

ESPACES URBAINS, ESPACES ATTRACTIFS, ESPACE(S) PUBLIC(S)
SUR LES INTERDÉPENDANCES ENTRE ACTEURS ET LES PROCESSUS DE CONSTRUCTION D'ESPACES
DANS LES PROCÉDURES D'ÉLABORATION DES SCHÉMAS DIRECTEURS À BRUXELLES

Florence Delmotte et Ludivine Damay

Résumé

Cette communication propose d'examiner sur un mode inductif les différentes manières dont se pose la question de l'espace à travers les enjeux portés par un instrument d'action publique récemment expérimenté à Bruxelles dans le domaine de l'aménagement du territoire : le « schéma directeur ». Fondée sur l'étude des textes officiels et des discours politiques, et sur l'observation des procédures d'élaboration de trois projets de développement urbain au moyen du nouvel outil, cette réflexion s'appuie aussi sur les fondamentaux de la sociologie historique d'Elias, qui invite à considérer l'espace sous l'angle des relations et des processus sociaux qui le construisent. Partant de là, nous tenterons d'interroger comment il est imparti à des acteurs interdépendants de définir un nouveau type d'espace régional (la « zone levier ») ; de le rendre « attractif » ; et de contribuer à la construction d'un espace public régional au sein duquel s'élaborerait, sur un mode « participatif », une nouvelle manière de concevoir la ville et le développement urbain.

Abstract

This paper deals with the spatial issues of a new public policy tool which was recently implemented in urban planning in Brussels : the “*schéma directeur*” (or “structure plan”). Based on the analysis of official texts and political speeches analysis and on the empirical observation of the procedures, our reflection also starts from the main theoretical intuitions developed by the sociologist Norbert Elias. The author suggests to give prime importance to social relations and processes. In this perspective, we try to question how some interdependent groups are supposed to define a new kind of regional area (called “zone levier”); to make it more “attractive”; and to contribute to improve participatory democracy in urban policies.

Dans ce qui suit, nous proposons d'examiner les différentes manières dont se pose la question de l'espace à travers les principaux enjeux portés par un instrument d'action publique récemment expérimenté à Bruxelles dans le domaine de l'aménagement du territoire et du développement urbain : le « schéma directeur ». Brièvement, on peut dire que selon ses concepteurs, le nouveau dispositif vise à transformer un certain type d'espace urbain d'intérêt régional appelé « zone levier » en répondant aux préoccupations et aux attentes des multiples acteurs publics et privés et de manière à rendre cet espace « attractif » pour de futurs habitants et investisseurs. Pour interroger cette ambition, nous nous appuyons ici sur l'étude des documents officiels où se trouvent posés les principes du nouvel outil¹, sur l'analyse des discours politiques ayant accompagné ses premières mises en œuvre, mais aussi sur le travail collectif d'observation et d'entretien réalisé autour des procédures d'élaboration de plusieurs projets urbains au moyen dudit schéma directeur². Pour inductive qu'elle soit, cette réflexion portant sur les dimensions spatiales d'un objet éminemment empirique n'en est pas moins orientée, à l'origine, par les fondamentaux d'une sociologie parfois qualifiée de constructiviste avant la lettre (Corcuff, 1995), celle de Norbert Elias (1897-1990). Dans un premier temps, nous rendrons donc compte brièvement des présupposés que l'approche éliassienne nourrit selon nous dans le cadre d'un questionnement sur l'espace. Nous tenterons par la suite de montrer qu'à travers le « schéma directeur », il est imparti à des acteurs de définir un nouveau type d'espace régional (la « zone levier ») ; de le rendre « attractif » ; et de contribuer à la construction d'un espace public régional au sein duquel s'élaborerait, sur un mode « participatif », une nouvelle manière de concevoir la ville et le développement urbain à Bruxelles. L'on soulignera pour finir que ces différentes « fabriques » d'espaces ne sont pas nécessairement portées par les mêmes acteurs et peuvent entrer en concurrence.

