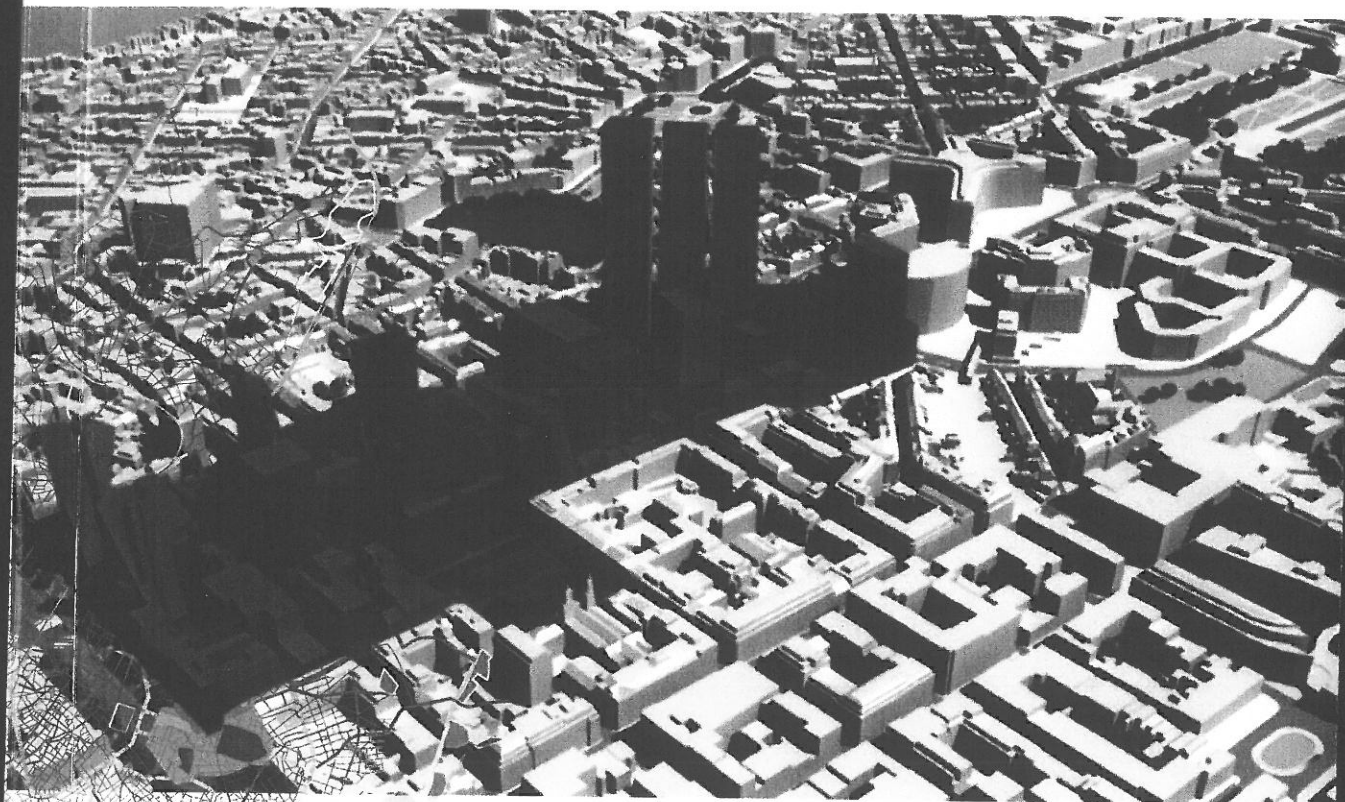


P
UIM



Les grands projets urbains

Territoires, acteurs et stratégies

Sous la direction de
MICHEL HUBERT,
PAUL LEWIS
et MICHEL MAX RAYNAUD



Les Presses de l'Université de Montréal

CHAPITRE 12

Schémas directeurs et grands projets : une rupture dans l'action publique à Bruxelles ?

Florence Delmotte et Michel Hubert

En 2007, l'ingénieur-architecte belge Leo Van Broeck, professeur à la Katholieke Universiteit Leuven (KUL), déclarait que Bruxelles était l'une des seules grandes villes d'Europe qui ne pouvait pas faire l'objet d'un voyage d'étude d'architecture contemporaine¹. Ni d'urbanisme, ajoute Benoît Moritz (2009 : 120), architecte-urbaniste, enseignant à l'école d'architecture La Cambre et associé du bureau MSA, en charge de la conception de plusieurs projets publics à Bruxelles ces dernières années (dont deux parmi ceux dont il sera question dans ce qui suit). Et en effet, pour trouver un exemple de grand projet immobilier urbain sinon réussi – ce qui reste toujours difficile à apprécier – du moins achevé, il faut remonter loin dans l'histoire de la capitale.

Plus exactement, c'est dans la seconde moitié du XIX^e siècle que furent réalisés d'importants travaux d'assainissement – tel le voûtement de la Senne, la rivière qui traverse Bruxelles – et d'autres transformations de grande ampleur (voir Demey 1990 et Dessouroux 2008), tout à la fois destinés à embellir la ville mais surtout à transformer un chef-lieu de

1. Il s'exprimait sur le site du collectif disturb, consulté en 2009 : <http://disturb.be/v2>.

province en une véritable capitale de l'âge industriel et de la jeune Belgique unitaire (indépendante depuis 1830 seulement). Malgré les drames humains qui ont pu les jalonner, ce sont ces grands travaux qui ont donné de Bruxelles l'image d'une ville prospère et florissante, et c'est finalement l'héritage de cette époque qui continue d'être le plus apprécié aujourd'hui. Le règne du roi Léopold II (1865-1909) apparaît ainsi décisif, puisque c'est alors que la ville se voit largement redessinée, au point qu'on qualifie volontiers le monarque de « roi urbaniste » (Ranier, 1973). Le « tracé royal » (places, avenues, palais), les grands boulevards « haussmanniens » du centre-ville, la construction ou la restructuration de quartiers entiers et encore la réalisation du parc et des musées du Cinquantenaire, du théâtre de la Monnaie, de la Bourse, le projet de la Basilique de Koekelberg mais aussi le palais de justice de Joseph Poelaert datent tous de cette période. Édifié entre 1866 et 1883, ce dernier bâtiment, le plus gigantesque (26 000 m², 245 salles) qui ait été construit en Occident au XIX^e siècle surplombe et « écrase » (à dessein dit-on) de sa masse, censée représentée la puissance de la justice, le quartier populaire des Marolles, historiquement l'un des plus pauvres du centre de Bruxelles. Depuis lors, le terme *architek* représente d'ailleurs l'injure par excellence en *brusselere*, le patois local. C'est dire, en un mot, et sans nous étendre davantage sur les premiers mouvements de contestation qui s'exprimèrent alors, le caractère tourmenté des relations que la ville et ses habitants entretiennent historiquement avec les grands projets urbanistiques depuis le XIX^e déjà, siècle pourtant considéré comme faste en la matière.

