

- Hélène GUEIAT-BERNARD,
Développement rural et rapports de genre. Mobilité et argent au Cameroun, 2011, 216 p.
- Rémy TREMBLAY et Diane-Gabrielle TREMBLAY (dir.),
La classe créative selon Richard Florida. Un paradigme urbain plausible ?, 2010, 226 p.
- Claire LÉVY-VROELANT et Christian TUTTIN (dir.),
Le logement social en Europe au début du XXI^e siècle. La révision générale, 2010, 252 p.
- Isabelle DANIC, Olivier DAVID, Sandrine DEPEAU (dir.),
Enfants et jeunes dans les espaces du quotidien, 2010, 274 p.
- Monique BIGOTEAU, Isabelle GARAT et Gilles MOREAU (dir.),
Les jeunes dans la ville. Atlas social de Nantes Métropole, 2009, 120 p.
- Chadia ARAB,
Les Ait Ayad. La circulation migratoire des Marocains entre la France, l'Espagne et l'Italie, 2009, 360 p.
- Sylvette DENÈBLE (dir.),
Utopies féministes et expérimentations urbaines, 2008, 216 p.
- Raymonde SÉCHET, Isabelle GARAT et Djemila ZENEIDA (dir.),
Espaces en transactions, 2008, 362 p.
- Vincent VESCHAMBRE,
Traces et mémoires urbaines. Enjeux sociaux de la patrimonialisation et de la démolition, 2008, 318 p.
- Catherine SELIMANOVSKI,
La frontière de la pauvreté, 2008, 296 p.
- Rodolphe DODIER, Alice ROUYER et Raymonde SÉCHET (dir.),
Territoires en action et dans l'action, 2008, 340 p.
- Yvon LE CARO,
Les loisirs en espace agricole. L'expérience d'un espace partagé, 2007, 432 p.
- Raymonde SÉCHET et Vincent VESCHAMBRE (dir.),
Penser et faire la géographie sociale. Contributions à une épistémologie de la géographie sociale, 2006, 400 p.
- Maria GRAVARI-BARBAS (dir.),
Habiter le patrimoine. Enjeux, approches, vécu, 2005, 624 p.
- Gérald BILLARD, Jacques CHEVALIER et François MADORÉ,
Ville fermée, ville surveillée. La sécurisation des espaces résidentiels en France et en Amérique du Nord, 2005, 240 p.
- François MADORÉ,
Ségrégation sociale et habitat, 2004, 254 p.
- Jean-René BERTRAND (dir.) avec la collaboration de François LAURENT,
De la déchèterie. Questions de géographie des déchets, 2003, 180 p.
- Christian PRIEST,
Vieillir aux États-Unis. Une géographie sociale et régionale des personnes âgées, 2003, 256 p.

ESPACES DE VIE, ESPACES ENJEUX

Entre investissements ordinaires et mobilisations politiques

LES SCHÉMAS DIRECTEURS, NOUVEL OUTIL DU DÉVELOPPEMENT URBAIN À BRUXELLES INTERDÉPENDANCES ENTRE ACTEURS ET PROCESSUS DE CONSTRUCTION D'ESPACES

Florence DELMOTTE et Ludivine DAMAY

En 1989, Bruxelles cesse d'être la capitale d'un État unitaire pour devenir, après la Wallonie et la Flandre, l'une des trois régions d'un pays désormais fédéral¹. Depuis sa création, la Région de Bruxelles-Capitale (RBC), majoritairement francophone mais enclavée en Flandre, n'a cessé de devoir faire face à de multiples défis, tant sur le plan socio-économique que politique et institutionnel². Leur importance se voit particulièrement bien révélée dans le domaine de l'aménagement du territoire. Le développement des dernières grandes réserves foncières régionales se heurte ainsi, depuis nombre d'années, à divers obstacles. Pour la plupart, ceux-ci découlent de la faiblesse des ressources publiques disponibles et des problèmes de coordination de l'action des pouvoirs publics aux différents niveaux : communal (municipal), régional, fédéral, européen. En matière urbanistique, les compétences et outils des autorités régionales et communales peinent tout particulièrement à se coordonner, quand ils ne sont pas directement en concurrence. La construction de partenariats avec le secteur privé, qui semble désormais s'imposer comme une nécessité, représente une autre difficulté majeure dans une ville où nombre d'alliances de ce type se soldent par de retentissants fiascos (Breës, 2009; De Beule, 2010). Enfin, l'idée même de projet urbain a toujours posé problème à Bruxelles, plus encore depuis les années 1960 et 1970, associées aux « luttes urbaines » menées autour du quartier

1. Depuis 1989, le processus de fédéralisation se poursuit dans un climat communautaire pour le moins tendu compte tenu des clivages de plus en plus accusés entre le Nord et le Sud du pays.
2. La RBC (un peu plus d'un million d'habitants pour 162 km², l'équivalent de Paris intra muros et 2,5 fois moins densément peuplée) est composée de dix-neuf communes présentant entre elles des contrastes saisissants, relatifs, par exemple, au nombre d'habitants (rapport de 1 à 8), à la densité (rapport de 1 à 10) ou encore à l'indice de bien-être (rapport de 1 à 2,2); voir Delwit et Deschouwer (2009).

Nord et dans les Marolles (Demey, 1990 et 1992; Dessouroux, 2008), ce qui explique pour partie le positionnement plus ou moins radicalement critique des fédérations de comités de quartier et autres associations d'habitants.

