, et la rapidité de leur obsolescence : par exemple on ne parle plus aujourd'hui de « la ville productive », mais de « la ville genrée », « la ville métabolique ». Par ailleurs, il y a le temps long des projets. Comment l'accélération des concepts peut-elle s'articuler au temps long des projets (ex : Josaphat) ? Benoît Moritz évoque le livre '*l'écologie n'est pas un consensus*' : tout le monde ne partage pas les mêmes points de vue ; il n'y a pas de consensus sur les moyens, les règles, les concepts.

La pluralité des imaginaires, des projets, des acteurs et des dispositifs... nourrit, en miroir, un imaginaire de la **ville**, complexe, nébuleuse - partagé par une série d'acteurs, y compris académiques. L'urbanisme s'opérerait à coup de pratiques de bricolage et d'une logique incrémentale³⁷, à l'œuvre dans la **diversité des projets urbains** qui y sont réalisés, autour de PAD, CQD, CRU et autres dispositifs. Ces divers projets sont développés au sein de périmètres d'action spécifiques ; ils combinent différents outils et acteurs, selon différents degrés de coordination. Certains d'entre eux, bien que portés à une échelle locale, peuvent rencontrer des enjeux régionaux ou de plus grande échelle – comme les continuités vertes, les réseaux de mobilité douce, etc. - et jouer un rôle « d'activateur de projet urbain »³⁸. Cependant, l'aspect chaotique qu'embarque la pluralité des dispositifs et projets qui soutiennent l'urbanisation de la ville s'accompagne aussi d'un flou relatif à leurs finalités.

L'ensemble et l'accumulation de ces projets urbains ponctuels, de différentes échelles, constituent de fait le projet de ville, bien qu'il se laisse difficilement saisir et caractériser par un imaginaire singulier, une « vision » spécifique et spécifiée.

S'il est difficile de dégager un imaginaire partagé de la ville, s'incarnant dans l'organisation spatiale de la communauté urbaine, rappelons cependant que le **pluralisme** – des imaginaires, des espaces, des milieux, des projets, des modes de vie... – est constitutif de la ville : « La composition de cette diversité a pris des formes multiples dans l'histoire, offrant autant de figures d'agencement de l'ordre urbain. La ville trouve ainsi son horizon politique dans la difficile et fragile balance qu'elle est amenée sans cesse à composer entre l'accueil de la diversité et l'agencement d'un ordre commun »³⁹. Mais, à Bruxelles, nous pouvons nous demander si cette pluralité est liée à l'essence de l'urbanité ou plutôt à la multitude d'autorités et instances qui ont tendance, chacune, à proposer une vision propre. Pour clarifier cette question, il serait au moins utile que chaque vision soit mise en débat et éventuellement confrontée à d'autres. Agencement ou **composition** qui suppose aussi une **réduction** du pluralisme urbain, et qui ouvre, du même coup, la question des principes, des visions ou imaginaires, autant que des usages et des pratiques qui sont pris en compte – ainsi que de ceux qui sont écartés.

³⁷ Carlier, L., Grulois, G., Moritz, M., *op. cit.*; Levy, S., *op. cit.*

³⁸ Voir Berger, M. (2019), *op.cit.*, chapitre 9.

³⁹ Pattaroni L., *op. cit.*, p.283.

3. Points critiques et enjeux

3.1. Du projet de ville aux projets urbains

Selon nombre d'experts, acteurs et praticiens de l'urbanisme bruxellois, il est aujourd'hui difficile de rassembler la pluralité des acteurs – associatifs, académiques, politiques - autour d'un projet partagé pour la ville, voire même, de créer les conditions de son émergence⁴⁰. Les responsables politiques seraient faiblement présents dans les espaces du débats ; les dispositifs participatifs n'auraient que peu d'effets sur les décisions d'aménagements ; les voix citoyennes ne seraient pas entendues ... Dans ce contexte, il manquerait un cadre soutenant la mise en débat et la discussion entre les diverses positions et imaginaires, et l'émergence d'un projet commun négocié pour la ville.