Au XX^e siècle, cela ne s'arrange pas. En premier lieu, les travaux pour le percement de la « jonction » ferroviaire, en vue de relier les gares du Nord et du Midi, débutent en 1903 pour s'achever en 1952, compte tenu des interruptions dues aux deux guerres et aux multiples tergiversations de l'État. Ils auront impliqué d'éventrer Bruxelles sur toute sa longueur, d'exproprier des quartiers entiers et grandement participé à la désertification du centre de Bruxelles, dont la population n'a cessé de décroître depuis 1900 jusqu'au début des années 1990. Peu après 1945, d'autres grands chantiers débiteront (Demey 1992), parfois en gestation depuis l'entre-deux-guerres, dont les réalisations sont censées consolider le statut de Bruxelles comme capitale de la Belgique, puis comme siège des principales institutions européennes et ville internationale. Il y va ainsi d'un certain nombre de grands projets, comme le réaménagement entre 1954

et 1969 du « Mont des Arts » et de la Bibliothèque Albertine (site récemment réaménagé). Citons aussi la Cité administrative de l'État, cas sur lequel nous reviendrons plus longuement et dont le chantier débute en 1958, les travaux liés à l'Exposition universelle qui a lieu à Bruxelles la même année, travaux qui ont notamment pour effet de consacrer la prééminence de l'automobile à Bruxelles (Hubert 2008), le projet « Manhattan » dans le quartier Nord, dont la reconstruction va s'étaler sur près de cinq décennies (Martens 2009), ou encore le projet avorté d'extension du palais de justice, qui va donner lieu en 1969 à la « Bataille des Marolles », épisode clé des « luttes urbaines ».

Citons enfin les travaux conséquents à la décision prise en 1958 par les six États fondateurs de la future Union de faire de Bruxelles le quartier général provisoire des institutions européennes (jusqu'à la fixation définitive des trois sièges européens – Bruxelles, Luxembourg et Strasbourg – lors du sommet d'Édimbourg de 1992). Eux aussi engagèrent pour des décennies une entreprise, toujours en cours, de démolition de vastes quartiers (principalement d'habitation) afin de reconstruire principalement du bureau². On peut évoquer, enfin, le dossier toujours ouvert à propos de l'aménagement de la zone « Midi » suite à l'installation de la gare TGV dans les années 1990. La dégradation de cet autre quartier populaire et, surtout, les menaces d'expropriation mises à exécution dans des conditions déplorablement ou pendantes depuis plus de dix ans ont d'ailleurs valu aux autorités régionales de se voir condamnées à plusieurs reprises pour « atteinte aux droits de l'homme »³.

C'est à dessein que nous forçons ici le trait dans ce rapide survol historique. Il n'en reste pas moins que, depuis le XIX^e siècle, l'histoire de Bruxelles est celle d'une capitale en chantier, qu'elle peut être lue à travers celle de ses grands projets urbains et, pour nombre d'entre eux, de leur insuccès, et que cet héritage, pour partie fait d'échecs, d'atavismes, d'incompréhensions, de conflit social, pèse encore aujourd'hui sur la manière dont les acteurs urbains investissent ou non la conception et la fabrique de la ville. À partir de plusieurs exemples récents de projets de

2. Voir le texte de Julie Cailliez, Vincent Calay et Mathieu Van Criekingen dans le présent ouvrage.

3. Sur le dossier « Midi », pour un procès à charge mais sérieusement instruit, voir Breës (2009).

réaménagement, qui ont fait l'objet d'un important travail d'enquête collectif depuis 2006, on se demandera dans le texte qui suit dans quelle mesure l'apparition d'un nouvel instrument d'action publique – le schéma directeur – constitue une rupture dans la pratique de l'urbanisme à Bruxelles. À travers le cas bruxellois, on entend ainsi creuser la question de la politique du « grand projet » comme espace de dialogue potentiel entre une ville, ses *stakeholders* et ses habitants.

Une nouvelle Région, de nouvelles difficultés, de nouveaux instruments

En 1989, Bruxelles, capitale de la Belgique, devient en outre, après la Wallonie et la Flandre, une des trois Régions d'un pays désormais fédéral – même si le processus de fédéralisation continue de se poursuivre depuis, le plus souvent dans un climat communautaire tendu, sinon critique (comme en 2007-2008 et de nouveau en 2010), compte tenu du clivage de plus en plus profond entre le nord et le sud du pays. Depuis sa création, la Région bruxelloise, majoritairement francophone mais géographiquement enclavée en Flandre, n'a cessé de devoir faire face à de multiples défis, à la fois politiques, institutionnels et communautaires, d'un côté, et économiques et sociaux, de l'autre (Hubert et Delmotte 2009). Et ces défis se révèlent tout particulièrement en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme. En particulier, la reconversion réussie des dernières grandes réserves foncières régionales se heurte à des obstacles de divers ordres, en termes de ressources financières comme en termes de gouvernance.

Il y a tout d'abord des spécificités institutionnelles d'une ville-région où les compétences et outils des autorités régionales et communales peinent à se coordonner, quand les deux niveaux ne sont pas tout simplement en concurrence l'un avec l'autre. La Région de Bruxelles-Capitale (un peu plus d'un million d'habitants pour 162 km²) est en effet composée de 19 communes (dont la Ville de Bruxelles) jalouses de leur autonomie, en particulier dans les matières qui nous intéressent ici, et présentant entre elles des contrastes saisissants (Delwit et Deschouwer 2009). Il y a ensuite de la difficulté de construire des coalitions de développement efficaces à partir de partenariats public-privé réussis alors que tant d'alliances de ce type se soldèrent dans le passé par de véritables fiascos. Il y va, enfin, d'un enjeu majeur pour la démocratie dans une ville où l'idée même de grand

projet urbain est, au moins depuis les années 1960-1970, associée au souvenir des « luttes urbaines » que l'on vient d'évoquer, menées notamment autour des quartiers Nord et des Marolles.