Du côté des pouvoirs publics, notamment sous l'effet de l'action conjointe des associations et de jeunes architectes-urbanistes, la dernière décennie est sans conteste marquée par une prise de conscience de ces enjeux et difficultés et par la mise en place de nouveaux instruments d'action publique afin d'y faire face. Le « Plan régional de développement » (PRD) de 2002 identifie ainsi quatorze zones qui devraient servir de « leviers » pour le développement régional de Bruxelles³. À ces zones le même texte associe une procédure innovante, le « schéma directeur », par laquelle tous les acteurs publics et privés concernés devraient parvenir à se mettre d'accord pour définir les grandes lignes du développement futur de chaque zone.

L'outil schéma directeur est expérimenté en 2005-2006 sur deux premiers cas, « Cité administrative de l'État-Botanique⁴ » et « Tour et Taxis ». Le premier schéma directeur concerne ainsi le réaménagement et la réaffectation d'un complexe administratif de 11 hectares situé au centre de Bruxelles, la Cité administrative de l'État (CAE), conçue dans le style fonctionnaliste-moderniste dans les années 1950 pour rassembler les ministères de la Belgique unitaire, le second concerne la rénovation et à l'affectation d'un ancien site ferroviaire, prestigieux par l'architecture industrielle de ses bâtiments, situé le long du canal, non loin du centre, et au développement d'une quarantaine d'hectares de friche. Un troisième schéma directeur est lancé peu après pour un site ferroviaire plus excentré, la gare de l'Ouest, en passe de devenir un « pôle multimodal » suite au bouclage des lignes du métro et à l'installation prochaine d'une liaison RER vers la périphérie (projet « Gare de l'Ouest »). La procédure a également été appliquée à la même période pour relancer les projets relatifs au quartier européen (projet « Europe »). Entre 2006 et 2008, les projets de schémas directeurs Botanique, Tour et Taxis et Europe ont été approuvés par le gouvernement régional; celui pour la gare de l'Ouest serait sur le point de l'être et le dispositif⁵ s'est appliqué à trois autres cas en 2009.

Dans ce chapitre nous proposons d'examiner dans quelle mesure et de quelle manière les procédures concrètes d'élaboration des schémas directeurs entendent

3. L'actuel et second PRD est consultable en ligne [<http://www.prd.irisnet.be>]. Il s'agit d'un programme de développement et non d'un plan d'affectation fonctionnelle, à la différence du « Plan régional d'affectation du sol » (PRAS), de portée réglementaire (en ligne, [<http://www.pras.irisnet.be>]). Le PRD est toutefois censé orienter les projets concrets qui feront l'objet de « plans particuliers d'affectation du sol » (PPAS) au niveau communal. Un troisième PRD devrait être lancé en 2012.

4. Abrégé en « CAE-Botanique » ou en « Botanique ».

5. Les schémas directeurs bruxellois ont fait l'objet d'une recherche collective initiée par l'Institut de recherches interdisciplinaires sur Bruxelles (en ligne, [<http://www.iris.be>]) en 2005 pour suivre les premières mises en œuvre de l'outil, notamment du point de vue de son caractère participant (Delmotte & Hubert, 2009).

construire certains types d'espaces, assumant de multiples fonctions (en matière de logement, de mixité sociale, de « mobilité douce » ou encore de « continuité verte »), à différents niveaux (le quartier, la commune, la région, voire au-delà), tout en répondant aux attentes et aux préoccupations parfois concurrentielles de divers acteurs. Pour interroger les ambitions des schémas directeurs bruxellois, nous nous appuyons sur l'étude des documents officiels où se trouvent posés les principes du nouvel outil, sur l'analyse des discours politiques ayant accompagné son expérimentation et sur le travail collectif d'observation et d'entretien réalisé autour des procédures d'élaboration de plusieurs projets urbains au moyen dudit schéma directeur⁶. Menée à propos d'un objet éminemment empirique, cette réflexion, pour inductive qu'elle soit, est également orientée dès l'origine par les fondamentaux d'une sociologie parfois qualifiée de constructiviste avant la lettre (Corcuff, 1995, p. 21-29), celle de Norbert Elias (1897-1990). En effet, la procédure étudiée invite assez explicitement à s'intéresser aux modalités de la « publicisation politique » de problèmes socioculturels et socio-économiques liés à la vie urbaine (Céfat et Pasquier, 2003). Mais, plus généralement, ce qui est en jeu dans l'expérience des schémas directeurs, ce sont les ressorts de ce que N. Elias appelait « démocratisation fonctionnelle » et « démocratisation institutionnelle » (Elias, 1991a, p. 76 sq.) et l'articulation parfois difficile entre les deux. Pour cette raison, et parce que les premières mises en œuvre de l'outil mettent bien en exergue le caractère processuel et socio-historiquement situé de la construction de l'espace par des acteurs interdépendants, nous chercherons à illustrer la pertinence d'une approche de sociologie historique, contre toute tentation de réifier les notions de « politique », d'« espace » ou encore de « public ».

PENSER L'ESPACE (BRUXELLOIS) AVEC LA SOCIOLOGIE D'ELIAS ?

Dans un premier temps, nous évoquerons donc brièvement les présupposés de l'approche éliassienne, non en vue d'une quelconque démonstration mais, sur un mode plus impressionniste, pour mettre en évidence certains enseignements d'une démarche avant tout soucieuse des relations entre acteurs et de leur inscription dans le temps.

