

La Cité administrative de l'État

LES CAHIERS DE LA CAMBRE ARCHITECTURE N°8

En avril 1958, quatre jours après l'inauguration de l'Expo 58, le Roi Baudouin posait la première pierre de la Cité administrative de l'État (CAE), exemple marquant autant que celui de l'entreprise moderniste à Bruxelles. Cinquante ans plus tard, la Cité revendue à des promoteurs privés est vide, et son avenir aussi incertain que celui de l'État belge qui avait en faire le symbole de son unité. En 2006, après plusieurs années de mobilisation pour des projets de réaffectation du site, une procédure d'action publique innovante est mise en œuvre, qui conduit en moins d'un an à l'adoption par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale d'un « schéma directeur » pour l'aménagement futur de la Cité.

Ce huitième numéro des Cahiers de l'Institut supérieur d'architecture de la Communauté française – La Cambre intéressera donc tous ceux qui se sentent concernés par l'évolution de la ville en général et de Bruxelles en particulier et qui, plus largement, souhaitent mieux comprendre les pratiques nouvelles de l'urbanisme contemporain et les transformations de l'action publique qui les accompagnent.

Photo de couverture © Michel Hubert

ISBN 978-2-87317-340-1



A L E T T R E V O I É E

LES CAHIERS DE LA CAMBRE ARCHITECTURE N°8

La Cité administrative de l'État Schémas directeurs et action publique à Bruxelles



THE STATE ADMINISTRATION CITY

Ludivine Damay et Florence Delmotte

Cette contribution propose une analyse croisée de certains des enjeux sociopolitiques révélés par la mise en œuvre du dispositif « schéma directeur » pour la zone levier « Botanique »¹ et des questionnements théoriques qui peuvent être associés à ces enjeux. Il s'agit plus précisément de jeter un pont entre les débats portant sur les nouveaux modes de gouvernance et/ou le développement de la démocratie participative ou délibérative, d'un côté, et l'étude empirique d'une action publique concrète qui emprunte à ces catégories, de l'autre. En effet, les pratiques censément innovantes qui caractérisent le dispositif « schéma directeur » sont souvent labellisées participatives et citoyennes. Ce texte entend notamment sonder dans quelle mesure elles participent davantage d'un nouveau type de gouvernance urbaine sans réellement contribuer à approfondir l'implication citoyenne et à élargir la démocratie en actes.

Le « premier schéma directeur bruxellois »² : la participation ou comment ne pas répéter les erreurs du passé

Selon le plan régional de développement (PRD) de 2002, la reconversion réussie des quatorze sites définis comme « zones leviers » constitue la première des priorités pour la Région de Bruxelles-Capitale. Pour le PRD toujours, cette reconversion devrait passer par la mise en œuvre d'un nouvel « outil de planification » : « le schéma directeur », dont un trait dominant serait, dans chaque cas, d'être « élaboré en vue de concilier au mieux les objectifs et les attentes des différents acteurs et de transcender d'éventuelles logiques concurrentielles »³. Ainsi, outre l'efficacité économique que vise ce nouvel instrument de la politique bruxelloise de la ville, les autorités entendent également par son biais ne pas « répéter les erreurs du passé »⁴, et donc associer à la définition des grandes orientations du redéveloppement des zones leviers les acteurs potentiellement concernés par la réaffectation de celles-ci et les aménagements qu'elle implique, au sein et aux alentours des sites, en matière d'équipements collectifs, de services, de mobilité et de transport par exemple. L'instrument procédural que représente le schéma directeur est alors censé honorer une double promesse : favoriser

un développement urbain à la fois performant, en termes d'attractivité territoriale à l'échelle régionale, et socialement concerté. À Bruxelles, en effet, le souvenir des « luttes urbaines » déjà évoquées à plusieurs reprises est tout aussi vivace que celui des échecs des grands projets immobiliers qui les ont en réalité déclenchées⁵.

C'est ce contexte qui explique que le premier des schémas directeurs prévus au PRD de 2002 à avoir été mené jusqu'à son terme — au terme de son élaboration du moins —, celui relatif au réaménagement de la zone levier « Botanique » et à la réaffectation de la Cité administrative de l'État située en son cœur, fut dès l'origine conçu comme une méthodologie, une procédure — ou encore un « processus » — et non comme un plan⁶. Ce contexte éclaire aussi le fait que le gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ait confié la réalisation de la procédure à un bureau d'études (MSA) qui adhérerait pleinement à cette conception, en vertu de son expérience acquise dans le domaine de la participation, à travers notamment la réalisation de plusieurs « contrats de quartier »⁷, et de la vision de la ville et du « faire la ville » qu'il défendait avec son associé temporaire Yves Lion.

Dans l'esprit des concepteurs du projet, il est ainsi prévu d'emblée que la procédure d'élaboration du schéma directeur — qui, fort classiquement eu égard à ce que représente usuellement un « schéma », vise à la définition des grandes orientations urbanistiques et fonctionnelles du réaménagement de la zone — comporte une série d'étapes, ou de « phases ». L'ensemble du processus est ainsi ponctué par des réunions ouvertes à tous (ou « assemblées générales ») et des ateliers (les « ateliers de la Cité »), et jalonné par des réunions en comités plus restreints : les « tables rondes tripartites » réunissant la Région, les communes et le bureau d'études, et les réunions du « comité d'accompagnement » composé des autorités régionales et communales, du bureau d'études, du propriétaire du site et de l'associatif mandaté pour jouer le rôle de relais. Ces réunions non publiques sont censées intégrer les résultats des premières, c'est-à-dire, suppose-t-on, les suggestions, remarques et critiques émergeant des événements organisés dans le cadre du volet public de la procédure : en un mot, les « idées » qui en résultent, comme le résume évasivement la version finale du schéma directeur (c'est-à-dire le rapport final approuvé par le gouvernement bruxellois le 30 novembre 2006⁸). Soulignons par ailleurs que, d'entrée de jeu, on trouve dans ce document final la présentation de ce que ses auteurs appellent « un processus de projet lié à un dispositif innovant »⁹, lequel explicite comment a fonctionné le dispositif et reprend les quatre grandes « phases » d'élaboration et, pour chacune, le chronogramme des réunions de même que leurs « acteurs ».

Pour le bureau d'études en charge, il s'agissait bien d'associer dès le début de la procédure d'élaboration du projet toutes les parties potentiellement concernées par celui-ci. Sont

évidemment mentionnés la Région de Bruxelles-Capitale, commanditaire du projet, les associés privés devenus propriétaires des bâtiments de la Cité administrative et des terrains (la société RAC Investment), les deux communes (Bruxelles-Ville et Saint-Josse-Ten-Noode) sur lesquelles s'étendent la zone et les entreprises fédérale et régionales gérant les transports publics qui la desservent, en particulier la SNCB Holding. Mais encore est-il précisé : « D'autres types d'acteurs non institutionnels interviennent également dans ce processus qui ne saurait se limiter à une discussion entre administrations, pouvoirs politiques et propriétaires du site¹⁰. » Il s'agit donc aussi « des habitants et usagers fréquentant les quartiers aux abords », de même que « le secteur associatif qui par le passé a été particulièrement mobilisé et actif par rapport au devenir du site de la Cité¹¹ ».

