

crd-goc.brussels 

commission régionale de développement
gewestelijke ontwikkelingscommissie

TRENTE ANS D'EXPERTISE AU SERVICE DE LA RÉGION BRUXELLOISE

MAI 2023

TRENTE ANS D'EXPERTISE AU SERVICE DE LA RÉGION BRUXELLOISE



PHOTO DE COUVERTURE

© perspective.brussels / Eric Herchaft

MISE EN PAGE ET IMPRESSION

tsékwa

CONTACT

crd-goc@perspective.brussels

ÉDITEUR RESPONSABLE

Benoit Périlleux, Président de la CRD,
Rue de Namur, 59. B-1000 Bruxelles

Reproduction autorisée moyennant mention de la source

© 2023 crd-goc.brussels

D/2023/14.054/04

TABLE DES MATIÈRES

I. LA CRD AU SERVICE DE LA RÉGION BRUXELLOISE	4
Historique	5
Le colloque	6
Remerciements	8
II. LES DYNAMIQUES TERRITORIALES BRUXELLOISES ET LEURS ENJEUX	10
III. TROIS ENJEUX FONDAMENTAUX POUR ATTEINDRE UN PROJET DE VILLE COCONSTRUIT	12
Pour une meilleure interaction entre experts et politiques	13
La participation citoyenne dans un aménagement démocratique de la ville	30
Vision, imaginaires et projet urbain à Bruxelles	53

I. LA CRD AU SERVICE DE LA RÉGION BRUXELLOISE

La Commission Régionale de Développement a été créée quatre ans après la naissance de la Région en 1989. Une existence de trente ans au service de la Région de Bruxelles-Capitale ne pouvait passer inaperçue. Ce mardi 30 mai, nous allons donc célébrer dignement cet anniversaire à 17 heures, lors de la Séance Académique dans la prestigieuse Salle des Glaces du Parlement Bruxellois, mais nous souhaitons d'abord mettre à profit cette journée pour débattre autour de questions stratégiques pour la démocratie urbaine.

Benoit Périlleux, Président de la Commission Régionale de Développement
Isabelle Van Asbroeck, Vice-Présidente de la Commission Régionale de Développement
Eric Corijn, Président de la Cellule PROSPECT de la CRD

HISTORIQUE'

La Commission Régionale de Développement a été instaurée par l'Ordonnance organique de la planification et de l'urbanisme de 1991, première grande initiative législative de la nouvelle Région bruxelloise (installée en 1989). Cette ordonnance crée, à côté des plans d'affectation issus de la loi de 1962 (Plans de Secteurs et Plans Particuliers d'Aménagement), des plans de développement dont l'objectif est clairement d'intégrer la planification socio-économique à la planification spatiale, et de concevoir une stratégie pour le développement régional. La CRD, héritière de la Commission Régionale d'Aménagement du Territoire (CRAT), instaurée par la loi de 1962, voyait, de ce fait, ses compétences élargies au développement régional.

Comme précédemment, la CRD est chargée de « rendre un avis motivé sur les projets de plan régional de développement, de plan régional d'affectation du sol, de plans d'aménagement directeurs et de règlements régionaux d'urbanisme ainsi que sur les projets des plans communaux de développement. La Commission régionale peut, à l'intention du Gouvernement, formuler des observations ou présenter des suggestions quant à l'exécution ou à l'adaptation des plans et règlements dont elle a à connaître. Elle propose des directives générales pour la préparation et l'élaboration des plans de développement et d'affectation du sol et des règlements d'urbanisme »².

Elle s'est ainsi prononcée sur les projets de Plans régionaux de développement (PRD 1 : 1993, PRD2 : 2001, PRDD : 2017), de PRAS, de PAD et de RRU. Elle est saisie non seulement des projets du Gouvernement, mais aussi de toutes les réclamations et observations émises pendant les enquêtes publiques, sur lesquelles elle doit également se prononcer. Ses avis sont fortement étayés, et elle a toujours recherché

le consensus : ce n'est que lorsque son avis est unanime qu'il prend un poids certain puisqu'il oblige alors le Gouvernement à motiver les raisons pour lesquelles il ne suivrait pas la CRD.

Sa mission a été élargie car « Le Gouvernement sollicite l'avis de la Commission régionale sur les avant-projets d'ordonnance ainsi que sur les projets d'arrêtés relatifs aux matières visées au présent Code ayant une incidence notable sur le développement de la Région »³.



- 1 Pour plus de détails, voir la brochure « La CRD depuis 1993 » éditée à l'occasion des 20 ans de la CRD (site CRD-GOC).
- 2 CoBAT art 7.
- 3 CoBAT art 7.

Enfin, elle a aussi rendu des avis d'initiative.

Au départ, sa composition était principalement au second degré, avec des membres issus des instances consultatives compétentes en matière économique et sociale (patronat et syndicats), de monuments et sites, d'environnement, de logement et de mobilité, la représentation des communes, la désignation d'experts indépendants.

Le Code bruxellois de l'aménagement du territoire (CoBAT) a été modifié en novembre 2017, et les modalités de com-

position de la CRD ont été changées. La CRD actuelle, installée en janvier 2020 est donc composée de « dix-huit experts indépendants, nommés par le Gouvernement, dont neuf le sont sur présentation du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale. Ces experts représentent les disciplines suivantes : urbanisme et aménagement du territoire, mobilité, environnement, logement, patrimoine culturel et naturel, économie et architecture »⁴. La CRD dispose d'un site internet <https://crd-goc.brussels-goc> où tous les avis remis sont consultables. On peut constater qu'elle n'a pas chômé.

4 CoBAT art 7.

LE COLLOQUE

La Commission Régional de Développement, dorénavant constituée exclusivement d'experts indépendants, a en effet voulu marquer cet anniversaire par un colloque : une journée d'études et de réflexion qui offre non seulement un bilan mais aussi des perspectives à la hauteur des enjeux de notre belle Région.

La routine des travaux est faite d'auditions des porteurs de grands projets comme les Plans d'aménagement directeurs, de discussions entre experts sur la cohérence de ces projets avec le PRDD et les principes de l'urbanisme, et enfin, d'écriture et vote d'avis circonstanciés pour le gouvernement. L'apport des experts se fait également par avis d'initiative sur base de débats initiés par notre cellule de prospective PROSPECT. Ainsi nous avons adopté des rapports sur la relance post-COVID, sur Bruxelles Métropole, sur le développement des quartiers en RBC, ou sur la crise énergétique et le défi climatique...

Trente ans est l'occasion de s'interroger sur la pertinence de son action. Il faut avouer que de temps en temps, après un nombre important de débats et de soirées d'écriture, on se demande parfois ces avis sont lus, si on en tient compte, et s'ils ont une influence sur les projets. De même nous espérons que les concepteurs des nouveaux plans les consultent.

Nous ne sommes pas seuls : nous avons annuellement une activité conjointe avec nos collègues en région Flamande de la Strategische Adviesraad voor Ruimtelijke Ordening en Onroerend Erfgoed (SARO) et wallonne (Pôle Aménagement du territoire), où nous discutons des états des lieux en ce qui concerne les politiques, les règlements et les grands projets d'aménagement du territoire. Nous avons aussi une intense collaboration, par membres ou avis interposés, avec les autres commissions consultatives en RBC. Et notre questionnement y est partagé.

C'est pourquoi, en automne passé, nous avons décidé que notre colloque devrait mettre ce questionnement au centre des débats, et que la journée devrait être partagée par les autres commissions d'avis en RBC. Le programme et la préparation ont été faits ensemble, à partir d'un petit comité d'organisation conjoint.

Trois ateliers thématiques préparatoires

Nous avons aussi voulu que le colloque soit préparé avec des documents thématiques, soumis à des discussions en atelier.

Trois questionnements transversaux révélateurs d'un certain nombre de frustrations ou de blocages ont été choisis :

- › 1. Comment penser et améliorer les relations entre le savoir des experts et les pouvoirs des politiques ?
- › 2. Comment élargir la participation citoyenne en une vraie coproduction de la ville ?
- › 3. Comment renforcer la vision sur le développement à Bruxelles et comment alors la faire percoler dans les plans, les politiques et les projets ?

Les trois thèmes ont été préparés dans 3 notes, avec différentes contributions, dont celles de chercheurs et professeurs universitaires, un rendu de la littérature scientifique, l'état des problématiques à Bruxelles et des possibles réponses aux défis. Ces notes ont introduit trois ateliers – le 7 mars, le 23 mars et le 20 avril – avec à chaque fois, des dizaines d'experts invités, un échange nourri et une vue plus claire sur les consensus et les divergences. Finalement les notes initiales ont été complétées en tenant compte de ces débats.

Voilà où on en est. Trois chapitres. Trois sujets chauds qui nourrissent beaucoup de débats à Bruxelles. Trois thématiques qui demandent une nouvelle dynamique, une relance. Et c'est de cela que nous voulons échanger et converser pendant cette journée d'étude. Sans tabous. Dans un esprit d'ouverture et avec une volonté de collaboration. Et avec à la fin un court Mémorandum, qui pourrait inspirer nos gouvernants. Que le débat continue.



REMERCIEMENTS

La CRD et ses activités ne peuvent exister sans l'investissement volontaire et enthousiaste de beaucoup de personnes motivées par le projet urbain et la volonté d'améliorer Bruxelles.

Nous remercions les membres de la CRD actuelle:

Membres effectifs : Bruno CLERBAUX, Eric CORIJN, Benoît DASSY, Christian FRISQUE, Gabriela HANTIG, Michel HUBERT, Hughes KEMPENEERS, Ischa LAMBRECHTS, Gilles LEDENT, Séverine LITS, Marie-Madeleine MENNENS, Benoît PÉRILLEUX (Président), Isabelle QUOILIN, Isabelle VAN ASBROECK (Vice-Présidente), Steyn VAN ASSCHE, Paul VERMEYLEN, Ann VOETS, Philémon WACHTELAER.

Membres suppléants : Peter BENUSKA, Simon BIDAL, Jean-Philippe DEVISSCHER, Pascal HANIQUE, Serge KEMPENEERS, Christophe LOIR, Bertrand MARLOT, Quentin RENSON, Annabel SCHATTEN, Laurent SCHILTZ, Aurélie TRIGAUX, Anton VAN ASSCHE, Gilles VANHAMME, Renaud VAN MELSEM, Guillaume VANNESTE, Pauline VARLOTEAUX, Patrick VEROUGSTRAETEN, Manuela VON KUEGELGEN

Nous remercions tous ceux qui ont rendu le colloque et les ateliers préparatoires possibles : professeurs et chercheurs, membres des administrations et organismes para-régionaux, membres des associations environnementales et citoyennes, bruxellois intéressés par les débats sur la ville etc..

Nous remercions les membres du secrétariat de la CRD, passés et présents, sans quoi nos délibérations, nos avis et nos rapports ne seraient jamais sortis de l'ombre de nos réunions:

1993 : Benoît Périlleux, secrétaire

2009 : Myriam Cassiers, secrétaire

2020 : Thierry Mercken, secrétaire,
assisté de Caroline Warnecke, Sybille Beliard,
Harmony Vanderborght

Nous remercions enfin les présidences de la CRD, animateurs des ordres du jour et garants des échanges ouverts, collégiaux et pour la plupart consensuels :

1993. Présidente: Françoise Thys-Clément,
Vice-Président: Gerrit Rauws

1999. Président: Philippe Coenraets ,
Vice-Président: Philippe Helleputte

2006. Président: Jean de Salle ,
Vice-Président: Eric Corijn

2010. Président: Jean de Salle,
Vice-Président: Joachim Declerck

2015. Président : Jean de Salle,
Vice-Président : Eric Corijn

Enfin, nous remercions le Ministre-Président, qui a soutenu cette initiative, et le Président du Parlement qui nous fait l'honneur de nous accueillir dans ses locaux pour le moins symboliques, cœur institutionnel de notre démocratie urbaine au centre de nos préoccupations.



II. LES DYNAMIQUES TERRITORIALES BRUXELLOISES ET LEURS ENJEUX

La Région de Bruxelles-Capitale, qui compte aujourd'hui 1,2 millions d'habitants, n'est que le centre de la région métropolitaine bruxelloise, qui selon les délimitations des géographes ou celle de la zone RER varie entre 2,5 et 3 millions d'habitants. Les dynamiques territoriales qui transforment la RBC ne sont dès lors que des manifestations locales de changements qui touchent l'ensemble de la région métropolitaine.

Ces dynamiques se greffent sur une fracture spatiale persistante depuis le développement médiéval de la ville : la division entre le haut aristocratique et le bas marchand. Celle-ci s'est approfondie par la création de quartiers ouvriers lors de la révolution industrielle et l'abandon contemporain du centre-ville par la bourgeoisie.

Depuis la création de la RBC, trois dynamiques contribuent à changer la nature de cette fracture. Elles sont toutes exprimées par des mouvements migratoires qui changent les compositions de la population et interagissent avec l'environnement urbain. Il s'agit, dans l'ordre historique de leur apparition, de la périurbanisation, de l'immigration internationale et de la gentrification. La périurbanisation et l'immigration sont apparues après la seconde guerre mondiale mais persistent aujourd'hui, bien que l'immigration ait changé de nature : jusqu'à la crise des années 1970 et 1980 il s'agissait d'une immigration ouvrière issue du bassin méditerranéen et orchestrée par l'économie belge. Depuis la reprise économique à la fin des années 1980, il s'agit d'une immigration globale, nettement plus diversifiée quant aux origines et aux raisons d'immigration. Elle forme aujourd'hui la source principale de la croissance de la population régionale. Cependant, la gentrification ne se manifeste clairement qu'à la fin du siècle passé.

Les deux premières dynamiques tendent à approfondir la fracture spatiale préexistante. Mais la gentrification crée des tensions par la remise en question de ce partage social de l'espace bruxellois.

Ces trois dynamiques permettent d'imaginer trois scénarios futurs pour la région métropolitaine bruxelloise avec des conséquences importantes pour la RBC.

En l'absence d'interventions – ce qui sous-entend une gentrification faible vu la nécessité de l'intervention de l'état pour la réaliser –, on pourrait voir apparaître une ville topologique, dans le sens où les lieux et leurs habitants n'interagissent plus. Le centre-ville devient dès lors inutile pour les développements de la région péri-urbaine et les centres de croissance économique se situent dans cette périphérie.

Pour autant que la centralité bruxelloise soit renforcée, entre autres par l'encouragement de la gentrification, on peut aboutir à une ville répressive, où le bas de la ville avec ses pauvres et ses immigrés est perçue comme un danger pour le développement urbain.

Le troisième scénario considère le droit à la ville pour tous les habitants et les usagers de la ville. Le centre doit dès lors être développé comme un espace partagé, négocié entre les habitants du centre pauvre, les autres habitants de la Région et les usagers de la ville, soit les habitants de la région métropolitaine hors de la Région de Bruxelles-Capitale.

Christian Kesteloot

**III.
TROIS ENJEUX
FONDAMENTAUX POUR
ATTEINDRE UN PROJET
DE VILLE COCONSTRUIT**

POUR UNE MEILLEURE INTERACTION ENTRE EXPERTS ET POLITIQUES

Bruno Clerbaux, Eric Corijn, Nicola Dotti, Michel Hubert, Gilles Ledent, Benoit Périlleux, Julia Walzcyk, Paul Vermeylen

1. LA SCIENCE EST IMPORTANTE POUR UNE BONNE POLITIQUE

De nos jours, les défis sociétaux, tels que le changement climatique, la crise pandémique COVID-19 ou la perte de biodiversité, sont des enjeux politiques exigeant beaucoup de connaissances. Nous parlons souvent de « problèmes difficiles » en raison de l'absence de consensus politique (que faire ?) et de compréhension scientifique (quel est l'enjeu ?). Par conséquent, l'établissement d'un consensus politique ou au moins d'un débat transparent nécessite également de partager une compréhension de l'enjeu et des savoirs le concernant.

En outre, les défis sociétaux sont complexes et dynamiques, surtout en ville, ce qui rend encore plus difficile la réalisation d'un changement systémique. Ceci d'autant plus que la transition implique aussi la sortie de ce qui n'est pas durable¹. La connaissance est un facteur essentiel pour gérer et interpréter les informations disponibles, concevoir et évaluer les solutions potentielles aux défis politiques (Coletti & Dotti, 2021 ; Dotti, 2018a). Le savoir est donc crucial pour le changement de politique car il est un facteur permettant de façonner les préférences pour les solutions politiques (Dotti, 2018a). Dans cette optique, l'apprentissage est important pour influencer l'élaboration des politiques.

L'apprentissage a lieu lorsque des acteurs individuels « absorbent » de nouvelles connaissances, y compris celles fondées sur l'expérience passée (c'est-à-dire la politique précédente), et les appliquent pour améliorer les nouvelles pratiques politiques (Hall, 1993, p. 278). La production et le partage des connaissances permettent d'apprendre pourquoi certaines solutions peuvent (ou non) contribuer, et pourquoi certaines réussissent alors que d'autres échouent (Coletti & Dotti, 2021).

Ainsi, le changement de politique peut être le résultat du processus d'apprentissage, mais il n'en est pas la seule source. Les chercheurs devraient être des acteurs importants de ce processus. Ils devraient aider les décideurs politiques à fournir des solutions politiques fondées sur la science.

En effet, la recherche scientifique peut contribuer à la conception de politiques efficaces et au renforcement de la démocratie, car elle permet de comprendre les défis sociétaux et d'obtenir des informations sur les options proposées, soutenant ainsi un débat politique (Commission européenne, 2022).

¹ Voir Fossati, E.C. et al. (2022) Exnovation : imaginer autrement les transitions durables à Bruxelles. Brussels Studies.

Comme le souligne la Commission européenne dans ce document, l'utilisation des connaissances scientifiques devrait être renforcée pour la conception des politiques publiques. Dans les pays démocratiques, les citoyens ont besoin de savoir comment les politiques sont élaborées, ce qui nécessite une connaissance optimale pour l'élaboration des politiques (Hoppe, 2005). En effet, nous observons une logique démocratique dans l'utilisation des connaissances scientifiques pour le processus d'élaboration des politiques : les politiques fondées sur les connaissances scientifiques peuvent accroître la confiance dans les institutions publiques et les décideurs politiques car elles permettent de comprendre comment certaines politiques peuvent poursuivre leurs objectifs.

Par conséquent, les décideurs politiques doivent mobiliser les meilleures connaissances disponibles et soutenir la production de telles connaissances pour concevoir leurs politiques. Il est remarquable que cela est reconnu pour les domaines politiques « techniques » qui requièrent des connaissances techniques spécifiques et que, par conséquent, les experts (par exemple, les chercheurs) dans ces domaines spécifiques agissent comme des fournisseurs de connaissances (Coletti & Dotti, 2021). Mais il y a aussi plein de domaines où la connaissance manque et où il faut réunir les conditions financières et humaines pour les produire.

Enfin, la production de connaissances pour l'élaboration des politiques doit se faire de manière systématique. La prise en compte systématique des connaissances permet, par exemple, d'identifier et d'examiner les défis politiques selon des perspectives pluridisciplinaires (par exemple, la pandémie de COVID-19 peut être analysée du point de vue de la santé publique, de la santé mentale, de la justice sociale, du genre ou de l'éducation) et de concevoir des solutions politiques (pluridisciplinaires) (Commission européenne, 2022). Pour ce faire, la production et le partage des connaissances doivent se faire à différents niveaux de gouvernance. C'est peut-être à ce niveau que le déficit est le plus grand.



© perspective.brussels

À la lumière de ce débat, ce chapitre vise à conceptualiser les interactions entre les décideurs politiques et les communautés de recherche. En effet, ces deux groupes interagissent l'un avec l'autre dans le cadre d'un dialogue, et ils ont une raison d'être, un mandat et des points de vue différents. Par conséquent, les interactions entre les politiques et la recherche ne sont pas unidirectionnelles et il est important de souligner les tensions entre ces deux communautés. En outre, nous voulons montrer que les universitaires ne sont sûrement pas les seuls « fournisseurs de connaissances ».