On constate également que ce sont autour des divers projets et des situations urbaines, nécessairement plus locales et contextualisées, sur lesquels les dispositifs des politiques régionales entendent agir, que se forment des **espaces de réflexivité** sur la ville. J.-L. Genard proposait la « **voie réflexive** » pour penser le devenir de la ville : une ville nourrie d'espaces de discussion et de débat qui, partant de situations spécifiques, contingentes, entendrait concevoir le projet urbain sous des modalités coopératives, dans une temporalité prospective. Le caractère réflexif de ces espaces est associé à la qualité des pratiques de discussion, qui « assumerait la fragilité des raisonnements » (plutôt que d'affirmer des principes), et qui reconnaîtraient une pluralité d'intelligences (dont celle de l'usager, qui serait « pris au sérieux dans ses compétences » autant que le géographe, l'ingénieur ou le statisticien). Ces espaces se doteraient d'outils de réflexion sur les situations urbaines, outils ouverts « aux subtilités des espaces, à la sensibilité des lieux, à la multiplicité des usages spatiaux. »⁴¹.

Ce serait donc à partir de ces projets et situations que pourrait être interrogé le « projet de ville » qui les cadrerait ou s'imposerait en arrière-plan ; et que pourraient être interrogées les modalités de composition de la pluralité urbaine proposées et les réductions opérées - quant aux types d'usagers, aux types de pratiques, aux biens communs valorisés. Quels biens communs et imaginaires sont mis en avant, quels sont ceux qui sont écartés ? Quels usages et pratiques sont valorisés, quels sont ceux qui sont négligés ?

En s'appuyant sur l'approche pragmatiste de Dewey⁴² prenant pour point de départ le pluralisme des valeurs, des opinions, des positions et des milieux afin de penser les processus démocratiques, on peut interroger les projets urbains à partir des modes de composition et des réductions opérées à différents niveaux.

⁴⁰ Voir l'appel « Bruxelles, faire ville autrement », <https://www.lesoir.be/405850/article/2021-11-11/bruxelles-faire-la-ville-autrement>

⁴¹ Genard, J.-L. (2007). « Architecture et Réflexivité », *Vivre ensemble au XXIe siècle, Actes du colloque international de l'Institut de sociologie, Bruxelles, ULB, Institut de sociologie*, p. 387- 403.

⁴² Dewey, J. (2015/1915), *Le public et ses problèmes*. Paris, Gallimard.

3.2. Quelle pluralité des publics et des perspectives ?

D'une part, au niveau des publics pris en compte, qui comptent idéalement les différentes personnes et entités sociales affectées par ces situations, et qui incarnent une pluralité de points de vue, d'imaginaires, d'expériences. Or, le projet urbain, tout comme le projet de ville, se trouve confronté aux limites habituelles de la participation urbaine⁴³, liées à l'absence de toute une série de publics dans les dispositifs de concertation mis en place dans le cadre des politiques urbaines. Si dans les CQD, on observe la mise en place d'outils cherchant à dépasser ces limites pour comprendre les besoins locaux, les exigences de participation semblent de moins en moins rencontrées au fur et à mesure que l'échelle des outils augmente - les CRU et les PAD sont notamment critiqués sur ce volet. Ces limites, en termes d'inclusion des publics, ont pour conséquence un **appauvrissement des espaces de discussion et de débat** autour des projets urbains - la pluralité des perspectives et des imaginaires présente au sein de ces espaces étant réduite à certaines positions. Face à cette limite, le **rôle de l'enquête** – notamment en sciences sociales - pourrait être reconsidéré, comme un moyen de rendre compte de cette pluralité des imaginaires, des perspectives et des expériences autour d'une même situation, et de jouer un rôle de **médiation** entre les divers acteurs concernés par la réalisation de projets urbains⁴⁴ - ou encore, de faire passer de l'« absence » à la « visibilité » certaines expériences déniées, refoulées, oubliées, opprimées, qui ne sont pas thématiques dans les espaces publics de discussion⁴⁵.