Dans le rapport final, on retrouve donc explicitement une définition maximale des « acteurs ». Certes, cette définition est allusive et se contente d'évoquer les habitants et associations comme constituant ensemble les acteurs « non institutionnels » qui sont/seraient intervenus dans le « processus ». En outre, de ce processus, on ne sait trop, au vu de certains détails, s'il est, dans le rapport final, décrit et synthétisé sous l'angle de ses caractéristiques idéales ou tel qu'il s'est réellement déroulé. La référence aux usagers, par exemple, renvoie à certains points d'une discussion précoce — est-il nécessaire, souhaitable et/ou possible de les impliquer ou non ? — ainsi qu'à la clarification opérée par le BRAL (mandaté par la Région pour organiser la concertation et jouer le rôle de relais auprès des habitants) autour de la première assemblée générale en ce qui concerne la définition plus précise des publics appelés à participer. Suite à cette clarification, il ne sera plus guère question de la participation des « usagers », à l'exception de cette mention dans le rapport final. Ce « détail » trahit en quelque sorte la difficulté à concrétiser une perspective à très large visée inclusive. Néanmoins, on retrouve bien celle-ci dans les discours tenus *a priori* et également *a posteriori* pour certains. L'on songe encore ici aux déclarations du ministre-président et, dans une moindre mesure, à celles du concepteur, concernant aussi bien le dispositif en tant que tel que son premier cas d'application jusqu'à l'aboutissement. Au moins dans le chef des commanditaires politiques régionaux et, surtout, des experts concepteurs du schéma directeur « Botanique », les discours mettent presque toujours l'accent sur l'ouverture caractéristique du projet de redéveloppement de la zone en amont de sa définition et, plus globalement, sur l'ouverture de son outil propre : quant à la définition des parties concernées, d'une part, quant au choix des possibles en ce qui concerne la substance du projet, d'autre part.

Ainsi, on le voit, au-delà même des termes employés, la participation à laquelle il est souvent fait référence de manière plus ou moins explicite dans les textes et les déclarations

semble sous-tendue par une acception de cette notion floue pour le moins « proactive » — en ce qui concerne la mobilisation d'acteurs et de publics divers, le souci de les réunir, de les impliquer, de les consulter, de les informer, et le fait même d'avoir fait appel, à ces fins, au BRAL et à ses trente années d'expériences est à cet égard parlant. Les mêmes (le politique et l'expert) semblent en outre user de la notion de participation en un sens assez « maximaliste » — par exemple en défendant l'idée que le schéma directeur, dans son essence même, pourrait, voire devrait, s'apparenter à un processus de co-décision ou de co-production. Plus précisément, c'est en ces termes que le principal maître d'œuvre du schéma « Botanique » résumait encore sa propre philosophie peu après la validation du projet par les autorités régionales compétentes, tout en reconnaissant qu'on n'atteint pas un tel objectif au premier essai. Autrement dit, si le schéma directeur ouvre une nouvelle ère dans la définition des projets urbains à grande échelle¹², le schéma directeur « Botanique » est une première. À l'instar de ce qui s'est passé avec les « contrats de quartier » bruxellois (dispositif créé en 1993, quatre ans après la création de la Région bruxelloise), l'on ne peut juger du potentiel « participatif » du dispositif à l'aune de sa première mise en œuvre seulement. Toutefois, ses chevilles ouvrières et principaux défenseurs, au premier rang desquels le ministre-président de la RBC toujours, considéreront que c'est bel et bien le volet ou le caractère « participatif » du dispositif qui, avec le respect des délais initialement prévus pour l'élaboration du schéma directeur « Botanique », méritent d'être loués et justifient de voir l'expérience reconduite.

Même si la « participation » n'est assurément pas — en tout cas pas seulement ou pas d'abord — affaire de discours ou de rhétorique, on notera déjà qu'en dépit de ses multiples occurrences par la voix du politique, de l'urbaniste et de l'associatif à différentes étapes de la procédure, la définition de la notion ne se voit pas éclaircie mais encore davantage brouillée par l'usage concurrent d'expressions qui ne sont guère plus explicites. « L'avis de marché » émis par la Région de Bruxelles-Capitale évoque ainsi la « consultation de la population » comme faisant partie des missions du bureau d'études¹³. Dans le « cahier spécial des charges », c'est le rôle de l'acteur associatif mandaté par la Région qui se voit, sinon précisé, évoqué en des termes proches mais aussi flous puisqu'il s'agit, pour le BRAL, de « faciliter la concertation entre les habitants et le gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale » ; d'organiser « la consultation des représentants des différents acteurs », ou « de la population », ou encore la consultation « réalisée sous forme d'entretiens approfondis avec les acteurs stratégiques, de réunions de travail en comités restreints dans le cadre du comité d'accompagnement et de communications plus larges (assemblées générales ou tout public)¹⁴ ». Par hypothèse, on peut penser que cette relative imprécision conceptuelle répond tout simplement

à une profonde indécision politique quant aux attendus, aux moyens et à l'objet de ladite « participation » dans le cadre des schémas directeurs naissants

Patentes dans les discours, cette indécision et cette imprécision se trouvent en quelque sorte confirmées dans les faits au cours de l'année 2006, c'est-à-dire dans la mise en actes du dispositif suivant les initiatives conjointes des responsables régionaux et de l'acteur associatif mandaté par ceux-ci d'après le plan ou la « méthode » projetée par MSA-Lion. Mais avant de revenir dans le détail sur l'analyse de certains épisodes de la procédure concrète qui nous ont semblé particulièrement évocateurs, un rapide retour sur les enjeux théoriques généraux que rencontre la première expérimentation bruxelloise du « schéma directeur » apparaît nécessaire. Celle-ci, en effet, fait signe vers des questions qui n'ont rien de radicalement original quand on considère les expériences qui nourrissent la littérature déjà considérable produite sur les nouvelles manières de penser la démocratie et de la réaliser au niveau local. L'expérience bruxelloise du schéma directeur entre plus précisément en résonance avec les études dédiées aux politiques publiques urbaines de revitalisation des quartiers dévalorisés ou « sensibles » ou de réaménagement des friches urbaines. Ici comme ailleurs, « qui participe ? », « comment ? » et encore « pourquoi ? ». S'agit-il seulement pour les « participants », les « citoyens », le « public », de se prononcer « pour » ou « contre » un projet au moins pour partie prédéfini, ou encore de répondre « oui » ou « non », comme dans la démocratie référendaire, à une question précise, ou à un ensemble de questions précises ? Ou s'agit-il davantage d'un processus à visée moins réactive, où la discussion, sinon la délibération, trouve sa place dans l'élaboration, la définition même du projet ? Comme nous entendons justement jeter un pont entre les questionnements théoriques qui se dégagent de ces analyses et l'étude du cas qui, pour partie, a motivé les observations et les interprétations proposées dans ce volume, il importe maintenant d'évoquer, fût-ce succinctement, quels questionnements d'ordre plus général peuvent faire le lien entre les deux, donner aux expressions employées un contenu plus précis, ou du moins circonscrire un tant soit peu les zones d'ombres laissées par leurs usages concrets

Participation, délibération, gouvernance : des éléments théoriques en tension

On vient de le suggérer : les expérimentations de dispositifs à caractère innovant qui tendent à faire participer le citoyen sont foisonnantes, *a fortiori* dans le domaine des politiques publiques urbaines. Bien qu'elles s'inscrivent pour partie dans le temps long — les procédures d'enquêtes publiques, par exemple, existent en droit belge depuis le XIX^e siècle¹⁵ —,

les formes qu'elles adoptent aujourd'hui sont multiples : on parle ici de « schéma directeur », là de « forum citoyen », d'« atelier d'urbanisme », de « budget participatif », de « contrat de quartier », etc. Ces procédures plus ou moins neuves ou réactivées ont notamment pour point commun de s'affranchir d'un certain formalisme juridique. Toutes s'accompagnent aussi d'un vocabulaire très en vogue qui fait la part belle aux notions de « participation », de « consultation », de « concertation », de « délibération » ou encore de « gouvernance urbaine ». Elles s'adressent aux « habitants », aux « citoyens », aux « usagers », aux « acteurs clés » ou plus simplement au « public ». Elles entendent « consulter », « informer », « écouter » ou encore « s'ouvrir aux citoyens ».

Véritable incantation, aussi floue que puissante, la « participation » est généralement appelée à redonner de la légitimité aux décisions politiques, voire plus directement aux acteurs et institutions politiques elles-mêmes. Cela étant, elle sert aussi d'autres objectifs allant de la modernisation administrative à la création ou à la revitalisation du lien social, en passant par la prise de meilleures décisions, plus efficaces et opérationnelles. Ce flou conceptuel et cette diversité des pratiques provoquent sans doute l'étonnement et le scepticisme. Nombre de travaux insistent d'ailleurs sur l'aspect « gadget » — au mieux — ou « manipulateur » — au pire — de ces pratiques¹⁶. Pourtant, si le flou de ces concepts « fourre-tout » nourrit le soupçon que l'on a affaire à une nouvelle illusion ou à des simulacres de démocratie quand les politiques les invoquent, le même flou explique également une part du succès de ce discours. Les mots d'ordre de ladite participation peuvent d'ailleurs trouver leur place aussi bien dans la rhétorique de la Banque mondiale que dans celle des mouvements altermondialistes... Comment, dès lors, une analyse de ces discours et de ces pratiques qui soit au moins heuristiquement utile est-elle possible ?