1. LA SOCIOLOGIE HISTORIQUE D'ELIAS : UNE PISTE POUR PENSER L'ESPACE EN TERMES DE RELATIONS ET DE PROCESSUS

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 *Procès de civilisation* (Elias, 1973 et 1975) choisisse, dans son œuvre majeure, d'étudier l'évolution des mœurs et des structures de pouvoir en « Occident » n'y change rien. Il s'agit en effet d'une aire géographique en extension continue depuis la période considérée par Elias comme une charnière (la fin du Moyen Âge et le début de la Modernité).

Dans l'ensemble de l'œuvre, la « configuration » et le « réseau » – termes employés par Elias 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 par contre aux « chaînes d'interdépendance » reliant les individus et les groupes qu'ils forment et qui constituent la

¹ En 2002, c'est le *Plan régional de développement* (Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale, <http://www.prd.irisnet.be>), texte à valeur indicative, par opposition au Plan régional d'affectation du sol (PRAS, à valeur réglementaire), qui crée sur papier le nouveau dispositif et le définit longuement de manière indirecte à travers son objet propre – les zones leviers (pour le développement régional) – et, plus implicitement, à travers ses caractères ou objectifs propres en tant qu'instrument d'action publique. Le PRD identifie quatorze zones leviers (pour le développement régional). Dans chaque cas, le schéma directeur en tant qu'outil à portée indicative doit permettre d'optimiser l'usage des instruments existants, de forger un consensus entre les acteurs concernés, et donc de concevoir un programme de développement plus intégré et plus opérationnel.

² Cette recherche collective, menée par des chercheurs en différentes disciplines et en collaboration avec des architectes-urbanistes, a donné lieu à un ouvrage à paraître en 2008 : *La Cité administrative de l'État. Schémas directeurs et action publique à Bruxelles* (sous la direction de Florence Delmotte et Michel Hubert), *Les Cahiers de La Cambre Architecture*, n°8, Bruxelles, La Lettre Volée. Les analyses proposées dans ce livre se fondent pour partie sur le travail de terrain réalisé sur quatre zones leviers pour lesquels un schéma directeur a déjà été élaboré ou est en cours d'élaboration : « Botanique » (ou « Cité administrative de l'État ») ; « Tour & Taxis » ; « Gare de l'Ouest » et « Europe » (ou « Quartier européen»). Nous n'évoquerons ici que les trois premiers cas.

trame des configurations ou réseaux (Elias, 1991a). Ceux-ci reposeraient dès lors toujours sur des équilibres de tension instables, en constante mutation, fût-elle très lente, y compris donc lorsque les réseaux semblent se cristalliser pour un long moment en villes ou en États. C'est d'ailleurs pourquoi ces derniers ne sont pas appréhendés à l'aune de la notion 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 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 de l'espace, ou de l'espace social, est chez Elias résolument relationnelle, c'est-à-dire pour lui « processuelle », puisque ce sont les individus reliés qui font l'espace. Or le propre de l'homme 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). Cela implique que, pour le sociologue, tout espace humain est un construit social *et* historique. Dans sa thèse en philosophie, Elias entendait d'ailleurs récuser ainsi les *a priori* kantien de l'expérience, légués par la physique newtonienne : le temps et l'espace. Plus exactement, il lui importait de montrer 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, d'une histoire longue. 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, on le sait, ne se borne pas à étudier ensemble et dans le temps long de l'histoire – et à nous inviter avec force à le faire ! – l'évolution des structures mentales et psychiques et celle des structures sociales et politiques (Heinich, 1997). Elle suggère aussi avec autant de force que cette évolution, bien que « non planifiée », serait 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 qu'ils forment (Elias, 1975). Ainsi, selon Elias, l'humanité est-elle vouée à se rassembler dans des « unités de survie » de plus en plus englobantes, qui dépassent de bien loin, et depuis longtemps déjà, les frontières de l'État-nation (Elias, 1991b). 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 » (1991a). En deux mots, 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 d'individus qui en étaient jusque-là privés. Et elle naît d'une « inéluctable » progression des interdépendances, induisant à un certain moment une rupture dans l'équilibre des forces, entre les « possédants » et les « travailleurs » et/ou entre les « gouvernants » et les « gouvernés ». En ce sens, la démocratisation est le plus souvent « fonctionnelle » avant de se traduire dans des « institutions » considérées comme « démocratiques ». Au début du XX^e siècle, le suffrage universel et, plus largement, l'extension et l'approfondissement de la citoyenneté civile, politique et sociale apparaissent alors non comme les causes mais plutôt comme les effets de la démocratisation politique des sociétés occidentales. Ce qui explique celle-ci, ce n'est donc pas l'émergence d'institutions démocratiques ou plus démocratiques, mais la rupture de l'équilibre des forces existant jusque-là entre « gouvernants » et « gouvernés » comme d'ailleurs, avant cela, entre « possédants » et « travailleurs », longuement travaillée par la progression des interdépendances entre ces groupes. On peut aujourd'hui se demander, partant de là, dans