6. Une mise en récit du travail d'observation du volet public de la procédure a été effectuée à propos du cas CAE-Botanique (Delmotte, Damay, Schaut & Hymen, 2009). Semblable reconstruction n'a pas été réalisée pour les trois autres cas. Entre 2006 et 2008, nous avons néanmoins pu assister à la plupart des débats publics concernant les schémas directeurs Tour et Taxis (Deschreemaker, 2009) et Gare de l'Ouest (Berger *et al.*, 2009) et réaliser un certain nombre d'entretiens avec des acteurs clés sur ces dossiers. Ce n'est pas le cas pour le schéma directeur du quartier européen, lequel a par ailleurs fait l'objet de diverses études en raison de ses enjeux spécifiques (voir par exemple Hein, 2006).

La sociologie historique d'Elias, une piste pour penser l'espace

Englobante et généraliste, la sociologie d'Elias n'appréhende pas l'humain à travers son caractère spatial mais à travers son caractère historique. Que l'auteur du *Processus de civilisation* (1939) choisisse d'étudier l'évolution des mœurs et des structures de pouvoir en Occident – soit une aire géographique en extension continue depuis la période-charnière de la fin du Moyen Âge – n'y change rien (Elias, 1973 et 1975). Dans l'ensemble de l'œuvre, le réseau ou la configuration, employés pour « société », ne renvoient pas à des espaces, pas plus qu'à des systèmes ou à des sphères qui se côtoieraient ou s'imbriqueraient ; ces notions renvoient aux « chaînes d'interdépendance » ou aux « relations de dépendance réciproque » reliant les individus et les groupes qu'ils forment (Elias, 1991a, p. 10). Les configurations ou réseaux reposeraient dès lors toujours sur des équilibres de tension instables, en constante mutation, fût-elle très lente, y compris donc lorsqu'ils semblent se cristalliser pour un long moment en villes ou en États. C'est d'ailleurs pourquoi ces derniers ne sont pratiquement pas appréhendés à l'aune de la notion classique de « territoire ». De manière générale, l'intégration politique des groupes humains en États est plutôt envisagée comme une « phase », une « étape » ou un « stade » de la monopolisation du pouvoir, stade issu et participant de processus sociaux pluriels et continus, et intervenant à différents niveaux, à la fois micro et macro, psychiques et sociaux (Elias, 1975).

En un mot, la conception éliassienne de l'espace – plus précisément de l'espace en tant qu'il intéresse la sociologie d'Elias : l'espace des interdépendances sociales, et l'espace tel que le conçoivent ou le ressentent les individus socialisés – est chez Elias résolument relationnelle, c'est-à-dire pour lui processuelle. Le propre de l'homme, en effet, n'est pas d'être un animal social ou spatial, car c'est le cas de bien d'autres espèces, mais bien d'être un animal social qui a une histoire, qui est histoire plus exactement. C'est ce qu'Elias veut dire lorsqu'il écrit que l'homme n'est pas « soumis à un processus » mais qu'il « est un processus » (Elias, 1991a, p. 141). Cela implique que, pour le sociologue, tout espace humain est un construit social et donc historique. Dans sa thèse en philosophie, Elias entendait d'ailleurs mettre en question les *a priori* kantien de l'expérience, légués par la physique newtonienne : le temps et l'espace. Plus exactement, il lui apparaissait évident que l'appréhension du temps et de l'espace, y compris chez Kant et Newton, est toujours le produit d'un processus de civilisation spécifique (Elias 1991c, p. 110-115). Tout est donc histoire en ce monde humain qui est le nôtre, y compris l'espace, nos représentations de l'espace, notre vécu de l'espace.

Cette sociologie ne se borne pas à étudier ensemble et dans le temps long de l'histoire l'évolution des structures mentales et psychiques et celle des structures sociales et politiques. Elle suggère avec autant de force que cette évolution, bien

7 Un couple, une famille, une entreprise, un syndicat, une nation, sont également des configurations

que « non planifiée », est orientée dans une certaine direction, orientée par l'extension, la multiplication et la complexification des interdépendances de tous ordres entre les individus et les groupes (Elias, 1975, p. 299-315). Ainsi l'humanité serait-elle vouée à se rassembler dans des « unités de survie » de plus en plus englobantes qui dépassent de bien loin, depuis longtemps déjà, les frontières de l'État-nation (Elias, 1991b ; Delmotte 2007, p. 85-112). Il en découle aussi, et cela nous intéresse plus directement, une certaine conception non de la démocratie (au sens des régimes ou des théories politiques) mais de la démocratisation, entendue elle aussi comme un processus, par définition inachevé.

Pour le dire brièvement, la démocratisation renverrait à l'élargissement progressif autant que relatif de l'accès aux chances d'exercer ou de contrôler le pouvoir à des groupes qui en étaient jusque-là privés (Elias, 1975, p. 38-40 ; 1991a, p. 76-80) et elle naît d'une « inéluctable » progression des interdépendances. En ce sens, la démocratisation est le plus souvent « fonctionnelle » avant de se traduire dans des institutions considérées comme démocratiques : le suffrage universel et, plus largement, l'extension et l'approfondissement de la citoyenneté civile, politique et sociale en Europe occidentale apparaissent alors non comme les causes mais plutôt comme les effets de la démocratisation (1991a, p. 76-77). Ce qui explique alors celle-ci, ce n'est pas l'émergence d'institutions démocratiques, ou « plus démocratiques », mais l'évolution de l'équilibre des forces entre « gouvernants » et « gouvernés », soit une rupture longuement travaillée par la progression des interdépendances entre ces groupes dans les sociétés industrialisées (1991a, p. 78-79). On peut se demander, partant de là, dans quelle mesure un processus analogue est, dans certaines matières et à certains niveaux, en train de se produire aujourd'hui entre acteurs politiques et publics politiques. Concrètement, c'est ce qui semble se passer lorsque des acteurs urbains dont l'activité militante et critique se situe plus ou moins en marge des dispositifs d'action publique existants en viennent à être associés à celle-ci par le biais d'une nouvelle procédure à vocation plus inclusive.