3.3. Quelle réduction des problématiques ?

Par ailleurs, à cette première réduction se lie la réduction des **situations** et des problématiques prises en compte dans les projets. Les outils habituels mobilisés pour les « diagnostics territoriaux » se limitent souvent à des données statistiques et quantitatives – en particulier lorsque l'échelle des projets urbains dépasse l'échelle micro-locale. Ils laissent de côté toute une série de problèmes non quantifiables, dont la prise en compte supposerait un travail d'enquête basé sur d'autres outils. Les situations considérées semblent souvent limitées au « scope » habituel des politiques d'aménagement, laissant de côté des situations problématiques supposées hors champ⁴⁶. Ces dernières, bien que souvent localisées, renvoient pourtant à des problèmes qui en appellent à une prise en charge politique à l'échelle régionale, qui ne se laissent pas uniquement saisir en termes d'aménagement du territoire (comme les inégalités sociales ou les dites « crises » migratoires), et qui doivent être adressées à l'horizon d'un projet de ville.

⁴³ Berger M. & Charles J. (2014), « *Persona non grata. Au seuil de la participation* ». *Participations* (9:2), p.5-36.

⁴⁴ Carlier, L., Berger, M. (dir.), (2021) *Design social et enquête collective*, Bruxelles, Metrolab Brussels; Berger, M., Carlier, L., (2022), « *Une critique pragmatiste de l'expérimentation. De l'urban living lab à la communauté d'enquête sociale* ». *Pragmata* (5) : 94-160.

⁴⁵ Genard, J.-L., (2016), *op.cit.*

⁴⁶ Ainsi en est-il de la question migratoire dans le Quartier Nord, situation pourtant hautement problématique et perceptible, ramenée à une « crise » (en dépit du lien structurel et historique entre ville et migration) et renvoyée à un problème concernant le niveau fédéral (en dépit de ses conséquences directes et perceptibles pour la région). Voir les travaux de ARCH, *Whose Future is Here? Searching for Hospitality in the Brussels Northern Quarter*, Brussels, Metrolab.series.

3.4. Quelle prise en compte de la pluralité sociale des environnements urbains ?

Une autre forme de réduction s'opère au niveau des **expériences**, des **usages** et des **pratiques** des lieux pris en compte par le projet. Cette pluralité sociale échappe également aux outils habituels des politiques urbaines, alors même que ces dernières entendent souvent agir sur le « vivre-ensemble » ou les formes spatiales de la coexistence urbaine (« cohésion sociale », « mixité sociale », etc.)⁴⁷. La façon dont les sites en projet accueillent différents usages et pratiques spatiales et dont s'y jouent les relations de coexistence est rarement investiguée ; et les conséquences d'un projet sur ces usages, ces pratiques et ces relations peu questionnées – bien que tout projet apprête l'espace pour certains usages et limite l'hospitalité des lieux à d'autres⁴⁸.

Si en introduction de cette note, nous avons défini le projet et l'imaginaire comme des éléments qui interviennent dans l'organisation spatiale de la communauté urbaine, il conviendrait d'ajouter les **pratiques spatiales et sociales** des citoyens. L'importance de ces dernières se trouve réaffirmée lorsque le projet ou l'imaginaire urbain devient sujet à la critique. Ainsi en est-il de l'espace « perçu » chez Lefebvre, celui des pratiques spatiales quotidiennes des citoyens, qu'il s'agirait de réaffirmer contre la domination de l'espace « conçu » des planificateurs, urbanistes et « agenceurs » de l'espace. A la critique d'un « urbanisme dominé par l'imaginaire » répondraient des « plans d'aménagement qui, au lieu de répondre aux fonctions élémentaires d'un homme théorique, intégreraient dans leur richesse et leur diversité les besoins des hommes réels, situés hic et nunc »⁴⁹. Enfin, notons que la logique du projet - qui tend à s'imposer bien au-delà du seul domaine de l'urbanisme – se déploierait dans les villes, aujourd'hui, selon des modalités managériales qui, tout en garantissant certains principes rendus indiscutables de l'aménagement urbain (fluidité de la circulation, mixité commerciale, efficacité des services, qualité patrimoniale...), négligeraient les attachements, les appropriations sensibles de l'espace, la diversité des usages⁵⁰.