quelle mesure un processus analogue est, dans certaines matières et à certains niveaux, en train de se produire entre acteurs politiques et « publics » politiques.

2. LES ENJEUX LIÉS À LA PRODUCTION D'ESPACES DANS LES SCHÉMAS DIRECTEURS BRUXELLOIS

Notre objet de recherche a peu à voir de prime abord avec une « théorie de la civilisation » puisqu'il concerne, plus prosaïquement, des projets d'aménagement du territoire urbain 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 d'un lointain passé, ont conçu le dispositif, le mettent en œuvre, l'investissent, le désertent ou le détournent. L'espace comme construit relationnel et historique, telle est la première proposition qu'une sociologie comme celle 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 d'action publique étudié, 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 – comme relevant d'une évolution des interdépendances entre acteurs. L'on peut ajouter que la piste éliassienne se révèle pertinente parmi d'autres dans ce cas précis pour deux raisons additionnelles au moins.

Premièrement, l'outil « schéma directeur » sur lequel on travaille est d'emblée conçu comme se reliant à l'urbanisme de projet ou encore à la planologie à valeur indicative, c'est-à-dire comme un processus³, quelque chose qui s'installe et existe dans le temps, se découpe en phases et dont le produit, toujours provisoire, n'est là que pour guider, orienter d'autres projets futurs envisagés de manière globale, intégrés 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 temps.

Deuxièmement, au-delà du « flou » (on y reviendra) 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 implicitement. C'est même à ces acteurs, appartenant souvent à plusieurs réseaux (politiques, professionnels, associatifs, militants) plus ou moins interconnectés, qu'il appartient de définir, en principe ensemble et de manière « concertée », les grandes lignes du réaménagement d'une zone « levier », mais encore, en principe, les limites ou le périmètre de celle-ci, qui n'est

³ Comme le rappelle Bertrand Pâques (2005), la notion de « schéma » (« à valeur indicative ») émerge en Belgique dans le courant des années 1980, dans le cadre d'initiatives qui sont d'abord communales, et s'oppose à la notion de « plan » (à valeur « réglementaire »), dont elle vise à remédier à certains défauts – en particulier leur manque de souplesse, et partant leur 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 ».

qu'indicatif dans le *Plan régional de développement*.

2.1. 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 théoriquement en jeu dans la procédure d'élaboration d'un schéma directeur. C'est aussi la délimitation précise d'une zone levier et la définition de ses liens à ce qui l'entoure, en termes de mobilité, d'espaces verts, de transports publics, du point de vue de l'économie générale de la Région bruxelloise. Dans les textes, cette limite est délibérément floue : supposée servir la continuité régionale, la zone levier se caractérise bien plus, en théorie toujours, par son ouverture que par ses frontières – laissant pendante la question de l'identification à l'espace, et rendant peut-être plus difficile l'implication ultérieure des populations avoisinantes dans les projets concernés. Dans le premier cas concret étudié, celui du schéma directeur pour la zone levier « Botanique », le projet final élaboré en 2006 et approuvé par le gouvernement en 2007 porte par ailleurs sur un périmètre bien inférieur à celui initialement visé dans les textes. 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.

Via la procédure d'élaboration d'un schéma directeur, ce sont donc bien des acteurs qui délimitent l'espace ouvert de la zone levier, certes en s'appuyant sur des indications (celles du *Plan régional de développement*) déjà données, mais sans y être tenus. Ils sont habilités à définir des périmètres, 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, tel le *Plan régional d'affectation du sol*, déjà évoqué. Cela étant, ces contraintes – tel 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, de l'avis de tous (sauf, parfois, des promoteurs immobiliers !). La définition de l'espace – à commencer par sa délimitation – dépend donc clairement des 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) sur lesquelles se construisent les compromis.