Relations et processus dans les schémas directeurs bruxellois

Notre objet de recherche a peu à voir avec une « théorie de la civilisation » puisqu'il concerne, plus prosaïquement, des projets d'aménagement du territoire à Bruxelles et le nouvel instrument qui leur est dédié. Cela étant, ce détour par la sociologie d'Elias visait à clarifier les raisons de notre choix de nous intéresser aux relations évolutives entre des acteurs interdépendants qui, sous l'effet de certaines contraintes parfois héritées du passé, ont conçu un dispositif, le mettent en œuvre, l'investissent, le désertent ou le détournent. L'espace comme construit relationnel et historique, telle est la première proposition que la sociologie d'Elias invite à soumettre à l'empirie. Cette approche permet, si l'on préfère,

de ne pas oublier le caractère socio-historiquement situé du dispositif étudié et de l'envisager, lui aussi, comme un processus social. D'autre part, elle suggère d'appréhender les pratiques marquées du sceau de la « gouvernance » ou celles qui se réclament de la « démocratie participative » – soit deux notions centrales dans les discours tenus sur les schémas directeurs bruxellois, on le verra – comme relevant d'une évolution des interdépendances entre acteurs. L'on peut ajouter que, pour notre objet d'étude, la piste élassienne se révèle pertinente parmi d'autres pour deux raisons additionnelles au moins.

Premièrement, l'outil « schéma directeur » est d'emblée conçu comme se reliant à l'urbanisme de projet, au sens d'A. Avitabile (2004) et de manière plus évidente encore à la planification à valeur indicative⁸. Autrement dit, il est lui-même conçu comme un processus, quelque chose qui s'installe dans le temps, se découpe en phases, et dont le produit vise à orienter d'autres projets futurs, articulés de manière globale à une échelle au moins régionale, c'est-à-dire supérieure à celle de l'aire géographique directement concernée par un schéma directeur particulier (une friche, un quartier, un site). Défini comme une « méthode », non comme un plan, l'outil schéma directeur et sa mise en application doivent, pour bien faire, s'intégrer à ou viser un développement urbain régional d'ensemble envisagé dans l'espace et dans le temps⁹.

Deuxièmement, au-delà du flou relatif à la définition des acteurs et de leur rôle dans le schéma directeur considéré comme un processus ou comme une procédure, générique ou concrète, celle-ci concerne d'emblée, par définition même, une multiplicité d'acteurs publics et privés, plus ou moins « hiérarchisés », explicitement ou implicitement¹⁰. C'est même à ces acteurs, appartenant souvent à plusieurs réseaux (politiques, professionnels, associatifs, militants) plus

8. Comme le rappelle B. Pâques (Aménagement du territoire : planification, Bruxelles, facultés universitaires Saint-Louis, 2005, p. 7 sq.), la notion de « schéma » (à valeur « indicative ») émerge en Belgique dans les années 1980 dans le cadre d'initiatives communales. Elle s'oppose à la notion de « plan » (à valeur « réglementaire ») et vise à remédier à certains défauts généralement associés aux plans, en particulier leur manque de souplesse et leur inaptitude croissante à appréhender le caractère évolutif de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire. Les « schémas », ou « plans de la deuxième génération », renvoient ainsi 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.

9. Le schéma directeur Botanique (le rapport final approuvé par le gouvernement bruxellois le 30 novembre 2006) commence par la présentation de ce que ses auteurs appellent « un processus de projet lié à un dispositif innovant », qui explicite comment a fonctionné le dispositif, reprend les quatre grandes « phases » d'élaboration et, pour chacune, le chronogramme des réunions de même que leurs « acteurs » (voir Ateliers Lion architectes urbanistes et MSA, Schéma directeur zone levier n° 6 Botanique, novembre 2006, p. 5 sq., en ligne, [http://www.cae-rac.be/], voir aussi Moritz, 2009).

10. Le Plan régional de développement (PRD) de 2002 se montre assez évasif dans l'énumération de ces « acteurs concernés » – des acteurs publics jusqu'aux habitants en passant par les acteurs économiques privés – ainsi qu'à propos de leur importance respective.

ou moins interconnectés (Paye, 2009, p. 60 sq.; Hubert, 2009, p. 42-48), qu'il appartient de définir, en principe ensemble et de manière « concertée », les grandes lignes du réaménagement d'une zone levier, et même, en principe, les limites ou le périmètre de celle-ci, qui n'est qu'indicatif dans le PRD.

LA FABRIQUE D'ESPACES PAR LES SCHÉMAS DIRECTEURS BRUXELLOIS

L'approche choisie suggère ainsi de s'intéresser, à travers la procédure « schéma directeur » et ses acteurs, à la fabrique de différents espaces qui représentent autant d'enjeux pour le développement urbain : non seulement des espaces « attractifs » économiquement parlant (les zones leviers), mais encore un espace public régional, au sein duquel s'élaboreraient, sur un mode « participatif », de nouvelles manières de concevoir la ville. En amont, il s'agit même de définir ou de délimiter l'espace, au sens physique du terme, de chaque zone levier.