À cet égard, la question se pose : si la connaissance est importante pour l'élaboration des politiques, qui doit être bien informé ? Notre discussion se concentre sur le niveau de la Région de Bruxelles-Capitale, sur le cas de laquelle nous présentons les défis contemporains. Nous cherchons à fournir une contribution compréhensible par des lecteurs non spécialisés et pertinente pour le débat recherche-politique en soulevant des questions et en animant des discussions.

2. DÉFINITIONS CLÉS ET IMPACTS SOCIÉTAUX DE LA RECHERCHE

Nous commençons notre discussion en fournissant des définitions clés permettant de comprendre les interactions entre les politiques et la recherche, à savoir le paradigme politique, les communautés épistémiques et le « dialogue » entre les politiques et la recherche. Dans cette dynamique, un concept fondamental est le « paradigme politique » (Hall, 1993), dont la définition est analogue à celle du paradigme scientifique de Kuhn (Kuhn, 1962). Un paradigme est un point de départ, une perspective, une façon de poser les problèmes, une approche. Le paradigme politique est basé sur des préférences et des croyances partagées qui orientent une communauté politique, mais c'est aussi une façon de faire et d'usages dans un métier. Il agit comme un filtre qui restreint les d'idées et les perspectives alternatives, et qui elles façonnent la compréhension actuelle et nouvelle des questions politiques en jeu ainsi que les options d'apprentissage de nouvelles connaissances pertinentes pour les politiques (Coletti & Dotti, 2021). Conformément à cet argument, un paradigme politique dominant peut offrir plusieurs solutions politiques (c'est-à-dire des préférences à l'intérieur d'une fourchette donnée) et en exclure d'autres. Il donne la possibilité d'apprendre « à acquérir » de nouvelles connaissances tant qu'elles sont compatibles avec les croyances fondamentales. Le paradigme politique est partagé par les individus qui traitent d'une question politique, ce que l'on appelle la « communauté épistémique ». Autrement dit, la communauté épistémique est un groupe de praticiens qui partagent des perceptions/croyances communes, interagissent ensemble dans le cadre d'un dialogue et partagent les mêmes connaissances afin de relever un défi politique. Les communautés épistémiques sont capables de produire de nouvelles connaissances en traduisant leur « dialecte » dans un domaine spécifique (Coletti & Dotti, 2021 ; Dunlop & Radaelli, 2013).

Cela forme des communautés de discours, de narrations différentes. La politique et la science n'ont pas le même référentiel.

Enfin, les racines étymologiques du mot « dialogue » aident à comprendre les interactions entre la recherche et les politiques. Le dialogue est une combinaison de deux mots grecs anciens, « dia » et « logos » (Dotti & Colombo, 2018). La première partie fait référence à ce qui s'est passé entre deux ou plusieurs choses différentes, tandis que « logos » est le mot le plus symbolique de la philosophie grecque ancienne, et peut être traduit par « connaissance », « science », « rationalité ». Par conséquent, un dialogue entre la recherche et les politiques est ce qui se passe « entre » deux rationalités différentes, celles de l'élaboration des politiques et de la recherche scientifique. Le dialogue ne mène donc pas facilement à un vrai « accord », et encore plus difficilement à une vraie intégration.

Pour résumer :

- › Le paradigme politique façonne les croyances et les préférences fondamentales, permettant l'acquisition de nouvelles connaissances pertinentes pour les politiques.
- › La communauté épistémique est le groupe de décideurs et de parties prenantes partageant une certaine compréhension mutuelle d'une question politique et produisant un savoir commun pour des solutions politiques.
- › Les décideurs politiques et les chercheurs interagissent dans le cadre d'un dialogue car ils ont des logiques différentes.

Suite à cette petite élaboration, on peut se demander quelles connaissances scientifiques sont appropriées pour l'élaboration de politiques. Sur ce point, une importance croissante a été accordée à la notion d'impact sociétal de la recherche universitaire (SIUR : social impact university research).

Cette idée implique que la recherche (universitaire) est censée produire de nouvelles connaissances pour relever les défis sociétaux, et pas seulement pour générer un impact sur la recherche (c'est-à-dire un impact au sein du milieu universitaire) (Dotti & Walczyk, 2022). À cette fin, la recherche (universitaire) doit assurer des interactions entre les parties prenantes universitaires et non universitaires et diffuser les résultats scientifiques dans la société (Aranguren et al., 2021 ; Boshoff & de Jong, 2020 ; de Jong et al., 2014). Ainsi, conformément à l'idée de SIUR, les connaissances produites pour l'élaboration des politiques sont censées avoir un impact sur la société en tant que solutions politiques (par exemple, les politiques de santé pour lutter contre la pandémie de COVID-19 ou les politiques de gestion de l'eau pour nettoyer les eaux usées urbaines).

Reste alors à savoir comment amener les décideurs politiques à pouvoir changer de « paradigme politique ». Aujourd'hui en effet, le paradigme « moderniste », centré sur la foi dans une croissance continue et sur le « solutionnisme technologique », reste dominant, alors que tout indique que nous sommes entrés dans un monde où l'incertain devient la nouvelle normalité – ce qui nécessite de concevoir autrement l'action politique, c'est-à-dire de manière beaucoup plus prudente, incrémentale et résiliente – et où une certaine sobriété dans l'utilisation des ressources devrait s'imposer. Les appels des scientifiques à ce changement de paradigme ne sont généralement pas entendus, voire sont discrédités compte tenu des engagements pris et des logiques qui dominent l'action politique (chasses gardées plutôt qu'effort collégial dans le cadre des accords de coalition, immédiateté imposée par la domination de la communication et des réseaux sociaux qui empêche toute prise de recul...).

Donc si le dialogue entre politique et science est en soi déjà difficile, il est rendu encore plus fastidieux par les paradigmes dominants dans les deux milieux. Pour mieux faire fonctionner les interfaces, des changements de pratiques doivent être attendus des deux côtés.

3. COMMENT APPRENDRE À PRODUIRE LES BONNES POLITIQUES ?

Pour relever les défis sociétaux, le régime de gouvernance doit posséder les ressources de gestion appropriées, à savoir une coopération efficace entre les institutions formelles et informelles, le rôle des acteurs étatiques et non étatiques dans le processus d'élaboration des politiques, les interactions de gouvernance à plusieurs niveaux, ainsi que l'importance relative des hiérarchies bureaucratiques, des marchés et des réseaux (Pahl-Wostl, 2009). En outre, l'apprentissage est une partie importante du processus d'élaboration des politiques, qui doit notamment avoir lieu dans les réseaux informels (Dunlop & Radaelli, 2023 ; Pahl-Wostl, 2009). Plus précisément, ces réseaux soutiennent l'apprentissage grâce à l'accès à de nouvelles connaissances et au soutien des interactions entre les différents acteurs.

Par conséquent, nous soutenons que les réseaux informels entre les décideurs politiques et les chercheurs sont essentiels à l'élaboration des politiques, car ils facilitent la production de nouvelles connaissances (scientifiques) pour la conception de solutions politiques.



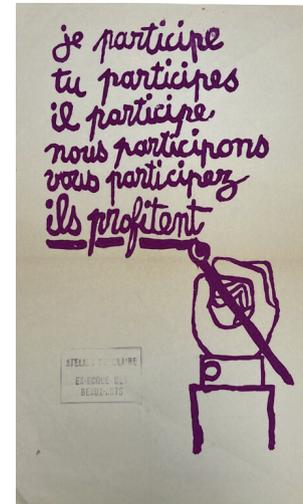
Il y a des acteurs de la société civile qui influencent de nouvelles politiques : les impulseurs des néo-politiques urbaines. Ils s'opposent aux politiques qui ont creusé depuis des décennies le fossé entre les territoires, ce fossé dénoncé par les Gilets jaunes, ces migrants de l'intérieur qui ont été quittés par l'État. Ils s'opposent au laisser-faire des démolisseurs de ville, au racisme qui menace les démocraties. Ils prônent non pas l'intégration forcée des migrants, mais une citoyenneté partagée qui se nourrit des différences culturelles et basée sur la tolérance. Ils sont experts, ont manifesté (ou contribué à) leurs doutes ou leur opposition à certains projets ou certaines politiques. Plutôt que de continuer à clamer (en vain) leurs convictions, certains empruntent une autre voie et osent nouer des alliances avec le monde politique. Ainsi, de nouvelles orientations percolent dans les pratiques politiques. Une certaine porosité s'installe.

D'un côté, nos néo-impulseurs peuvent devenir demain eux-mêmes les décideurs, sous différentes formes : élus, gestionnaires des nouvelles manières de vivre, Shareholders des pratiques disruptives, etc. Lorsque des protestataires (ou une partie d'entre eux) arrivent à des postes décisionnels (parfois élus, parfois cadres techniques), ils peuvent concrétiser leur vision. Cette porosité entre ces sphères associatives et politiques alimente une telle dynamique. Cet aller (voire retour) entre contestation/expertise/prise de responsabilité n'altère pas les ambitions des nouveaux responsables (du moins pas totalement, il leur faut parfois savoir composer...).

Là où cette séquence est présente, ces acteurs se montrent davantage ouverts à coaliser les différentes parties prenantes. Si différentes villes mènent aujourd'hui des politiques qui tentent de recoudre les territoires et de relever des défis, c'est dû, pour partie au moins, à cette porosité. Ainsi, à Amsterdam, les décideurs sont ceux qui ont contesté l'invasion automobile ; à Barcelone, ceux qui ont réagi face aux saisies immobilières ; à Fribourg, ceux qui ont refusé la centrale nucléaire de Fessenheim juste de l'autre côté de la frontière. La liste est longue, elle interpelle.

Hier, la chasse aux cerveaux visait les innovations technologiques ou managériales. La compétition entre les grandes villes était féroce pour attirer « la classe créative », elles s'arrachaient les emplois dits métropolitains : prestations intellectuelles dont conseil, expertise, droit, architecture...; conception et recherche ; gestion ; échanges interentreprises ; tourisme et loisirs. Ces emplois étaient censés contribuer à leur attractivité. Mais ces emplois se sont avérés soumis à une concurrence sévère entre territoires ; l'air de la ritournelle « Les grands avalent les petits » a largement résonné, au profit des seules métropoles puissantes.

Aujourd'hui, nombre de collectivités ont compris que leur intérêt est davantage de sortir les néo-créateurs de leur isolement. Elles déploient à cet effet des plateformes relationnelles, physiques ou virtuelles qui jouent un rôle fondamental dans l'émergence des projets, leur accompagnement, la diffusion des processus ou la pérennisation d'expérimentations. La capacité d'innover dans ce sens s'amplifie lorsque l'on mobilise les cré-acteurs.



© ex école des beaux arts

2 Voir les thèses de Richard Florida (2002):
The Rise of the Creative Class. Ed. Basic Books.

4. L'USAGE DU SAVOIR DANS L'URBANISME À BRUXELLES

En urbanisme et aménagement du territoire, il n'y a que peu de « vérités scientifiques » ou consensus dégagés par les pairs. Françoise Choay³ avait bien montré l'opposition, après la seconde guerre mondiale, entre les courants « culturaliste » (protection des caractéristiques historiques des villes européennes) et « moderniste/fonctionnaliste » (prétendant à une vision « scientifique » de la ville). Les controverses entre « experts » sont très nombreuses (à titre d'exemples : l'appréciation des avantages et inconvénients des immeubles élevés, les types de densités favorables ou défavorables, l'approche de la mixité, l'équilibre entre bâti et non-bâti,...) et les enjeux sont toujours complexes, mouvants dans le temps et dans l'espace, avec des balances (et donc des arbitrages) entre les problématiques sociales, écologiques ou économiques.

Il n'existe pas de corpus de modèles ou d'explications partagés par les scientifiques, mais cela existe sur des sujets partiels (par exemple, il faut une certaine densité urbaine pour organiser des transports en commun performants, la mono-fonctionnalité de certains quartiers est néfaste pour la vitalité urbaine etc..).

D'où la nécessité d'équipes et d'approches pluri ou transdisciplinaires (ce qui a parfois manqué dans la crise COVID : pas d'anthropologues, peu de sociologues, etc. le débat étant monopolisé par les virologues et les économistes) et la nécessité, pour celles-ci, d'avoir, a minima, un champ sémantique commun en termes de vocabulaire/définitions et de critères d'analyse, ce qui n'est pas vraiment le cas (cf.4.3 infra).

4.1. Les commissions d'avis

L'interface entre savoir et expertise d'un côté et politique et gouvernance de l'autre est institué par pas mal de commissions d'avis. A Bruxelles, il y a au moins 26 conseils d'avis, avec plus ou moins d'importance, avec plus ou moins de compétences juridiques. Six d'entre eux sont directement et régulièrement concernés par l'aménagement du territoire.

- › Brupartners⁴: Ex-Conseil Économique et Social. Découle de la concertation sociale. La négociation sociale continue entre partenaires sociaux sur le développement de la RBC. Le conseil est composé de 30 membres en délégation des organisations patronales et des syndicats.
- › Commission Régionale de Développement : héritière de la Commission régionale d'aménagement du territoire (CRAT) instaurée par la loi de 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. Composition en 1993 : délégués d'autres instances, communes et experts. Composition actuelle : 18 membres effectifs et 18 suppléants, experts sélectionnés par le parlement et par le gouvernement. Dans la pratique certains semblent clairement être les représentants assumés, et reconnus comme représentatifs de tel ou tel secteur, tandis que les autres, même s'ils relaient, de façon informelle, des préoccupations généralement largement partagées dans leur secteur, ne représentent, in fine, qu'eux-mêmes.
- › Commission Royale des Monuments et des Sites (CRMS)⁶ est la plus ancienne. Elle est composée de 18 experts de « l'héritage ». La commission a un pouvoir de décision (avis conforme) en matière de permis d'urbanisme pour les biens classés.
- › Commission Régionale de Mobilité (CRM)⁷ : 34 membres effectifs et 6 membres associés, très large représentation de secteurs, administrations, transports publics, usagers, experts.

- › Conseil Consultatif du Logement (CCL)⁸: composé de 25 membres, acteurs publics et privés du logement, experts.
- › Conseil de l'Environnement (CERBC)⁹: 30 membres issus des associations environnementales, experts, administrations et donnant un avis sur toute matière ayant trait à l'Environnement.

Différentes questions se posent quant à ces commissions :

- › Quant à certains soucis de fonctionnement (manque d'assiduité/de disponibilité des experts, problématiques logistiques, calendrier et délais de réflexion), mais surtout la question centrale de la prise en considération de leurs avis – en clair de leur utilité réelle. De nombreux avis demandent beaucoup de travail de discussion et de rédaction, pour lesquels il n'est pas toujours clair de savoir ce qu'il en est fait. Il y a très peu, trop peu, de réunions communes entre les décideurs et ces assemblées d'experts. Les experts ne sont certes pas les décideurs (responsabilité des politiques) mais ils doivent recevoir une réponse vraiment étayée et circonstanciée, permettant un réel dialogue par rapport au travail fourni, ce qui n'est que rarement et partiellement le cas ; or ceci pose un double problème : le déficit démocratique et de transparence (une législation performante de jure mais défailante de facto) et la démotivation progressive des experts.
- › Quant à certaines modalités de composition : représentativité des membres par rapport aux objectifs de la commission et aux courants existants dans la société/versus experts, désignation par le Gouvernement ou partagée par le Gouvernement et le Parlement (cf. exemple de la CRD supra).
- › Quant à l'efficacité des modalités d'interaction par rapport aux objectifs établis : contribution aux débats publics, définition des agendas de priorité, identification des solutions, amélioration des capacités d'intervention publique, évaluation des politiques publiques.

- › Quant à la garantie d'intégrité des avis scientifiques contre de possibles conflits d'intérêt.



- 3 Françoise Choay (1965): L'Urbanisme, utopies et réalités : Une anthologie, Paris, Seuil, Françoise Choay (1980): La Règle et le Modèle: Sur la théorie de l'architecture et de l'urbanisme, Paris, Seuil.
- 4 Ordonnance du 8 septembre 1994 portant création du Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale.
- 5 Art.7 et 8 du Code bruxellois de l'Aménagement du Territoire (CoBAT), tel que modifié par l'ordonnance du 30 novembre 2017 (M.B. 26/05/2004); Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 juillet 2019 relatif à la Commission régionale de Développement (M.B. 15/07/2019).
- 6 Art.11 du Code bruxellois de l'Aménagement du Territoire (CoBAT), tel que modifié par l'ordonnance du 30 novembre 2017 (M.B. 26/05/2004). Arrêté du 4 juillet 2019 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale relatif à la Commission royale des Monuments et des Sites de la Région de Bruxelles- Capitale (M.B 4/07/2019).
- 7 Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 octobre 2000 portant création de la Commission régionale de la Mobilité (M.B 23/03/2002).
- 8 Ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du Logement (législation consolidée) articles 90 à 107.
- 9 https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=1990031532&table_name=loi

4.2. Les consultants externes

Études (cf. aussi point 4.3)

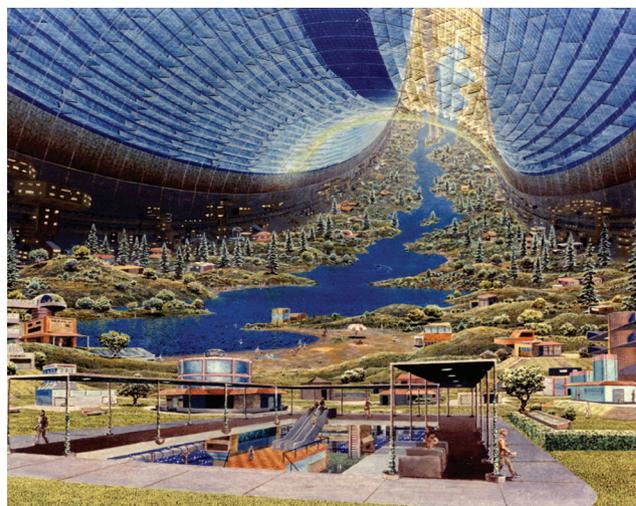
De très nombreuses études sont sous-traitées (plusieurs milliards par exemple pour Infrabel et SNCB), dans la plupart des cas, pour de bonnes raisons (regard extérieur, par ailleurs moins balisé/contrôlé, meilleures performances en termes de délais qui peuvent être « verrouillés » dans des contrats, absence de spécialistes dans l'administration, étude one shot, etc..) mais aussi pour de moins bonnes raisons. D'une part, beaucoup d'administrations ont réduit leurs services d'études en interne et/ou recourent trop facilement à la sous-traitance. D'autre part, le commanditaire politique sait quels résultats il souhaite avoir, et pense, par la sous-traitance, pouvoir faire pression sur des chercheurs qui sont dépendants de son financement (dotations universitaires, honoraires de bureaux d'études, subsides pour des associations), voire potentiellement sensibles aux pressions explicites (rares) ou implicites (fréquentes) de suspension de consultation pour les marchés, d'agrément ou de subsides (via le « black listing » ou sa forme édulcorée et très pratiquée de « short listing »).

En Wallonie, par contre, l'expérience de la CPDT (Conférence Permanente du Développement Territorial) depuis 30 ans montre l'intérêt d'une programmation négociée cabinets/administrations/universités et d'un engagement budgétaire récurrent pour stabiliser des équipes pluridisciplinaires (et pluri universités).

En Région de Bruxelles-Capitale, le Brussels Studies Institute (BSI) est une plateforme interuniversitaire et pluridisciplinaire indépendante qui fournit un travail important et de qualité, sans « interventionnisme » du politique. Il s'agit d'un institut de cinq universités regroupant de façon transversale toute recherche sur Bruxelles. Cette initiative pourrait être amplifiée grâce à des collaborations plus intenses avec les administrations génératrices de données (Bruxelles Environnement, Bruxelles Mobilité, Perspective, mais aussi toutes les compétences communautaires qui deviennent cruciales

(santé, éducation, sport, social...) mais les décideurs politiques préfèrent souvent recourir à des services et administrations qui leur sont davantage inféodés. Les universités ont aussi leur part de responsabilité dans le succès de ce genre de plateforme : elles devraient faire plus d'efforts pour simplifier les procédures lors de collaborations interuniversitaires et pour soutenir les équipes de recherche composées de chercheurs sur contrat dont les compétences accumulées sont essentielles mais sont peu reconnues dans les trajectoires académiques classiques, ce qui nuit à la continuité de ces équipes et au caractère cumulatif des connaissances acquises. Elles devraient aussi porter plus d'attention sur le savoir, déjà accumulé, et le rendre plus facilement disponible. A cause des dynamiques financières des universités elles sont plus orientées vers de nouvelles recherches plutôt que de faire fructifier les résultats de recherches antérieures.