La définition de ces acteurs est, elle aussi, *a priori* ouverte même s'ils disposent bien évidemment de « marges de manœuvre » différenciées. Non pas tellement de droit (les contraintes légales préexistantes s'imposent de manière générale à tous, y compris aux pouvoirs publics) mais surtout de fait. De fait, un certain nombre des grandes réserves foncières régionales ont déjà, pour des raisons financières et d'équilibre de budget à court terme, été vendues au privé. Les pouvoirs publics n'en ont donc plus la maîtrise de ce point de vue, et ils sont obligés de composer avec les nouveaux propriétaires. De fait également, les modalités de la mise en œuvre d'un processus de concertation entre les acteurs ou parties concernées (en tout premier lieu les autorités régionales et communales et les éventuels promoteurs privés) sont sensiblement différentes dans chaque cas. En outre, la procédure peut impliquer, mais elle ne doit pas nécessairement le faire à l'origine, la consultation voire la participation des citoyens, ou des habitants. On y reviendra.

2.2. Construire un espace attractif sur la concertation

Ces projets, on l'a dit, on pour finalité ultime de rendre la ville ou l'espace régional dans son ensemble plus « attractif », surtout du point de vue résidentiel, dans le cadre d'une compétition accrue entre les territoires. Le nouveau dispositif naît en effet dans le sillage de la création de la « Région » bruxelloise, entité fédérée à compétence territoriale, qui doit, en vue d'assurer sa survie financière en assumant son autonomie fiscale, lutter contre l'exode, vers la périphérie, des populations à revenus moyens à élevés. La politique du logement représente, en ce sens, l'une de ses premières priorités. Dans ce contexte, l'existence de nombreux « espaces » en friche ou désaffectés représentent 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. Pour la plupart, les zones leviers ne se caractérisent pas seulement par leur haut « potentiel » de développement – en termes de situation, de superficie, de qualité du bâti ou des espaces « vides » eux-mêmes – mais aussi par le fait que les précédents projets de réaffectation ou de développement y ont échoué, faute d'accord entre les parties en présence. D'où la dimension centrale de la concertation dans le nouveau dispositif.

L'idée, désormais, c'est que c'est doublement l'affaire des acteurs 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 »⁴. 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 ou friches considérés ; à celle de la Région de Bruxelles-Capitale, qui doit redevenir « attractive » pour les futurs habitants et investisseurs par rapport aux autres Régions, 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 » dans le *Plan de développement international* de Bruxelles (PDI, 2007), fortement controversé⁵.

En bref, le schéma directeur a, comme outil générique à valeur indicative, vocation à prendre en compte ces différentes échelles (locale, régionale, fédérale voire internationale) et à potentialiser l'usage des autres outils d'action publique préexistants qu'elles impliquent de mobiliser en les coordonnant mieux. Il vise à favoriser un développement urbain plus efficace, plus intégré dans le temps et l'espace. Enfin, il est dit dans le *Plan régional de développement* que les schémas directeurs « (...) ser(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

⁴ Comme dans d'autres politiques, notamment en matière sociale, le territoire est perçu comme un problème, une friche à rénover, un lieu à reconstruire actuellement sources de nuisances, mais aussi comme la voie potentielle de solution pour résoudre, grâce à la concertation des acteurs locaux, des problèmes qui, eux, dépassent largement le cadre local, comme l'objectif d'attractivité d'une région (Voir Genestier, 1999 et Hamzaoui, 2002).

⁵ En particulier, ce plan – qui tient davantage du programme : il n'a pas, lui non plus, de force légale contraignante – nourrit les craintes 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.), à Bruxelles comme ailleurs.

directeurs pour (re)développer une zone levier s'inscrit ainsi clairement dans une approche de type partenarial de l'action publique », où les partenariats public/privé paraissent incontournables, quelle que soit la propriété du foncier (Paye, 2008). 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 'gouvernement' ». On notera, au passage, l'usage d'images ou de métaphores spatiales pour caractériser ce « nouveau » mode d'action publique, qui élargit au minimum le cercle de ceux qui « décident ».