Un premier enjeu : définir un nouvel espace d'intervention

Ce ne sont donc pas seulement des décisions en matière d'équipements collectifs ou d'orientations esthétiques qui sont en jeu dans la procédure d'élaboration d'un schéma directeur. C'est déjà la délimitation précise d'une zone et la définition de ses liens à ce qui l'entoure, en termes de mobilité, d'espaces verts, de transports publics, et ce du point de vue de l'économie générale de la région bruxelloise. Or dans le PRD, cette limite est délibérément floue. Supposée servir la continuité régionale, la zone levier se caractérise bien plus, en théorie, par son ouverture que par ses frontières. Par ailleurs, dans le premier cas étudié, celui du schéma directeur Botanique, le projet final porte sur un périmètre bien inférieur à celui initialement visé dans les textes¹¹.

À travers la procédure d'élaboration d'un schéma directeur, ce sont donc bien des acteurs qui délimitent l'espace de la zone levier, certes en s'appuyant sur des indications (celles du PRD) mais sans y être tenus. Et ils sont habilités à définir des périmètres et des « lieux », mais encore et surtout des « liens » et des « fonctions ». Cette dernière définition doit tenir compte, il est vrai, des règlements existants ou des contraintes légales définies dans d'autres textes, tels le Plan régional d'affectation du sol, déjà évoqué. Cela étant, ces contraintes – telles le pourcentage minimal de la superficie de plancher affectée au logement ou le nombre minimal d'hectares d'espace vert – apparaissent en définitive relativement légères, sauf aux yeux des promoteurs immobiliers. La définition de l'espace – à commencer par sa délimitation – dépend donc clairement des

11. Entre le PRD de 2002 et la publication, en 2005, de « l'avis de marché » en vue de sélectionner un bureau d'études pour réaliser le schéma directeur, la zone sur laquelle celui-ci doit porter se voit pratiquement réduite de moitié (Paye, 2009, p. 81-82).

intérêts, des visions de la ville et surtout des contraintes propres aux acteurs auxquels elle incombe, y compris des contraintes relationnelles (ou des équilibres de force, pour utiliser une expression éliassienne) sur lesquelles se construisent ou peinent à se construire les compromis.

Pour emprunter, à nouveau, au vocabulaire de la sociologie d'Elias, qui s'inscrit en faux à la fois contre une vision « harmonieuse » et « équilibrée » des configurations sociales et contre une conception substantialiste du pouvoir, la définition de ces acteurs est, elle aussi, *a priori* « ouverte », mais ces mêmes acteurs disposent bien évidemment de « marges de manœuvre » différenciées¹², exceptionnellement de droit – les contraintes légales s'imposent de manière générale à tous, y compris aux pouvoirs publics, mais des dérogations existent – et toujours de fait. La plupart des dernières grandes réserves foncières régionales ont, pour des raisons financières ou d'équilibre des budgets à court terme, déjà été vendues au privé. Les pouvoirs publics n'en ont donc plus la maîtrise foncière et ils sont obligés de composer avec les nouveaux propriétaires. Les modalités de la mise en œuvre du processus de concertation entre les acteurs ou parties concernées (en tout premier lieu les autorités régionales et communales et les éventuels promoteurs privés) sont aussi sensiblement différentes dans chaque cas.

Construire un espace attractif sur la concertation

Les projets dont il est question ont pour finalité ultime, on l'a dit, de rendre la ville ou l'espace régional plus « attractif », surtout du point de vue résidentiel. En vue d'assurer sa survie financière en assumant son autonomie fiscale, la Région bruxelloise, en tant qu'entité fédérée à compétence territoriale, doit en effet lutter contre l'exode, vers la périphérie, des populations à revenus moyens à élevés (Deboosere *et al.*, 2009). La politique du logement représente, entre autres pour cette raison, l'une de ses premières priorités. Dans ce contexte, l'existence de nombreux espaces en friche ou désaffectés représente tout à la fois une opportunité et de lourdes charges. Avant tout du point de vue du financement du réaménagement de ces espaces, mais pas uniquement. La plupart des zones leviers ne se caractérisent pas seulement par leur haut potentiel de développement – en termes de situation, de superficie, de qualité du bâti ou d'espace libre en soi – mais aussi par le fait que les précédents projets y ont échoué faute d'accord entre les parties en présence¹³. Tour et Taxis représente un bel exemple à cet

12. Sur le rôle central des conflits dans l'évolution sociale, voir N. Elias (1991, p. 216) ; sur la question des « marges de manœuvre différenciées » et pour une illustration, par les figures extrêmes du roi ou de l'esclave, de la conception relationnelle du pouvoir (toujours incarnée, jamais absolue), voir N. Elias (1985, p. LXXII).

13. Comme dans d'autres politiques, par exemple en matière sociale, le territoire est perçu à la fois comme un problème (une friche source de nuisances, etc.) et comme une piste pour résoudre,

égard (Descheemaeker, 2009, p. 240-243). D'où la place, souhaitée centrale, de la concertation dans le nouveau dispositif.

L'idée, désormais, c'est que c'est doublement l'affaire des acteurs que de rendre l'espace attractif : les acteurs régionaux actuels ont à construire cette attractivité potentielle en définissant un projet ; de futurs acteurs – habitants, commerçants, touristes, c'est-à-dire ceux que l'on souhaite attirer, pas forcément sur la zone même d'ailleurs – transformeront dans les prochaines décennies cette attractivité potentielle en attractivité réelle. Autrement dit, les pouvoirs publics et certains acteurs privés (au minimum ceux qui sont « directement concernés » par le devenir de la zone) doivent s'entendre pour définir un plan ou un programme qui permettra d'en retenir ou d'en faire venir d'autres sur des espaces rendus plus attractifs. Et ce, à différents niveaux ou échelles et pour différentes catégories de publics : à l'échelle du quartier ou de la commune pour ceux qui habitent déjà dans les quartiers situés en bordure des sites considérés ; à celle de la région bruxelloise, qui doit redevenir attractive pour les habitants et les investisseurs par rapport aux autres régions du pays dans le cadre d'une compétition accrue entre les territoires ; à celle encore de Bruxelles « l'internationale ». D'où l'inscription de dix zones leviers ou « d'intérêt régional » (Paye, 2009, p. 61-62 et p. 73-75) dans le « Plan de développement international de Bruxelles », fortement controversé depuis sa publication en 2007¹⁴.