Une première approche explorée dans certains travaux empiriques consiste à déterminer le « degré de participation » des citoyens, souhaité ou atteint, dans le cadre d'une procédure ou d'un dispositif du type de ceux évoqués plus haut¹⁷. L'échelle de Sherry Arnstein¹⁸ met ainsi en évidence l'importance de l'écart entre les degrés potentiels d'implication des citoyens et distingue le plus finement possible entre une participation qui, manipulatoire, n'en a en définitive que l'apparence, et une participation forte, allant jusqu'à des formes d'autogestion. Comme le notent Donzelot et Epstein, si cette grille a recueilli un succès qui la classe encore aujourd'hui parmi les analyses incontournables du genre, c'est « parce qu'à propos d'un concept au contenu aussi étendu que vague, elle fournissait un principe très clair de hiérarchisation des pratiques [] associées à ce terme et autorisait à dire ce qui méritait ce nom et ce qui ne le méritait pas¹⁹ ». Cela dit, cette typologie, si elle a le mérite

de clarifier le degré d'implication des citoyens et peut constituer une base d'évaluation des procédures « participatives », ne prend pas en compte d'autres dimensions comme le degré d'ouverture du jeu à certains acteurs (et pas à d'autres), la qualification de ceux-ci ou encore la qualité de la procédure en elle-même. Or ces autres aspects, qui peuvent être passés sous silence par une grille dont les origines anglo-saxonnes expliquent (en partie) le positionnement et les accents sensiblement pragmatiques et communautaristes, méritent tout aussi bien d'être questionnés.

La perspective choisie ici sera donc de présenter des conceptualisations différentes, qui sont heuristiquement fécondes pour comprendre la réalité mais qui sont souvent écrasées par le flou sémantique inhérent à la plupart des politiques concrètes. Grâce à ces conceptualisations, l'on remarque tout d'abord que, derrière le consensuel appel à la participation qui marque nombre d'expérimentations récentes, se profile une absence de réflexion sur le participant lui-même et sur les sélections qui s'opèrent pour désigner « le participant légitime ». La théorie permet ainsi de rappeler qu'il est nécessaire d'interroger ces catégories sur lesquelles se fondera l'organisation de la procédure participative. S'agit-il d'un public ouvert, constitué *via* un large appel sur une base volontaire ? S'agit-il plus précisément d'un public « purifié »²⁰, c'est-à-dire détaché de ses attaches associatives, politiques ou communautaires, capable de s'investir sur un temps relativement long et désireux d'apprendre, de se donner les moyens de tous ordres nécessaires à son implication effective ? S'agit-il encore d'un public directement affecté par la question à traiter et dès lors perçu comme « expert » d'un quotidien ? S'agit-il d'un public de « *shareholders* » (les actionnaires, littéralement, possédant des droits de propriété) ou de « *stakeholders* » (les parties prenantes, concernés par tel ou tel type d'enjeux) ? Enfin, s'agit-il d'un public constitué d'individus ou se construit-il sur la base de collectifs déjà institués défendant une perspective particulière dans la manière d'aborder les problèmes et dans le type de solutions qu'il faut leur apporter ?

Si, par ailleurs, la notion de participation renvoie le plus souvent à la théorie de la « démocratie participative »²¹ qui valorise la participation comme fin en soi, comme valeur essentielle de la « vie bonne » pour tous²², l'absence de réflexion sur le participant observée de manière récurrente dans la pratique renvoie de manière générale à une autre question. Cette rhétorique de la présence de « tous », cette vision d'une présence bonne et suffisante en soi, s'avère, en effet, tout aussi aveugle ou peu inquiète des objectifs concrets et de l'opérationnalisation de la démarche. Autrement dit, elle ne répond pas, le plus souvent, aux questions « la participation pour faire quoi ? » et « comment ? ». Sur ces points, la nécessité d'impliquer différents acteurs et de les faire dialoguer afin de prendre de meilleures décisions peut néanmoins

faire également partie de ces nouvelles incantations de l'action publique au point qu'on a pu évoquer l'idée d'un « impératif délibératif »²³.

Pourtant — et une telle distinction théorique semble tout aussi intéressante du point de vue heuristique —, la participation n'est pas la délibération. Si l'on « passe souvent insensiblement de l'une à l'autre notion, la démocratie délibérative étant souvent perçue comme une sorte de variante contemporaine de la démocratie participative »²⁴, d'un point de vue analytique, il importe de clarifier le débat. La participation renvoie alors à un idéal démocratique pour lequel l'ensemble des citoyens non investis d'un mandat électif devraient être impliqués directement dans la gestion des affaires publiques au-delà des périodes d'élections. La délibération, quant à elle, concerne davantage la méthode utilisée afin de garantir de meilleures décisions. Plus précisément, « la notion d'une démocratie délibérative est ancrée dans l'idéal intuitif d'une association démocratique dans laquelle la justification des termes et des conditions de l'association s'effectue au moyen de l'argumentation publique et de l'échange rationnel entre citoyens égaux »²⁵. Si ces deux notions, de participation et de délibération, ne s'excluent pas — en tout cas pas dans toutes les traditions philosophiques²⁶ —, elles sont irréductibles l'une à l'autre. Nous y reviendrons.

Reste encore à évoquer une dernière notion clé : celle de « gouvernance », encore plus englobante car au moins autant utilisée au plan des relations et de la vie politique internationales qu'aux plans national et local, et tout aussi instrumentalisée par les acteurs et les observateurs que les notions de participation et de délibération²⁷. Au-delà de la dimension floue qui l'apparente à la fois à un slogan et à un nouveau « mot du pouvoir » décrié²⁸, cette notion de gouvernance peut donner d'autres clés de compréhension du phénomène « participatif ». La notion de gouvernance possède elle aussi différents plans ou champs d'application qui peuvent d'ailleurs être mobilisés simultanément. Elle appuie tantôt des visées descriptives (la « gouvernance urbaine » qui décrit les transformations des modes d'action publique locale, par exemple), tantôt prescriptives (il s'agit alors de définir les normes de la « bonne gouvernance » qu'il convient d'adopter à tel ou tel niveau de pouvoir) ou encore analytiques. En ce cas, elle entend fournir un cadre conceptuel permettant de comprendre, d'interpréter, de déchiffrer une réalité nouvelle. Bien entendu, elle fait également partie de ces notions « fourre-tout » en vogue et mises au service d'objectifs, de discours et de pratiques idéologiquement opposés. Si on l'utilise sur un plan analytique, elle peut pourtant se révéler pertinente et, pour notre propos, contribuer à dévoiler, comme en creux, une dimension problématique des phénomènes observés : celle de la relative absence de considérations approfondies sur la démocratie²⁹. Les approches en termes de gouvernance, en effet, insistent

plutôt sur d'autres dimensions, telles que la multiplication des acteurs ou des parties prenantes, l'essor des partenariats entre institutions ou acteurs publics et acteurs, sociétés ou « partenaires » privés, la complexification de l'action politique et en particulier de la prise de décision, les problèmes de coordination qui en découlent, les questions liées à l'imputation des décisions et donc les enjeux en termes de responsabilités, l'élargissement et la complexification des phénomènes d'interdépendance, etc. En bref, ces approches s'intéressent finalement très peu aux questions de l'ouverture du jeu de la décision aux citoyens et aux associations, soit à la question de la transparence et du contrôle civique.