2.3. L'espace public en option

Mais ce n'est pas encore tout. Du point de vue de certains acteurs, le schéma directeur devait aussi permettre de construire un autre type d'espace à partir des zones leviers : un « espace public » pour dire vite, ou des espaces publics, autour des enjeux, des moyens et des finalités de l'aménagement du territoire régional et du développement de Bruxelles. Autrement dit, il ne s'agissait pas seulement, dans l'esprit de l'associatif par exemple et de certains jeunes architectes et urbanistes bruxellois, d'impliquer dans l'élaboration des projets les pouvoirs publics et les administrations de différents niveaux, communal, régional et fédéral et les acteurs privés. Il importait aussi d'y impliquer les citoyens, dans la perspective d'un approfondissement et d'un élargissement de la démocratie « participative », et ce au niveau non seulement local (comme c'est le cas dans d'autres dispositifs régionaux, tels les « contrats de quartier ») mais aussi régional. Suite aux propositions introduites par certaines associations en ce sens, et dans le contexte d'une forte mobilisation sociale sur le dossier « Cité administrative de l'État », le ministre-président de la Région décide donc en 2005, à l'occasion du lancement des premiers schémas directeurs (pour les zones « Botanique », ou « Cité administrative de l'État » et « Tour & Taxis »), de doter le dispositif d'un volet public et participatif. *Via* les projets urbains portant sur ces zones leviers, il entend ainsi 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 régionale de 2004.

Cet objectif, dans le texte de 2002, n'avait rien d'explicite. À l'origine, le *Plan régional de développement* pose que l'action des pouvoirs publics à différents niveaux doit être mieux coordonnée et qu'il convient de développer des partenariats public/privé en vue de construire les « coalitions de développement » qui feraient défaut à Bruxelles. Il suggère certes qu'un schéma directeur, pour être opérationnel alors même qu'il n'a de valeur qu'indicative, doit nécessairement reposer sur un consensus entre les acteurs de premier plan qui doivent en venir, par la « concertation », à un accord authentique et solide. En revanche, le texte prévoit seulement que les habitants soient « consultés » en début et/ou à la fin de la procédure d'élaboration du projet. L'ouverture aux acteurs « de second rang », au(x) public(s), de l'espace de la concertation, de la délibération ou de la décision est, autrement dit, « optionnelle ».

Les deux objectifs – celui d'une meilleure « gouvernance », pour dire vite, et celui d'une « participation » renforcée des citoyens au « projet de ville » bruxellois – n'ont jusqu'ici pas été pleinement rencontrés (voir Damay et Delmotte, 2008). Quand elle a eu lieu, la concertation prévue entre les acteurs publics et les promoteurs n'a pas véritablement débouché sur un consensus. Pour preuve, dans deux des cas étudiés – le schéma directeur

pour la zone levier « Botanique » et celui pour la zone levier « Tour & Taxis » – les propriétaires privés des sites ont introduit, dès avant la fin de 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. Quant à la « participation citoyenne », si elle a bien été organisée conjointement par l'associatif et le bureau d'études en charge dans les 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. Raison pour laquelle certains acteurs – au premier rang desquels les responsables politiques – ont pu célébrer une participation citoyenne qui, au sens du modèle délibératif, n'a tout simplement pas eu lieu. 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, plus anciennes ou plus contestataires.

Bien sûr, l'histoire, sur ce plan comme sur les autres, de chaque schéma directeur diffère. Au-delà des différences objectives entre les zones concernées, le flou qui caractérise la définition générique de l'instrument délègue de fait la conception, la mise en œuvre, la définition des attendus et des limites du volet « participatif » aux acteurs concrètement impliqués dans chaque cas. Or si les représentants des autorités régionales sont toujours présents, les communes, le bureau d'études, l'association conventionnée pour jouer le rôle de médiateur et pour organiser la « consultation des habitants », le cas échéant, ne sont pas toujours les mêmes, de même que diffèrent les relations entretenues entre ces acteurs. Il en résulte que la « participation », centrale dans les discours tenus, tant *a priori* qu'*a posteriori*, à propos des mérites du nouvel instrument, ne s'est pas déroulée selon les mêmes modalités dans chaque cas.