En bref, le schéma directeur a vocation à prendre en compte ces différentes échelles (locale, régionale, fédérale voire internationale) et à maximiser l'usage des outils d'action publique préexistants qu'elles impliquent de mobiliser en les coordonnant davantage. En un mot il vise à favoriser un développement urbain plus intégré et surtout plus efficace. Enfin, il est dit dans le PRD que les schémas directeurs « s(er)ont élaboré(s) en vue de concilier au mieux les objectifs et les attentes des différents acteurs et de transcender d'éventuelles logiques concurrentielles » (PRD, Priorité 1, section 2.1.). « Le recours aux schémas directeurs pour (re)développer une zone levier s'inscrit ainsi clairement dans une approche de type partenarial de l'action publique » (Paye, 2009, p. 69), où les partenariats public/privé paraissent incontournables, quelle que soit la propriété du foncier. Dans cette approche, « les autorités publiques et les acteurs privés entrent en relation sur un mode réticulaire plutôt que pyramidal, "horizontal" plutôt que "vertical", en suivant le modèle de "la gouvernance" plutôt que celui du "gouver-

grâce à la concertation des acteurs locaux, des problèmes qui dépassent largement le cadre local, tels que l'attractivité d'une région (Genestier, 1999 ; Hamzaoui, 2002).

14. Réalisé par un grand bureau de consultation, ce plan, qui tient davantage du programme – il n'a pas, lui non plus, de force légale contraignante – nourrit la crainte des associations et des fédérations de comités d'habitants que le *city marketing* à l'adresse des promoteurs immobiliers ne fasse passer au second plan les préoccupations des habitants et leurs « besoins réels », en matière d'équipements collectifs, de services, de transports publics, d'espaces verts, etc. (Van Crielkengen & Decroly, 2009).

nement¹⁷ » (Paye, 2009, p. 69). On notera, au passage, l'usage d'images ou de métaphores spatiales pour caractériser ce mode d'action publique qui entend élargir le cercle de ceux qui décident.

L'espace public en option

Pour certains acteurs, le schéma directeur devait aussi permettre de construire un autre type d'espace à partir des zones leviers : des espaces publics, voire un espace public autour des enjeux, des moyens et des finalités de l'aménagement du territoire régional et du développement de Bruxelles. Pour la plupart des acteurs associatifs historiques ou plus récents¹⁸, il importait en effet d'impliquer les habitants et autres collectifs le plus tôt et le plus concrètement possible dans l'élaboration des projets, et ce au niveau local comme c'est le cas dans d'autres dispositifs régionaux tels les contrats de quartier (Berger, 2009), c'est-à-dire ici dans l'entourage immédiat des zones concernées, mais aussi au niveau régional. Et c'est suite aux propositions introduites par l'association BRAL en la matière, et dans le contexte d'une forte mobilisation de ces acteurs sur le dossier « Cité administrative de l'État », que le ministre-président de la Région décide en 2005 de doter le dispositif d'un volet public et participatif à l'occasion du lancement des premiers schémas directeurs (Botanique et Tour et Taxis) et d'une conférence de presse commune avec l'échevin de l'urbanisme de Bruxelles-Ville à ce sujet. *Via* ces projets, il entend associer « tous les Bruxellois » au développement régional, comme il en avait déjà exprimé l'intention dans la déclaration de politique générale du gouvernement mis en place suite aux élections régionales de juin 2004 (Paye, 2009, p. 59-61).

Cet objectif, dans le texte de 2002, n'avait rien d'explicite. Le PRD suggère certes qu'un schéma directeur, pour être vraiment opérationnel alors qu'il n'a qu'une valeur indicative, doit reposer sur un consensus entre les acteurs de premier plan (PRD, Partie II, 2^e condition transversale) et, par là, que la concertation doit forger entre ceux-ci un accord authentique et solide. En revanche, le texte prévoit seulement que les habitants soient « consultés » en début ou à la fin de la procédure d'élaboration du projet (PRD, Priorité 5, section 1.6). L'ouverture aux acteurs de second rang – au(x) public(s) – de l'espace de la délibération ou de la décision paraît optionnelle. Autrement dit, les schémas directeurs affichent

15. On compte à Bruxelles trois grandes associations spécifiquement actives sur le terrain urbain ou fédérations « historiques » de comités de quartiers ou d'habitants : l'Atelier de recherche et d'action urbaines (ARAU), le Brussels raad voor het leefmilieu (BRAI) et Inter-environnement Bruxelles (IEB). Les deux dernières ont été associées à la procédure d'élaboration des premiers schémas directeurs, la Région les ayant mandatées pour organiser la participation des habitants dans ce cadre. Les collectifs Disturb et Citymine(d) se sont formés au début des années 2000 autour de jeunes architectes et urbanistes bruxellois. Ils ont joué un rôle plus ponctuel, lié à certains dossiers.

plus ou moins clairement deux objectifs sociopolitiques : une « meilleure gouvernance » – une meilleure coordination de l'action des pouvoirs publics et une meilleure collaboration entre ceux-ci et les acteurs économiques privés – et une participation renforcée des citoyens au « projet de ville » bruxellois.