Pour résumer, on peut considérer que ces trois notions, de « participation », de « délibération » et de « gouvernance », partagent des ancrages analytiques communs. Il y va notamment de la perspective qu'elles dessinent, de manière parfois imprécise il est vrai, quant à la définition plus ouverte et plus large des acteurs engagés dans l'action publique. Ces nouvelles « théories » récuse ainsi la primauté absolue du rôle de l'État et de ses organes centraux : les institutions de la démocratie représentative et de l'administration ou de la bureaucratie moderne. De manière générale, une sorte d'« idéologie de la gouvernance démocratique », aujourd'hui largement répandue dans les milieux universitaires et dirigeants, intègre, en effet, les principaux attendus des philosophies de la démocratie délibérative : valorisation du débat et de la négociation, inclusion d'une pluralité d'acteurs, attention aux procédures, recherche du consensus. Contre un modèle de décision centralisé, dans lequel l'autorité politico-administrative continuerait à revendiquer le monopole de l'intérêt général...³⁰ ». Les notions susnommées et les approches qui s'en dégagent recèlent néanmoins des divergences majeures qu'il s'agit d'exploiter. En grossissant le trait et en lissant les différents courants à l'intérieur de ces trois « paradigmes », l'on peut alors repérer deux points de fracture majeurs. D'abord, sur les questions procédurales, si la participation peut très bien se contenter d'une « présence », la délibération s'inscrit plutôt dans une logique dialogique de production d'une décision commune. Celle-ci suppose une argumentation rationnelle, voire raisonnable, qui n'exclut pas l'existence de certains « rapports de force », ne fût-ce qu'au niveau de la maîtrise et des « arguments » et des techniques d'argumentation elles-mêmes, mais qui exclut par contre l'usage de l'intimidation, etc. La gouvernance, quant à elle, ne suppose pas réellement l'existence d'une délibération — du moins, elle ne la pense pas — et si la coordination est importante, les approches centrées sur la gouvernance « ne distinguent pas entre la délibération et le marchandage et ne s'intéressent pas au fait que ces deux dynamiques pourraient générer des rationalités divergentes³¹ ». Par ailleurs, la question de la transparence de la procédure et du caractère public des interactions importe aussi dans la logique de la délibération.

Quant au second type de questions, portant sur les acteurs, les analyses en termes de gouvernance mettent avant tout l'accent sur le partenariat avec ceux qui ressortissent au privé (et au marchand surtout), et de même sur les réseaux d'action publique qui mixent des acteurs privés et publics de différents niveaux de pouvoir. En d'autres termes, les citoyens et les associations sont le parent pauvre de ces analyses. C'est exactement l'inverse en ce qui concerne le modèle centré sur la notion de participation, qui valorise au plus haut point l'implication des citoyens « ordinaires ». Enfin, pour les analyses en termes de délibération, on pourrait dire que la question des acteurs n'apparaît pas toujours centrale. Certains auteurs admettent par exemple que la délibération donnant lieu à des décisions soit restreinte aux seuls représentants des citoyens³², quand d'autres valorisent la participation directe de tous.

Aussi schématique, la présentation des grands types d'approches jugées pertinentes pour notre propos ne permet évidemment pas de refléter la réalité des pratiques, en particulier celles décrites plus haut en ce qui concerne le processus d'élaboration du projet de ville dont il est question. Ces modèles aident toutefois à penser... les impensés de celui-ci, justement parce que, en isolant des « concepts » ou des « idées », voire des idéaux devant guider les « bonnes pratiques » ou du moins les orienter, elles révèlent comme en négatif le caractère hybride, contrasté, ambivalent des nouveaux modes d'action publique. Dans ce qui suit, nous n'avons nulle prétention de formuler un verdict sur les procédures publiques observées relatives au schéma directeur « Botanique », et ce d'autant moins que, comme nous l'avons précisé, les théories sont, elles aussi, hybrides et tâtonnantes, à mi-chemin souvent entre la visée analytique et la visée prescriptive et comportant nombre d'éléments communs, y compris en leurs zones d'ombre. Le parti pris ici consiste bien plutôt à isoler quelques épisodes, dont certains semblent anecdotiques, à la fois pour les rattacher aux questionnements mis en évidence par les analyses théoriques et, à partir de ceux-ci, mettre en exergue les hésitations inhérentes à la première mise en œuvre d'un nouvel outil.

Retour au cas « Botanique » : de quelques anecdotes éloquentes

Des scènes et des moments disjoints

Le 12 décembre 2006, une journée de « lancement » du schéma directeur « Botanique » est organisée, à l'initiative du ministre-président de la Région bruxelloise, Charles Picqué, aux halles Saint-Géry, dans le centre de Bruxelles. En matinée, les experts, les institutions et les associations — en bref : les professionnels concernés par les projets urbains, et par celui-ci

en particulier — sont conviés par le politique à une conférence de presse. Celle-ci est bien sûr ouverte à tous mais les «habitants» sont plus particulièrement invités au «drink» du vernissage de l'exposition qui a lieu en fin d'après-midi le même jour au même endroit et qui a été organisé à leur intention par le BRAL, soucieux du fait que les citoyens ordinaires ne peuvent pas nécessairement se libérer de leurs occupations en journée.

L'existence de deux «moments» distincts à l'occasion d'un seul et même événement est évidemment anecdotique. Et il n'est nulle raison de penser qu'elle révèle une «intention» ou une «stratégie» particulière, contraire à «l'esprit» qui voudrait animer le nouveau dispositif : mettre, fût-ce de manière purement formelle, tous les acteurs ou parties concernées autour d'une même table. Toutefois, l'anecdote illustre bien une certaine dualité des scènes, entre lesquelles les acteurs peinent parfois à se rencontrer. Il y a bien, d'un côté, des espaces ou des moments publics, plus ou moins largement ouverts — selon qu'il s'agisse des ateliers participatifs ou des réunions d'information — et, de l'autre, des espaces et des moments où un nombre restreint d'acteurs de premier plan négocient et décident.

La procédure elle-même, on l'a dit, prévoit des «tables rondes tripartites», réunissant les autorités publiques concernées (Région et Communes) et des réunions du «comité d'accompagnement», réunissant le bureau d'études, les autorités régionales et communales et les promoteurs. Il fut également acquis que le BRAL pourrait être présent au comité d'accompagnement en qualité d'observateur, et ce aux fins d'assurer (quand la procédure le nécessiterait) le relais auprès du public ou des habitants, que l'associatif ne peut par contre «représenter», comme il l'avait été demandé, étant donné sa mission de médiateur «neutre». Autrement dit, le dispositif — en soi peu disert : disons donc son interprétation dans la méthodologie conçue par le bureau d'études — prévoit deux scènes, l'une publique, l'autre pas, et l'organisation de leur mise en phase. Mais ce n'est pas le principe de cette partition, sans doute inévitable, des rôles, des espaces et des temps, qui pose *a priori* problème. C'est plutôt le fait que cette dualité se voie accompagnée d'une déconnexion entre les deux espaces-temps qui semble s'accroître au fil du processus d'élaboration. Notamment sous l'effet — on y reviendra — de la montée en puissance du désaccord substantiel qui oppose, quant à l'orientation générale du projet, les propriétaires/promoteurs d'un côté, les pouvoirs publics et le bureau d'études de l'autre. L'observateur peut ainsi avoir l'impression que, pour certains acteurs, l'important est de parvenir coûte que coûte à un accord, fût-il formel à nouveau, dans le cadre et dans les délais prévus. Quitte à sacrifier une étape. Ainsi, le troisième et dernier «atelier de la Cité» prévu n'aura pas lieu, officiellement pour cause de «vacances scolaires», en réalité dans un contexte où il importe aussi de minimiser l'écho de ce qui se

joue au sein d'un rapport de force entre pouvoirs publics et pouvoirs privés.