Il nous semble dès lors essentiel, dans le contexte de cette réflexion, d'inviter à considérer les pratiques spatiales, les expériences et les usages sociaux de l'espace comme un élément fondamental à prendre en compte dans les espaces de conception et de discussion des projets urbains et plus largement, d'un projet de ville. A nouveau, l'enquête semble un moyen privilégié pour tenir compte de cette pluralité des usages, des pratiques et des expériences des lieux dans la conception des projets urbains – expériences qui ouvrent des **potentialités** non encore planifiées, et qui renvoient à des imaginaires qui n'ont pas encore été l'objet d'une légitimation ou d'une formalisation.

⁴⁷ Voir sur ce point Carlier L., Debersaques, S., Declève M., et al. (2021), Cartographier l'environnement social d'un projet urbain, Metrolab Brussels.

⁴⁸ Stavo-Debaugé, J. (2018), « The Qualities of Hospitality and the Concept of "Inclusive City" », In Berger M., Moritz B., Carlier L. & Ranzato M., Designing Urban Inclusion: Metrolab Brussels MasterClass I, Brussels, Metrolab Series, p. 165-175.

⁴⁹ Choay, F., op. cit., p.76

⁵⁰ Breviglieri, M. (2013). « Une brèche critique dans la ville garantie? Espaces intercalaires et architectures d'usage » in Cogato Lanza E., Pattaroni L., Piraud M. & Tirone B. (dir), Le Quartier des Grottes/Genève : de la différence urbaine, Genève, MetisPresses, pp. 213-236

3.5. Quelle place à l'expérimentation ?

Notons que le rôle de l'enquête n'est pas l'apanage des acteurs académiques, et peut être considéré en amont comme en aval de la réalisation d'un projet. Selon Dewey, l'enquête est la forme que prend, idéalement, la participation dans le processus démocratique ; elle comprend la problématisation d'une situation problématique, l'expression des différents points de vue sur celle-ci, la délibération sur les moyens de sa résolution, et **l'expérimentation**, où les moyens d'action sont mis à l'épreuve du concret. Aujourd'hui, on observe une multiplication des dispositifs d'expérimentation urbaine, dont on peut distinguer différents types⁵¹ : expérimentations scientifiques, artistiques, occupations temporaires⁵².... Le rôle de l'expérimentation dans les politiques urbaines reste cependant souvent réduit (tester des usages potentiels de l'espace, tester des innovations techniques, modifier les atmosphères urbaines le temps d'un évènement artistique ...) et sa contribution à la transformation des environnements urbains du même coup limitée. La place donnée à l'expérimentation dans les projets urbains pourrait être approfondie et augmentée, afin qu'elle soit considérée comme un outil faisant place à d'autres imaginaires, expériences et pratiques, susceptible de contribuer à la conception et à l'ajustement des projets et politiques urbaines.

Ainsi, le projet Bruxelles 2030 propose la création des « Lieux d'Avenir ». Le chantier part de 3 constats :

- Un écart dans le timeline de la transition écologique : entre les objectifs, clairs et urgents, devant nous ou à long terme et les expérimentations ; les associations de « faiseurs de ville », qui essaient de contribuer à cette transition (transformations des espaces publics, archi qui dégenre, ...) ; les initiatives qui veulent transformer la ville et la société.
Frustration des deux côtés : difficile de faire aboutir les grands objectifs politiques ; expérimentations qui se sentent isolées et ont le sentiment de ne pas y arriver.
Défi : créer les « missing links » pour une société inclusive et durable.
- De moins en moins d'intérêt de construire la ville sur des espaces vacants ; de plus en plus, on transforme la ville existante. Transformer du déjà-là est plus compliqué : il faut tenir compte de ce qui est déjà là, de l'existant, des usagers. Ce qui suppose d'autres manières de faire la ville, la coproduction, et le développement de narrations partagées.
- Cela suppose aussi de travailler à une échelle à laquelle les gens peuvent adhérer : la rue, le quartier, la vallée, un axe... considérés dans un contexte plus large, dans des figures systémiques, à travers une logique écosystémique qui dépasse ce que les gens peuvent imaginer dans leur propre environnement (le nécessaire zoom out). Un narratif sociétal comme Brussels Capitale culturelle européenne peut fédérer les transformations urbaines en cours – par exemple, les « lieux d'avenir » qui peuvent construire un réseau de dynamiques urbaines.