Faute sans doute d'en avoir précisé les moyens, ces deux objectifs n'ont pas été atteints jusqu'ici (Delmotte, Hubert & Tulkens, 2009). Quand elle a eu lieu, la concertation entre les acteurs publics et les promoteurs n'a pas véritablement débouché sur un consensus. Pour preuve, dans deux des cas étudiés (Botanique et Tour et Taxis), les propriétaires privés des sites ont introduit, parallèlement à la procédure d'élaboration du projet, des demandes de permis d'urbanisme dont le contenu s'inscrivait en faux par rapport au contenu du schéma directeur, rendant celui-ci caduc et inopérant (Damay & Delmotte, 2009, p. 176-178). Quant à la « participation citoyenne », si elle a bien été organisée conjointement par le secteur associatif et le bureau d'études en charge des cas étudiés, il semble qu'elle ait très peu voire pas du tout pesé sur la définition du contenu des projets. Cela étant, elle semble bien moins conditionner l'opérationnalisation du schéma directeur. Certains acteurs, au premier rang desquels les responsables politiques, ont donc pu célébrer une participation citoyenne qui, au sens du modèle délibératif (voir Joshua Cohen, cité in J. Habermas, 1997, p. 330), n'a tout simplement pas eu lieu (Damay & Delmotte, 2009, p. 162). Au point qu'on peut effectivement questionner sa fonction : plutôt qu'instrumentale au sens fort – ce qui l'aurait rendue nécessaire – elle n'apparaît que de « légitimation » aux yeux des habitants et de certaines associations, qu'elles aient été associées au processus, comme Inter-Environnement Bruxelles, ou non (ARAU, 2008).

Bien sûr, l'histoire de chaque projet diffère. En outre, au-delà des différences objectives entre les zones, le flou qui caractérise la définition générique de l'instrument « schéma directeur » délègue de fait la conception et la mise en œuvre du volet dit participatif, ainsi que la définition de ses attendus et de ses limites, aux acteurs concrètement impliqués dans chaque cas. Or si des représentants des autorités régionales sont toujours présents, ce ne sont pas toujours les mêmes, et surtout les communes, le bureau d'études et l'association conventionnée pour jouer le rôle de médiateur différent, de même que les relations entretenues entre ces acteurs. Il en résulte bien évidemment que la participation ne s'est pas déroulée selon les mêmes modalités dans chaque cas. Néanmoins, elle semble s'être confrontée à des difficultés pour partie similaires, soit celle de construire un espace public « d'en haut » (dans le cas Botanique¹⁶), soit celle de s'appuyer sur

16. Dans le cas CAE-Botanique la procédure participative ne s'est pas donnée les moyens de susciter un contre-pouvoir citoyen, au sens de A. Fung et E. O. Wright (2005) et il n'existait pas de public localement mobilisé préalablement au lancement de la procédure d'élaboration du projet. La mobilisation évoquée plus haut concernait des collectifs avant tout intéressés par la valeur patrimoniale du site.

la mobilisation existante (dans le cas de Tour et Taxis) quand certains acteurs « de premier plan » n'apparaissent pas sincèrement désireux de s'y essayer.¹⁷ (Delmotte, Damay, Schaut & Huynen, 2009, p. 123-124 et p. 139). On notera aussi l'échec de la tentative d'instaurer un espace régional de débat autour des zones leviers et des schémas directeurs, en dépit des initiatives prises par le secteur associatif. Un des problèmes étant probablement ici la fragmentation du « public » en publics-cibles locaux, souvent réduits aux « simples habitants » des abords de chaque zone. De ce fait, dans les procédures observées, la participation des citoyens s'est souvent vue réduite à de l'information destinée à des publics morcelés. Plus rarement le dispositif mis en place, en particulier celui des « ateliers », a favorisé la discussion et le débat contradictoire, mais il a échoué à relier les différentes arènes où ils ont eu lieu.

Un exemple de mini-public

Le travail d'observation et d'entretien réalisé sur trois procédures d'élaboration d'un schéma directeur suggère toutefois, à des degrés divers, l'existence de « mini-publics » potentiels ou embryonnaires aux marges du dispositif (Fung, 2003; Dahl, 1989). Comme si du flou naissait de l'espace pour les habitants et leurs voix, en particulier dans le cas du schéma directeur Gare de l'Ouest, où le volet participatif ou public a été le moins organisé et le plus chaotique (Berger, Delmotte, Denef & Touzri, 2009). Des études techniques relatives aux contraintes propres à ce site ferroviaire ont en effet considérablement entravé le suivi du volet public de la procédure. Surtout, contrairement au bureau désigné dans les deux autres cas, le bureau d'études en charge du projet ne se distingue pas par sa méthodologie participative et l'association conventionnée pour organiser la « consultation des habitants » a délibérément choisi de ne pas en définir les modalités *a priori*. Plus généralement, l'avenir de la zone semble plus qu'incertain. En dehors du pôle de mobilité qu'elle représente, le site compte peu d'atouts. Il est toujours propriété de la Société nationale de chemin de fer belge qui ne se décide pas à vendre, escomptant sans doute une plus-value de ses terrains grâce à l'existence même du projet. Et on attend en vain les investisseurs potentiels, manifestement peu désireux, schéma directeur ou pas, de s'installer sur cette commune parmi les plus pauvres et les plus densément peuplées de Belgique.