Ici comme ailleurs, il est évident que la pluralité des moments et des lieux de débat et de décision ne va pas sans poser des problèmes de suivi et de lisibilité. Mais ces problèmes se voient aggravés par le sentiment — favorisé par la nature de certains échanges observés en public — qu'au-delà de la partition prévue et mise en œuvre, des tractations ont lieu en marge du dispositif, au cours de rencontres informelles et au gré des affinités d'intérêt ou des relations professionnelles, voire personnelles, préexistant entre certains des acteurs clés. En bref, la multiplicité de scènes disjointes difficilement identifiables fait au moins planer le doute quant au poids de certains acteurs — en tout premier lieu des citoyens ordinaires — et de leurs préoccupations dans les discussions décisives, qui ont lieu ailleurs, en leur absence. Bien sûr, certains acteurs jouent dans toutes les scènes. Mais si tel n'est pas le cas des habitants, tel n'est pas non plus le cas des promoteurs — nous y reviendrons également. Vis-à-vis des premiers, le BRAL assume seul le rôle de relais de ce qui se dit et se décide en comité d'accompagnement, sans pouvoir donner aucune garantie aux habitants de la prise en compte de leurs craintes et souhaits. *In fine*, on a même l'impression qu'il n'y va que de la responsabilité de l'expert d'intégrer (ou pas) dans son projet ce qui se dit sur une scène et/ou sur l'autre, d'une scène à l'autre et entre deux scènes. Un petit retour en arrière permettra peut-être, dans les lignes qui suivent, d'étayer ce soupçon.

La maquette des promoteurs³³

La deuxième et dernière «réunion publique» d'information — «ouverte à tous» — concernant le schéma directeur «Botanique» a eu lieu le 4 septembre 2006. Organisée à l'initiative du BRAL dans la salle de réunion de l'auberge de jeunesse Jacques Brel, située non loin du site de la Cité administrative, dans le quartier voisin dit de «Notre-Dame aux-Neiges», elle clôtura en réalité le volet participatif du processus d'élaboration du schéma qui s'était ouvert le 21 février avec la première réunion d'information tout public³⁴. L'invitation précise qu'y sera cette fois présentée la proposition de schéma directeur par le bureau d'études en charge, qui répondra ensuite aux questions et remarques, de même que les pouvoirs publics et les promoteurs du site.

Alors qu'ils s'étaient faits bien discrets dans la procédure, jusqu'à l'été 2007 et lors des moments «participatifs» du moins, les propriétaires, aisément identifiables grâce à leurs costumes sombres et leurs porte-documents, sont pour l'occasion présents en nombre. Il est vrai qu'ils ont, eux aussi, un projet à présenter au public, par l'entremise de leur propre

expert puisqu'ils ont, eux aussi, fait appel à un bureau d'études. Cela dit, la présentation de ce projet « alternatif » n'était pas prévue au programme de cette réunion publique, ce qui avive le sentiment, outre l'effet de surprise voire de suspens suscité, que le dévoilement à venir des projets propres aux promoteurs n'est pas loin de s'apparenter à un coup de force. Durant la majeure partie de la soirée, les propriétaires resteront pourtant silencieux, se contentant d'écouter poliment l'exposé du concepteur du projet « officiel » et d'assister aux controverses nourries par les questions de la salle sans réellement y prendre part. De fait, la maquette en bois qu'ils ont amenée avec eux et qu'ils découvriront plus tard (et dont les principes illustrés et commentés seront affichés sur les murs de la salle) ravira pratiquement la vedette au schéma du bureau MSA. Pour l'observateur, ce soir-là, la scène est éloquent. Elle révèle, en effet, une remise en cause du caractère consensuel, concerté et délibératif du dispositif mis en œuvre. Nous retiendrons ici trois éléments qui permettent en tout cas de le penser.

D'abord, le contre-projet des propriétaires du site est véritablement « alternatif », exprimant un profond désaccord quant aux options privilégiées que dessine le projet en voie d'achèvement : face à l'option patrimoniale de la rénovation proposée par MSA, ici plus de dalle, et de nouveau un grand escalier, pour ne prendre que deux éléments emblématiques, et qui déchaînent ce jour-là plus que jamais les polémiques. Ensuite, les promoteurs ont attendu, bon gré mal gré, le dernier moment, et un moment public, pour le présenter non seulement à l'assemblée des habitants et autres observateurs mais aussi pour la première fois à leurs principaux interlocuteurs dans le processus d'élaboration du schéma directeur, interlocuteurs avec lesquels ils se sont pourtant réunis à maintes reprises à l'occasion des réunions comité d'accompagnement, supposé être une instance décisive. De la sorte, il semble qu'un acteur au moins, et un acteur de premier plan, se défie assez ouvertement d'une procédure de concertation dans laquelle il semble ne pas s'être investi, ou qui a minorisé son rôle, mais dont il n'a peut-être pas — seul l'avenir du projet le dira — mesuré l'importance pour le déroulement de ses propres « plans ». Enfin, les propriétaires ne se sont pas contentés d'images comme support de l'exposé de leur projet — des images qui par leurs couleurs et leurs graphismes étaient déjà beaucoup plus « attrayantes » que celles du schéma « officiel » et évocatrices d'un futur site verdoyant, rutilant et animé... En présentant une maquette, conçue par le bureau d'architectes américain KPF, le propriétaire/investisseur montre aussi — ou rappelle — l'ampleur de ses moyens, en l'occurrence financiers, qui déterminent en grande partie l'importance du rôle qu'il continuera de jouer et qui font qu'on ne peut se passer de lui. Il est tout aussi éloquent — et quelque peu paradoxal — qu'il tente du même coup, et avec un certain succès, de rallier à sa cause les habitants et l'ARAU (Atelier de recherche

et d'action urbaines)³⁵. Deux coalitions semblent désormais se faire face, prise dans un rapport de force où affleurent des différentiels de pouvoir évidents, et jouant sur différents registres. Manifestement, l'on s'est fortement éloigné de la logique du dialogue et de l'argumentation rationnelle sinon raisonnable qu'implique, au minimum, la délibération en son concept mais aussi, plus largement, toute procédure de concertation véritable. L'exemple qui suit l'illustre plus concrètement encore.

La dalle et l'escalier : des débats sans objet ?

Lors du premier atelier de la Cité, le 11 mars 2006, des groupes d'habitants sont formés. On discute de différents points, dont le maintien de l'esplanade. Bien sûr, l'esplanade a ses partisans. Mais l'unanimité est loin d'être présente. Certains habitants la jugent peu esthétique, balayée par le vent, inutile, très peu pratique (« on monte pour redescendre » vers la ville). Certains suggèrent que la rénovation devrait amener des bâtiments et des jardins « en gradins avec des terrasses ». D'autres estiment qu'il faudrait recréer le fameux « escalier monumental » de Cluysenaar³⁶. Prolongeant cette vision, certains ajoutent qu'il vaut encore mieux tout démolir, entamer une rénovation audacieuse. Il vaut mieux qu'on ne « chipote pas sur des petites choses ». Vouloir conserver à tout prix, ce serait passer à côté de l'occasion de réinvestir l'espace. Cette dalle, est-elle bien nécessaire ? Est-il possible de la casser ? Les réponses à ces questions trouvent difficilement place. L'ambiguïté n'est pas levée. Entre la possibilité technique de détruire et de reconstruire (« il y a un problème de structure, les bâtiments reposent sur le parking ») et le caractère « intouchable » de cette donne architecturale (l'urbanisme de dalle), le doute semble planer et planera encore sur ces questions tout au long du processus participatif. Faut-il le faire ? Est-il possible de le faire ? Les habitants ont pourtant besoin de le savoir. L'un d'entre eux dira : « On veut éviter de rêver parce qu'on perd du temps ». De manière récurrente, on verra renaître ces demandes (casser la dalle, revenir à une pente plus douce, recréer un grand escalier) et l'on comprendra que garder l'esplanade et la dalle participe d'un parti pris architectural tout à fait estimable voire légitime — ou au moins valable parmi d'autres — mais qui n'a pas vraiment été affirmé au départ, moins encore publiquement justifié et pleinement assumé par ses défenseurs.