Cela étant, elle s'est dans chaque cas confrontée à des défis pour partie similaires, qui ont trait à la difficulté de construire un espace public « d'en haut », qui plus est quand les acteurs « de premier plan » n'apparaissent pas également désireux de s'y essayer. 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 l'associatif en ce sens. Un des problèmes étant probablement ici la réduction ou la fragmentation du « public » à des publics cibles strictement locaux, souvent réduits aux « simples habitants » des abords de chaque zone. La participation des citoyens s'est, dans les procédures observées, 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. Soit une tâche dont la réalisation ne dépend pas d'abord, à l'heure qu'il est, des experts ou des associations, mais bien des autorités publiques et des élus politiques – de même que le dernier mot sur le projet final leur reviendrait, comme le répètent ces trois acteurs à l'envi.

2.4. Un exemple de « mini-public » ?

Cela étant, le travail d'observation et d'entretien réalisé sur trois procédures d'élaboration d'un schéma directeur suggère bien, à des degrés divers, l'existence de « mini-publics » potentiels ou embryonnaires aux marges du dispositif. Comme si du flou naissait de l'espace pour les habitants et leurs voix. En particulier dans le cas « Gare de l'Ouest », celui où le volet participatif ou public a été le moins organisé et le plus chaotique (voir Berger *et*

al., 2008). 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, le bureau d'étude en charge du schéma directeur « Gare de l'Ouest » ne se distingue pas, contrairement au bureau désigné dans les deux autres cas, par sa méthodologie participative et l'association conventionnée pour organiser la « consultation des habitants » avait délibérément choisi de ne pas en définir les modalités *a priori*. Au-delà, l'avenir de la zone semble plus qu'incertain. En dehors du pôle de mobilité « multimodal » (train, métro, futur RER) qu'elle représente, la friche compte bien peu d'atouts. Elle est toujours propriété de la SNCB Holding (société nationale de chemin de fer), qui ne se décide pas à vendre. On cherche en vain les futurs investisseurs potentiels, de toute façon, manifestement peu désireux 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 que, dans le cadre de notre étude, nous avons pu assister aux débats les plus nourris, et recueillir les paroles les plus stimulantes pour notre propos, en ce qu'elle expriment bien des conceptions différenciées de l'espace. Dans les réunions auxquelles nous avons assisté, les « habitants » opposent ainsi clairement des « valeurs d'usage » aux « valeurs d'échange » (Lefebvre, 1974) qui 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 », 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 vouloir récolter –, les membres de ce « mini-public » (Dahl, 1989 ; Fung, 2003) soulignent l'insuffisance des espaces verts prévus par le projet, mettent en cause, chiffres à l'appui, la pertinence de construire du logement quand l'espace, déjà, fait selon eux défaut. Ils se confrontent sur le type de mobilité à privilégier. Les métaphores utilisées sont elles aussi éloquents. Par exemple lorsqu'ils s'interrogent sur la possibilité de réduire ou d'aménager le « désert de béton » que constituent les installations, sur le site, de la société de transports bruxellois. 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 » aujourd'hui que constituent les voies de chemin de fer et que viendrait selon eux renforcer un « mur anti-bruit ». 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.

Certes, il ne s'agit pas à proprement parler d'un lieu « de délibération »⁶. Car à l'issue des réunions publiques et autres « discussions avec les habitants », ou « entre habitants », on ne décide rien. Les voix exprimées ne pèsent pas lourd sur la définition du projet. Et, plus loin, la réalisation future de celui-ci semble encore bien hypothétique. Mais si l'espace 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.

⁶ Au sens de Habermas, du moins, 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 » (Habermas, 1997, p. 332.)