Du côté des pouvoirs publics, la dernière décennie est sans conteste marquée par une prise de conscience de ces problèmes et par la volonté politique d'inventer de nouveaux outils d'action publique en vue de les résoudre, entre autres sous l'influence de l'action continue de certains milieux associatifs, interagissant avec le milieu des jeunes architectes-urbanistes. Au premier rang des instruments planologiques, le Plan régional de développement (PRD) bruxellois de 2002 identifie quatorze zones comme pouvant servir de « leviers » pour le développement régional. À ces zones est associée une procédure innovante, le « schéma directeur », au moyen de laquelle tous les acteurs publics et privés concernés – la Région, les communes, les promoteurs, les habitants, les entreprises, les associations, etc. – devraient parvenir à se mettre d'accord pour définir de concert des projets à la fois ambitieux pour la ville dans son ensemble, économiquement réalistes et qui demeurent soucieux de mixité et d'équilibre social.

Peu utilisée à Bruxelles jusque-là, la notion de « schéma » (à valeur indicative) émerge, en Belgique comme ailleurs, dans le courant des années 1980, dans le cadre d'initiatives qui sont d'abord communales, et s'oppose à la notion de « plan » (à valeur réglementaire), dont elle vise à remédier à certains défauts – en particulier son manque de souplesse et, partant, son inaptitude de plus en plus manifeste à appréhender le caractère évolutif de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire contemporains. Les « schémas » ou autres « schémas directeurs » sont ainsi, depuis plus de vingt ans, considérés comme des « plans de la deuxième génération », qui renvoient à une planification « opérationnelle ou active » et révèlent l'importance de la dimension « politique », notamment parce que, le plus souvent, ils ne concernent pas seulement l'aménagement du territoire proprement dit mais « s'aventurent dans des domaines propres à l'économie, au social ou à l'environnement » (Pâques 2005: 7 et suivantes). L'originalité de ce type d'outil est de ne pas se contenter de proposer un programme de développement théorique, « sur papier », mais de viser à en établir la faisabilité, en examinant en particulier « les moyens opérationnels (leviers d'action, programmes, outils existants ou à créer, etc.), les moyens financiers, les acteurs et leur nécessaire coordination, ainsi

qu'un phasage réaliste des travaux à mener»⁴. En ce sens, le schéma directeur reflète bien le souci du PRD d'accorder une attention particulière [aux] processus d'élaboration et à la capacité de mobilisation des acteurs et de chercher à établir des « coalitions de développement réunissant autour d'objectifs communs les habitants et les acteurs politiques, économiques, administratifs, associatifs et académiques » (Région de Bruxelles-Capitale 2002 : 5-6).

Dans ce qui suit, nous nous risquons à dresser le bilan, certes provisoire, des schémas directeurs de la première génération, c'est-à-dire des premiers projets à avoir été conçus selon cette « procédure ». Nous nous fonderons sur un important travail collectif⁵ réalisé à propos des quatre projets dont la première phase au moins – celle de la conception – a été finalisée, à savoir les schémas directeurs pour les zones « Botanique » (ou « Cité administrative de l'État »), « Tour et Taxis », « Europe » (ou « Quartier européen ») et « Gare de l'Ouest »⁶. Ce bilan atteste clairement que l'outil, s'il a constitué une réelle avancée dans la pratique de la planification à Bruxelles, devrait être affiné et mieux articulé aux autres dispositifs existants pour tenir pleinement ses promesses, en termes de meilleure gouvernance urbaine comme en termes de participation renforcée des habitants au projet de ville bruxellois.

Schémas directeurs et action publique

Le schéma directeur comme nouvel outil d'action publique apparaît donc en 2002 dans les textes⁷. Il est inauguré trois ans plus tard pour redonner

4. *Cahier spécial des charges relatif à l'élaboration du schéma directeur de la zone-levier n° 6, « Botanique »*, p. 11.

5. Pour plus de précisions sur les différents cas, nous renvoyons dans ce qui suit à différents chapitres de l'ouvrage collectif issu de cette recherche et que nous avons dirigé (Delmotte et Hubert 2009).

6. Nous ne pouvons ici retracer ici l'histoire des cas ni décrire le contenu des projets. On se référera, pour le cas « Botanique », à la première partie de notre ouvrage (Delmotte et Hubert 2009).

7. Ce premier bilan a pu être établi dès 2010, au moment de la rédaction de la première version du présent chapitre. Certains dossiers ont bien entendu évolué depuis. Dans le cas de la Cité administrative (voir *infra*), que nous avons continué à suivre de plus près, certains chantiers ont été entrepris, en dépit d'une relative incertitude, concernant notamment l'adéquation entre le « Master Plan » du promoteur et les outils

une nouvelle vie au site de la Cité administrative de l'État (CAE)⁸. Et cela dans un contexte où ni l'État fédéral ni l'entité fédérée, en l'occurrence la Région, qui en a pris le relais, entre autres sur le plan des compétences urbanistiques, ne sont plus en mesure de mener à bien seuls de grands projets immobiliers comme celui de la CAE, d'abord et avant tout parce que les pouvoirs publics n'ont plus une maîtrise suffisante du foncier. Certes, à l'époque déjà, la Cité ne s'était pas construite sans mal, mais le contexte, celui des Trente Glorieuses, caractérisé par une foi dans l'avenir et le progrès qui n'est plus de mise aujourd'hui, était alors bien différent. Surtout, il paraît désormais impossible de planifier l'affectation future de sites d'une telle ampleur sans prendre en compte les souhaits et les intérêts d'une multiplicité d'acteurs, de *stakeholders* susceptibles d'investir sur ces sites ou, plus largement, d'en faire usage. À Bruxelles comme ailleurs, on est entré dans une ère nouvelle où l'incertitude domine et conditionne l'action. « À l'échelle urbaine comme dans d'autres domaines, ce sont les caractéristiques du jeu qui changent, aussi bien que ses règles » (Bourdin, Lefevre et Melé 2006 : 27), ainsi que les rôles respectifs joués par les différents acteurs de la ville.