Cette anecdote atteste certaines difficultés caractéristiques des processus participatifs, déjà relevées par une littérature abondante³⁷. D'abord, elle démontre que « la participation » est bien souvent un leitmotiv aux contours flous. En l'occurrence, les limites de « l'objet » du débat ne sont pas clairement établies. Au fond, il s'agit de savoir ce qui est réellement mis

en débat et ce qui, à l'opposé, est non « négociable » et qui est déterminé ailleurs, sur une autre scène, et qui peut relever de jugements esthétiques et architecturaux émis en amont, comme par exemple la valeur de l'urbanisme de dalle. Comment infléchir un projet dont on ne connaît pas les limites ? L'organisation de la consultation ne sert-elle alors qu'à « légitimer » des choix déjà pris ou à « désamorcer » la contestation, avec *in fine*, un projet qui, d'« initial » à « final », ne fait que changer d'épithète ? Par ailleurs, elle interroge également des enjeux procéduraux. S'agit-il, dans un processus « participatif », de récolter des avis et de les juxtaposer ? S'agit-il de faire exister la participation pour elle-même, pour favoriser une présence « bonne en soi » ? Au contraire, un processus de concertation n'implique-t-il pas de soutenir le débat, d'approfondir les controverses, de souligner les positions antagonistes, d'argumenter afin, pourquoi pas, d'aboutir à un accord, sinon sur tout, à un « accord sur les désaccords » ? On voit bien ici l'opposition entre une approche centrée sur la participation et une autre, au cœur de laquelle la délibération prend place. Dans le cas qui nous occupe, des avis divergents n'ont pas réellement pu se confronter ; ils continuent leurs chemins, jusqu'au prochain croisement. Avec, sans aucun doute, le risque d'alimenter les frustrations de participants qui ont « donné d'eux-mêmes », et avant tout de leur temps, sans avoir l'impression d'être entendus. D'autant qu'à cette incertitude à la fois procédurale et substantielle quant à la définition de leur rôle et du poids de leur voix dans le processus d'élaboration du projet de schéma directeur s'ajoute, dans le chef de tous les « acteurs » cette fois, une autre inconnue de taille : le poids des principes du schéma directeur lui-même dans les projets d'aménagement concrets à venir.

Des principes qui ne pèsent pas lourd ?

Le 25 septembre 2007, une commission de concertation concernant un permis de rénovation du bâtiment C³⁸ se déroule au centre administratif de la Ville de Bruxelles. Les promoteurs et les architectes y défendent une rénovation avec augmentation de la hauteur (+ 1,20 mètre) d'un bâtiment affecté uniquement à des bureaux. Cette rénovation permettrait d'augmenter la surface proposée de bureaux de plus de 1 600 m². Dans la petite assemblée du jour, on reconnaît, outre les architectes et les promoteurs, le BRAL et un habitant qui a suivi la procédure « participative » d'élaboration du schéma directeur « Botanique ». Après la présentation du projet devant la commission, la parole est à la salle. Le BRAL et « le représentant d'un groupe d'habitants » (comme il se présente lui-même) font part de leurs inquiétudes. D'abord, le BRAL exprime son souhait de voir les recommandations (notamment à propos de la mixité

fonctionnelle du site) et les propositions du schéma directeur prises en compte. Il insiste sur l'inefficacité de procédures parallèles, qui au mieux ne coïncident pas, au pire vont dans des sens opposés. Les architectes et promoteurs ne contredisent pas ce point de vue, affirment leur souhait de collaborer avec la Ville à un plan d'ensemble. Ils semblent simplement demander, sans animosité, que le dossier avance. L'argument employé renvoie à une logique marchande : le temps qui passe est une pure perte financière. Le représentant des habitants regrette lui aussi qu'il n'y ait pas de plan d'ensemble et rappelle que « les habitants » ne veulent pas d'une tour. Or, avance-t-il, plus on augmente les mètres carrés de bureaux sur la Cité, plus l'objectif de caser 35 % de logements s'apparente à une improbable gageure. D'autant plus, il le répétera avec force, qu'ils ne veulent pas d'une tour !

Cet exemple³⁹ montre que l'acceptation du schéma directeur n'empêche pas que l'histoire urbanistique suive son cours, que des permis introduits soient examinés indépendamment ou presque des principes posés par ledit schéma, que des commissions de concertation se tiennent auprès de la commune, que des promoteurs viennent y défendre leurs propres projets, que des habitants ou des associations y soutiennent un autre point de vue. Des mois de travail, de consultations publiques, de réunions de comité d'accompagnement, d'après négociations, d'élaborations de plans peuvent ainsi se voir contestés par des procédures plus anciennes et plus contraignantes que le schéma directeur⁴⁰. Cette situation renvoie à différents éléments. Tout d'abord, la multiplication des instruments juridiques qui encadrent l'aménagement du territoire implique une complexification des règles dans ce domaine, selon des temporalités qui peuvent se chevaucher, et ce sans que soient tranchées les nombreuses questions quant à la hiérarchie entre ces règles et instruments⁴¹. Par ailleurs, on voit ici l'essor d'un droit basé sur des principes directeurs et non pas uniquement sur des règles fixes. « Nouvel outil de planification⁴² », l'instrument « schéma directeur » a justement valeur indicative. On l'a dit d'emblée : il est dépourvu de force obligatoire et ne fait que définir les « options d'interventions » et les moyens nécessaires, lesquels devront ensuite faire l'objet d'autres plans d'aménagement.

Historiquement, l'usage même du terme « schéma » révèle bien le souhait d'inscrire la politique d'aménagement du territoire dans un mode de gestion et de prise de décision plus souple, plus prospectif qu'auparavant⁴³. Cette évolution est plus largement caractéristique de l'émergence d'un droit « néo-moderne » des politiques publiques, ou d'un droit « plus flexible, plus flou, plus complexe et beaucoup moins prévisible⁴⁴ ». Certains auteurs évoquent encore la figure du réseau pour évoquer l'évolution du droit qui suit, de fait, les modalités renouvelées de l'action de l'État⁴⁵. Bien entendu, la thématique de la gouvernance coopérative

entre en résonance avec cette analyse : elle évoque aussi cette flexibilité, cette souplesse, ce droit « mou », moins contraignant, et souligne ses conséquences, par exemple en termes de perte de lisibilité, de dilution de la responsabilité et de déclin de l'opposabilité⁴⁶. Le constat débouche inévitablement sur les questions suivantes, devenues cruciales. Dans un tel contexte, à quelles conditions le consensus construit entre les parties prenantes de la décision (acteurs publics de différents niveaux, acteurs privés) en est-il un ? Par quoi se voit-il borné ? Comment peut-il se faire respecter, garantir ? Et comment serait-il opposable à des tiers tant qu'il conserve la forme molle de principes généraux, dont la mise en œuvre est souvent renvoyée à un futur plus ou moins indéterminé ?

Un schéma hybride ou en demi-teintes

À l'aune des débats théoriques évoqués plus haut, les éléments relevés ci-dessus semblent bien rapprocher le processus d'élaboration du schéma directeur « Botanique » de la mise en acte d'une nouvelle forme de gouvernance urbaine, qui intégrerait ou tenterait d'intégrer, sur un mode mineur, certaines pratiques participatives et délibératives.