Conclusion

Les différents processus de construction d'espaces en jeu dans les schémas directeurs bruxellois ne sont pas, on l'a dit, forcément portés par les mêmes acteurs. À maints égards, ils apparaissent également entrer en tension. La construction d'espaces « attractifs » qui constituerait autant de « leviers » pour le développement de Bruxelles ne s'accommode 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 sont loin de renvoyer à des groupes homogènes. Cela étant, ils semblent peu enclins à appréhender les espaces urbains en termes d'attractivité, ou à donner à la notion de « développement » un contenu proche voire seulement conciliable avec celui qui sous-tend les discours et les pratiques des acteurs publics et des investisseurs privés.

Ces deux derniers groupes non plus ne sont bien sûr pas homogènes et, surtout, ils se trouvent en conflit sur bien des enjeux du développement urbain et sur ses modalités mêmes. Pour des raisons diverses, ils sont, cependant, de plus en plus étroitement interdépendants du point de vue fonctionnel, pour reprendre les termes d'Elias. C'est notamment ce qu'attestent la création d'un dispositif tel le schéma directeur, ses premières mises en œuvre et son bilan mitigé. Chose rare en Région bruxelloise, les pouvoirs publics (régionaux et communaux) sont parvenus à se concerter et à défendre une vision commune du réaménagement de certaines zones prioritaires. Le cas échéant, 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 ».

Dans le dispositif étudié, ni dans les textes, ni dans les faits, la voix des citoyens, des habitants ou encore du « public » ne semble, à l'inverse, peser très lourd. La « participation » est certes omniprésente dans les discours, et dans le leitmotiv politique de « ne pas répéter les erreurs du passé » à Bruxelles, où le souvenir des « luttes urbaines » des décennies d'après-guerre est vivace. Mais à part cet héritage, et les revendications portées par certains nouveaux acteurs de la ville, rien n'imposait son institutionnalisation timide à propos du développement des zones leviers par le biais d'un dispositif hésitant. Au delà des espaces institutionnalisés, il se construit toutefois des espaces publics, partiels et locaux, dans lesquels se font entendre des paroles citoyennes sur le devenir de Bruxelles.

- BIBLIOGRAPHIE -

- Berger M., Delmotte F., Deneff J., Touzri A. (2008, à paraître), Voies et voix de la Gare de l'Ouest, in *La Cité administrative de l'État. Schémas directeurs et action publique à Bruxelles* (sous la direction de Florence Delmotte et Michel Hubert), *Les Cahiers de La Cambre Architecture*, n°8, Bruxelles, La Lettre Volée.
- Corcuff P. (1995), *Les nouvelles sociologies*, Nathan, Paris.
- Dahl R. (1989), *Democracy and its Critics*, Yale University Press.
- Damay L. et Delmotte F. (2008, à paraître), « Une expérience bruxelloise entre gouvernance et participation », in *La Cité administrative de l'État. Schémas directeurs et action publique à Bruxelles*, op. cit.
- Elias N. (1973), *La civilisation des mœurs* (1939), trad., Calmann-Lévy, Paris.
- Elias N. (1975), *La dynamique de l'Occident* (1939), trad., Calmann-Lévy, Paris.
- Elias N. (1991a), *Qu'est-ce que la sociologie ?* (1970), trad., Éditions de l'Aube, La Tour d'Aigues.
- Elias N. (1991b), « Les transformations de l'équilibre 'nous-je' » (1987), in *La société des individus*, trad., Fayard, Paris.
- Fung A. (2003), « Survey article : Recipes for Public Spheres. Eight Institutional Design Choices and Their Consequences », *The Journal of Political Philosophy*, vol. 11, n°3, p. 338-367.
- Genestier P. (1999), « Le sortilège du quartier : quand le lieu est censé faire le lien », *Annales de la recherche urbaine*, n°82, p.142-153.
- Habermas J. (1997), *Droit et démocratie*, trad., Gallimard, Paris.
- Hamzaoui M. (2002), *Le travail social territorialisé*, Éditions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles.
- Heinich N. (1997), *La sociologie de Norbert Elias*, La Découverte, Paris.
- Pâques B. (2005), *Aménagement du territoire : Planification*, Facultés universitaires Saint-Louis, Bruxelles.
- Paye O. (2008), « Le schéma directeur, un nouvel instrument régional d'action publique », in *La Cité administrative de l'État. Schémas directeurs et action publique à Bruxelles*, op. cit.