En ouvrant le site sur la ville, à laquelle il tournait le dos, en diversifiant ses fonctions, jusqu'ici presque exclusivement administratives, et en associant de manière novatrice à son futur les multiples catégories d'acteurs que celui-ci concerne, le schéma directeur « Botanique » réalisé en 2006 entendait redynamiser les activités des quartiers socialement contrastés situés aux alentours et faire de l'ensemble un des leviers du développement d'une Région encore jeune et en mal d'habitants à revenus moyens et élevés sinon d'investisseurs. Il s'agit donc bien d'un grand projet

planologiques existant, en particulier à l'échelle de la ville et du « Plan particulier d'affectation du sol ». Au moment du bouclage éditorial (mars 2013), nous estimons que dans tous les cas les enseignements liés à l'étude des procédures demeurent largement pertinents, ainsi que le diagnostic général sur les schémas directeurs, leurs enjeux, leurs ambitions et leurs manquements.

8. La Cité administrative de l'État (CAE) représente un vaste complexe (11 hectares) typique de l'architecture fonctionnelle moderniste, édifié non loin du cœur historique de Bruxelles et dont la première pierre fut posée en 1958. Cette option centralisatrice imaginée, dès les années 1920-1930, pour regrouper les principaux ministères de la Belgique unitaire, fut achevée en 1983, à un moment où le processus de fédéralisation de l'État était déjà bien entamé. L'ensemble sera vendu en pure perte par l'État central au secteur privé au début des années 2000.

urbain *public*. Toutefois, avec le lancement des premiers schémas directeurs (pour la CAE mais aussi Tour et Taxis, la gare de l'Ouest et le Quartier européen), on s'attend que la discussion ne soit plus confinée dans les seuls cabinets ministériels comme c'était généralement le cas par le passé : les politiques saisissent également l'occasion pour promouvoir une conception plus participative de la démocratie à l'échelle locale et régionale. En vue d'associer les citoyens bruxellois ou simples habitants, des associations indépendantes furent ainsi mandatées pour organiser la concertation avec la population dans le cadre des premières mises en œuvre du dispositif. Dans le même sens, on notera encore l'importance accordée à la méthodologie de projet dans certaines des procédures de sélection, lesquelles ont conduit, dans deux des cas étudiés, au choix d'un bureau d'études qui s'est fait le défenseur d'un urbanisme procédural et participatif (Paye 2009). Le tout accréditant l'hypothèse d'un véritable changement par rapport aux modes de planification plus « classiques ». Qu'en est-il à ce stade dans les faits ?

Parmi les schémas directeurs considérés, trois (« Botanique », « Tour et Taxis » et « Europe » ou « Quartier européen ») ont été achevés par le bureau d'études en charge et approuvés par les autorités publiques régionales et le quatrième, « Gare de l'Ouest », est en attente d'une approbation à plusieurs reprises annoncée comme imminente⁹. Les quatre sont difficilement comparables. Le Quartier européen, pour commencer, représente un cas tout à fait spécifique, bien sûr par ses enjeux, directement liés au statut de Bruxelles comme « capitale » de l'Europe, mais également par son histoire et, de manière générale, parce qu'il ne s'agit pas là d'une zone en friche ou d'un site abandonné à réaménager (Calay 2009)¹⁰. Néanmoins, comme dans le cas des schémas directeurs « Botanique » (CAE) et « Tour et Taxis », de nombreuses études ont été menées et plusieurs essais de planification ont échoué dans un passé récent. Quant au site de la gare de l'Ouest, on précisera qu'il est plus excentré et ne concerne qu'une seule commune (Molenbeek-Saint-Jean) même si son atout principal consiste en un pôle multimodal en matière de transports et de communications intra et extra-régionales.

9. C'est ce qu'on pouvait dire en 2009. En 2013, le projet semble avoir été abandonné, purement et simplement.

10. Voir aussi le texte de Julie Cailliez, Vincent Calay et Mathieu Van Criekingen dans cet ouvrage.

Surtout, le projet de schéma directeur en cours ne semble pas avoir décidé les propriétaires actuels – Infrabel, le gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire belge – ni les acheteurs potentiels – d'hypothétiques investisseurs privés entre autres – à passer à l'acte (Berger *et al.* 2009).

Les schémas directeurs « Botanique » (incluant la CAE) et « Tour et Taxis »¹¹ apparaissent donc comme les cas les plus emblématiques et les plus comparables. Pour commencer, ils ont été réalisés par le même bureau d'études (l'association momentanée du bureau bruxellois MSA et des Ateliers Lion) et ils impliquent les mêmes acteurs publics (la Région et la Ville de Bruxelles) et associatifs (l'association Brusselse Raad voor het Leefmilieu). Les deux programmes de développement élaborés ont par ailleurs en commun de concerner des zones particulièrement cruciales pour la Région bruxelloise, en raison de leurs atouts indéniables – leur situation centrale, leur étendue et leur patrimoine architectural, sa valeur fût-elle contestée – mais aussi de leurs points sensibles, tout aussi évidents. Par leur ampleur, ces friches nécessitent en effet, pour être revalorisées, des moyens financiers colossaux et leur potentiel et situation stratégiques rendent pour le moins malaisée la définition de leur affectation future, objet de maintes controverses ayant fait échouer de précédents projets (Damay et Delmotte 2009). D'autant que les sites considérés ici, s'ils se trouvent sur le territoire de la seule Ville de Bruxelles (située au centre de la Région), concernent chacun une autre commune limitrophe. Et que, *last but not least*, ils ont tous deux été vendus à des promoteurs privés dont les intérêts divergent sensiblement par rapport aux souhaits et pré-occupations des pouvoirs publics mais aussi, dans le cas de Tour et Taxis surtout, par rapport à ceux des populations majoritairement défavorisées habitant les quartiers des alentours. Ce sont d'ailleurs ces mêmes facteurs qui, sur ces deux dossiers en particulier, justifiaient d'expérimenter un outil plus souple et plus proactif que les instruments de planification

11. Il s'agit d'un ancien site ferroviaire de 40 hectares, situé le long du canal, non loin du centre de Bruxelles mais en dehors de ce qu'on appelle le « pentagone » (ou centre de Bruxelles-Ville, une des 19 communes de la Région bruxelloise). Il doit son nom à la famille Thurn und Taxis qui fonda à la fin du xix^e siècle le premier service postal officiel reliant Bruxelles et Vienne. À la fin du xix^e, l'ensemble combinait des activités ferroviaires, portuaires, d'entreposage et de douane. De grands bâtiments furent érigés, dont les « entrepôts royaux », partiellement rénovés, et la « gare maritime », qui représentent un remarquable exemple de l'architecture industrielle.