D'abord, la scène ou le volet décrit comme « participatif » se voit intégralement doublé d'un volet ou d'une scène dominée par le principe d'une gouvernance à niveaux multiples⁴⁷, qui se réalise à travers les réunions tripartites, les bilatérales, les comités d'accompagnement. Au-delà de ce qui les distingue, en termes d'acteurs en présence et d'impact de leurs réunions dans le processus décisionnel, toutes ces instances liées à la mise en œuvre du dispositif ont pour point commun de viser à réunir autour d'une même table les différents acteurs publics concernés et les acteurs privés, ici propriétaires du site. Au vu de la complexité du système institutionnel belge en général, et bruxellois en particulier, on peut d'ailleurs souligner qu'il s'agit d'une prouesse en soi. Comme le soulignait, à propos d'un autre cas, le fonctionnaire régional en charge : les promoteurs immobiliers, au moins, s'entendent et parlent le plus souvent d'une seule voix. Rassembler et mettre d'accord Région et communes sur un projet d'aménagement relevait jusqu'ici de la gageure. Il semble par ailleurs que le schéma directeur ait, dans ce cas précis, contribué à la construction d'une « communauté » d'acteurs publics partageant des cadres cognitifs communs et même à une ébauche de dialogue constructif entre ces acteurs publics et les pouvoirs privés, en dépit ou par le jeu même d'oppositions d'intérêt manifestes. Administrations, politiques, promoteurs et experts se partagent ainsi la scène, coulisses comprises, où l'on tente de décider sur un mode qu'on pourrait qualifier de « néo-néocorporatiste⁴⁸ ». Dans le même temps, c'est bien timidement que la « participation »

s'immisce dans le dispositif. Son rôle n'est pas assuré par une mobilisation forte à l'intérieur ou en marge de la procédure. Il faut, en effet, signaler que la participation s'est surtout dirigée vers des habitants individuels et que les associations bruxelloises actives en matière d'urbanisme ont très peu pris part au dispositif (sauf peut-être à la sortie, que ce soit pour louer le dispositif — comme Disturb⁴⁹ — ou pour le critiquer avec virulence — comme l'ARAU). La procédure participative ne s'est pas donnée les moyens de susciter un contre-pouvoir « citoyen »⁵⁰, capable de dialogue et de résistance collective, de créativité dans les solutions proposées et d'ouverture à la coopération. Faute, sans doute, compte tenu de la situation du site et de son histoire propre, d'un public localement mobilisé préalablement au lancement de l'élaboration du schéma directeur⁵¹. Ce qui fait dans ce cas de la participation citoyenne une initiative quasi exclusivement « top down ». Partant, la place concrète de la participation ne tient, en somme, qu'à deux fils : d'une part celui d'un acteur associatif, intermédiaire ou médiateur, qui n'a sur la scène décisionnelle officielle qu'une position d'invité temporaire, de rapporteur ; d'autre part celui du bureau d'études, sur lequel reposent non seulement, dans ce cas au moins, la définition de la méthodologie et l'ampleur du volet public, mais également le poids à attribuer, dans la conception du projet, à telle préoccupation, tel souhait, telle critique exprimée par les habitants. C'est dire si, dans les faits, la dimension participative n'est pas première ni même essentielle, au-delà de la proximité des discours à son propos.

On notera ensuite que le caractère peu transparent de la procédure officielle elle-même, et pas seulement de ce qui semble se jouer à ses marges, rencontre également les critiques souvent adressées aux nouvelles pratiques associées à la « gouvernance ». On pense notamment au manque de lisibilité des différentes étapes et de la mise en liaison problématique des différentes phases, au déficit patent de transparence quant à leur contenu et, de manière générale, à l'absence de clarification de certaines questions pourtant cruciales qu'on pourrait une dernière fois résumer comme suit : qui décide de quoi dans quelle enceinte, quand, comment, et pourquoi ? Il en résulte un doute profond quant au fait que le « public » ou « les citoyens » aient ici nécessairement plus voix au chapitre que dans le cadre du fonctionnement des institutions traditionnelles de la démocratie représentative. Mais s'il n'appartient pas aux « profanes » de participer à la décision des « grandes orientations », qui sont l'objet du schéma directeur, les experts et les politiques sont ici potentiellement tenus de justifier presque en temps réel les options choisies parmi d'autres, ce qui sans conteste représente une innovation. Sans doute, et fût-ce à des fins de légitimation dûment assumées, eût-il donc été préférable que l'acteur politique assume la dimension essentiellement informative, consultative sur certains points, du volet public de la procédure.

Enfin, tout semble attester la très grande faiblesse des principes et pratiques proprement délibératifs dans la première mise en œuvre du dispositif. Il ne s'agit pas de verser dans l'utopie de la délibération ou, bien que cela n'ait rien à voir, de dénier au conflit tout aspect positif. Le problème, ici, c'est que l'on a implicitement tablé sur les mérites d'une procédure délibérative sans se donner les moyens de la mener à bien. Ainsi, les contentieux entre acteurs ne sont pas vidés car, en effet, les divergences de vues et les conflits d'intérêts ne sont pas mis à plat et moins encore confrontés; tout au plus sont-ils partiellement exposés. De ce fait, alors que la construction de l'accord paraissait être la raison d'être du schéma directeur qui, par la souplesse de ses modalités et son caractère non contraignant, devait permettre d'envisager posément les différentes solutions et de débattre des désaccords pour parvenir à un consensus solide, les désaccords en question se voient simplement transposés à l'étape décisionnelle ultérieure. À cette étape, l'existence d'un schéma approuvé représente bien, au-delà de son caractère non réglementaire, un poids; on ne peut l'ignorer totalement. Il s'agit toutefois d'une contrainte ou d'un poids bien léger, à la mesure de la fragilité du consensus sur lequel il repose en ce qui concerne les investisseurs privés, et de la fragilité de la participation en ce qui concerne les citoyens ordinaires

1. Voir chapitre premier

2. Cette simple expression de «premier» schéma directeur bruxellois ne va pas de soi; elle est de Charles Picqué (voir note 6 *infra*).

3. Plan régional de développement (PRD), Priorité 1, 2002. Pour un exposé plus détaillé du contexte institutionnel et politique, voir le chapitre II.

4. Charles Picqué, conférences de presse des 17 octobre et 12 décembre 2006.

5. Voir Thierry DEMEY, *Bruxelles Chronique d'une capitale en chantier, II De l'Expo 58 au siège de la CEE*, Bruxelles, Paul Legrain, 1992.

6. Comme le rappelle Bernard PÂQUES (*Aménagement du territoire : planification*, Facultés universitaires Saint-Louis, notes pour le DES en droit de l'environnement, 2005, p. 7 et suiv.), la notion de «schéma» («à valeur indicative») émerge 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 pallier 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».

7. Voir à ce sujet Maurizio COHEN et Marie-Françoise PUSSART, *À Bruxelles, près de chez nous. L'architecture dans les contrats de quartier*, Bruxelles, ministère de la Région de Bruxelles-Capitale, direction de la Rénovation urbaine, 2007.

8. Voir Ateliers Lion Architectes Urbanistes et MSA, *Schéma directeur zone Levier n° 6 Botanique*, novembre 2006 (consultable à l'adresse <http://www.cae-rac.be>).

Dans le chapitre III, Benoît Moritz, le principal auteur du schéma directeur «Botanique», en résume la teneur.

9. *Ibid.*, p. 5 et suiv.

10. *Ibid.*, p. 7.

11. *Id.*

12. Nous nous fondons ici sur l'entretien réalisé avec Benoît Moritz aux FUSL à l'automne 2006 dans le cadre des activités du Groep Levier et sur son intervention à BRXL-BRAVO à La Cambre en mars 2007, dans laquelle il a plus précisément évoqué les trois «phases» qui marquent l'histoire récente de l'urbanisme bruxellois : celle d'abord de l'urbanisme «technocratique», celle ensuite de l'urbanisme «consultatif», et la dernière, ouverte en quelque sorte avec le concours «Flagey» en 2005 et, en 2006, avec les SD «Botanique» et «Tour et Taxis» et le concours «Rogier», celle de l'urbanisme «participatif», où il s'agirait non seulement d'«informer» et de «consulter», mais encore de «se concerter» et même de «coproduire». Cette idée, systématisée sous la notion de «deuxième tournant», en référence au (premier) tournant dégagé par Jacques ARON (*Le Tournant de l'urbanisme bruxellois 1958-1978*, Bruxelles, Fondation Joseph Jacquemotte, 1978), a été développée et étudiée par la suite, notamment lors du colloque «Le deuxième tournant de l'urbanisme bruxellois?» organisé à Bruxelles le 13 juin 2008 par l'UAB Brussels Platform.

13. Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale, Avis de marché n° 8400, *Bulletin des adjudications*, 24 juin 2005, p. 8342-8346 (voir aussi le chapitre II).

14. Voir ministère de la Région de Bruxelles-Capitale, AATL, service Planification, *Cahier spécial des charges relatif à l'élaboration du schéma directeur de la zone levier n° 6 «Botanique»*.

15. Michel DELNOY, «Définition, notion de base, raison d'être et sources juridiques des procédures de participation du public» in Benoît JADOT, *La Participation du public au processus de décision en matière d'environnement et d'urbanisme*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 7-28.