De son côté, INNOVIRIS finance des recherches et des doctorats, mais il y a peu de capitalisation des résultats et d'interactions entre projets. De plus, l'intégration des jeunes docteurs dans les administrations régionales reste assez limitée.



© BSI

Évaluations (ex-ante/mid-term/ex-post)

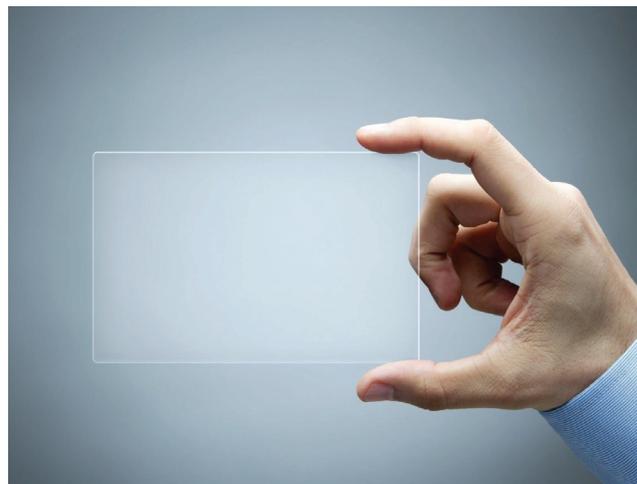
Les administrations se sont équipées d'outils de management (plans opérationnels, CAF, KPI etc..) et produisent des rapports annuels, sans que cela conduise à une véritable évaluation des politiques publiques.

Une évaluation externe est cependant indispensable (modèle Union Européenne évaluation ex ante, midterm et ex post) : elle a été peu pratiquée (mission complémentaire de l'IBSA : évaluation des contrats de quartier). La pratique de « l'accountability » est très faible en Belgique (analyse de l'efficacité des politiques publiques par rapport aux buts à atteindre, et de leur efficience par rapport aux moyens affectés). Même les parlements, qui ont l'opportunité de questionner les bilans des exécutifs lors des débats budgétaires le font très peu. Dans le cas de Bruxelles, il y a un problème de taille : avec moins de financement de l'UE il est plus difficile d'avoir une masse critique pour amener des bonnes études d'évaluation.

Accès aux études et évaluations externes

En RBC, une ordonnance impose la tenue d'un registre des études et l'accès aux résultats des études. Cependant, cela ne se produit pas automatiquement, et souvent il faut recourir à la CADA (Commission pour l'Accès aux Documents Administratifs) qui prend du temps avant de se prononcer, rendant alors les résultats des études moins d'actualité ou parfois dépassés. L'ordonnance impose également un executive summary pour la communication externe, mais il est rarement diffusé : il faudrait une base de données actualisée et accessible.

Enfin, il y a des formes subtiles, voulues ou non, de rétention de l'information, par exemple, il est difficile de trouver le RIE du plan Good Move sur son site, alors que la communication est particulièrement emblématique pour ce Plan ; et quand on le trouve, il est souvent expurgé de ses annexes ;



or le traitement des annexes peut se révéler un bon moyen d'invisibiliser des données ou des réflexions (car ainsi elles n'ont pas l'air importantes, ne doivent pas être traduites etc.), voire même d'en supprimer l'accès quand elles déplaisent ; en l'occurrence ici, par exemple, 75 pages d'analyse socio-économique sur les causes potentielles de délocalisation des habitants et entreprises hors RBC pour tenter d'y repérer la part et les raisons réelles et objectivables liées à la mobilité ce qui, au passage et a contrario, soulevait aussi d'autres problématiques dérangeantes pour la tutelle du donneur d'ordre.

L'expérience de la conférence permanente du développement territorial (CPDT) depuis 30 ans montre l'intérêt d'une programmation négociée cabinets/administrations /universités et d'un engagement budgétaire récurrent pour stabiliser des équipes pluridisciplinaires (et pluri-universités).

A Bruxelles, Innoviris finance des recherches et des doctorats, mais il n'y a pas de capitalisation des résultats. Les universités préfèrent ce système plus souple mais il fonctionne au coup par coup.

4.3. Le cas particulier des études et rapports d'incidences environnementales

Deux directives européennes encadrent l'obligation de procéder à l'évaluation préalable des incidences environnementales des projets (les Directives 85/337, 97/11 et 2011/92 à l'occasion de l'examen des demandes de permis d'urbanisme) et des plans et programmes (Directive 2001/41). La décision politique précède souvent les études (ex. Métro Nord) qui ne sont réalisées ensuite que pour justifier et/ou mettre en œuvre la décision politique. C'est pourquoi le débat de fond sur l'opportunité rejaillit à la moindre occasion (enquête publique, incident de chantier...).

Ces directives comprennent les incidences au sens large, pas seulement strictement environnemental (en plus des effets sur l'eau, le sol, l'air etc., les effets sur l'homme, sur le patrimoine, la mobilité, les biens matériels, etc...). Une large jurisprudence de la CJUE a précisé l'obligation d'étudier des alternatives tant techniques (un tunnel plutôt qu'un pont comme par exemple dans le cas de l'Oosterweelverbinding Anvers) que de localisation (annulation de la ZIR 15 Heysel par le CE pour défaut d'analyse d'alternatives).

La pratique des États membres est variable : dans certains États, c'est l'administration de l'environnement qui effectue ces études.

En Belgique, et donc en RBC, c'est le demandeur de permis qui s'avère souvent être la Région elle-même ou une de ses administrations, une administration fédérale ou encore une institution parastatale comme la SNCB qui choisit et paie un bureau (privé) pour étudier les dossiers importants (plans et programmes, grandes infrastructures). Ceci est potentiellement dangereux du point de vue de l'indépendance du bureau d'étude (cf. considérations supra) d'autant que la sanction pour un bureau d'étude qui s'avérerait non indé-

pendant, à savoir la suspension de l'agrément, peut donc être aussi, dans certains cas évoqués supra, du ressort de son donneur d'ordre.

Le système présente par ailleurs, un autre défaut rédhibitoire à savoir la façon dont sont traités les marchés de services relatifs à ces études en y maintenant comme un des critères d'attribution, et, dans les faits, souvent comme le critère déterminant, le montant du budget ; en effet celui-ci est lié à un cahier des charges dont tout professionnel expérimenté sait qu'il peut passer à côté de questions ou recherches pertinentes et que celles-ci ne vont apparaître qu'en cours d'étude et/ou sont soulevées lors d'un Comité d'accompagnement. Dès lors :

- › si le demandeur est privé, l'auteur de l'EIE aura souvent de grosses difficultés à obtenir un avenant pour ces prestations imprévisibles et risque en conséquence de les traiter de façon minimaliste ;
- › si le demandeur est public, l'auteur du RIE ou de l'EIE aura soit tendance à ne pas signaler un problème non prévu au cahier des charges, soit à le traiter de façon minimaliste si l'autorité s'avère ouverte à un avenant ; étant toutefois entendu qu'étant dans des modes de fonctionnement budgétaire totalement différents, il est très difficile pour chacun des protagonistes de se mettre à la place de l'autre.

En cas de demandeur public, et donc de marchés publics pour ces études, il serait de loin préférable que le budget soit fixé dans le cahier de charges, avec les conditions (prestations supplémentaires non prévues) dans lesquelles un avenant est justifié et que les critères d'attribution ne soient basés que sur la méthodologie, l'équipe, les références et les délais.

En cas de demandeur privé, le demandeur pourrait plutôt alimenter un fonds permettant à l'administration de faire faire les études selon la même procédure que supra.

D'autre part, la dernière réforme du CoBAT a supprimé l'obligation d'une enquête publique sur le cahier des charges de l'étude au contraire du CoDT (Wallonie) qui prévoit une réunion publique préalable sur le sujet.

Si cela a permis de gagner du temps, ce qui est très important vu l'extrême lenteur des procédures de permis bruxelloises, et motif officiel avancé pour cette suppression, c'est finalement plutôt à regretter tant d'un point de vue démocratique que de celui de ne pas se retrouver ensuite avec des problématiques non prévues générant les soucis dont question supra...et/ou des recours.

Tout ceci met l'accent sur l'importance du débat. La qualité du débat et le temps pour confronter les avis doit être remis en haut des priorités. La relation entre connaissance et décision politique prend une importance toute particulière. Certainement pour arriver à décider sur des sujets clivants, il faut remettre le débat au cœur du processus de décision. Quels sont les enjeux fondamentaux ? Quelles sont nos priorités ? Quels sont nos moyens ? Quelles sont les incidences ?

Il faudrait combiner les 2 avantages : s'efforcer de réduire les délais (ce qui pose des questions de personnel administratif) mais également d'instaurer au maximum les réflexions en amont, c'est-à-dire dès la confection du cahier de charges ; d'autant plus qu'en cas d'oubli important, le temps gagné peut être reperdu – en particulier si la procédure est attaquée (comme, par exemple dans le cas de la modification du PRAS pour le Heysel).

Enfin le système a aussi montré ses limites sur 2 points :

- › Études trop volumineuses (plus de 6 500 pages pour le métro Nord) et néanmoins, malgré tout, parfois incomplètes en raison de l'évacuation de sujets qui fâchent.

En effet trop d'information tue l'information – et c'est une autre façon de contourner la transparence. C'est aussi

démotivant pour les auteurs de RIE et EIE qui se rendent bien compte qu'en conséquence, il arrive souvent que des réflexions menées pendant des mois ne sont pas ou quasi pas lues et/ou assimilées, ce qui se traduit par le fait que les Comités d'accompagnement font parfois plus de remarques de forme (souvent non justifiées du reste) que des remarques de fond.

Cela dit, une EIE ou un RIE est un travail scientifique – et ceci a ses exigences ; la longueur est donc inhérente à ces exigences. C'est pourquoi il faudrait réfléchir à 3 niveaux de restitution :

- le travail complet, lourd et long qui serait en annexe et servirait de justificatif pour 2 résumés suivants :
 - un résumé technique pour l'administration et les Comités d'accompagnement : pour aller à l'essentiel au niveau du fond et pour qu'il soit vraiment lu - tout en pouvant aller vérifier raisonnements ou calculs plus approfondis dans l'annexe ;
 - un résumé, non technique, qui doit être vraiment très vulgaris. et se limiter aux enjeux et résultats – leur fiabilité étant garantie par la caution du Comité d'accompagnement.
- › Parfois manque de conséquences dans la prise en compte des résultats et des indications des risques à prévoir lors de la réalisation de projets. (surtout dans les RIE relatifs aux plans et programmes).

Last but not least, c'est le problème majeur. C'est pourquoi il est proposé d'établir un tableau avec les avis et les réponses formelles reçues d'une part, et les conséquences dans les faits visés par ces avis d'autre part.

5. LES ENJEUX DU DIALOGUE

Le dialogue politique-recherche est important pour la qualité de la démocratie. La société actuelle est devenue plus complexe et les savoirs sur cette complexité ont augmenté. Nos représentants et nos mandataires se doivent donc d'être à la hauteur de l'état des savoirs. Le partage de la connaissance est essentiel pour faire société ensemble dans une vision de projet. On dépasse ici le seul dialogue sciences-recherche-politique. Mais sans ce dialogue on ne peut décider de la direction à prendre. Il faut prendre le temps d'acquérir les connaissances, de les partager, de confronter les avis, de prendre des responsabilités dans les décisions.

Premièrement, les chercheurs (universitaires) ne sont pas les seuls producteurs de connaissances. Les consultants et experts externes sont également des acteurs pertinents pour fournir des connaissances pour les projets politiques (Dotti, 2018a, 2018b). De leur côté, les universités devraient soutenir davantage des initiatives interuniversitaires et interdisciplinaires comme le Brussels Studies Institute qui devraient elles-mêmes être davantage sollicitées par les administrations et décideurs politiques.

Deuxièmement, les décideurs politiques devraient utiliser les connaissances scientifiques pour concevoir des solutions politiques, utiliser l'expertise des experts universitaires et non universitaires. En outre, la coopération multidisciplinaire est essentielle pour traiter les "wicked problems", car les connaissances provenant d'une seule discipline ne peuvent pas concevoir de solutions politiques.

Troisièmement, l'apprentissage des politiques fait partie intégrante de l'utilisation des connaissances scientifiques pour l'élaboration des politiques. Pour ces raisons, les interactions entre les communautés de la politique et de la recherche doivent être fondées sur un apprentissage (politique) mutuel.

Quatrièmement, les interactions entre les décideurs politiques et les chercheurs nécessitent une bonne coordination, une confiance mutuelle, des objectifs et des valeurs partagés entre eux, car cela permet de renforcer la confiance du public et de produire des résultats cohérents. Ainsi, les paradigmes scientifiques et politiques doivent travailler ensemble.

Cinquièmement, l'utilisation des connaissances scientifiques pour l'élaboration des politiques est un processus exigeant, car il nécessite que les acteurs, tant les décideurs politiques que les chercheurs, aient les compétences et les aptitudes nécessaires pour interagir les uns avec les autres. Par conséquent, les États membres doivent fournir des incitations à la formation et à la carrière, ainsi que des possibilités de collaboration pour ces deux communautés.

Sixièmement, l'enseignement universitaire devrait davantage former les chercheurs à l'interaction avec les décideurs politiques et les universités devraient soutenir davantage la recherche ancrée, ainsi que leur troisième mission (à côté de l'enseignement et de la recherche) qui est le « service à la société ».

6. AMÉLIORER FORTEMENT L'INTERACTION ENTRE SAVOIR ET POLITIQUE

Nous pensons que, pour une meilleure gouvernance à Bruxelles, une amélioration des rapports entre le savoir et le politique serait bénéfique pour faire la ville ensemble.

Nous nous concentrons ici sur l'aménagement du territoire et l'urbanisme pour proposer quelques changements dans les pratiques.

6.1. De grands défis qui nécessitent une planification des transitions

Les villes, en général, et la RBC en particulier sont confrontés de grands défis qui nécessitent une planification des transitions qu'il convient de préciser d'urgence.

La littérature indique deux variables essentielles pour la réussite :

- › « framing » (bien poser le problème et l'orientation de la solution) et
- › « coalition » (coaliser et restructurer les acteurs urbains autour de ces dossiers). C'est pourquoi, une évolution plus poussée du « gouvernement des villes » vers la « gouvernance urbaine » et un autre rapport entre politique, science et société civile nous semblent essentiels. Ces restructurations nécessaires se font à partir du débat urbain, par un savoir partagé (framing) vers des coproductions utiles (coalitions de développement).

Spécifiquement à Bruxelles, le fonctionnement des politiques publiques en « silos » résulte d'un institutionnel fragmenté et segmenté. « Le savoir » reste dès lors trop confiné dans les structures (institutionnelles ET mentales) communautaires, comme d'ailleurs les partis politiques et les pratiques institutionnelles. Bruxelles manque cruellement de lieux de rencontre, de partage, de confrontation, de salons ou de think-tanks où chacun.e s'inscrit dans une démarche d'apprentissage et d'ouverture à l'égard des « néo-impulseurs ». C'est ainsi que pourront se construire des savoirs et des expertises déconfinées et transitionnelles. Et c'est la condition pour l'émergence d'une nouvelle « communauté épistémique » capable de penser et d'agir dans un monde incertain, au-delà des prises de position partisans.

6.2. Créer de bonnes conditions de débat

Pour que le débat puisse se faire dans de bonnes conditions, il faut :

- › Un accès complet à toutes les études et données, synthétisées de façon compréhensible et accessible ; il est aussi important de préciser de quel point de vue s'expriment les auteurs (qui a commandé et payé l'étude, conditions du cahier des charges, etc.).
- › Une formation adéquate des participants au débat (cf. préparation des assemblées citoyennes délibératives).
- › Permettre aux administrations et opérateurs publics de prendre part aux débats (contre les limitations imposées par le « devoir de réserve » des fonctionnaires, souvent compris de manière trop extensive). Le devoir de se prononcer (spreekplicht) dans un cadre.
- › Pouvoir discuter des succès et des échecs des politiques publiques afin d'améliorer les processus.
- › Mise en pratique du principe d'amélioration continue des informations non pas comme un acte strictement administratif mais comme une pratique volontariste et vérifiable par tous.

© perspective.brussels / Eric Herchaft



6.3. Améliorer les conditions de production du savoir en aménagement du territoire

Il y a de nombreuses sources : études commandées par des administrations ou des cabinets, études réalisées par des administrations ou organismes publics (dont l'IBSA), études réalisées par des bureaux privés (dont les études d'incidences), études réalisées par des chercheurs universitaires (thèses, rapports, notes de synthèse, etc.). Le Brussels Studies Institute (BSI) a une mission de coordination et de diffusion de la recherche. Cette structure interuniversitaire (ULB, VUB, UCLouvain et KULeuven) et interdisciplinaire est soutenue par Innoviris mais elle constitue un outil dont devrait davantage se saisir les administrations et services régionaux qui chacun continue de travailler dans son « silo ».

Il serait bien de faire des avancées sur différents terrains :

- › Étendre les missions de l'IBSA pour mettre en place, en collaboration avec le BSI pour le volet universitaire, un registre centralisé des études et datas disponibles (modèle CPDT Conférence Permanente du Développement Territorial en Région wallonne : « Sous le vocable 'Ressources', le professionnel et le chercheur trouveront des outils de connaissance du territoire et d'aide à la décision en aménagement. Ces outils prennent la forme de cartes et de données régulièrement mises à jour, disponibles à différentes échelles. »).
- › Favoriser davantage les travaux inter- ou transdisciplinaires et interuniversitaires, en en faisant une exigence pour le financement régional (sur le modèle à étendre de Prospective Research for Brussels de Innoviris), en s'appuyant sur le rôle d'« ensemblier » du BSI.
- › Renforcer les moyens d'évaluation des politiques publiques (Mission de l'IBSA : seules 3 évaluations ont été réalisées soit 2015 New deal, 2018 Effets du traité européen

sur la stabilité, 2022 Impact du contrat d'insertion) et le recours à des expertises externes. En l'absence d'évaluations externes indépendantes, ne sont disponibles que les rapports d'activité des organismes publics.

- › Renforcement et multiplication des observatoires rétrospectifs et prospectifs de l'évolution urbaine dans une logique intégrée

6.4. Une plus grande attention en général pour l'analyse et les savoirs qui soutiennent les décisions

Cette attention accrue mènerait à un plus grand respect pour l'évidence objective (par rapport aux croyances) et pour la volonté du politique de servir l'intérêt général (plutôt que les intérêts partisans).

- › Soigner l'information et la communication au grand public des enjeux urbains et des plans directeurs du développement urbain :
- › Penser à un toutes-boîtes (ou newsletter) de la RBC sur le PRDD et autres plans politiques.
- › Négocier une meilleure communication avec les médias.
- › Impliquer l'enseignement, le socioculturel, l'artistique.

6.5. Stimuler des plateformes d'échanges et de débat

- › Repenser la mission du nouveau CIVA (en lien avec l'ancien projet d'une maison de l'urbanisme).
- › Demander au BSI /Brussels Academy d'organiser à nouveau des Nuits du Savoir ou des séances régulières sur la recherche sur des dossiers clés.