Ces « lieux d'avenir » présentent 4 caractéristiques : ils constituent des lieux physiques, concrets, spatiaux – non spéculatifs ; ce sont des lieux de mutualisation de dynamiques dans des coalitions inédites (services publics, privé, société civile, citoyen), ils intègrent une couche culturelle – la production culturelle, artistique, socio-culturelle comme moteur de cette

⁵¹ Berger, M., Carlier, L. (2022), *op.cit.*

⁵² Occupations temporaires qui prennent une place de plus en plus importante dans les projets urbains – comme en atteste le projet Usquare, le projet Citygate, et le rôle que prend progressivement Citydev dans l'encadrement de ces occupations.

narration, de cette mutualisation et ils sont en interaction directe avec les dynamiques existantes autour, et orientés vers des transitions écosystémiques.

4. Conclusion : plan, projet, imaginaire... et pratiques

Comment repenser les liens entre projets urbains et projet de ville, et ajuster leurs modes d'articulation ? Compte tenu du décrochage qui semble aujourd'hui de mise, il faudra sans doute viser un changement de fond dans les rapports entre ces deux niveaux des politiques urbaines. En principe, ce projet de ville et son caractère visionnaire sont exprimés dans le PRD. L'ajout du « D » de durable, dans le plan actuel, accentue l'orientation écosystémique et transitionnelle prise. Le plan donne une orientation très claire de l'aménagement du territoire (centre-ville élargi, polycentres thématiques, aménagement selon quatre échelles, etc) et indique les urgences de transitions systémiques nécessaires, qui dépassent l'échelle des projets et des politiques sectorielles. Néanmoins, le PRDD ne semble nullement être présent dans les politiques concrètes, ni même dans les intentions politiques publiquement défendues pour le développement régional, au niveau des différents cabinets et administrations. Chacun fait son propre plan, rarement « territorialisé ». Tout opérateur part de ses propres orientations, intentions, et principes de base. Et puisqu'il n'y a ni espace de débat sur les orientations du projet urbain, ni pratique d'évaluation ou de bilan des politiques mises en œuvre, ce qui existe comme éléments de vision transversale et de cohérence semble échapper à la logique des plans et projets.

Fixer un cap

Est-ce une fatalité ? Est-ce un hasard ? Les villes exemplaires ont élu, plus souvent qu'ailleurs, des majorités politiques différentes des habituels partis qui dominent la sphère nationale ; ils ont ainsi désigné des leaders habiles et courageux. Leurs mandataires se sont avérés proches des préoccupations du quotidien des citoyens ; ils ont parfois un passé de militant citoyen, qui les a rendus proches de ceux-ci. Ils ont la capacité de fédérer les acteurs, au plus près des soucis des habitants.

Quant aux ambitions qu'ils affichent, on observe qu'ils s'appuient sur des narratifs mobilisateurs : ceux-ci proposent une aventure à partager à moyen ou long terme, tournant ainsi le dos à la seule immédiateté de l'action politique. Certes, les grands mots ne suffisent pas, la défiance s'est installée à la suite de tant de récits hors du réel. Ce que ces mandataires exemplaires proposent dès lors, ce sont des caps qui indiquent ce qui est souhaité, et le cadre dans lequel différents projets peuvent prendre place. Ils relient, ainsi, ambitions et actions concrètes, qui ensemble forment les balises qu'ils proposent ou s'engagent à poursuivre. Ces balises sont expliquées et chiffrées ; à chaque moment la vérification de l'avancée doit être possible.