«classique». Et ce, en vue d'assurer un développement tout à la fois global, à l'échelle de la Région, réaliste en termes de temps et de moyens, efficace du point de vue de la rentabilité des investissements, et enfin concerté entre tous les acteurs publics et privés concernés. Ainsi du moins le Plan régional de développement (PRD) de 2002 exposait-il les principes du schéma directeur comme outil générique, en adéquation avec les caractères et besoins spécifiques définissant les «zones leviers».

Comme en négatif, ces deux cas (Botanique et Tour et Taxis) révèlent tout particulièrement l'importance du caractère concerté du projet de développement conçu au moyen d'un schéma directeur. En effet, c'est de la qualité de la concertation et, par le biais de celle-ci, de la confiance instaurée entre les partenaires, que dépendent les chances d'arriver à un accord quant aux grandes orientations du projet, en termes d'esthétique architecturale et d'affectation fonctionnelle par exemple. Et il s'agit là d'un point crucial puisque c'est cet accord qui conditionne quant à lui le caractère opérationnel du projet et ses chances de concrétisation future dès lors qu'un schéma directeur, s'il doit respecter certains prescrits préalables, tels ceux du Plan régional d'affectation du sol (PRAS), est par définition dépourvu de valeur juridiquement contraignante. Cette dimension, l'absence de force légale opposable, est d'ailleurs le corrélat direct de la souplesse, du dynamisme et de l'opérationnalité que l'on attend de ce nouvel instrument. Or, certains éléments portent à croire que si la concertation entre pouvoirs publics et propriétaires privés a bien été prévue en théorie et même organisée dans la procédure concrète, elle n'a pas abouti, à tout le moins pour la CAE mais plus que probablement aussi pour Tour et Taxis, à un consensus achevé, à un accord ferme et définitif, à un projet commun engageant les parties à faire tout ce qui est de leur ressort pour qu'il soit traduit dans les faits. Certes, dans les cas de la CAE et de Tour et Taxis, la procédure d'élaboration du schéma directeur lancée en 2006 est bien arrivée à son terme. Néanmoins, la satisfaction manifeste des autorités publiques de voir ces schémas directeurs finalisés est à la mesure des difficultés rencontrées et des incertitudes qui demeurent quant à la suite des opérations.

Il paraît clair en effet, plus encore pour la CAE que pour Tour et Taxis, que les promoteurs n'ont approuvé que du bout des lèvres un projet dont, de toute évidence, ils estiment qu'il ne rencontre pas, pas totalement ou pas suffisamment, leurs intérêts, fondés sur la rentabilisation rapide et

optimale des investissements consentis. Les demandes de permis d'urbanisme introduites par les propriétaires dès avant l'achèvement des schémas directeurs témoignent ainsi, sinon de l'incompatibilité radicale des objectifs des acteurs privés et des pouvoirs publics, de l'incapacité de la procédure à produire un consensus suffisamment fort pour pallier l'absence de force légale contraignante du document produit (Damay et Delmotte 2009). Dans une telle situation, il est naturel que les promoteurs des sites usent des moyens légaux traditionnels pour contourner des contraintes qui n'en sont pas. En témoignent tout particulièrement les tractations qui, au niveau communal cette fois, ont eu pour enjeu la définition du «Plan particulier d'affectation du sol» (PPAS). Un plan voué, à l'origine, à donner rapidement une traduction réglementaire au projet de schéma directeur, c'est-à-dire à respecter les grandes orientations qui font sa substance dans un plan plus précis. De fait, il a fallu attendre 2013 pour voir un tel plan approuvé, qui ne porte en outre que sur une partie du projet.

C'est dire aussi à quel point les aptitudes du schéma directeur à optimiser l'usage des procédures existantes et à coordonner l'action des différents niveaux de pouvoir régionaux et communaux concernés sont loin d'être démontrées. L'adoption des schémas directeurs par le gouvernement régional a somme toute inauguré une nouvelle période d'incertitude tant la mise au point des PPAS – par des administrations communales mal préparées à cet exercice, du moins pour des sites d'une telle ampleur et des cas d'une telle complexité – s'annonce longue et difficile, accréditant l'idée de la nécessité d'une seule procédure centralisée au niveau régional. Tout en associant les communes, un instrument unique de planification remplacerait sans doute avantageusement des procédures multiples dont la coordination apparaît définitivement improbable, qui plus est au moyen d'un dispositif aussi lâche et sur lequel les autorités régionales, une fois le projet élaboré, n'ont manifestement plus la main. Dans un tel scénario, resterait toutefois à préciser quelle place serait réservée à «l'enquête publique» portant sur les propositions défendues dans les schémas directeurs, quand ladite enquête publique constitue toujours le seul dispositif que l'on peut qualifier de «participatif» qui soit garantie par le Code bruxellois d'aménagement du territoire (COBAT), au rang de ce qu'on appelle les «mesures particulières de publicité» en matière d'urbanisme. Reste aussi à savoir quel rôle pourraient encore jouer les acteurs concernés

ou intéressés autres que les propriétaires et les pouvoirs publics – autres acteurs dont le nombre et la diversité tendent manifestement à se réduire au fur et à mesure de l'avancement de la procédure, à l'opposé de la constitution des véritables « coalitions de développement » que le PRD de 2002 appelait de ses vœux.