7. UNE MEILLEURE TRANSPARENCE ET INTERACTION

Les milieux de l'État (la politique et l'administration) et les milieux du savoir (universités, bureaux d'études, société civile) sont des mondes trop séparés avec leur propres publics et sans connaissance suffisante des évolutions des autres « silos ». Nous proposons donc d'instituer plus de transparence et de collaboration entre ces « silos » :

7.1. Au niveau du parlement

L'inscription des avis importants des conseils d'avis à l'ordre du jour des commissions compétentes ET un meilleur suivi par les parlementaires des grandes conférences concernant les diagnostics urbains.

7.2. Au niveau des communes

Un rapportage des grands plans régionaux aux conseils communaux en présence d'experts concernés.

7.3. Au niveau du rapport entre gouvernement et conseils

Une réunion tous les six mois pour les conseils réunis avec un exposé des projets sur la table en amont de l'élaboration des plans (un partage de l'agenda politique et Q&A) ET un retour argumenté de l'exécutif sur les avis (éventuellement groupés) des conseils d'avis.

7.4. Au niveau des administrations

Une amélioration de la collaboration entre administrations pour leur travail sur des mêmes territoires. Cela implique aussi que les loyautés des administrations en tant que services publics ne se résument pas aux liens avec leur ministres et cabinets de tutelle, mais s'ouvrent à un service au citoyen et à l'intérêt public. Les administrations de l'État ne sont pas des extensions des cabinets politiques.

7.5. Renforcement des observatoires et élargissement des pratiques d'observation

Approcher la ville et les urbains comme un phénomène complexe dans lequel le politique n'intervient que pour assurer sa résilience et sa soutenabilité.

S'il n'existe pas de corpus de modèles ou d'explications partagées par les scientifiques, comme c'est le cas pour certains sujets partiels, par exemple, il faut une certaine densité urbaine pour organiser des transports en commun performants et la mono-fonctionnalité de certains quartiers est néfaste pour la vitalité urbaine etc..

D'où la nécessité d'équipes et d'approches pluridisciplinaires ou transdisciplinaires (qui ont parfois fait défaut lors de la crise COVID où il n'y avait pas d'anthropologues, peu de sociologues, etc., parce que le débat était monopolisé par les virologues et les économistes) ainsi que la nécessité d'avoir au moins un champ sémantique commun pour cela en termes de vocabulaire/définitions et de critères d'analyse, ce qui n'est pas vraiment le cas.

Les experts ne sont certes pas les décideurs (responsabilité des politiques) mais ils doivent recevoir une réponse vraiment étayée et circonstanciée, permettant un réel dialogue par rapport au travail fourni, ce qui n'est que rarement et partiellement le cas ; or ceci pose un double problème : le déficit démocratique et de transparence (une législation performante de jure mais défailante de facto) et la démotivation progressive des experts.

Les administrations se sont équipées d'outils de management (plans opérationnels, CAF, KPI etc..) et produisent des rapports annuels, sans que cela conduise à une véritable évaluation des politiques publiques.

Une évaluation externe est cependant indispensable (modèle UE évaluation ex ante, midterm et ex post).

Accès aux études. L'ordonnance impose également un executive summary pour la communication externe, mais il est rarement diffusé : il faudrait une base de données actualisée et accessible. Il faut aussi donner visibilité et accessibilité aux annexes et ne pas les instrumentaliser (c'est-à-dire y reléguer les résultats qui dérangent).

Évaluation des Incidences sur l'Environnement (EIE) et Rapports des incidences environnementales (RIE). En cas de demandeur public, et donc de marchés publics pour ces études, il serait de loin préférable que le budget soit fixé dans le cahier de charges, avec les conditions (prestations supplémentaires non prévues) dans lesquelles un avenant est justifié et que les critères d'attribution ne soient basés que sur la méthodologie, l'équipe, les références et les délais ; en cas de demandeur privé, le demandeur pourrait plutôt alimenter un fonds permettant à l'administration de faire faire les études selon la même procédure que supra.

D'autre part, la dernière réforme du CoBAT a supprimé l'obligation d'une enquête publique sur le cahier des charges de l'étude au contraire du CoDT (Wallonie) qui prévoit une réunion publique préalable sur le sujet.

Si cela a permis de gagner du temps – ce qui est très important vu l'extrême lenteur des procédures de permis bruxelloises, et motif officiel avancé pour cette suppression – c'est finalement plutôt à regretter tant d'un point de vue démocratique que de celui de ne pas se retrouver ensuite avec des problématiques non prévues générant les soucis dont question supra...et/ou des recours. Remettre donc les cahiers des charges (cdc) d'EI et des RIE à l'EP.

Cela dit, une EIE ou un RIE est un travail scientifique – et ceci a ses exigences ; la longueur est donc inhérente à ces exigences. C'est pourquoi, il faudrait réfléchir à 3 niveaux de restitution : le travail complet, lourd et long qui serait en annexe et servirait de justificatif pour 2 résumés :



- › Un résumé technique pour l'administration et les Comités d'accompagnement : pour aller à l'essentiel au niveau du fond et pour qu'il soit vraiment lu - tout en pouvant aller vérifier raisonnements ou calculs plus approfondis dans l'annexe
- › Le résumé non technique, qui doit être vraiment très vulgarisé et se limiter aux enjeux et résultats – leur fiabilité étant garantie par la caution du Comité d'accompagnement.

Parfois manque de conséquences dans la prise en compte des résultats ou des indications des risques à prévoir lors de la réalisation des projets, (surtout dans les RIE relatifs aux plans et programmes).

Last but not least, c'est le problème majeur. C'est pourquoi il est proposé d'établir un tableau avec ses avis et les réponses formelles reçues d'une part, et les conséquences dans les faits visés par ces avis d'autre part.

En résumé nous plaillons pour :

1. une meilleure programmation des recherches, laquelle passe par

- › plus de plateformes d'échanges d'informations et de débats transcommunautaires et trans-communales ;
- › une planification d'échanges transversaux entre les administrations ;
- › la mise en place d'une Data base sur les recherches en RBC et plus de travaux de synthèse, de comparaisons et de bilans : contrat avec BSI et publications BS ;
- › une meilleure coordination de la programmation des thèmes de recherches urbaines ;
- › une meilleure capitalisation des résultats par des notes de synthèse.

2. plus de publicité et de transparence, lesquelles passent par

- › la mise à disposition des bilans et des recherches faites par les administrations ou commandées à des chercheurs ;
- › l'évaluation des politiques publiques de l'IBSA qui doivent faire l'objet de plus de débat dans les assemblées, les communes et les commissions ;
- › la mise en place d'une politique d'information et de débat.

3. une meilleure relation entre les commissions d'avis et l'exécutif :

- › rentabiliser et mieux coordonner une relation plus collaborative entre expertise et politique ;
- › mettre en place une conférence annuelle du gouvernement pour les commissions d'avis sur les plans, projets et agendas à venir.

References

- Aranguren, M. J., Canto-Farachala, P., & Wilson, J. R. (2021). Transformative academic institutions: An experimental framework for understanding regional impacts of research. *Research Evaluation*, 30(2), 191–200. Scopus. <https://doi.org/10.1093/reseval/rvaa030>
- Boshoff, N., & de Jong, S. P. L. (2020). Conceptualizing the societal impact of research in terms of elements of logic models: A survey of researchers in sub-Saharan Africa. *Research Evaluation*, 29(1), 48–65. <https://doi.org/10.1093/reseval/rvz020>
- Coletti, P., & Dotti, N. F. (2021). Knowledge co-production promoting policy change in time of decentralisation: A comparison of two cases from Brussels. *Local Government Studies*, 47(2), 276–295. <https://doi.org/10.1080/03003930.2020.1739022>
- de Jong, S. P. L., Barker, K., Cox, D., Sveinsdottir, T., & Van den Besselaar, P. (2014). Understanding societal impact through productive interactions: ICT research as a case. *Research Evaluation*, 23(2), 89–102. <https://doi.org/10.1093/reseval/rvu001>
- Dotti, N. F. (2018a). Abundant water, abundant knowledge: Cognitive patterns for policy changes in Brussels' water management system. *European Urban and Regional Studies*, 25(1), 54–71. <https://doi.org/10.1177/0969776416677621>
- Dotti, N. F. (2018b). Knowledge that matters for the 'survival of unfittest': The case of the new Brussels' rail junction. *Transport Policy*, 63, 131–140. <https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2017.12.022>
- Dotti, N. F., & Colombo, A. (2018). 20. Conclusions on Research-Policy Dialogues. In *Knowledge, Policymaking and Learning for European Cities and Regions. From Research to Practice* (p. 320). Edward Elgar Publishing. <https://www.e-elgar.com/shop/gbp/knowledge-policy-making-and-learning-for-european-cities-and-regions-9781786433633.html>
- Dotti, N. F., & Walczyk, J. (2022). What is the societal impact of university research? A policy-oriented review to map approaches, identify monitoring methods and success factors. *Evaluation and Program Planning*, 95, 102157. <https://doi.org/10.1016/j.evalprogplan.2022.102157>
- Dunlop, C. A., & Radaelli, C. M. (2013). Systematising Policy Learning: From Monolith to Dimensions. *Political Studies*, 61(3), 599–619. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2012.00982.x>
- Dunlop, C. A., & Radaelli, C. M. (2023). Policy Evaluation and Policy Learning. In *In Varone, F., Bundj, P. and Jacob, S. (eds) Handbook of Public Policy Evaluation*. Edward Elgar Publishing.
- European Commission. (2022). Commission Staff Working Document. Supporting and connecting policymaking in the Member States with scientific research (p. 38) [Staff Working Document]. European Commission. https://knowledge4policy.ec.europa.eu/filestaff-working-document-supporting-connecting-policy-making-member-states-scientific-research_en
- Hall, P. A. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275–296.
- Hoppe, R. (2005). Rethinking the science-policy nexus: From knowledge utilization and science technology studies to types of boundary arrangements. *Poiesis & Praxis*, 3(3), 199–215. <https://doi.org/10.1007/s10202-005-0074-0>
- Kuhn, T. (1962). *The Structure of Scientific Revolutions* (2nd ed.). University Chicago Press.
- Pahl-Wostl, C. (2009). A conceptual framework for analysing adaptive capacity and multi-level learning processes in resource governance regimes. *Global Environmental Change*, 19(3), 354–365. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2009.06.001>

LA PARTICIPATION CITOYENNE DANS UN AMÉNAGEMENT DÉMOCRATIQUE DE LA VILLE

Eric Corijn, Jean-Philippe De Visscher, Benoît Périlleux, Aurélie Trigaux, Dirk Van de Putte et Paul Vermeylen.

La forme démocratique de la société issue au XIX^e siècle en remplacement de l'Ancien régime est nationale et représentative. La participation dans la démocratie représentative s'est développée et approfondie par le suffrage universel, les droits et libertés individuelles et les droits sociaux dans la société du bien-être. Ils régissent le rapport entre les citoyens et les différents niveaux de l'État, la « volonté du peuple » et « la légitimité de la politique ». La représentativité demande une certaine stabilité de l'électorat, une constance et cohérence des mandatés, ainsi qu'un lien idéologique assez transparent entre la gestion de la société et la vision du monde en organisation sociale et culturelle.

Avec l'urbanisation croissante, la société est devenue plus complexe et plus volatile. Les électors sont devenus plus divers, les partis moins "droits dans la doctrine", plus orientés vers un marché électoral. Les anciens piliers reliant le politique à la société civile n'existent plus en toutes forces. En réaction à cette complexification, la démocratie représentative, elle-même, a changé de nature et est devenue plus « professionnelle » : dominance du pouvoir exécutif sur le pouvoir législatif, changement du personnel politique qui sort moins du mouvement social et plus des grandes écoles, des cabinets et de l'appareil d'état, prépondérance de la participation, influence accrue de la technocratie et de l'expertise, importance des médias et du marketing, etc. Cela a installé le fameux « fossé entre le politique et le citoyen ».

Pendant longtemps la participation citoyenne a été vue comme une réponse au déficit démocratique, à la confiscation des décisions par les élus et une frange technicienne. C'est effectivement une réponse, efficace et nécessaire, pour sortir de l'urbanisme des décisions clandestines, prises par quelques cénacles d'informés. Des années '70 au tournant du siècle, le mot « participation » a été dans la bouche de tous, autant des citoyens que des décideurs. Bien sûr, tout doit être fait pour que la transparence règne ; les procédures de publicité/concertation (on oublie souvent le premier terme) ont permis d'ouvrir la brèche.

L'octroi des permis d'urbanisme se fait aujourd'hui dans une transparence bien plus élevée qu'il y a 50 ans. Mais cela ne suffit plus. Car cette réponse est partielle. Pourquoi ? Parce que le débat reste bien souvent faussé par des décisions déjà engrangées (les fameux « coups partis »). Et qu'il se cantonne à quelques spécialistes capables de décortiquer d'épais dossiers techniques. Que ces derniers laissent croire qu'en définitive la détermination des besoins se fonde sur les interactions répétées avec le monde économique, le plus souvent immobilier. S'y sont imposés, ajoutés, les acteurs associatifs ; ceux-ci ont trop souvent été contraints de s'enfermer dans les débats de nature juridique, contribuant trop peu à élargir la compréhension des citoyens. On en comprend les raisons. Le rapport de force n'a souvent pas permis de sortir de cette logique du cénacle.

En aval, se sont accumulées les procédures juridiques en cascade, la transformation des instances de concertation en dialogue de sourd, - la mise en cause de l'intégrité morale des élus, etc.

Depuis les années 60, le modèle de la citoyenneté passive est contesté par un mouvement antiautoritaire. Dans les années 70, l'hégémonie de la planification moderniste et fonctionnaliste est atteinte. L'urbanité voit la naissance de multiples comités de quartier et autres mouvements urbains¹. Ces changements (complexité accrue, volatilité de l'électorat, technocratie de l'état, dépolitisation, société civile autonome, etc.) ont mis la question de la « démocratie participative » plus en avant. Ce complément à la démocratie représentative doit rapprocher le politique du citoyen, augmenter l'assise de la gestion, coproduire la société, renouer le politique (l'État) à la société civile, etc. Mais, en même temps, la politique est ainsi confrontée à la multiplicité sociale, aux conflits d'intérêt, à une société civile multiple. Dès lors, la question de la participation doit se décliner en différentes thématiques, au-delà d'une simple question de méthodologie.

Dès le tournant du siècle, la participation s'est progressivement étendue à bien d'autres champs que les décisions relatives aux permis d'urbanisme. Outre les permis d'environnement, assez naturellement impliqués, la participation s'est imposée pour les petits aménagements de quartier. Ensuite les grands projets ont vu éclore des processus très variés : commissions locales de développement, séances d'information et de concertation par les Communes, budgets participatifs, délibérations citoyennes par des panels représentatifs, association de ces derniers à des séances parlementaires, etc.

Ces processus livrent des résultats intéressants. Ils construisent des formes de codécision, visant notamment à réduire la distance et l'incompréhension entre élus et citoyens. Ils fondent aujourd'hui les choix des pouvoirs publics dans de nombreux domaines.

1. UN SUJET TRÈS PRÉSENT DANS LA LITTÉRATURE URBANISTIQUE

La vaste littérature sur le sujet² insiste sur les différentes fonctions de la participation :

- › **une fonction éducative** : par la participation, apprendre à participer dans le formatage de la société ;
- › **une fonction pacificatrice** : une décision collective augmente l'acceptation individuelle et clarifie les positions divergentes et la position des « minorités » ;
- › **une fonction d'intégration** : augmentation de la cohésion sociale ;
- › **une fonction de dynamisation** : la rénovation sociale qui étend « l'intérêt général » à des groupes marginalisés ou cachés.

Ainsi, la participation reconnaît le droit de faire la ville ensemble (et non pas seulement d'être entendu) et donc d'un certain partage du pouvoir. Il ne s'agit pas seulement des processus participatifs instaurés par les autorités, mais aussi, de reconnaître les initiatives citoyennes agissant pour l'intérêt général. Il s'agit de valoriser l'intelligence collective.

¹ Voir Castells, M. (1972) : La question urbaine, Paris : Maspéro ; Castells, M. (1983) The City and the Grassroots: A Cross-cultural Theory of Urban Social Movements. Berkeley: University of California Press ou Lefebvre, H. (1968) Le Droit à la ville Vol I, Vol II (*1973), Paris: Anthropos.

² Voir notamment le récent dossier d'Inter Environnement : Bruxelles en mouvement n° 320 sept/oct. 2022.

Certaines initiatives citoyennes ont eu un rôle pionnier dans l'identification (souvent précoce) et la compréhension des enjeux urbains et de possibles solutions (Bruxelles regorge d'exemples : du squat à la politique des occupations temporaires, les États Généraux de l'Eau à Bruxelles (EGEB) et la gestion de l'eau, l'accueil des réfugiés, la protection du patrimoine, la mobilité active, etc.) Les autorités ont réagi en installant des dispositifs participatifs au fil du temps avec différents types de financement (budgets participatifs, subventions, etc.) et de dispositifs de consultation (enquêtes publiques), de programmation (contrats de quartier), d'expérimentation (occupation temporaire). Des initiatives citoyennes et de la société civile ont par ailleurs mis à l'ordre du jour des visions alternatives sur la gouvernance et le projet de ville à Bruxelles (voir les États Généraux de Bruxelles³).

Toutes ces pratiques ont produit un champ plus ou moins organisé de la participation : le monde associatif ou la société civile. Il s'agit de toute organisation autonome de l'Etat dans la société.

En gros, il y a trois formes :

- › l'entreprise privée basée sur des intérêts particuliers ;
- › l'organisation d'intérêt de défense de certains intérêts de groupe ;
- › et puis, la société civile orientée vers l'intérêt public.

L'essentiel de la participation se passe par le biais de l'associatif. Il y a les organisations permanentes, des associations ad hoc et puis la participation de citoyens individuels ou associés occasionnellement. Mais pour qu'ils puissent influencer une décision, un rapport particulier avec les autorités, avec l'État, est nécessaire. Les formes, les perspectives et les capacités de participation sont donc très diverses et il s'agit de bien les situer dans chaque processus. Il serait bien d'indiquer au moins clairement dans l'institutionnalisation des formes de démocratie participative, les objectifs et la portée décisionnelle de la participation citoyenne.

On pourrait distinguer quatre motifs de participation :

- › la participation pour augmenter les assises d'un projet. Dans la plupart des cas de processus de participation initiés par les autorités ou un maître d'œuvre, le projet est plus ou moins fait, les bureaux et les experts ont travaillé. Il s'agit alors de le soumettre à une approbation plus large. Il s'agit là de tester les marges pour un soutien plus ample ;
- › la participation pour intégrer plus d'opinions dans le projet. Cette forme nécessite d'emblée une autre position des autorités ou promoteurs. Ils doivent être prêts à partager une partie du pouvoir et à vraiment tenir compte des opinions exprimées. Il s'agit d'une forme de coproduction du projet ;
- › la participation comme contestation. Ici, la participation est le résultat d'une réaction à un processus fermé ou insuffisamment ouvert. Elle se forme dans le conflit ou l'opposition, puis dans la négociation et, éventuellement après, dans une procédure concertée ;
- › la participation comme expression. Ces formes se situent à l'extérieur des processus comme des expressions libres avant ou au-delà du projet, souvent dans des occupations temporaires, des friches, des freezones... Ils sont parfois l'initiation de nouvelles formes d'urbanisme ou l'ouverture de nouveaux débats urbains.



Dans ce sens, nous devons revoir l'échelle de la participation reprise dans beaucoup de textes⁴. Il s'agit là de présenter l'intensité croissante de l'insertion du public dans le développement du projet. Le rôle du citoyen est présenté sous forme linéaire selon son implication croissante : informer, consulter, aviser, puis : coproduire, cogérer et autogérer. Mais, puisque la participation implique une relation avec les porteurs de projet, cette échelle ne peut être parcourue sans changement de position du pouvoir. Dans les premiers stades, la décision finale reste entre les mains des initiateurs, dans les stades ultérieurs, le pouvoir est partagé ou transféré. Il s'agit alors de repenser les positions respectives du « primat de la politique » (l'arbitrage politique), le propriétaire, les concepteurs, le public, etc. Dans ce champ, il y a passage de « gouvernement » à « gouvernance », de direction à régie, etc. On parle des rapports entre public et privé (l'État et ses services publics versus le marché et ses offres marchandes), mais aussi, de l'importance croissante du « commun » (auto-organisation commune d'un bien ou d'une économie partagée). Dans la foulée, une diversité d'opinions s'est construite pour revitaliser la démocratie représentative par des panels tirés au sort, des voies législatives parallèles, etc.