Incarner un récit

Le maire de Stockholm (1,6 millions d'habitants) a décrété l'autonomie énergétique à l'horizon 2040. L'articulation étroite entre le numérique (*Big data*) mais aussi avec la promotion de l'intelligence collective contribuera à relever ce défi. La municipalité de Gand affiche une

semblable ambition dans ce même domaine, misant sur l'apport du *pair to pair* (Michel Bauwens). Le narratif de Barcelone est pour le moins radical. Il porte sur la triangulation « consommation/transport/production », vers laquelle doivent tendre les projets mis en œuvre sur le mode systémique. Ainsi, il est affirmé qu'à l'horizon 2040, la moitié des besoins des habitants et des activités socioéconomiques barcelonnais devra être assurée à l'échelle de la proximité. Et à 2050, l'autonomie devra être totale ! Cela concerne aussi bien l'alimentation, l'énergie, l'eau (et son cycle de vie), le recyclage des ressources premières. Mais aussi le mobilier, les véhicules, l'informatique, etc. Ainsi, en matière de production et des économies d'énergie, Barcelone met en œuvre depuis plusieurs années son plan pour garantir cette autonomie. A cet effet, les réseaux électriques intelligents (*Smart Grids*) sont par exemple encouragés via la réalisation de microcentrales. Ce même principe d'autosuffisance s'applique à d'autres champs stratégiques.

Le retour vers l'autonomie touche aussi des collectivités plus modestes que les métropoles. Petit territoire mais grande par son ambition, la commune de Montdidier (6.500 habitants) dans le département de la Somme produisait déjà la moitié de son électricité en 2018. Le narratif propose que d'ici peu, l'autonomie sera totale grâce aux énergies renouvelables. Dès 2008, la commune a investi à travers sa régie dans un réseau de chaleur par une chaufferie à bois de 1,6 MW ; l'éolien est également sollicité dans cette région de grand vent ; le photovoltaïque et bientôt le biogaz suivent. Dans le même ordre d'idée, signalons qu'en matière alimentaire, Albi affiche son ambition d'une autoproduction alimentaire à hauteur de 60% à l'horizon 2025. Des territoires s'affirment « Zéro chômeur » et s'attachent à démultiplier les moyens pour y parvenir.

Peur du politique ?

Dans ces domaines, les élus seuls ne peuvent rien. Parfois, ils doivent s'exercer au grand écart dans leurs permanences, lors des bals et autres festivités locales. D'un côté, il y a Dédé, qui souhaite la disparition des frontières mais remplit son coffre de cartouches de cigarettes dans les magasins des pays limitrophes. Il veut que la Loi s'applique fermement mais hurle lorsqu'il reçoit une amende de stationnement. Il veut que l'on coupe dans les budgets publics mais s'indigne que ses aides au logement soient menacées. Il suinte le mépris du politique : avec lui, l'alliance sera difficile.

De l'autre, il y a les citoyens actifs. Parfois ils se regroupent dans les « oasis ». Ceux-ci pullulent, sans souvent veiller suffisamment aux interactions qui assurent la fertilisation et le co-développement. Ils offrent un abri passager, mais ne prennent que trop peu en compte les déserts de vie collective qui s'élargissent aux alentours. D'autres lieux encore relayent les aspirations au changement collectif ; ils se structurent en dynamique sociétale, osent explorer et mobiliser leurs relais dans la sphère politique.

On le perçoit davantage aujourd'hui, le territoire constitue le lieu d'expression des liens sociaux et sociétaux, notamment à travers la perception concrète de l'appartenance (et non de l'identité) à la société et au vivant. Faire le lien entre élus et citoyens permet de créer des conditions plus favorables. Il semble bien que le récit mobilisateur, transparent et partagé en est une condition.