Quoi qu'il en soit d'un avenir incertain, les deux expériences, au travers de leurs écueils mêmes, font apparaître la concertation entre *stakeholders* comme la pierre d'achoppement du dispositif et des premiers projets concrets auxquels il a été appliqué. Ils attestent dans le même temps l'importance du développement d'une culture partenariale propre au nouveau mode de gouvernance souhaité. Soit donc une culture de la confiance qui semble pour le coup aussi nécessaire que malaisée à construire. À ce sujet, on notera toutefois pour finir que la construction d'un langage commun et d'une confiance réciproque est toujours un processus long et complexe, qui se nourrit des expériences réussies de collaboration fructueuse aussi bien que des enseignements tirés des échecs relatifs. Ainsi, si les premiers épisodes de la série des schémas directeurs bruxellois apparaissent comme de mauvais augure pour les fameux partenariats public-privé présentés comme vitaux pour l'avenir de Bruxelles dans le PRD de 2002, sur le plus long terme tout dépendra des capacités, du côté des pouvoirs publics, d'ajuster le tir à l'occasion des expériences ultérieures, notamment en ce qui concerne la temporalité et le rythme de leur action. On rappellera ici le retard accusé par les autorités dans le lancement de la procédure d'élaboration de schémas directeurs concernant des sites déjà vendus au privé, retard qui affaiblit encore les pouvoirs publics dans leur capacité à orienter réellement le développement de ces sites dans l'intérêt de « tous les Bruxellois ». En la matière, le dossier « CAE » pourrait alors servir de leçon, en suggérant qu'un schéma directeur – s'il ne peut plus désormais s'agir d'un cadre juridique plus contraignant – devrait être élaboré, sinon avant, immédiatement après la vente. Les pouvoirs publics n'ont en effet pas grand-chose à gagner d'une situation où le promoteur privé est seul à la manœuvre.

La participation des citoyens, une ambition démocratique mal définie

Le PRD de 2002 défendait aussi un approfondissement de la participation citoyenne et une association plus étroite des Bruxellois aux projets de développement urbain via un projet de ville global et globalement concerté. Cette ambition s'est vue portée haut au sortir des élections de 2004 par le nouveau gouvernement régional¹². En 2005, son ministre-président Charles Picqué décide en effet de relier le développement des zones leviers par le biais des schémas directeurs à cet objectif politique qui vise à davantage inclure les habitants dans l'élaboration des projets urbains d'envergure, et ce, plus ou moins sur le modèle des « contrats de quartiers » expérimentés à une autre échelle avec succès depuis plus de quinze ans (Berger 2008). La participation citoyenne est donc organisée dans le cadre des procédures d'élaboration des schémas directeurs. Dans les cas étudiés, les pouvoirs publics ont délégué cette charge à des associations dotées d'une longue expérience en matière de mobilisation des habitants, associations que les bureaux d'études ont pu prendre l'initiative d'impliquer plus ou moins étroitement dans la définition de la méthodologie du projet, les modalités n'ayant pas été prédéfinies par les commanditaires régionaux, dans les « avis de marché » et autres « cahiers des charges » par exemple. Malgré cela, la participation citoyenne tant annoncée est loin d'avoir tenu ses promesses. Sur ce point, les processus observés au sujet des schémas directeurs bruxellois reflètent plus largement les mutations souvent évoquées de la démocratie représentative contemporaine, lesquelles paraissent tout particulièrement concerner la démocratie et l'action publiques locales, et plus précisément encore la ville et l'aménagement urbain (Van Assche 2009). À plus d'un titre, l'expérience bruxelloise illustre remarquablement les difficultés de tous ordres qui se dressent face aux tentatives, plus ou moins authentiques ou contraintes, d'inclure plus directement les citoyens dans la prise de décision et d'imaginer de nouvelles pratiques, délibératives idéalement, pour ce faire (Damay et Delmotte 2009).

Dans les procédures d'élaboration des schémas directeurs étudiés, le problème n'est pas d'abord que les initiatives, prises plus ou moins de

¹² *Déclaration de politique générale du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale*, 20 juillet 2004.

concert par les associations, les experts et les autorités responsables, n'ont pas attiré les foules. Il vient surtout du manque total de définition a priori des acteurs et de leur poids respectif ainsi que des attendus de la participation citoyenne dans son ensemble. De fait, très tôt se sont dessinés plusieurs lieux : ici se réunissent les représentants des autorités régionales et communales qui finalement décident du contenu du schéma avec le concepteur ; là se constitue un groupe d'acteurs bien plus grand incluant les propriétaires avec lesquels les « vrais » décideurs sont peu ou prou censés « se concerter » ; ailleurs encore tous sont censés rencontrer les citoyens lors de séances plus ou moins ouvertes au « public » selon qu'il s'agisse de réunions d'information ou autres ateliers à l'accès plus restreint. Or non seulement cette partition, sans doute inévitable, fait bien vite apparaître comme illusoire le souhait, souvent exprimé par les principaux responsables et concepteurs, d'un projet largement ouvert à la coproduction. Mais encore elle ne dissipe aucunement le flou qui entache le volet public du processus mis en œuvre. Qui est appelé à y participer ? Tout citoyen intéressé ? Seulement les Bruxellois ? Seulement les riverains ou également les usagers ? Les collectifs ou autres comités de quartiers sont-ils admis ou seuls des individus, non des instances de représentation, peuvent-ils faire entendre leur voix et défendre leurs préoccupations, besoins et intérêts ? Cette voix, ou ces voix, sur quels aspects ou points précis ont-elles une chance d'être prises en compte si ce n'est sur les grandes orientations du projet ? Comment les assemble-t-on avant de les transmettre « à qui de droit » ? Et que deviendront-elles une fois les projets adoptés, dans la phase ultérieure de la mise en chantier ? En bref, qui exactement peut participer à quoi au sujet de quoi, à quel moment, pour combien de temps, de quelle manière et à quelles fins ? Autrement dit : qui décide de quoi avec qui et comment ? Peu semblent le savoir et personne ne le dit.