Bref, la question de la participation ouvre tout un débat sur l'organisation démocratique de la société et des décisions collectives. Dans le champ de l'aménagement, de la planification, de l'urbanisme et de l'architecture il y a une tension entre « qualité » et « légitimité » du plan ou du projet.

D'un côté, la « qualité » et les compétences des participants entre les experts, les professionnels et le public. À ce niveau, nous devons tenir compte d'un savoir et savoir-faire accrus et plus répandus dans la société contemporaine qui augmentent la qualité des participations. Mais en même temps, la tension entre le temps de conception et de réalisation d'un projet ne permet pas assez les formations nécessaires pour mettre tous les participants sur pied d'égalité.

D'autre part, il y a la qualité, la technicité, la forme du projet concret par rapport au débat démocratique plus large sur les visions de société et les débats publics. Une bonne participation sur un projet devrait idéalement se faire dans un contexte de démocratie participative avec un bon débat public, une qualité des médias, une politisation de la population, une formation à la citoyenneté... Une bonne participation se base sur une citoyenneté de qualité.

Différents questionnements se posent dans ce champ de la participation. Si le soutien accordé aux initiatives citoyennes par le secteur public est en théorie quelque chose de positif, il génère aussi des problématiques dont il est nécessaire de débattre : faut-il vouloir institutionnaliser les initiatives citoyennes et les partenariats publics-citoyens ? Comment éviter alors de rigidifier ces dynamiques innovantes ? Comment éviter l'instrumentalisation ou la récupération politique ? Comment permettre la participation de tous les types de public ? Comment éviter la délégitimation ? La participation dans la durée, par l'action (et pas seulement le débat et l'écrit), les limites de la participation numérique (et pas seulement à cause de la fracture numérique)... Quel rôle donner aux associations dans la relation entre acteurs publics et citoyens ?

La littérature sur le sujet nous offre un cadre analytique : sur l'objectif de la participation, sur les types de participants, sur l'intensité et le pouvoir de la participation, sur la tension qualité-légitimité, etc.

3 États-Généraux de Bruxelles (2010) : La société civile bruxelloise se mobilise. Novembre 2008-Avril 2009. Thématiques et conclusions, Bruxelles : Le Cri-Actes.

4 <http://www.lespossibles.org/wp-content/uploads/2017/05/Echelle-dArnstein.pdf>; <https://www.citizenlab.co/blog/civic-engagement-fr/lechelle-de-la-participation-citoyenne/?lang=fr>; <https://infogram.com/les-echelles-de-la-participation-lgew2v80nln1muj>,



Dans la pratique, des problématiques se dégagent :

› **Institutionnalisation versus autogestion** : capacité de différentes générations de mouvements citoyens à identifier et à comprendre des grands enjeux urbains, à critiquer voire résister à certaines politiques publiques et/ou à proposer et expérimenter d'autres manières de faire la ville ; capacité qui de tous temps, a fait évoluer les politiques publiques et les projets en matière d'urbanisme souvent après une période de résistance : politiques de rénovation urbaine (conscience citoyenne de la richesse des tissus urbains mais aussi sociaux des quartiers bruxellois et opposition à la politique de la tabula rasa ayant participé à l'émergence de politiques comme les contrats de quartier notamment); gestion de l'eau (réflexion à l'échelle du bassin versant proposé par les États Généraux de l'Eau à Bruxelles (EGEB), notamment en réaction à une politique publique centrée sur des infrastructures lourdes, types bassin d'orage, approche aujourd'hui reconnue et en partie intégrée par les pouvoirs publics) ; occupations temporaires (mouvement citoyen né des squats dénonçant la spéculation foncière et revendiquant le droit au logement étant à l'origine, notamment, de la politique de occupations temporaires...) ; agriculture urbaine (initiatives notamment citoyennes de développement (ou en

tous cas de maintien ou de résurrection des pratiques) de potagers urbains servant notamment d'ancrage à la stratégie Good Food) ; politique de mobilité (occupations festives et militantes par des citoyens dénonçant le tout à la voiture et l'envahissement de l'espace public ayant participé à l'évolution des politiques...).

Faut-il institutionnaliser les initiatives citoyennes et les partenariats public-citoyens ? Comment les reconnaître, leur apporter du crédit, du soutien c'est-à-dire les institutionnaliser sans les contraindre/rigidifier/ instrumentaliser, sans exclure ? Comment maintenir un droit des initiatives citoyennes à s'autogérer et à critiquer/s'opposer aux politiques publiques ? Inversement, pour les acteurs publics, comment objectiver la différence entre une initiative citoyenne et un lobby privé, comment objectiver l'octroi d'un soutien (financier, cadre légal, etc.) ? Dans quelle mesure ces dispositifs renforcent-ils les dynamiques citoyennes ?

› **Citoyen versus expert** : comment inclure tout le monde ? Il y a des inégalités face à la participation : disponibilité temporelle et financière, capacité socio-culturelle (décoder le jargon et les procédures, s'exprimer en public, utiliser les outils numériques de participation, etc.), dénigrement des paroles fragiles, rapports de force et



© 1010au.net - Danny Gys - molenwest inauguration

intérêts conflictuels. Comment garantir donc l'accès de tous aux dispositifs de participation ? Comment soutenir l'activisme tout en résistant à la captation de moyens et pouvoirs associés aux dispositifs de participation par une « élite citoyenne » ?

- › **Association versus individu** : il y a une coexistence ambiguë de deux approches de la participation. D'une part, une approche associative fondée sur le regroupement de citoyens qui, en agissant collectivement, compensent une position de fragilité/précarité sociale ou défendent un point de vue sous-représenté politiquement (mouvements ouvriers, mouvements écologistes, mouvements féministes, etc.). Avec le risque de cette approche : légitimité/représentativité/responsabilité (voire clientélisme) des associations. D'autre part, une approche libérale qui ne prend en considération que les individus et confie aux élus politiques le rôle d'arbitrer les conflits d'intérêts et rapports de force. Risque de cette approche : marginalisation de toutes les paroles contraires à la volonté politique ; encouragement des attitudes « Nimby » et, en retour, dénigrement de la parole citoyenne sous prétexte qu'elle ne vise pas l'intérêt public.

Comment encourager les citoyens à participer collectivement plutôt qu'individuellement ? Comment renforcer la position des groupes socialement dominés/fragilisés/précarisés ou non-représentés politiquement ? Inversement, comment garantir la représentativité/légitimité des associations ?

- › **Démocratie versus qualité** : comme indiqué plus haut, le but de la participation dans un projet urbain devrait être d'améliorer le projet, d'augmenter la qualité, d'en arriver au meilleur projet possible. Cela nécessite un cadre balisé de la participation et une volonté de coproduction et de partage des compétences. Mais le déficit de débats sociétaux plus larges produit des conflits d'intérêts greffés sur le projet. Il est clair qu'un travail de clarification s'impose. Il y a sûrement des divergences de vues sur la question, mais il y a surtout un manque de transparence, une certaine opacité des pratiques, une discrédence entre les textes et les pratiques, des procédures lourdes, etc. Pour organiser la participation d'une façon démocratique, efficace et utile il faut naturellement la vouloir, être convaincu qu'elle peut apporter un surplus au plan ou au projet. Et pour convaincre les « non-croyants » il est naturellement nécessaire de démontrer dans la pratique la qualité et la plus-value d'une démocratie participative. Ce bilan n'est pas encore tranché à Bruxelles.

2. BRUXELLES : TERRE DE PARTICIPATIONS

Nous rendons compte des expériences à quatre niveaux :

- › La consultation (information, enquêtes publiques, ...) et possibilité de faire valoir des remarques/observations/oppositions.
- › La participation dans la programmation et la réalisation de projets : espaces de dialogues en phase de conception (contrats de quartier, contrats écoles...).
- › La participation comme expérimentation (occupations temporaires, appels à projets...).
- › La participation comme exercice prospectif (visions à long terme, PRDD, PCD...).

2.1. Informations / consultations

Bruxelles après la Seconde Guerre mondiale a connu des transformations radicales dans l'objectif de moderniser la ville et de l'adapter à l'omniprésence de la voiture (Voir les grands travaux liés à l'expo 1958, les grands projets autoroutiers belges et aux alentours de Bruxelles y compris jusqu'au centre-ville). Ces travaux ont été accompagnés d'opérations spéculatives de très grande importance en vue de modifier les quartiers anciens de Bruxelles. La pratique des promoteurs consistait à négocier dans l'intimité des cabinets ministériels et échevinaux sans information publique.

La naissance de l'agglomération en 1971 (loi du 26/07/1971) est le premier pas d'une affirmation de la société bruxelloise et de la défense de ses habitants et des caractéristiques de la ville européenne. L'histoire des comités de quartier a commencé avec la célèbre bataille des Marolles en 1969. La loi organique de l'aménagement du territoire (1962) avait bien prévu des procédures d'enquête publique lors de l'élaboration des plans d'aménagement et la possibilité de recourir à des mesures de publicité pour les demandes de permis,

mais il a fallu attendre les discussions autour du projet de plan de secteur pour voir mise en avant la question centrale de l'information des citoyens sur les projets urbanistiques. « La publicité est la sauvegarde du peuple » : cette célèbre phrase est due à Jean Sylvain Bailly, Président du Tiers État et premier maire de Paris, prononcée le 13 août 1789. Elle indique bien que « tout ce qui concerne le sort du peuple (ou qui est d'intérêt public) doit lui être révélé » : la bataille pour la transparence des procédures urbanistiques y a trouvé son fondement.

L'adoption du projet de plan de secteur s'accompagne des procédures dites de publicité/concertation⁵ soit une enquête publique suivie d'une réunion de la commission de concertation (CC), composée de représentants de la commune et du ministère des travaux publics⁶. René Schoonbrodt⁷ explique bien le débat ardu au sein de l'Atelier de recherche et d'action urbaines (ARAU) pour savoir s'il allait accepter la proposition du ministre Vanden Boeynants, que l'ARAU fasse partie de cette commission qui avait le pouvoir de délivrer les permis de bâtir⁸. L'ARAU a opté plutôt pour des garanties sur la publicité des projets permettant aux comités d'habitants de réagir en étant suffisamment informés. Ils ont considéré que la commission de concertation devait être une commission composée d'interlocuteurs publics, chargée de conseiller l'autorité délivrant les permis.

Dans la tradition de « l'advocacy planning », les comités d'habitants et l'ARAU développent la pratique des « contre-projets » pour montrer concrètement des alternatives aux projets déposés par des développeurs.

Lors de l'évaluation récente (fin 2022) du Code Bruxellois de l'Aménagement du Territoire (CoBAT) en vue de sa révision, la Commission de concertation, a fait l'objet de nombreuses critiques :

- › ordre du jour surchargé (à Bruxelles, 80 à 90 dossiers mêlant petites annexes et projets de 50.000 m²) et souvent, nécessité pour les « réclaments » de patienter une demi-journée avant de voir leur point passer ;
- › pas de dialogue mais simple confrontation des points de vue (note : le Conseil d'État a annulé des permis en raison d'un défaut de « concertation » de la commission qui est tenue de tenter au moins d'aboutir à un consensus et ne peut se contenter de juxtaposer des points de vue opposés) ;
- › grandes frustrations du public, qui n'est pas admis au débat qui se fait à huis clos entre administrations ;
- › grandes frustrations des porteurs de projets de logements publics (sociaux) qui amènent la Secrétaire d'État à faire valoir l'utilité publique de ces dossiers pour demander l'exemption du passage en concertations (alors qu'il ne s'agit que d'un avis : le Fonctionnaire délégué régional peut passer outre et délivrer le permis) ;
- › effets réels des remarques et observations : souvent, même pas de réponses de la part de l'administration ;
- › suivi dans le temps (les plans modifiés ne sont pas toujours soumis à enquête, et le public comprend mal pourquoi) ;
- › instrumentalisation de la CC comme tribune politique pour les responsables municipaux dès qu'un projet (pourtant au préalable accepté par le Collège) suscite une opposition importante (en nombre de réclaments).

Deux éléments nouveaux compliquent encore la situation :

- › Le CoBAT a instauré la possibilité de « réunions de projets » préalables à l'introduction des demandes de permis. Il s'agit de réunir, avec le demandeur, toutes les administrations concernées par la demande pour pouvoir faire en une fois le tour de table des remarques et positions. Mais il n'y a pas de publicité ni de participation du public. De plus, d'autres questions se posent quant à la constance des administrations dans le suivi du dossier, leur capacité de prendre positions etc.

- › La pratique des concours d'architecture (notamment sous la houlette du bouwmeester – maître architecte (BMA)) a aussi connu quelques télescopages avec les procédures de consultation : souvent, les cahiers des charges ne font pas l'objet de débats publics et le résultat du concours est utilisé pour motiver des dérogations aux règles de gabarits etc.



© perspective.brussels

- 5 Mesures particulières de publicité (MPP) obligatoires par ex. si atteinte à l'intérieur de l'îlot, si modification des caractéristiques urbanistiques des constructions, si dérogations au RRU, et avec le PRAS, si dépassement des superficies par immeuble pour certaines fonctions comme le bureau.
- 6 Suite à la dernière modification de sa composition, la CC est actuellement formée de 3 représentants de la commune, des administrations régionales de l'urbanisme, du patrimoine et de l'environnement.
- 7 Voir « Vouloir et dire la ville », Éditions AAM 2007.
- 8 La Ville de Bruxelles, opposée au principe de cette commission, obtient l'annulation de l'arrêté du 22 mars 1976 par un arrêt du conseil d'État (3 fév. 1978) motivé par le fait qu'il est contraire à la Loi organique de 1962. La Commission est réinstaurée comme « instance d'avis » par l'AR du 5 nov. 1979.

Pour garantir une vraie consultation sur les projets de construction/rénovation ou d'aménagement des espaces publics, il faut également rencontrer d'autres problèmes :

- › la temporalité (en Wallonie par ex., dans le Code du Développement Territorial (CoDT), il y a pour certains dossiers, une obligation de réunion d'information préalable avant le dépôt de demande de permis, mais cela pose d'autres insatisfactions pour les gens qui se plaignent de ne pas avoir assez d'informations précises) ;
- › les modalités techniques : types de représentations, technicité des dossiers (6.500 pages pour l'étude d'incidences métro Nord qui est un vaste écran de fumée pour évacuer les questions stratégiques dérangeantes), formation des professionnels à la communication et à l'écoute des participants, volonté de rencontrer des publics peu familiarisés avec ces dossiers ;
- › les effets NIMBY (Not in my backyard) et BANANA (Built Absolutely Nothing Anywhere Near Anyone) : pour y remédier, il serait sans doute utile et nécessaire d'avoir une charte de l'urbanité avec des principes de base comme la nécessité des équipements publics (crèches etc. ;) des logements sociaux, des transports publics, du maintien des activités productives, etc.

2.2. Processus participatifs

Les formes de participation citoyenne ont évolué avec le temps et ont été progressivement institutionnalisées dans des ordonnances et arrêtés d'exécution. Le tableau suivant montre les niveaux d'interaction et les différentes échelles des dossiers :

Les Plans réglementaires et stratégiques

Aménagement du territoire	Parcelle	Îlot ou partie d'îlot	Partie de commune	Commune	Région
Plans réglementaires	Dossier de permis	PPAS	PAD	PCD	PRDD
Diagnostic partagé			X	X	
Information Enquête publique	MPP	X	X	X	X
Commission de concertation	X	X			
Avis instances et CRD		X	X	X	X

Les plans d'aménagement directeurs

Le CoBAT a été modifié par l'ordonnance du 30 nov. 2017 qui a introduit le plan d'aménagement directeur (PAD), à la fois plan règlementaire du niveau du PRAS et plan opérationnel indiquant les grands principes d'aménagement (voies, espaces publics, paysage, mobilité, environnement...).

L'article 30/1 précise : « avant l'adoption par le Gouvernement du projet de plan d'aménagement directeur, l'administration en charge de la planification territoriale organise un processus d'information et de participation avec le public concerné. Le Gouvernement détermine les modalités d'application du présent article ».

L'arrêté du 3 mai 2018 précise une série d'obligations, qui ont été rencontrées formellement lors du premier train de présentation des PAD du 4 au 11 juin 2018, mais le calendrier était particulier : pour la plupart, les dossiers étaient déjà engagés depuis plusieurs années, avaient déjà fait l'objet d'adaptations fondamentales et se trouvaient évidemment à un stade beaucoup plus avancé que celui d'une information préalable. D'où de grandes frustrations des participants⁹.

Les enjeux des projets de PAD sont au moins d'ordre métropolitain (grandes zones de développement avec impact bien au-delà de la Région) : la Commission régionale de Développement (CRD) a fait valoir la nécessité de prendre en compte non seulement les habitants et entreprises des quartiers concernés, mais aussi les usagers de la ville¹⁰.

Pour le train de PAD suivant, Perspective a consacré de nombreuses réunions aux différents stades du processus (diagnostic, enjeux, hypothèses et scénarios de développement etc.).

⁹ Sur le site de Perspective, on peut trouver tous les PV de ces réunions, conformément à l'AR de 2018.

¹⁰ À titre d'exemple, le PAD Midi est intitulé « La gare habitante » alors qu'il s'agit de la première gare nationale et internationale de Bruxelles qui mérite la prise en compte de ses fonctions stratégiques.

Les plans de mobilité

La mise en œuvre des « quartiers apaisés » avec le report du trafic de transit sur les voies principales bordant les « mailles » a montré la distance entre les procédures formelles (le plan good move a fait l'objet de beaucoup de débats, d'une enquête publique, etc.) et la concertation locale au niveau des quartiers. La CRD, dans son avis sur le projet d'ordonnance « mobilité », a insisté sur la nécessité d'organiser la consultation/participation à tous les niveaux et pas seulement lors de l'adoption d'un plan stratégique global ne contenant que des principes généraux. Les plans « opérationnels » (mailles, stationnement, plans trams, bus etc.) sont davantage concrets pour le citoyen et justifient d'autant plus une participation bien menée.

Les contrats de quartier

Ils ont été les premières procédures où la participation était rendue obligatoire par arrêtés : divers arrêtés ont d'ailleurs précisé les modalités de constitution et de fonctionnement des Commissions locales de développement intégré (CLDI). Il s'agissait de garantir une composition minimale à la CLDI (habitants, associations de quartier etc.) et une fréquence minimale de réunions publiques (assemblée générale min 4 fois durant l'élaboration du programme et deux fois par an minimum durant la mise en œuvre). L'arrêté du 24 nov. 2016 indique le rôle et les missions du Conseil de quartier (ex CLDI).

Le sociologue Mathieu Berger a montré¹¹ comment ces dispositifs ont évolué (de 2004 à 2008) et les progrès restant à faire : clarté dans les « règles du jeu », à savoir, ce qui est/ou pas négociable, discutable, la manière d'arbitrer les priorités selon l'évaluation des besoins partagés, la représentativité des interlocuteurs (publics et privés), l'impact des propositions et demandes sur l'évolution du dossier.

¹¹ M. Berger Pauline Beugnies « Bruxelles à l'épreuve de la participation » Ministère de la Région de Bruxelles Capitale. Dir. Rénovation urbaine 2008.

La pratique a aussi questionné le rapport citoyens/politiques et le rapport citoyens/experts (architectes, urbanistes, économistes, sociologues, etc.).

L'expérience a montré d'une part, les réussites (« diagnostic en marchant », souplesse et évolution des programmes, intégration des critères qualitatifs : architecture, espaces publics... sociaux (besoins de catégories spécifiques, etc.) et environnementaux (durabilité), mais d'autre part aussi, les échecs liés notamment à certaines instrumentalisation des CLDI par les responsables politiques, et aux tensions et conflits communes/région.