La vision dans le projet

Ce grand déficit se décline aussi dans l'élaboration des projets et des chantiers. La conception du programme ou du projet se focalise sur les opérations à mener dans le périmètre et à partir des « pouvoirs » des opérateurs. Ils tiennent rarement compte de leur position dans le territoire plus large, de leur rôle dans l'application du projet de ville régional, et des effets des projets au-delà des périmètres considérés. Programme et projet tendent de plus à se limiter aux aspects matériels, physiques, infrastructurels de l'aménagement, basés sur les expertises de l'architecture et de l'urbanisme, aidé par des juristes et des ingénieurs. Le paradigme fonctionnaliste reste ainsi dominant. Une approche visionnaire impliquerait une plus grande attention pour les aspects immatériels tels que les usages et appropriations, les transformations des et par les pratiques sociales, les expérimentations, la gestion post-projet etc. De même, le recours à l'imaginaire peut être un levier puissant d'adhésion à un projet commun (le marketing urbain en vogue dans les années 2000 dans de nombreuses villes mettait en avant des principes comme ville solidaire, ville créative et innovante, ville productive, ville nature etc.).

Les transformations et transitions nécessaires de l'écosystème bruxellois nécessitent une plus grande coordination des acteurs et des actions sur l'aménagement du territoire. Chaque action humaine est territorialisée, « atterrit » quelque part. Rendre conscient ce rapport entre l'organisation du vivre ensemble et l'aménagement de l'espace nécessite un imaginaire, une symbolique même, une narration et une volonté politique et morale. Dans une ville éclatée, fragmentée et segmentée comme Bruxelles, cela nécessite d'une part, la reconnaissance de l'importance du débat urbain (intercommunautaire, interculturel, interreligieux, entre administrations, etc) afin d'ouvrir des espaces de discussion et de concertation intégrant la pluralité des acteurs, pratiques, imaginaires, projets et visions. D'autre part, cela implique aussi un ajustement des modalités de mise en œuvre des projets, afin qu'ils soient considérés comme des leviers de mise en œuvre (et d'expérimentation) des orientations publiquement négociées et définies. A Bruxelles, il y a un chemin à faire. Peut-être la candidature de Brussels2030 pour devenir la Capitale culturelle de l'Europe peut fournir une plateforme pour faire ces pas en avant.

Bien qu'il semble y avoir un grand consensus sur l'importance de développer à Bruxelles plus de vision, plus de narration, le rôle du narratif n'est pour autant pas tout à fait clair. Il y a une tension entre deux façons d'envisager l'imaginaire, qui entraîne deux positions différentes : d'un côté l'imaginaire collectif, fédérateur, partagé – qui s'associe alors aux notions de vision, d'objectif ; et de l'autre, les imaginaires de chacun et chacune, avec leurs propres expériences et histoires, où la notion s'associe au sensible, au vécu. Reste ouverte la question relative à la nécessité (ou pas) de faire émerger un imaginaire fédérateur, un narratif attractif avec le risque de rendre marginaux d'autres potentialités, imaginaires, perspectives, et de réduire l'imaginaire à un élément managérial. Dans les discussions, les notions d'imaginaire, d'objectifs, de visions, d'histoires, ... se sont mêlées. C'est pourquoi il faut, en tout état de cause, laisser la place à l'expérimentation, à l'occupation temporaire, à des sites où peuvent être explorées des potentialités qui ne sont pas encore planifiées...
Le débat est donc ouvert, mais sûrement pas clos.

En résumé nous plaidons pour mettre une vision et une narration au centre du projet urbain qui passe par :

- **une activation de la démocratie par plus de débat public** : une publicité et une information à la population du PRDD et de la vision du gouvernement offrirait au moins un référentiel pour un débat public plus qualitatif.
- **une meilleure intégration des plans dans cette vision transversale**: obligation pour les plans (Good...) et pour les administrations de situer explicitement leurs plans dans le cadre du PRDD et du développement territorial.
- **une légitimation des projets dans une vision plus relationnelle** : chaque projet concret, PAD ou autre instrument de planification devrait situer le projet dans le territoire proche et plus général de la Région bruxelloise, indiquer les possibles effets ailleurs et situer la vision du projet dans le cadre des plans et des visions générales (cela suppose aussi une intégration des échelles, de l'Europe à la métropole, et de la Région aux quartiers).