Faute d'une réflexion préalable sur ces questions essentielles – qui sont en dernière instance de la responsabilité et donc de la décision politiques – et par conséquent de réponses précises sur ces différents points, la participation citoyenne tant annoncée s'est le plus souvent réduite à un objet public non identifié, qui a rapidement semé le doute et la démobilisation auprès de ceux qu'elle était censée convaincre de son bien-fondé, quand elle n'a pas donné lieu à des jeux d'influence en coulisses de la part des « habitants » les plus influents. À ces écueils typiques de nombre de

dispositifs dits participatifs s'ajoute encore une absence d'anticipation des difficultés propres à la discussion publique d'un projet abstrait par définition, résistant à la figuration mais propice, si l'on n'y prend garde, aux interprétations fallacieuses et à des manipulations de divers ordres (Genard et Schaut 2009).

L'ensemble ne manque pas de renforcer le soupçon, présent à tort ou à raison dès le départ chez certains, et par suite relayé par certaines franges de l'associatif bruxellois¹³, d'une opération médiatisée travestie, ne visant qu'à légitimer un projet et à couper l'herbe sous le pied de la contestation. En dépit des bonnes intentions indéniables de nombre d'acteurs, le cafouillage généralisé risque ainsi de porter atteinte aux innovations réelles néanmoins introduites – notamment en matière d'information du public et de justification des décisions prises – et plus loin de jeter le doute sur la possibilité même d'associer les citoyens aux grands projets urbains à Bruxelles, sinon sur le principe même de cette inclusion. Il risque aussi de creuser davantage l'écart entre le politique et le citoyen, alors qu'une motivation première était de le réduire. Il n'empêche que ladite « participation » a paradoxalement été célébrée avec force comme l'un des principaux succès des premiers schémas directeurs, en tout premier lieu par les autorités régionales en charge.

Il est vrai que le relatif échec de la participation n'a pas forcément un grand impact sur le bon déroulement futur des opérations. C'est que, d'un point de vue pratique (d'aucuns diraient cynique), l'« habitant », figure abstraite s'il en est, n'est pas un « acteur stratégique » du même ordre que le promoteur immobilier propriétaire du site. Convaincre, contraindre ou intégrer les préoccupations de celui qui détient les cordons de la bourse est définitivement plus crucial pour l'avenir d'un projet. Le cas de la gare de l'Ouest en est une éloquentة démonstration par l'absurde. La participation y a été organisée malgré l'absence d'investisseurs et en dépit donc du caractère hautement improbable de la traduction des préoccupations des habitants de cette commune particulièrement défavorisée dans un quelconque chantier. Car là aussi, ceux qui comptent, en réalité, ce sont

13. Voir notamment les prises de position de l'Atelier de recherche et d'action urbaines (ARAU), un acteur associatif « historique » au profil plus radicalement contestataire vis-à-vis des pouvoirs publics, ce qui explique sans doute qu'il soit demeuré en marge de la procédure d'élaboration des schémas directeurs.

les investisseurs, fussent-ils absents. Abstraction faite des quelques milliers de voix qu'ils représentaient, à l'échelle d'un projet urbain de grande ampleur, les intérêts des citoyens ne pèsent pas forcément très lourd. À court et moyen terme du moins. Mais le rythme des législatures ne permet pas souvent de penser au-delà, et la temporalité propre aux promoteurs privés permet rarement de penser jusque-là.

Les schémas directeurs, s'ils ne représentent pas forcément une « rupture » – à Bruxelles, l'on parle de « tournant »¹⁴ – pourraient néanmoins représenter une étape dans une évolution en cours, dont nul ne sait encore avec précision la direction qu'elle prendra.

Depuis lors en effet, d'autres innovations ont été introduites au niveau régional en matière d'urbanisme, de développement urbain et d'aménagement du territoire dont le Gouvernement régional bruxellois escompte qu'elles faciliteront la mise en œuvre de grands projets, tout en continuant de faire de la procédure dite du « schéma directeur » un instrument central de la politique de la ville. Le Plan de développement international (PDI) dévoilé en 2007, la création, en 2008, d'une « Agence » (de développement territorial ou ADT), la révision, en 2009, du Code bruxellois d'aménagement du territoire (COBAT) ou l'engagement la même année d'un « maître architecte », sur le modèle d'autres villes en Belgique (Anvers par exemple) ou à l'étranger, sont autant d'initiatives qui dénotent, de la part des autorités, la volonté de concevoir le développement régional de manière plus efficace et plus ambitieuse. Le Gouvernement régional formé suite aux élections de juin 2009¹⁵ entendait d'ailleurs intégrer ces différents outils, y compris les schémas directeurs, dans un nouveau Plan régional de développement durable (PRDD)¹⁶, et simplifier la procédure d'élaboration des PPAS, tout en autorisant la Région à en concevoir elle-même dans des

zones stratégiques telles que les zones leviers (Région Bruxelles-Capitale 2009 : 55-56). Il confie ainsi à l'ADT le soin de « développer un pôle d'expertise en matière de participation citoyenne et organiser des processus innovants de participation (en complément des obligations légales) sur les grands projets urbains permettant de prendre en compte les attentes de tous les acteurs dès l'amont des projets ». Dans le même temps, en ce qui concerne les *stakeholders*, le gouvernement annonce que « le recours à des Sociétés d'économie mixte ou tout autre formule de partenariats public privé permettant le financement et l'opérationnalisation de certains grands projets urbains faisant intervenir un grand nombre d'acteurs, sera envisagé afin d'assurer une maîtrise publique de la réalisation des projets » (Hubert et Delmotte 2009 : 58).

C'est dire si, en matière de développement urbain à Bruxelles, savoir « qui décide de quoi, avec qui, et comment » demeure une question cruciale, à laquelle commencent certes à s'ébaucher des réponses mais que les premières utilisations de l'outil « schéma directeur » n'ont pas suffi à clarifier.