Les Contrats de rénovation urbaine

L'ordonnance revitalisation urbaine (6 oct. 2016) créée à côté des CDQ, les contrats de rénovation urbaine (CRU), d'initiative et de gestion régionale, dont le périmètre concerne nécessairement 2 ou plusieurs communes. Une attention particulière a été inscrite à propos des processus de participation, avec l'obligation de constituer une « Assemblée générale du périmètre d'ensemble : organe d'information et de participation réunissant les habitants ainsi que les acteurs sociaux, culturels et économiques du périmètre d'ensemble. La participation à cet organe est libre, sur invitation de la Région, réunie par la Région, à plusieurs reprises, dans les conditions déterminées par le Gouvernement ».

« Le bénéficiaire [de subsides] doit, pour les opérations dont l'estimation globale dépasserait la moitié du seuil européen en marché public de travaux, organiser une participation citoyenne - le cas échéant avec l'aide d'un prestataire de service spécialisé en la matière - dès le début de la réflexion et durant l'exécution des dites opérations.

La participation citoyenne comprendra des actions concrètes d'information et de concertation avec les habitants, en visant leur représentativité, ainsi que les acteurs sociaux et économiques concernés ».

« La Région convoque l'assemblée générale du périmètre d'ensemble et y expose les enjeux du contrat de rénovation urbaine, l'informe de la procédure qui sera suivie pour l'élaboration, l'exécution et la mise en œuvre du programme. À la suite de cet échange, le Gouvernement évalue s'il y a lieu d'apporter des modifications au programme.

L'assemblée générale du périmètre d'ensemble sera réunie tant dans la phase d'élaboration que dans les phases d'exécution et de mise en œuvre ». Il n'y a pas encore, semble-t-il, d'évaluation des processus mis en place, alors que l'on démarre le second « train » de CRU.

Les initiatives autonomes

Quartiers durables citoyens

Depuis 2008, Bruxelles Environnement finance les projets retenus après appel et propose une aide de coaching aux habitants qui souhaitent développer un projet pour leur quartier. Le financement est limité (85.000 € disponibles pour l'ensemble des projets, 15.000 € max par projet contre 12,5 millions pour les CDQ). La sélection des projets est réalisée par le Conseil des Quartiers durables citoyens.

Les projets concernent principalement les espaces publics, les espaces verts et les plaines de jeux. Le processus est créateur de liens sociaux, mais comme pour d'autres processus participatifs, il nécessite un engagement citoyen et est parfois confronté au découragement et à la lassitude, vu le temps nécessaire à la concrétisation.

La prospective territoriale

Dans le cadre de l'élaboration de « plans ou schémas de développement », de « schémas de structure », des exercices de prospective territoriale ont mis en place des processus participatifs pour l'élaboration de scénarios souhaitables de développement (notamment pour l'élaboration du projet de PRDD à Bruxelles, ou du SDER/SDT en Wallonie). Bien sûr, la participation active est en général limitée aux « parties prenantes » (stakeholders) publiques et privées mais les

résultats ont fait l'objet de présentations et débats publics. La plus-value de ces travaux¹² consiste à pouvoir se projeter dans un avenir parfois lointain et incertain (2040 pour Bruxelles, 2050 pour le SDER wallon) et prendre en compte, non seulement les « tendances lourdes » de l'évolution du territoire, mais aussi les facteurs de rupture et leurs interactions. Le processus est mobilisateur quand les participants peuvent dégager un consensus sur le/les scénarios du « futur souhaitable ».

Les commissions délibératives citoyennes

Afin de redynamiser la démocratie représentative, de nombreuses initiatives ont vu le jour avec pour objectif de renouer un dialogue entre citoyens et politiques (conseils consultatifs communaux, G1000...). À Bruxelles, les « panels citoyens » ont traité de diverses questions, notamment de la politique de mobilité¹³ (en 2017, dans le cadre de l'élaboration du plan Good Move, un panel de 40 citoyens tirés au sort).

La Communauté germanophone a été précurseur en la matière, en adoptant un décret instituant un dialogue citoyen permanent¹⁴ (des assemblées citoyennes thématiques, un conseil citoyen permanent de 24 membres tirés au sort parmi les anciens participants aux assemblées, et des commissions publiques de dialogue avec les parlementaires). A Bruxelles, le modèle a voulu une intégration des parlementaires dans les commissions délibératives¹⁵ (45 membres citoyens tirés au sort et 15 parlementaires de la commission compétente pour le sujet traité). Une première mise en œuvre a eu lieu en 2021 sur la « 5G », et a été suivie par deux autres, sur les thèmes du « sans-abrisme » et de « la biodiversité ». Le Parlement francophone bruxellois en a tenu deux : sur le rôle des citoyens en temps de crise et sur la formation en alternance. Le bilan est mitigé¹⁶ mais c'était prévisible : la commission délibérative n'a pas de pouvoir de décision, elle est consultative. On peut espérer que ses préconisations fassent l'objet d'un débat obligatoire au Parlement.

Bien que dans nos débats préparatoires et notre atelier, la complexité, le manque de transparence et les divergences

sur les procédures et les objectifs n'ont pas été évacués, un certain nombre de constats consensuels sur l'évolution des trente dernières années ont été avancés :

- › L'évolution du citoyen de figurant en protagoniste.
- › La nécessité de plus de participation en amont si on veut diminuer les oppositions.
- › L'échange se déplace des préférences aux connaissances de chacun et chacune.
- › Le débat sur l'aménagement de l'espace public s'élargit vers l'économie sociale, les équipements, les services, Le citoyen se présente moins comme la voix de l'intérêt général et plus comme un citoyen singulier (ce qui impose un changement de méthodologie).
- › Les questions de quartier ne se limitent plus aux seuls habitants, mais aussi usagers, professionnels et autres intéressés. (Selon la position du quartier dans la géographie de la ville les procédures pourraient être différentes).
- › Les formats de participation se sont élargis de la forme « discussion » vers des formes « enquête », débats en ligne, etc.
- › La participation a tendance à évoluer de « l'assemblée » vers la « plateforme » qui peut être mixte (en présentiel et en ligne).

12 Pour d'autres applications, voir notamment le site de Futuribles.

13 Parlement bruxellois « make your Brussels mobility » et rapport 644/1 9 mai 2018.

14 Décret du 25 février 2019. Voir C Niessen et M Reuchamps : courrier hebdomadaire CRISP n° 2477-2478. 2020.

15 Voir Vrydagh, Julien ; Bottin, Jehan ; Reuchamps, Min ; Bouhon, Frederic ; Devillers, Sophie. Les commissions délibératives entre parlementaires et citoyens tirés au sort au sein des assemblées bruxelloises. In : Courrier hebdomadaire / Centre de Recherche et d'Information Socio-Politiques, no. 2492 (2021) (2021), p. 5-68 (2021). <http://hdl.handle.net/2078/245892>

16 Voir le N° cité de IEB p14-17 « La fabrique de la caution démocratique ».

17 Voir Prospect : Note quartier <https://www.crd-goc.be/fr/publications/46>

3. LES EXPÉRIENCES DANS LES AUTRES RÉGIONS

3.1. En région Flamande

Constatant que les villes sont à la recherche de pratiques de participation qui tentent de faire le lien avec les changements sociétaux, le ministre Keulen a mis en place, en 2008, un groupe de travail sur la participation¹⁸ poursuivant un double objectif :

- › renforcer les compétences des gouvernements locaux en matière de gouvernance participative ;
- › élaborer en collaboration avec les villes des recommandations relatives aux politiques.

Les travaux dudit groupe de travail sur la participation ont été préparés et soutenus par une taskforce sur la participation, composée d'une vingtaine d'experts du domaine et du gouvernement flamand. Les travaux de ce groupe de travail peuvent être considérés comme un tournant dans la politique de participation urbaine en Flandre, tout au moins dans l'intention.

Ledit rapport parle d'implication de citoyens lorsque la participation est au service de décisions déjà étayées par les dirigeants. Le rapport donne toutefois une signification beaucoup plus large au concept de participation, en creusant dans des couches plus profondes de la société urbaine. La participation touche alors à l'essence même de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques.

La participation implique ainsi : « des processus de communication, de dialogue et de conflit dans lesquels les citoyens, les organisations de citoyens, les fonctionnaires, les experts et les politiciens s'influencent mutuellement, construisant ainsi des opinions, des attitudes et des comportements et aboutissant finalement à des décisions. Les changements dans la société et dans le système politique rendent cette vision



non seulement souhaitable mais également indispensable. Les problèmes complexes de notre société exigent d'être abordés de cette manière si l'on veut changer notre société, la rendre plus durable, plus équitable et plus diverse ».

Depuis 2009, on constate une nette évolution des pratiques de participation des villes, même si elles ne suivent pas partout le rythme pour appliquer les principes susmentionnés.

Dans de nombreuses villes-centres (centrumsteden) il est généralement acquis que l'information est importante mais ne constitue pas en soi une participation, que l'organisation d'une réunion de concertation autour d'un plan élaboré par le pouvoir communal, peut être utile mais est insuffisante pour parler de participation. Des Villes comme Gand, Anvers ou Malines indiquent vouloir appliquer la double approche avec d'une part, un processus de discussion, d'action et d'interaction, d'autre part une interaction entre les citoyens, entre les citoyens et les dirigeants des instances politiques et administratives, mais le degré d'application de ces principes reste néanmoins encore très inégal d'une ville à l'autre. Les autorités locales prennent aujourd'hui de plus en plus l'initiative, aux côtés d'organisations de la société civile, d'entrepreneurs sociaux et de citoyens engagés, souvent en alliance avec des institutions de recherche et de connaissance¹⁹.

Ces dernières années, les villes ont également commencé à s'organiser beaucoup plus en réseaux interurbains à partir desquels elles tentent de peser sur l'agenda politique autour des défis et opportunités comme le changement climatique, la transition énergétique, la numérisation et l'économie de plateforme. Citons, en exemple, le Kenniscentrum Vlaamse Centrumsteden (Centre de connaissances des villes-centre flamandes) fonctionnant comme un catalyseur de compétences à centre de connaissances des villes-centres flamandes sur l'intersection des villes-centres et du service public flamand, grâce à son approche à la fois prospective et pragmatique.

Ces démarches nécessitent également une cohérence accrue entre les différents instruments de politique urbaine (les projets de rénovation urbaine, le moniteur communal et urbain, les projets de subventions, les contrats d'amélioration de quartier). Ici aussi, l'effet de plateforme doit pouvoir jouer un rôle et permettre aux différentes agences de soutenir la dynamique qui s'est construite grâce à la coordination mutuelle et aux cofinancements nécessaires.

Un exemple : la Ville de Gand

L'organisation administrative de la participation à la Ville de Gand s'articule sur trois niveaux. Le niveau de la politique de participation transversale assuré par les services « Rencontres et connexions » et avec un lien rapproché avec le département « Gestion sociale ». Le niveau des Directions sectorielles dont nous abordons ici celui de la Direction de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire. Et enfin, les opérateurs décentralisés de la Ville.

Le sérieux et la transparence avec lesquels la politique de participation est élaborée et mise en œuvre ressortent du processus suivant.

Un document d'orientation « Samen stad maken » (Faire ville ensemble) élaboré par la Direction de la politique de participation, la Direction de Rencontre et Liaison et le Département de Régie Sociale à partir des signaux et de la connaissance qu'ils ont recueillis, notamment, dans les faisceaux de signaux et les mémorandums des organisations partenaires.

18 Le groupe de travail était composé de personnalités politiques et administratives des 13 villes centrales et de la VGC et d'experts de l'administration flamande. La direction a été confiée au professeur Filip De Rynck (Hogeschool Gent), soutenu en cela par Karolien Dezeure qui mène une recherche sur « Burgerparticipatie in de steden » dans le cadre du Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaan deren (SBOV).

19 Hannah Arent Instituut : Manifest 'Stedelijkheid is een collectieve uitdaging', avril 2022, p.4.

Les objectifs stratégiques et opérationnels issus de l'Accord de Gouvernement Communal ont été soumis à un large éventail de parties prenantes en 2019. Pour les objectifs « Participation à la politique » et « Travail de quartier » s'est tenu un forum de discussion ouvert (9 mai 2019), à partir duquel les possibilités ou les idées pour les années à venir à Gand ont été sondées. Un deuxième moment de consultation publique, a eu lieu à l'automne 2019 sous le nom de « Gand 100% social », lors duquel les lignes de force ont encore été questionnées, entre autres, sur le budget de quartier, la gestion de quartier et « Samen aan Zet » (Collaborons ensemble). Un large groupe de résidents, d'organisations, de bénévoles, de personnalités et de représentants des conseils consultatifs a été invités à faire part de leurs préoccupations ou de leurs idées sur ces lignes de force.

La note d'orientation s'articule autour de plusieurs lignes de force ou projets : budget de quartier, personnes en situation de pauvreté, « commons », initiateurs d'occupation temporaire, gestion de quartier, maisons ouvertes, travail de quartier sur les besoins du quartier. Chaque ligne directrice ou projet a fait l'objet d'enquêtes supplémentaires, permettant d'inclure des propositions éprouvées dans la note d'orientation.

Il est clair que la participation ne forme pas un appendice, mais une politique à part entière qui repose sur un réseau citoyen.

L'action de la Direction « participation aux politiques »

L'organisation de panels de citoyens et d'un parlement des forces vives

La Direction « participation aux politiques » assure l'organisation des panels de citoyens invités sur base d'un tirage au sort²⁰, un parlement des forces vives, ainsi qu'un renforcement participatif au niveau des quartiers.

Un parlement des forces vives a débuté en 2021 pour promouvoir la consultation et la coopération mutuelle des initiatives sociales et avec l'autorité communale.

Gand est également un partenaire actif de la Stadsacademie, menée par l'Université de Gand. Toutes les institutions de connaissance gantoises peuvent y échanger des informations avec la ville de Gand et la société civile.

La Ville accorde également une place aux initiatives propres des citoyens en mettant à leur disposition des espaces physiques, mais aussi en déchargeant les initiateurs des soucis administratifs. Un incubateur d'initiatives citoyennes est prévu à cet effet.

Le fait que les citoyens et les partenaires de la ville participent davantage et prennent des initiatives ne signifie pas que le pouvoir communal se retire, mais qu'il agit différemment en créant les conditions et l'espace pour assumer ensemble la responsabilité de la ville.

Le renforcement au niveau des quartiers

Le budget des quartiers prévoit un montant record de 6,25 millions d'euros pour des projets choisis par les habitants de tous les quartiers et arrondissements de Gand. La ville met à disposition 3 millions d'euros pour des occupations temporaires de propriétés vacantes qui serviront de sanctuaires à de nouvelles idées ou à des initiatives de quartier.

Une équipe de quartier sera également mise en place dans les 25 quartiers, réunissant tous les acteurs du quartier. Cette équipe de quartier conseille le conseil municipal sur les priorités locales. Pour mieux connaître les quartiers et leurs habitants, la ville de Gand établira également un ADN pour chaque quartier.

²⁰ La ville étudie la possibilité de confier à des panels de citoyens invités sur base d'un tirage au sort un rôle dans le processus décisionnel de l'administration municipale.



Dans le cadre du programme 'Samen aan Zet', la ville de Gand alloue chaque année plus d'un demi- million d'euros aux Gantois qui prennent l'initiative de donner un coup de pouce au vivre ensemble. Dans chacune de ses actions, la Ville de Gand accorde une attention particulière aux Gantois en situation de grande vulnérabilité. Avant qu'un cycle de participation n'ait lieu, ils reçoivent un accompagnement personnalisé afin qu'ils puissent également participer en toute connaissance et confiance. Un montant de 250.000 euros est prévu dans le budget du quartier pour renforcer leur participation.

La participation et les politiques de planification urbaine

Pour l'élaboration de la vision de la structure spatiale « Un espace pour Gand » (Ruimte voor Gent) (2012 – 2016), le service d'urbanisme et d'aménagement du territoire de la ville et le service de participation aux politiques de la ville de Gand ont organisé un processus intensif de communication et de participation.

Dans le cadre de cette approche, un groupe de réflexion externe et multidisciplinaire a été créé pour suivre et conseiller l'élaboration de la vision structurelle. Ce groupe de réflexion a rapidement mis à l'ordre du jour « la nécessité d'élaborer une vision pour les gens et pas seulement pour les briques ». Cette nécessité a été soutenue par les instances administratives et les autorités communales. La vision structurelle a été approuvée par le collège des Bourgmestre et échevins du 22 août 2018.

Cette démarche a été soutenue théoriquement par le professeur Stijn Oosterlynck, qui a intégré dans la vision "Ruimte voor Gent" (Espace pour Gand), à l'aide de plusieurs documents, l'ambition de planifier dans une perspective humaine. Citons en exemple : « L'aménagement du territoire centré sur l'humain implique que lorsque nous concevons l'espace, nous partons du cadre de vie des Gantois et des utilisateurs gantois. Nous faisons une ville pour tous, avec tous. Les processus de politique spatiale se déroulent en consultation avec les utilisateurs de cet espace et avec des experts qui nous donnent un aperçu des tendances sociales. Nous appelons cela la cocréation ».

Planification territoriale centrée sur l'humain

Depuis lors, les deux composantes énoncées dans cette description ont été incluses dans de nombreuses missions pour donner corps à l'ambition de cette planification centrée sur l'humain :

- › Planification à partir de la réalité vécue : inclure la connaissance du contexte dès le premier stade du processus de conception, en recherchant les avantages plutôt que les coûts pour le milieu environnemental.
- › Planifier en consultation/cocréation :
 - valoriser et inclure, dès le départ, l'expertise (des usagers de l'espace) locale ;
 - conférer un rôle actif aux parties prenantes si elles le souhaitent.

La planification axée sur l'humain est désormais un concept établi au sein de la ville de Gand comme un objectif stratégique. Il s'agit d'un choix politique clair, qui a été ancré stratégiquement comme un objectif opérationnel dans la planification pluriannuelle de la ville de Gand 2020 - 2025. Parmi d'autres objectifs opérationnels, l'objectif stratégique SD10016 - « Gand reste une ville agréable grâce à une utilisation intelligente de l'espace » est sous-tendu par l'objectif opérationnel OD10022 - Renforcer la planification centrée sur l'humain : « L'utilisation d'une approche de planification (spatiale) dans toutes les initiatives urbaines de préparation des politiques et de définition des cadres (telles que les esquisses de structure des quartiers, la recherche spatiale,... en utilisant de nouveaux types de méthodologies sur la recherche en design et l'action cocréative) pour réaliser un cadre de vie accessible et sécurisant pour tous les âges, avec des valeurs ajoutées sociétales pour tous les citoyens et usagers gantois. »

3.3. En région wallonne

En synthèse, il faut retenir que l'organisation de la participation du public en Région wallonne, qui se définit comme étant « la possibilité pour le public d'intervenir lors d'une enquête publique et, le cas échéant, la réunion d'information ou de concertation, la prise en compte des résultats de cette consultation du public lors de la prise de décision, ainsi que la communication d'informations sur la décision d'adopter un plan ou un programme ou d'autoriser un projet » (article D.6, 18° du Code de l'environnement), diffère considérablement de la Région bruxelloise. La participation du public y est ainsi plus graduée et se décline sous différentes formes :

- › L'annonce de projet, qui est une forme allégée d'enquête publique à destination des voisins directs d'un projet appelés à faire valoir leurs observations ;
- › La réunion d'information préalable, qui a pour objet de réunir le demandeur, les pouvoirs publics et le public afin :
 - 1° de permettre au demandeur de présenter son projet ;
 - 2° de permettre au public de s'informer et d'émettre ses observations et suggestions concernant le projet ;
 - 3° si une évaluation des incidences est prescrite conformément aux articles D.66, § 2, et D.68, §§ 2 et 3 :
 - de mettre en évidence des points particuliers qui pourraient être abordés dans l'étude d'incidences ;
 - de présenter des alternatives techniques pouvant raisonnablement être envisagées par le demandeur et afin qu'il en soit tenu compte lors de la réalisation de l'étude d'incidences. » (article D.29-5 du Code de l'environnement) ;
- › l'enquête publique, qui présente des modalités similaires à la Région bruxelloise.