16. Voir, par exemple, l'article Loïc BLONDIAUX qui dénonce cette posture cynique : «Prendre au sérieux l'idéal

délibératif : un programme de recherche», *Revue suisse de science politique*, 2004, vol X, n° 4, p 158-169

17. Jacques DONZELOT et Renaud EPSTEIN, « Démocratie et participation : l'exemple de la rénovation urbaine », *Esprit*, juillet 2006, p. 5-34

18 Sherry ARNSTEIN, « A Ladder of Citizen Participation », *Journal of American Institute of Planners*, vol XXXV, n° 4, juillet 1969, p 216-224

19 Jacques DONZELOT et Renaud EPSTEIN, « Démocratie et participation », *loc cit*, p 7

20 Kathrin BRAUN et Suzanne SCHULTZ, « Pure Publics and Embodied Expertise: Participatory Governance Arrangements in the Area of Human Genetics », *ECPR General Conference*, Pise, septembre 2007

21 Parmi les classiques de la pensée politique, on considère habituellement John Stuart Mill et Carole Pateman comme les principaux représentants de ce courant

22 Jon ELSTER, « The Market and the Forum: Three Varieties of Political Theories » in James BOHMAN et William REGH (s l d), *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*, Cambridge, MIT Press, 1997, p 3

23 Loïc BLONDIAUX et Yves SINTOMER, « L'impératif délibératif », *Politix*, n° 57, 2002, p. 17-35

24 Alban BOUVIER, « Démocratie délibérative, démocratie débattante, démocratie participative », *Revue européenne des sciences sociales*, vol XLV, n° 136, 2007, p 5

25 Joshua COHEN cité in Jürgen HABERMAS, *Droit et démocratie Entre faits et normes*, trad Rainer Rochlitz et Christian Bouchindhomme, Paris, Gallimard, 1997, p 330

26 Alban BOUVIER, « Démocratie délibérative, démocratie débattante, démocratie participative », *loc. cit*, p. 5-34

27 Voir Olivier PAYE, « La gouvernance : d'une notion polysémique à un concept politologique », *Études internationales*, vol XXXVI, n° 1, mars 2005, p 13-40

28 Voir récemment Corinne GOBIN, « Gouvernance » in Patrice DURAND (s.l.d.), *Les Nouveaux Mots du*

pouvoir Abécédaire critique, Bruxelles, Aden, 2007, p 262-267

29 Claudette LAFAYE, « Gouvernance et démocratie : quelles reconfigurations ? » in Caroline ANDREW et LINDA CARDINAL (s l d), *La Démocratie à l'épreuve de la gouvernance*, Ottawa, Presses de l'Université d'Ottawa, 2001. Sur ce sujet, voir également différents travaux de Yannis PAPADOULOS, dont « Is "Governance" a Form of "Deliberative Democracy" ? », *ECPR Joint Session of Workshops*, Turin, 22-27 mars 2002.

30 Loïc BLONDIAUX, « La délibération, norme de l'action publique contemporaine ? », *Projet*, n° 268, hiver 2001-2002, p 86

31 Loïc BLONDIAUX et Yves SINTOMER, « L'impératif délibératif », *loc cit*, p. 29

32. Habermas 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 » (Jürgen HABERMAS, *Droit et démocratie*, *op cit*, p 332)

33 Voir aussi le chapitre VI consacré à la « controverse » majeure portant sur « la tour et la dalle » et aux enjeux de sa figuration

34. Pour la narration détaillée des différents épisodes de l'élaboration du schéma directeur dans son volet public, nous renvoyons le lecteur au chapitre précédent

35. Voir le chapitre I pour le rôle historique de contestation de l'ARAU par rapport à la Cité administrative

36 Voir le chapitre I

37 Voir, par exemple, le numéro de *Politix* consacré à cette question : *Politix*, vol XIX, n° 75, « Dispositifs participatifs », 2006

38 Voir le chapitre I pour la localisation.

39 Cet exemple n'est pas isolé. D'autres commissions de concertation concernant la CAÉ se sont tenues depuis septembre 2006, concernant la rénovation et la réaffectation des bâtiments D et F cette fois. Là aussi, les demandes de permis d'urbanisme ont été introduites dès 2006, soit près de trois ans après l'acquisition

Concernant le bâtiment C, le permis a d'ores et déjà été refusé. Concernant les bâtiments D et F, l'étude d'incidence est en cours au moment où nous écrivons (avril 2008), laquelle devrait tenir compte des propositions et principes du schéma directeur. C'est du moins ce qu'a suggéré l'archevêque de l'urbanisme de la Ville de Bruxelles, Christian Ceux, lors de la 39^e École urbaine de l'ARAU en mars 2008

40. Cet instrument d'action publique, non contraignant, a certes trouvé une consolidation sous la forme d'un arrêté gouvernemental en juin 2007. Celui-ci doit être suivi d'un plan particulier d'affectation du sol qu'il incombe à la Ville de Bruxelles de réaliser et qui transformerait en contraintes les propositions du schéma directeur. Le problème, on l'aura compris, réside bel et bien dans le télescopage de procédures — schéma directeur et PPAS d'un côté, demandes de permis de l'autre — aux temporalités distinctes — les demandes de permis ont été introduites antérieurement à la finalisation du schéma directeur, les étapes de leur examen sont moins longues que l'élaboration d'un PPAS, etc

41. Le caractère prospectif et politique d'un tel outil interroge aussi les spécialistes quant à sa portée. Est-il, par exemple, opposable à des particuliers ? Cette question n'est pas aussi théorique qu'elle y paraît. Pâques note ainsi qu'en Flandre, le droit identifie les sujets de droits auxquels sont opposables les parties obligatoires des schémas et que « ces dispositions ne s'appliquent (donc) pas directement aux particuliers et ne régissent pas la délivrance des permis de bâtir, de lotir, les certificats et le renseignement d'urbanisme » (Bernard PÂQUES, *Aménagement du territoire : planification*, *op. cit.*, p 10)

42 AATL, *Rapport annuel 2006* (consultable sur http://www.bruxelles-irisnet.be/fr/region/region_de_bruxelles-capitale/ministere_de_la_region_de_bruxelles-capitale/competences_et_organisation/amenagement_du_territoire_et_logement.shtml)

43 Bernard PÂQUES, *Aménagement du territoire : planification*, *op. cit.*, p. 7-10

44 Charles-Albert MORAND, *Le Droit néo-moderne des politiques publiques*, Paris, LGDJ, « Droit et société », vol XXVI, 1999, p 189

45 *Ibid*, p. 16

46 Yannis PAPADOPOULOS, « Cooperative Forms of Governance: Problems of Democratic Accountability in Complex Environments », *European Journal of Political Research*, n° 42, 2003, p 473-501.

47 Liesbet HOOGE et Gary MARKS, *Multi-level Governance and European Integration*, Lanham, Rowman and Littlefield, 2001

48. Selon la définition classique du terme, qu'on trouve, par exemple, dans Philippe SCHMITTER et Gerhard LEHM-BRUCH (s l d), *Trends Toward Corporatist Intermediation*, Londres, Sage Publications, 1979.

49 Voir au chapitre premier le rôle de ce collectif

50 Archon FUNG et Erik Olin WRIGHT, « Le contre-pouvoir dans la démocratie participative et délibérative », trad Marc Saint-Upéry, in Marie-Hélène BACQUÉ, Henri REY et Yves SINTOMER, *Gestion de proximité et démocratie participative Une perspective comparative*, Paris, La Découverte, 2005, p. 49-80

51 Il semble que les divers collectifs qui, en 2003-2004, s'étaient mobilisés pour le site, motivés par les enjeux extra-locaux qu'il représentait (son architecture, sa place dans la ville...) et non par un intérêt direct, soient partis vers d'autres combats après le rejet, par les propriétaires, de leur demande d'occupation précaire des lieux. La confiance de ces collectifs envers MSA et le BRAL, qui leur étaient proches, peut aussi expliquer pour partie leur démobilisation.