Bibliographie

- ARON, J. (1978). *Le tournant de l'urbanisme bruxellois. 1958-1978*, Bruxelles, Fondation Jacqmotte.
- BERGER, M., F. DELMOTTE, J. DENEFF et A. TOUZRI (2009). « Voies et voix de la Gare de l'Ouest », dans F. DELMOTTE et M. HUBERT (dir.), « La Cité administrative de l'État. Schémas directeurs et action publique à Bruxelles », *Les Cahiers de La Cambre - Architecture*, nouvelle série, n° 8, Bruxelles, La Lettre volée, p. 240-255.
- BERGER, M. (2008). *Bruxelles à l'épreuve de la participation. Les contrats de quartier en exercices*, photographies de Pauline Beugnies, Bruxelles, Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale.
- BOURDIN, A., M.-P. LEFEUVRE et P. MELÉ (dir.) (2006). *Les règles du jeu urbain, entre droit et confiance*, Paris, Descartes & Cie.
- BREËS, G. (2009). *Bruxelles-Midi. L'urbanisme du sacrifice et des bouts de ficelle*, Bruxelles, Aden.
- CALAY, V. (2009). « Ville-quartier ou ville-monde ? Le schéma directeur du quartier européen comme mise à l'épreuve de l'urbanité de la ville », dans F. DELMOTTE et M. HUBERT (dir.), « La Cité administrative de l'État. Schémas directeurs et action publique à Bruxelles », *Les Cahiers de La Cambre - Architecture*, nouvelle série, n° 8, Bruxelles, La Lettre volée, p. 256-278.
- DAMAY, L., et F. DELMOTTE (2009). « Une expérience bruxelloise entre gouvernance et participation », dans F. DELMOTTE et M. HUBERT (dir.), « La Cité administrative

14. Plus précisément de « deuxième tournant », en référence au livre de Jacques Aron (1978), rendant compte de ce qui aurait été le « premier tournant », dans les années 1960-1970 (voir Mercier et Moritz 2008).

15. Il s'agit d'une reconduction (à l'exception d'un parti néerlandophone) de la coalition sortante, avec un renforcement du poids des écologistes.

16. Achievé au terme d'une longue procédure, le « projet de PRDD » a finalement été adopté le 26 septembre 2013 par le gouvernement régional.

- de l'État. Schémas directeurs et action publique à Bruxelles», *Les Cahiers de La Cambre - Architecture*, nouvelle série, n° 8, Bruxelles, La Lettre volée, p. 162-180.
- DELMOTTE, F., et M. HUBERT (dir.) (2009). « La Cité administrative de l'État. Schémas directeurs et action publique à Bruxelles », *Les Cahiers de La Cambre - Architecture*, nouvelle série, n° 8, Bruxelles, La Lettre volée.
- DELOWIT, P., et K. DESCHOUWER (2009). « Les institutions bruxelloises », *Brussels Studies*, Note de synthèse n° 14 pour les États généraux de Bruxelles, p. 1-14 www.brusselsstudies.be.
- DEMEY, T. (1990). *Bruxelles. Chronique d'une capitale en chantier*, tome 1 : *Du vœuement de la Senne à la jonction Nord-Midi*, Bruxelles, CFC-Éditions/Paul Legrain.
- DEMEY, T. (1992). *Bruxelles. Chronique d'une capitale en chantier*, tome 2 : *De l'Expo 58 au siège de la CEE*, Bruxelles, Paul Legrain.
- DESSOURoux, C., et CIRHIBRU (dir.) (2008). *Espaces partagés, espaces disputés. Bruxelles : une capitale et ses habitants*, Bruxelles, Administration de l'Aménagement du Territoire et du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale.
- GENARD, J.-L. et C. SCHAUT (2009). « La tour et la dalle : analyse d'une controverse », dans F. DELMOTTE et M. HUBERT (dir.). « La Cité administrative de l'État. Schémas directeurs et action publique à Bruxelles », *Les Cahiers de La Cambre - Architecture*, nouvelle série, n° 8, Bruxelles, La Lettre volée, p. 184-207.
- HUBERT, M. (2008). « L'Expo 58 et le "tout à l'automobile" : Quel avenir pour les grandes infrastructures routières urbaines ? », *Brussels Studies*, n° 22, p. 1-17 www.brusselsstudies.be.
- HUBERT, M., et F. DELMOTTE (2009). « Bruxelles, une multi-capitale en quête d'identité », *Grande Europe, la revue sur les pays du continent européen*, La Documentation française, n° 7, p. 28-34 www.ladocumentationfrancaise.fr/revues/grande-europe/dossiers/07/grande-europe-n07.shtml.
- MARTENS, A. (2009). « Dix ans d'expropriations et d'expulsions au Quartier Nord à Bruxelles (1965-1975) : quels héritages ? », *Brussels Studies*, n° 29, p. 1-16 www.brusselsstudies.be.
- MERCIER, C., et B. MORITZ (2008). « Logements publics : du "nimbyisme" au "wimbysme" ? », *La Revue nouvelle*, n° 2, p. 77-88.
- MORITZ, B. (2009). « L'élaboration du schéma directeur "Botanique", vue de l'intérieur », dans F. DELMOTTE et M. HUBERT (dir.). « La Cité administrative de l'État. Schémas directeurs et action publique à Bruxelles », *Les Cahiers de La Cambre - Architecture*, nouvelle série, n° 8, Bruxelles, La Lettre volée, p. 102-121.
- PÁQUES, B. (2005). *Aménagement du territoire. Planification*, Bruxelles, Facultés universitaires Saint-Louis.
- PAYE, O. (2009). « Le schéma directeur, un nouvel instrument régional d'action publique. Des principes généraux à leur première mise en œuvre », dans F. DELMOTTE et M. HUBERT (dir.). « La Cité administrative de l'État. Schémas directeurs et action publique à Bruxelles », *Les Cahiers de La Cambre - Architecture*, nouvelle série, n° 8, Bruxelles, La Lettre volée, p. 56-101.
- RANIER, L. (1973). *Léopold II urbaniste*, Bruxelles, Hayez.

RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE (2002). *Plan régional de développement (PRD)* <http://urbanisme.irisnet.be/lesreglesdujeu/les-plans-de-developpement/le-plan-regional-de-developpement-prd>.

RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE (2009). « Un développement régional durable au service des Bruxellois. Accord gouvernemental 2009-2014 » www.bruxelles.irisnet.be.

VAN ASSCHE, K. (2009). « Rassemblez les citoyens et intégrez-les ! Des théories aux pratiques de l'urbanisme participatif aux États-Unis et en Europe », dans F. DELMOTTE et M. HUBERT (dir.). « La Cité administrative de l'État. Schémas directeurs et action publique à Bruxelles », *Les Cahiers de La Cambre - Architecture*, nouvelle série, n° 8, Bruxelles, La Lettre volée, p. 279-295.