En particulier, relevons qu'au contraire de la Région bruxelloise, si une enquête publique est organisée pour les plans, règlements et permis définis par le législateur, la présence

du public dans une commission de concertation est limitée aux questions relatives à la voirie, laquelle relève d'une autre police administrative que l'aménagement du territoire. La concertation en matière urbanistique et environnementale n'est organisée qu'entre instances, à l'exclusion du public.

La participation du public sur les questions environnementales, prévue par le Code de l'environnement, est également plus lourde que la participation urbanistique. La justification est, notamment, l'évaluation des incidences qui nécessite une participation du public plus conséquente.

Sur le plan purement urbanistique, la participation du public est en tout cas imposée dans les cas suivants : le schéma de développement du territoire, le plan de secteur, le schéma de développement (pluri)communal, le schéma d'orientation local, le guide communal d'urbanisme, le périmètre de site à réaménager, le périmètre de réhabilitation paysagère et environnementale, le périmètre de remembrement urbain, et, dans certains cas, un plan d'expropriation, un périmètre de préemption, un certificat ou un permis d'urbanisme ou d'urbanisation.

En matière de mobilité, une enquête publique est organisée dans l'élaboration du plan urbain de mobilité (article 6 du Décret du 1er avril 2004 relatif à la mobilité et à l'accessibilité locales) et pour les plans communaux de mobilité (article 18 du même décret).

4. QUELQUES EXEMPLES DE VILLES EUROPÉENNES

Nous parcourons ici trois villes européennes : Berlin, Amsterdam et Trémargat. Celles-ci offrent à lire des pratiques différentes, qui s'articulent au départ du concept de la participation pour l'élargir à d'autres dimensions.

4.1. Berlin, les projets émergents

Berlin a été et reste un laboratoire important en Europe pour des processus urbains innovants. La ville-région se base aujourd'hui sur une logique de « Bottom-up ». Comment l'offre publique d'implication citoyenne s'y exprime-t-elle ? Andreas Krüger précise tout d'abord son métier, assez inhabituel dans la sphère publique européenne. « J'interviens sur ces projets en tant que 'Modérateur de la table ronde' en charge de la politique immobilière de la Ville de Berlin. Cette instance est liée au Sénat berlinois et cherche à faire émerger des projets citoyens et les rendre possibles en nouant des alliances entre acteurs. »

La ville-région de Berlin a mis en place, de longue date, des processus non plus seulement de concertation ou de participation, mais également des actions concrètes pour impliquer les citoyens, de sorte que les aspirations naissantes se matérialisent, dans un processus de Bottom-up. A. Krüger a mis en œuvre diverses méthodologies adaptées à cet objectif. Son activité consiste donc à soutenir des projets qui émanent de la base.



© Raumlaborberlin Haus der Statistik

- 21 Andreas Krüger est directeur de l'agence d'urbanisme berlinoise Belius. Ces propos sont tirés de son exposé au Forum organisé en 2019 par For Urban Passion, ainsi que d'une visite sur place en 2018.

Ainsi à Moritzplatz, dans le célèbre quartier Kreuzberg, deux sites de grande taille se font face. « D'un côté de la place, la vaste friche (Prinzessinnengarten) qui était promise à un vaste projet immobilier a fait place à un grand jardin collectif en autogestion, comprenant un potager, une plaine de jeu ainsi que des locaux pour se rassembler ou se sustenter, à l'initiative d'un collectif citoyen (Bürgerinitiativ). Sur l'autre face de la place, une coopérative (de type Baugruppen) a acheté le terrain et a construit un magasin d'outillage pour artistes ; c'est un des plus grands d'Europe ; l'immeuble comporte aussi des logements aux étages (complexe Modulator). » C'est à la suite d'une revendication citoyenne que ces deux projets ont pu être menés, de part et d'autre de Moritzplatz, en investissant des espaces interstitiels.

Par l'écoute et la co-construction d'une dynamique partagée, de tels projets émergent et se sont multipliés à Berlin, en impliquant les acteurs potentiels. Ce processus permet de construire des projets complexes en faisant appel à leur savoir-faire et leurs énergies.

L'implication des acteurs

Aujourd'hui, les villes sont de plus en plus nombreuses, qui étendent la participation à ce nouveau champ, celui de l'implication citoyenne. Ces villes font remonter les aspirations depuis la base, et invitent chacun à contribuer à répondre aux enjeux. La philosophie de base : fédérer et aider à faire agir tous ceux qui le souhaitent, sans barrière ni chambre obscure. Elle conduit à construire des alliances²². Celles-ci fédèrent citoyens lambda, décideurs publics, mais aussi acteurs sociaux et acteurs économiques, dès lors que la convergence est au rendez-vous. Il s'agit de coopératives ou de groupes citoyens, d'associations diverses, de développeurs ou d'entreprises, d'experts de toute sorte.

Comment est-ce que cela se déroule dans un passé récent ? Voici deux exemples de taille bien différentes : Amsterdam, et la petite ville de Trémargat (Bretagne).



©BRET16

4.2. Amsterdam, l'essor des coalitions

Depuis le tournant du millénaire, Amsterdam a expérimenté et mis en place la co-production en partant des besoins identifiés par la base. Les citoyens sont souvent des initiateurs du « faire ensemble, immédiatement ». Qui sont-ils ? Souvent jeunes, friands d'émancipation individuelle et collective, initiateurs de Share-up solidaires, liés au monde associatif ou au monde de l'enseignement, citoyens d'ici et d'ailleurs : ils sont à l'image du cosmopolitisme qui bouillonne dans cette métropole. Ces groupes, souvent une vingtaine de personnes, parfois davantage, se fondent souvent sur les principes de l'intégration sociale ou de l'économie circulaire. Dans leurs réalisations, ils n'hésitent pas à faire appel à des professionnels, des concepteurs (architectes, etc.), des constructeurs ou des développeurs (généralement de taille modeste). Ensemble, ils recourent à une plateforme de type Peerby, dédiée au processus contributif au logement et accessible notamment par Smartphone. Cette plateforme permet de se regrouper et de gérer en direct les appels à contribution pour les nombreux projets lancés par les autorités ou par des acteurs divers.

Appels à contribution

Du côté de la municipalité, des appels à contribution sont régulièrement lancés (notamment via les médias), invitant à manifester son intérêt. À leur suite, des groupes souvent composites élaborent leurs propositions, souvent mûries longuement (souvent de cinq à six ans). De nombreuses compétences sont mobilisées : design, architecture, finance, nouvelles technologies, gestion innovante, et notamment par le canal des Bouwgroepen de type coopératif.

Comment Amsterdam agit-elle pour que ces groupes d'initiative coopèrent et aboutissent à des projets viables ? Recueillant les propositions « venues de la base », elle invite tous ces promoteurs de projet à des séances de Crash training d'une demi-journée. Celles-ci permettent de prendre connaissance de l'ensemble des idées et de faire connaissance entre acteurs. Cette première étape est suivie de Workshops de deux ou trois jours pour consolider les propositions. À leur suite, la municipalité suggère parfois de regrouper les projets lorsqu'ils s'avèrent complémentaires, afin de dégager des écosystèmes solides. Enfin, la ville choisit les projets soutenus (avec l'aide d'un jury) et leur alloue les aides promises (souvent le terrain). Aujourd'hui, certains pans entiers de la métropole présentent un foisonnant tableau de réalisations.

Une ville sans cesse co-créée

Yvonne Franquinet, ex-directrice du foisonnant Centre d'architecture et de l'urbanisme d'Amsterdam, expliquait l'évolution de quelques sites emblématiques²³. Au nord de la gare centrale, la vaste friche portuaire De Ceuvel est située le long du bras de mer « IJ » qui traverse la ville de part en part. « On y a abandonné les voies classiques d'opérations immobilières à grande échelle, pour s'orienter vers une approche inclusive » poursuit Y. Franquinet.

L'habitat communautaire y fleurit à travers des lotissements d'autoconstruction (notamment à Buiksloterham, plusieurs centaines de logements). Ou encore des tiers-lieux ouverts

aux cultures métissées ou aux nouveaux modes de travail : dans un ancien chantier naval, une centaine d'entreprises du créatif et du collaboratif ont pris place dans des containers (BRET à Sloterdijk), ou dans des péniches échouées et aménagées.

Ailleurs, diverses occupations temporaires se pérennisent dans des espaces insolites (une plaine de jeu et une cantine flottent à Hannekes Boom dans une darse vacante), la dimension ludique n'est jamais loin... Dans d'autres sites industriels abandonnés, des restaurants ou des boutiques à vocation d'insertion sociale s'installent (ancienne imprimerie Stadstimmeruin). Des équipements d'un nouveau type sont réalisés (un démonstrateur des ressources durables - Metabolic Lab).

D'autres formes d'action collective se déploient également dans différents quartiers, parfois à petite échelle. L'inventaire s'avère difficile à établir, tant les choses vont vite²⁴. Ici, il s'agit d'un coin de rue accaparé par un petit parc géré sur le mode ludique, là, d'un terrain enclavé devenu potager partagé, ailleurs encore, d'étranges « totems » à vocation culturelle : tous ces signes issus du terrain manifestent ce même esprit créatif et bidouillant.

22 Rappelons-nous : au sortir du Moyen-Âge, les villes ont conquis leur autonomie, puis mené leurs projets en construisant des alliances ou des coalitions d'acteurs : guildes, corporations, petits seigneurs ou petit clergé, etc. Ensuite elles ont élargi leur aire d'influence par de jeux d'alliances territoriales. Voir notamment « Le temps de la métropole » Paul Vermeulen, en particulier le chapitre 1 « Les métropoles agiles ».

23 Ces propos sont tirés de son exposé au Forum organisé en 2016 par For Urban Passion, ainsi que d'une visite sur place en 2020.

24 Au-delà de ces exemples, la visite s'impose, notamment le chantier KNSM, les îles Java et Bornéo, le centre Westergasfabriek, le site Sporenburg, etc. Pour un aperçu plus complet, voir notamment « Le Génie d'Amsterdam ». Ariella Masbounji, Antoine Petitjean, Marten Kloos. Ed. Parenthèses 2016.

4.3 Trémargat, ou l'atout de l'implication directe

La co-création est loin d'être l'apanage des grandes villes. Parfois, la petitesse d'une commune constitue un avantage. Trémargat présente un bon exemple (200 habitants, centre-Bretagne). Elle est depuis trois décennies un laboratoire à ciel ouvert de projets alternatifs. Son ancien Maire, Eric Brehin racontait « Les habitants ont soutenu l'arrivée de néo-paysans, tous s'approvisionnent dans une épicerie de produits bio et locaux, se retrouvent au café associatif, et s'éclairent avec Enercoop, la coopérative 100% d'énergies renouvelables. »²⁵ Pour faire revivre son bourg, la municipalité a racheté les murs du bar et de l'épicerie laissant la gestion aux associations.

Au sein du conseil municipal, les principes de l'implication collective s'appliquent. Jusqu'au bout de la logique dans certains cas. « Ainsi, la place centrale était dégradée, et face à l'incertitude quant à une subvention d'une autorité extérieure, les élus et les citoyens se sont retroussé les manches pour réaliser eux-mêmes le chantier » explique E. Brehin. Au total, la formule a fonctionné : le village qui se mourait dans les années '70 est depuis lors en pleine renaissance.



© LA PÉPIE

25 Propos tenus lors de l'Université d'été du Conseil français des urbanistes, septembre 2017 à Brest.

5. LES CHANTIERS DE L'AMÉLIORATION DE LA PARTICIPATION

› Comment améliorer le dispositif en RBC ?

Cette question comporte différents aspects : le rapport du politique à Bruxelles avec la participation, le dispositif, l'institutionnel (une histoire longue d'une société civile très active, une institutionnalisation, un dispositif mais qui semble actuellement un peu sclérosé). Comment redynamiser le dispositif, le règlement, les pratiques bureaucratiques ?

› Comment améliorer les pratiques en RBC ?

Revoir les processus de « participation » dans le développement des grandes lignes : les plans, les politiques, la mise en place des politiques : les processus d'enquête publique ne suffisent pas sans un débat public plus fourni et une conscientisation de la population sur les lignes politiques. Dans les projets plus localisés aussi, introduire plus de consultation sur le programme avant le projet, plus de formation à la participation/coproduction, etc.

En résumé nous plaidons pour :

1. une activation de la participation citoyenne, laquelle passe par :

- › augmenter l'information en amont du projet, sur le programme, avant le projet et en présences des différents scénarios en discussion, expliciter les procédures, les divers soutiens et accompagnements ; avoir des séances d'information préalable et des exposés contradictoires d'experts ;
- › améliorer la planification des commissions délibératives citoyennes ;
- › garantir le suivi des participations en termes de conclusions et de décisions ;
- › avoir un diagnostic participatif (PAD, CRU, CDQ) et pourquoi pas de panels citoyens pour compléter les Commissions de quartier ;
- › mobiliser des chercheurs et académiques et des bureaux d'études comme acteurs de la participation, pour porter la voix de ceux qui ne la donnent pas (usagers, migrants, SDF, futurs habitants, enfants et ados, et aussi animaux etc.)
- › assurer la présence structurelle des processus participatifs (PP) dans les quartiers : les demandes de concertations sont toujours ponctuelles et segmentées, alors qu'il faudrait prendre en compte l'ensemble des thèmes impactant la qualité de vie. D'où grandes frustrations et absence de confiance dans les processus participatifs. Il serait nécessaire d'envisager la participation citoyenne dans la durée.

2. une clarification des termes de la participation, laquelle passe par :

- › un objectif clair et précis de chaque procédure : définir un agenda ou une programmation, échanger sur un plan ou un projet, coproduire un projet, etc.
- › un suivi des processus : notes d'avancement pour chaque projet ;
- › un format adapté des débats : assemblées, plateformes et feed back nécessaires dépliant... ;
- › une clarification des règles de débats et de décisions.

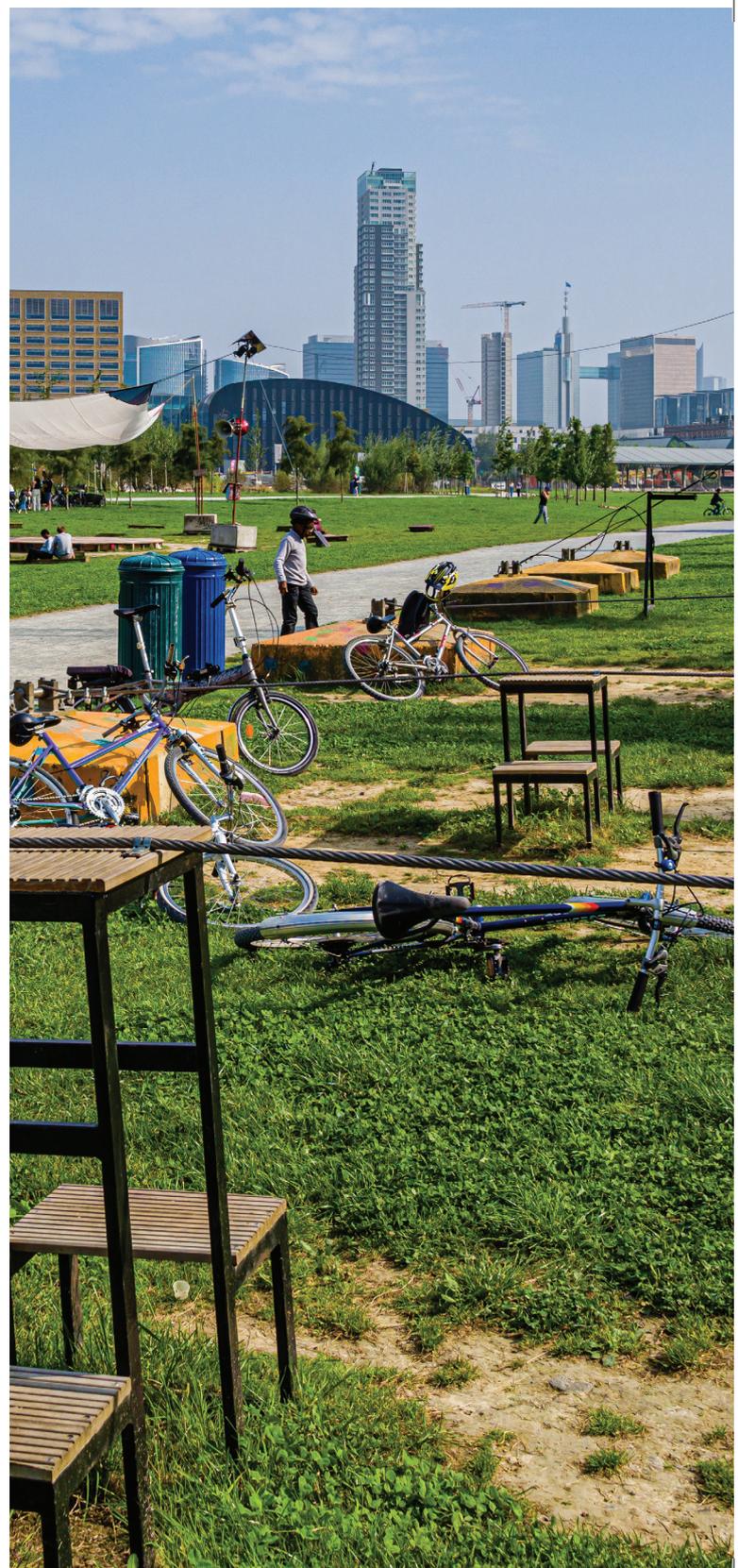
3. une rationalisation des procédures de concertation légales, des avis contraignants laquelle passe par :

- › alléger les ordres du jour et limiter aux projets importants ;
- › discuter publiquement des projets en amont, sur base du programme + esquisse (avant le permis) ;
- › soumettre, avant le concours ou l'avis BMA, le programme et les gabarits à enquête publique (cdc du concours) ;
- › une organisation de la Commission qui ne se contente pas d'auditionner des réclamants, mais qui prévoit aussi un dialogue et un débat confirmé par PV ;
- › une communication de l'avis à tous les participants et un suivi de la procédure (permis délivré ou pas et à quelles conditions) ;
- › le rétablissement de l'enquête publique sur le cahier des charges des études d'incidences ;
- › des PV publics des réunions, de projets avec les administrations et le BMA , engageant les administrations.

4. une amélioration des processus de co-construction des projets de plans et de programmes d'actions (CDQ, CRU, PAD, Good move, plan nature...), faisant appel aux principes de la charte des urbanistes européens :

- › gouvernance et engagement des responsables politiques à tenir compte des résultats des processus participatifs ;
- › détermination des partenaires publics et privés (habitants, entreprises, associations...);
- › diagnostic partagé et élaboré en commun ;
- › définition partagée de la vision et des enjeux ;
- › clarification et débats autour des arbitrages et priorités ;
- › motivation des choix retenus et explication des contraintes (notamment budgétaires) ;
- › suivi dans le temps et éventuelles réorientations (en fonction des changements dans l'environnement ou dans les priorités) ;
- › implication dans la mise en œuvre ;
- › implication dans la gestion future.

Comme la démocratie représentative doit se réinventer à chaque fois et qu'elle doit combattre la bureaucratiation ou la participatie, la démocratie participative plus récente, a besoin d'une refonte, d'une clarification, et surtout de nouvelles pratiques qui peuvent mieux combiner débats et échanges avec élaboration et efficacité du projet. Pas une mince affaire.



VISION, IMAGINAIRES ET LE PROJET URBAIN À BRUXELLES

Louise Carlier, Eric Corijn, Benoit Périlleux, Paul Vermeyleen

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 XX^e 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.

- 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 : Lascombes, 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.

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. 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 concrètes⁶ ». 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.

© Jane Jacobs



© PleinOpenAir

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 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.