En dépit de ce contexte, c'est pourtant à Molenbeek-Saint-Jean, sur le dossier Gare de l'Ouest, que nous avons pu suivre les discussions les plus directement intéressantes pour notre propos, au sens où elles expriment bien des conceptions différenciées de l'espace urbain. Dans les réunions auxquelles nous avons assisté, les « habitants » opposent ainsi clairement des « valeurs d'usage » aux

17. C'est aussi ce qui se dégage des entretiens réalisés en 2006-2007 auprès des collaborateurs du ministre en charge.

« valeurs d'échange », au sens d'H. Lefebvre (1974), quand les secondes semblent globalement sous-tendre le discours des autorités communales et des urbanistes en charge. Et ce, tant sur la question des « lieux » (des places, du logement) que sur la question des « liens »¹⁸, dans l'espace de la zone et de part et d'autre. Tout en n'étant pas forcément d'accord entre eux – la catégorie « habitants » n'est pas plus homogène que leur « avis », que l'on prétend récolter –, les membres de ce mini-public soulignent l'insuffisance des espaces verts prévus par le projet et mettent en cause, chiffres à l'appui, la pertinence de construire du logement quand l'espace fait déjà selon eux défaut. Ils se confrontent sur le type de mobilité à privilégier. Les métaphores utilisées sont éloquentes, par exemple lorsque les riverains s'interrogent sur la possibilité d'aménager le « désert de béton » que constituent les installations de la Société de transports bruxellois, ou lorsqu'ils reviennent sur la nécessité de « recoudre » une commune divisée spatialement et socialement, et donc de développer les liaisons, non seulement vers l'extérieur mais de part et d'autre de cette « frontière infranchissable » (les voies de chemin de fer), qu'un « mur anti-bruit » ne ferait que renforcer. Par leurs critiques à l'égard du projet, par leurs propositions aussi – une crèche, une déchetterie, un « espace citoyen » – ils investissent l'espace, et en créent un autre, qui n'était pas prévu.

Il est vrai qu'il ne s'agit pas à proprement parler d'un lieu de délibération car, à l'issue des réunions publiques et autres « discussions » avec les habitants, ou « entre habitants », on ne décide rien¹⁹. Les voix exprimées ne pèsent pas lourd sur la définition du projet et par ailleurs, on l'a dit, la réalisation future de celui-ci semble bien hypothétique. Mais si l'espace de la gare de l'Ouest n'est pas près de devenir un espace « attractif », certains acteurs l'ont investi, fût-ce momentanément, comme l'objet de débats dans un espace public, à propos d'un espace public.

CONCLUSION

Les différents processus de construction d'espaces en jeu dans les schémas directeurs ne sont pas forcément portés par les mêmes acteurs. À maints égards, ils apparaissent également entrés en tension. La construction d'espaces attractifs qui constitueraient autant de « leviers » du développement régional ne s'accommoderait pas facilement, au-delà des déclarations d'intention, d'une participation renforcée des habitants et des associations. À Bruxelles comme ailleurs, ces deux catégories d'acteurs ne renvoient bien sûr pas à des groupes homogènes. Cela

18 Sur cette distinction, voir P. Veltz (2003).

19 Plus exactement, il ne s'agit pas de délibération au sens où l'entend J. Habermas, qui distingue « d'un côté les délibérations qui sont menées pour parvenir à une décision et qui sont régulées par des procédures démocratiques et, de l'autre, les processus informels de formation de l'opinion qui se déroulent dans l'espace public » (1997, p. 332).

étant, habitants et associations refusent clairement d'appréhender les espaces urbains exclusivement en termes d'attractivité et ne semblent pas donner à la notion de « développement » une acception aisément conciliable avec celle qui sous-tend les discours et les pratiques des acteurs publics et, surtout, des investisseurs privés et autres « développeurs » professionnels.

Ces deux derniers groupes – décideurs publics et développeurs privés – ne sont évidemment pas homogènes non plus et ils se trouvent en conflit sur bien des enjeux du développement urbain et sur les modalités mêmes de celui-ci. Pour des raisons diverses, ils sont, cependant, de plus en plus étroitement interdépendants du point de vue fonctionnel, pour reprendre les termes d'Elias. En attestent tout à la fois la création d'un dispositif tel le schéma directeur, ses premières mises en œuvre et son premier bilan. Chose rare à Bruxelles, les pouvoirs publics régionaux et communaux sont parvenus à se concerter et à défendre – provisoirement – une vision commune du réaménagement de certaines zones prioritaires. Ils ont même tenté, avec plus ou moins de conviction, d'associer les promoteurs à cette concertation. Dans tous les cas, ils ont néanmoins grandement sous-estimé le poids de ces « partenaires ».

À l'inverse, ni dans les textes ni dans les faits la voix des citoyens, des habitants ou encore du « public » ne semble peser très lourd dans le dispositif. Certes, à Bruxelles comme ailleurs, les professionnels de la participation – des associations aux bureaux d'urbanisme en passant par les experts en communication et autres consultants – deviennent des interlocuteurs de plus en plus incontournables pour les acteurs publics. La « participation » est même omniprésente dans le leitmotif politique de « ne surtout pas répéter les erreurs du passé » dans une ville où le souvenir des luttes urbaines des décennies d'après-guerre est vivace. Mais à part cet héritage et les revendications portées par certains anciens et nouveaux acteurs urbains, rien, au sein de l'équilibre des forces qu'évoque Elias, n'imposait vraiment son institutionnalisation timide à propos du développement des zones leviers par le biais d'un dispositif hésitant. On reconnaîtra toutefois qu'en marge des espaces institutionnalisés, il se construit des espaces publics, partiels et locaux, dans lesquels se font entendre avec plus ou moins de force des paroles citoyennes sur le devenir de Bruxelles.

Quatrième partie

Approche dialectique des différents types de mobilisations