-
- 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., Vanhellefont, L. (2016), « L'architecture des débats : les imaginaires mobilisés » In : Corijn, E., Hubert, M., Neuwels, J., Vermeulen, S. Et Hardy, M. (eds), Portfolio#1 : Cadrages - 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 Judy, 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., Vanhellefont, L., op. cit.
- 11 Pattaroni L., 2007, « La ville plurielle : quand les squatteurs ébranlent l'ordre urbain », in Bassand M., Kaufmann V., Joye D., (2ème éd.), Enjeux de la sociologie urbaine, Lausanne, PPUR.

2. HISTOIRES BRUXELLOISES

Quels sont les rapports entre ces éléments qui 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'Etat 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.

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))

À 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. 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.

14 Levy, S., op.cit.

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

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 contigües¹⁷.

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 urbaine - 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.

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.

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.

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.

2.3. L'imaginaire de la métropole cosmopolite

À 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 réglementaire »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 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'imposaient 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.



© Staten Generaal van Brussel

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

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.

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.).



© OST Collective - Pool is cool

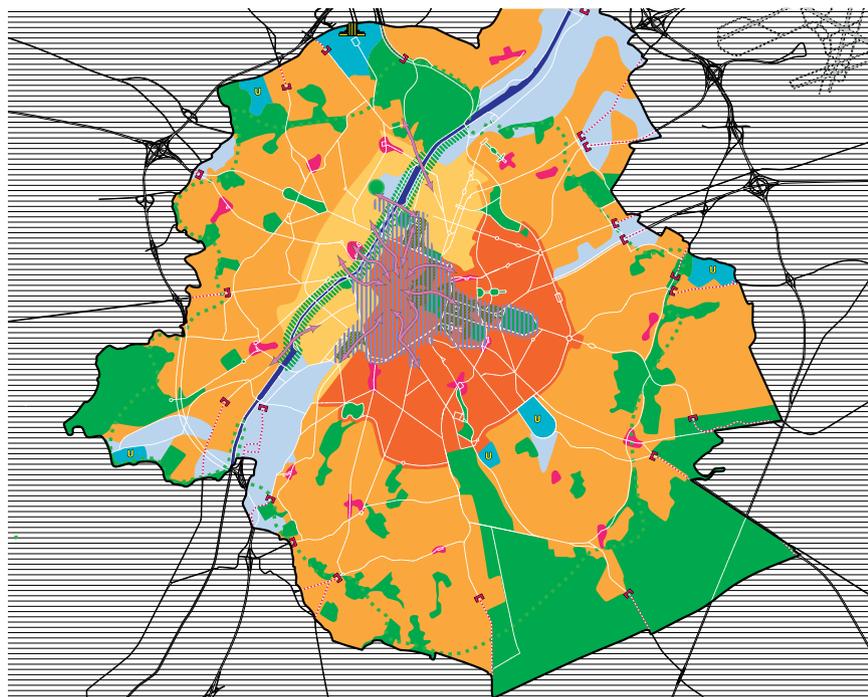
1. Véritable élément fondateur de la Région de Bruxelles-Capitale, le premier Plan Régional de Développement (PRD) a été adopté en 1995. Il avait pour finalité de combattre l'exode urbain et la déstructuration de la ville et de répondre à de multiples interrogations : la place des bureaux et la protection 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.

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.



Carte 1 :
projet de ville PRD 1995

CENTRALITE METROPOLITAINE		GROOTSTEDELIJK CENTRUM
PROTECTION ACCRUE DU LOGEMENT		VERHOOGDE BESCHERMING VAN DE HUISVESTING
PROTECTION DU LOGEMENT		BESCHERMING VAN DE HUISVESTING
REDEVELOPPEMENT DU LOGEMENT ET DE L'ENTREPRISE		HERONTPOORING VAN DE HUISVESTING EN DE BEDRIJVEN
LIASON		VERBINDING
ESPACE VERT		GROENE RUIMTE
ESPACE VERT A CREER		AAN TE LEGGEN GROENE RUIMTE
RIVE DU CANAL		KANAALHOEVER
HEUSEL		HEUSEL
UNIVERSITE		UNIVERSITEIT

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).

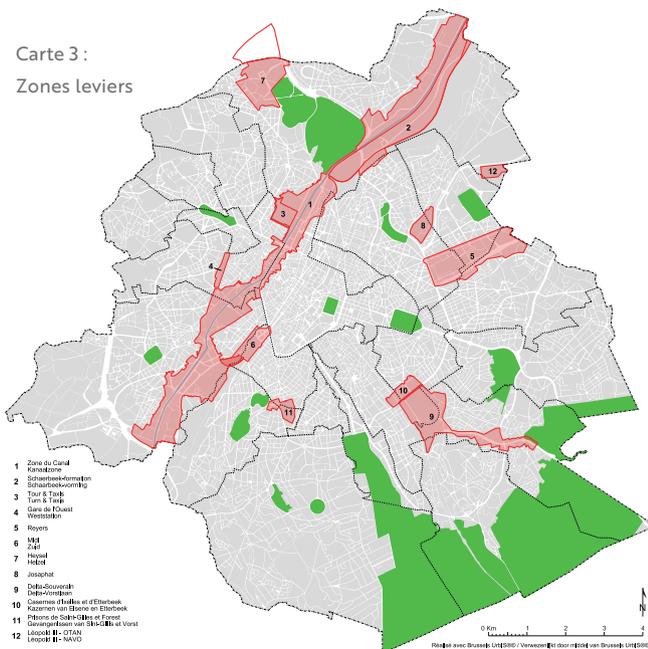
28 A côté des plans stratégiques, la Région a aussi adopté des plans règlementaires d'affectation du sol (Plan régional d'affectation du sol 2001 et 2013) qui ont traduit les options des PRD. Les communes ont aussi adopté des PCD et des plans particuliers d'affectation du sol (750 PPAS) à vocation soit 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.

29 Alexandre Chemetoff 2012-2013.

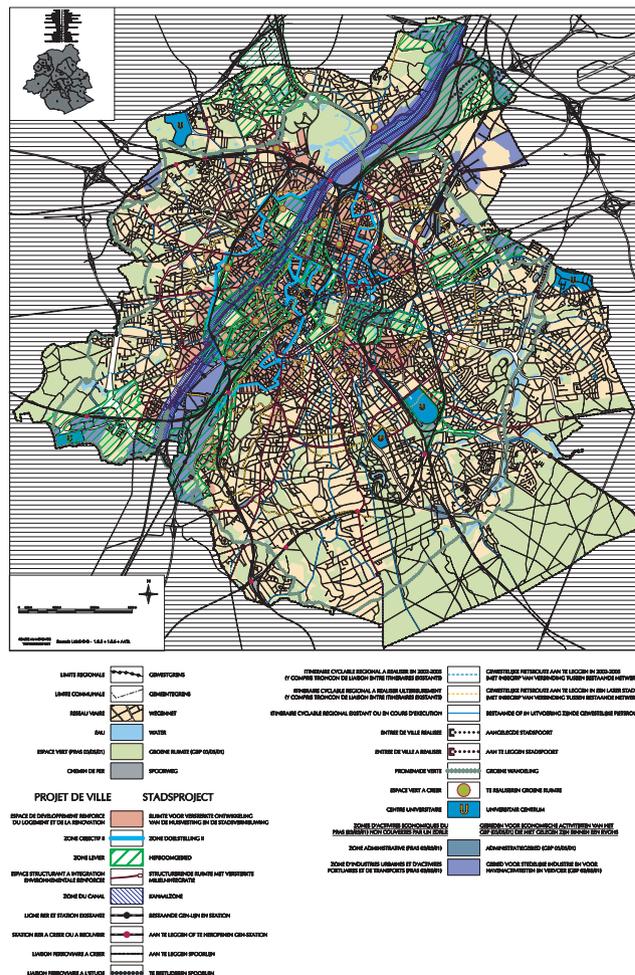
2. Le PRD a été actualisé en 2002. Ce plan a introduit la notion des Zones-leviers, à mettre en œuvre par l’intermédiaire des schémas directeurs et définissait 12 priorités pour le développement de la Région bruxelloise.

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 directeurs³⁰; (certaines zones vont d’ailleurs revenir sur la table avec les Plans d’aménagement directeurs à partir de 2018/2019).

Carte 3 :
Zones leviers



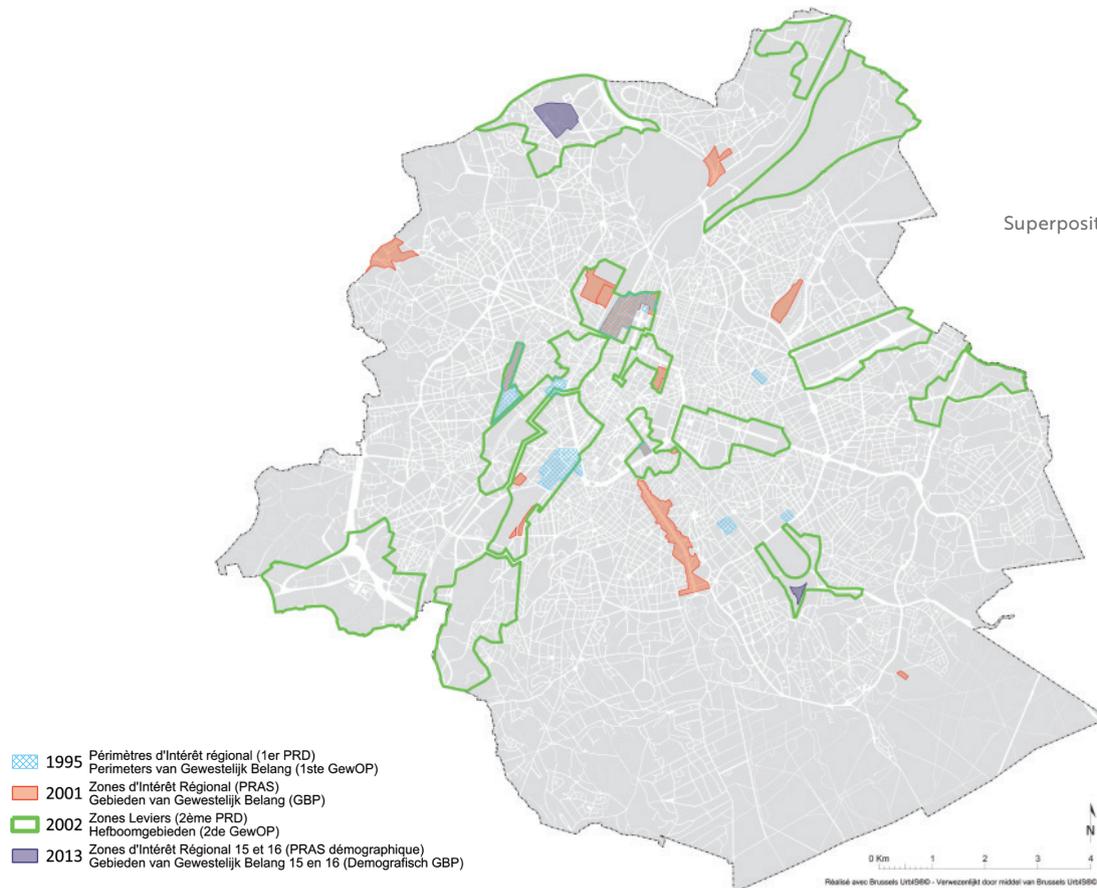
Carte 2 : PRD 2002



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

À 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.



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



© visit.brussels - Jean-Paul Remy.

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 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 :

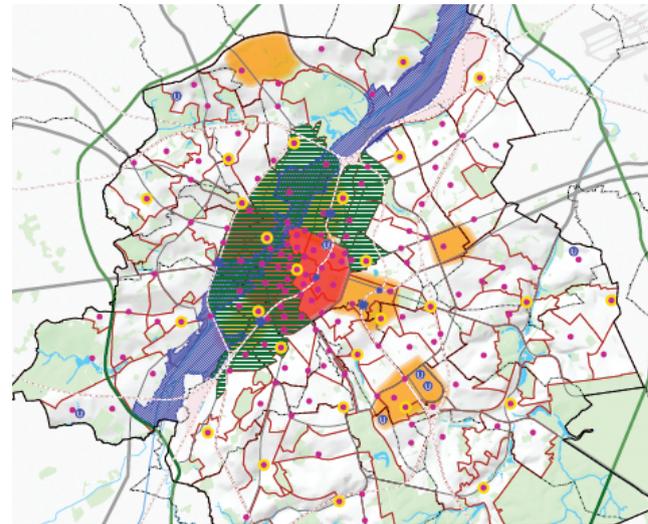
- a. Le **centre métropolitain** est une zone centrale fonctionnant pour toute la région et au-delà. Sa dynamique est structurée par le boom démographique, l'internationalisation de la ville et par le développement des infrastructures : bouclage du métro, 4 ou 5 gares, piétonnier, plan canal, etc. Cette 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.



© visit.brussels - Jean-Paul Remy.

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.



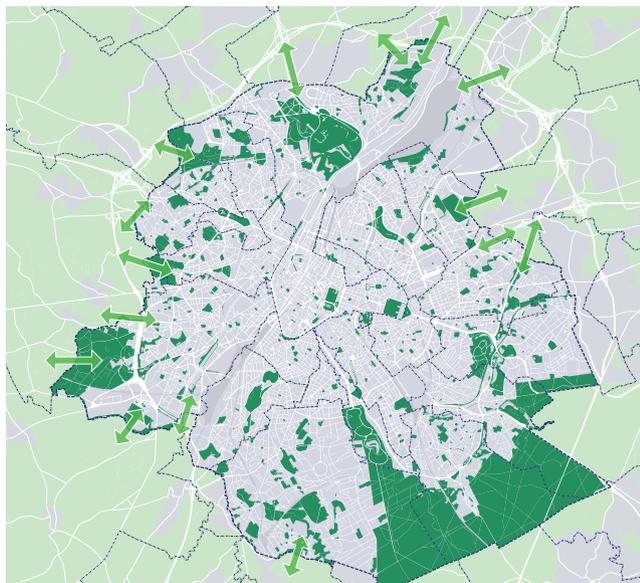
Carte 5 : PRDD 2018 : synthèse du projet de ville

Le plan « multiscale » 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 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.

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

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_Publ.pdf



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) et 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).

A l'idée de développer un narratif attractif pour la population, se confronte la difficulté à articuler les projets à ce narratif. Il est important de développer des objectifs clairs même si le PRDD, qui cherche à développer un narratif attractif pour la population, est construit sur une logique programmatique. Il est donc important également de se donner en amont des diagnostics et expertises robustes, mais aussi de rendre possibles et concrets des 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.

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.»

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

Le Projet de Bruxelles 2030

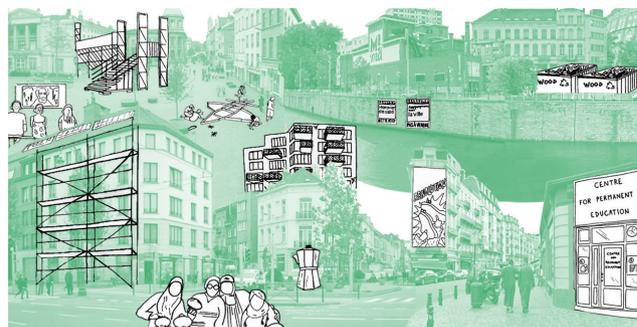
Brussels 2030 © Fenna Bouve

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 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,



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



Brussels 2030 - open call city makers © Architecture Workroom Brussels

- 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 »...).

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 ?

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.

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

36 Genard, J.-L., Berger, M., Vanhellefont, L., op. cit.

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

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

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.



© visit.brussels - Jean-Paul Remy

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 « assureraient la fragilité des raisonnements » (plutôt que d'affirmer des principes), et qui reconnaîtraient une pluralité d'intelligences (dont celle de l'utilisateur, 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.

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**



© OSTCollective

- 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 urbains - 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.

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 XXI^e 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.

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.

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 du même coup 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.

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 convien-

© OST Collective



drait 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.

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 événement 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.

46 Ainsi en est-il de la question migratoire dans le Quartier Nord, situation pourtant hautement problématique et perceptible, rattachée 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).

47 Voir les travaux de ARCH, *Whose Future is Here? Searching for Hospitality in the Brussels Northern Quarter*, Brussels, Metrolab series.

48 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-Debaughe, 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 Master Class 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.

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



© Peter Hannosset

51 Berger, M., Cartier, 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.

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/trans- port/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 soit 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



© OSTCollective Raumlaborberlin

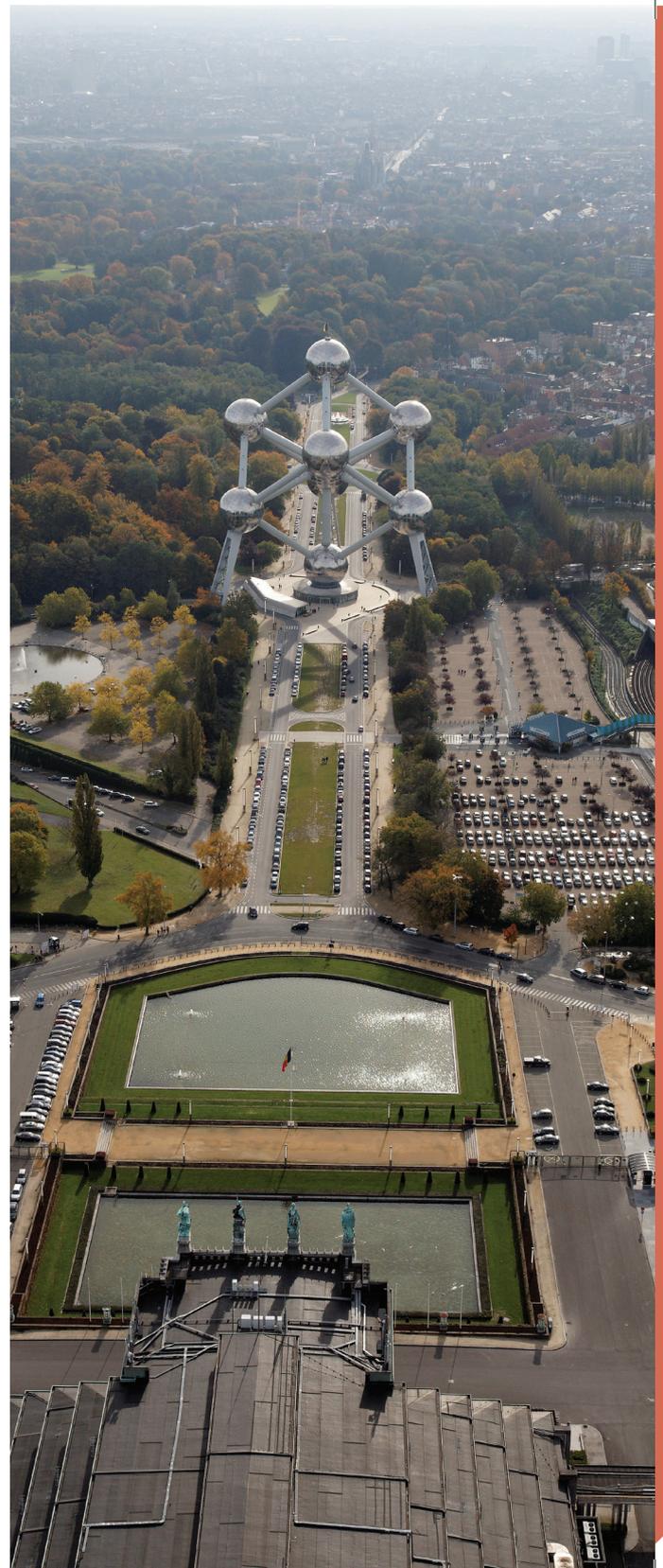
leviers de mise en œuvre (et d'expérimentation) des orientations publiquement négociées et définies. A Bruxelles, il y a un chemin à faire. Peut-être la candidature de Brussels2030 pour devenir la Capitale culturelle de l'Europe peut-elle fournir une plateforme pour faire ces pas en avant.

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).



MERCI

BEDANKT