



## Actes du colloque international sur le devenir des villes

---

*19 & 20 / 11 / 2007 - Bruxelles*



**ADT  
ATO.**

Ce Cahier est édité par

**l'Agence de Développement Territorial (ADT)**

Rue Royale 2-4, 1000 Bruxelles

T +32 (0)2 563 63 00 F +32 (0)2 563 63 20

Cet ouvrage est réalisé par l'ADT en collaboration avec l'Agence Alter.



Le Colloque « Demain la Ville » a été organisé par l'Agence de Développement Territorial (anciennement Secrétariat régional au développement urbain), à l'initiative du Ministre-Président de la Région de Bruxelles-Capitale.

Dépôt légal : D/2009/10.645/2

Éditeur responsable :

Luc Maufroy, Rue Royale 2-4, 1000 Bruxelles

# Sommaire

---

<b>Préface</b> .....	5
<b>Remerciements</b> .....	8
 <b>Séance plénière [ouverture]</b> .....	11
Demain la Ville, Introduction au colloque sur le devenir des villes .....	13
Marie-Laure ROGEMANS	
Vers une nouvelle politique de la ville à Bruxelles. ....	17
Charles PICQUÉ	
Les territoires et les politiques publiques au prisme de la complexité : quelques éléments de réflexion .....	21
Pascal ROGGERO	
 <b>Atelier 1: La mixité urbaine et la cohérence territoriale</b> .....	37
Présentation des groupes de travail de l'atelier. ....	38
Nicolas JOSCHKO	
Groupe de travail 1.1: Mixité ! Oui, mais quelle mixité ? .....	41
Jacques DONZELOT	
Groupe de travail 1.2: De l'observation territoriale au développement de projets. ....	51
Alessandro BALDUCCI	
Groupe de travail 1.3: Gouvernance participative: le défi des processus de création de politiques pluralistes .....	61
Artur da ROSA PIRES	
Conclusions de l'atelier 1 <i>La mixité urbaine et la cohérence territoriale</i> .....	69
 <b>Atelier 2: La discrimination territoriale</b> .....	77
Présentation des groupes de travail de l'atelier. ....	78
Joachim DECLERCK	
Groupe de travail 2.1: Intelligence territoriale, pour un territoire apprenant. ....	83
Philippe HERBAUX	

Groupe de travail 2.2: Entre démocratie et maîtrise des politiques: le management des échanges dans des régions métropolitaines. ....	93
Frank HENDRIKS	
Groupe de travail 2.3: Des projets urbains de qualité: solutions spécifiques versus génériques. ....	105
Josep ACEBILLO	
Conclusions de l'atelier 2 <i>La discrimination territoriale</i> . ....	119
<b>Atelier 3: Les projets urbains structurants</b> .....	129
Présentation des groupes de travail de l'atelier. ....	130
Marc SAUVEZ	
Groupe de travail 3.1: L'enjeu de l'innovation sociétale et de la communication dans les projets urbains structurants. ....	135
Joël GAYET	
Groupe de travail 3.2: Innovation et gestion durable .....	147
Yvonne RYDIN	
Groupe de travail 3.3: La valeur ajoutée d'une Agence d'urbanisme dans une opération structurante d'aménagement. ....	157
Christian BRUNNER	
Conclusions de l'atelier 3 <i>Les projets urbains structurants</i> . ....	165
<b>Séance plénière [Clôture]</b> .....	175
Demain la Ville, Introduction au deuxième jour du colloque sur le devenir des villes .....	177
Marie-Laure ROGEMANS	
Reportage des ateliers .....	178
Mia DROESHOUT et Stéphanie MEYER	
Espaces et flux dans l'Europe du 21 <sup>e</sup> siècle. ....	185
Professor Sir Peter HALL	
<b>Liste des participants au Colloque «Demain la ville»</b> .....	197

# Préface

Près de vingt ans après la création de la Région de Bruxelles-Capitale, il était utile de faire le point sur ses politiques urbaines et d'en explorer les pistes d'adaptations nécessaires. Le colloque «Demain la ville» était tourné vers l'apport d'éléments visant à consolider des stratégies urbaines à Bruxelles et a permis de mettre à profit l'opportunité des rencontres nécessaires à la préparation d'un colloque ambitieux en recensant les enjeux auxquels les métropoles urbaines doivent faire face.

Les réactions et commentaires encourageants que nous avons recueillis, tant de la part des participants au nombre de 230, que des médias ou encore des orateurs eux-mêmes, confirmèrent la pertinence des objectifs du colloque. Il est réjouissant de pouvoir confirmer, sans excès, que ce colloque a eu un effet de prise de conscience pour les décideurs de la Région et qu'il a contribué ainsi à l'amorce d'une série de dispositions dynamisantes. Ainsi, la Région a pris la mesure de l'urgence à renforcer sa capacité de préparation, d'impulsion et de coordination des politiques d'aménagement du territoire et d'accompagnement des mutations urbaines mais également d'accroître sa capacité à anticiper, susciter et gérer les projets urbains de qualité et celle à développer des partenariats et des projets à des échelles dépassant la hiérarchie institutionnelle et budgétaire publique.

Pour développer des outils communs permettant aux différents partenaires de gagner en efficacité, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a décidé de créer une structure visant à renforcer la cohérence des politiques de la ville et à dépasser les cloisonnements par grands ministères. Ce rôle de mise en cohérence a été attribué en juillet 2008 au Secrétariat régional pour le développement urbain (Srdu), deve-

nant par là-même l'Agence de développement territorial. L'ADT se positionne comme structure stratégique gouvernementale qui a notamment pour tâche de renforcer la gouvernance dans le cadre des politiques d'aménagement du territoire et de revitalisation urbaine en se profilant comme interface et facilitateur dans le but d'offrir des services aux différents acteurs du développement urbain.

L'année 2008 a donc été une année charnière pour la structure où il a fallu s'atteler tant aux fondements et objectifs à lui donner qu'à sa structuration. Un audit a d'ailleurs été réalisé pour intégrer au mieux les missions de l'ADT par rapport aux autres institutions bruxelloises et établir un projet de structure et d'épanouissement de l'équipe en place et à venir.

La connaissance territoriale et le développement territorial sont les deux axes de travail dans lesquels s'inscrivent les missions de l'ADT. La première mission, déjà dévolue à l'ex-Srdu, vise à développer une connaissance commune du territoire et des outils de développement par tous les acteurs régionaux et locaux (l'observation urbaine et l'évaluation des politiques de la ville). La seconde mission est à créer. Il s'agit d'anticiper, accompagner et coordonner les choix de développement du territoire régional, en concertation avec tous les acteurs régionaux, locaux et autres, et d'opérationnaliser les choix pour les zones stratégiques identifiées dans le «Plan de Développement International».

Pour remplir ces missions, l'ADT a vu son Conseil d'administration s'élargir : il est maintenant composé de représentants du gouvernement régional, de représentants d'administrations régionales et d'organismes para régionaux ainsi que des communes. L'équipe sera, quant à elle,

également étoffée suite à la création du développement territorial par la consolidation du département de la connaissance territoriale et par un renforcement de l'équipe de direction.

L'évolution des derniers mois est donc un véritable challenge et une opportunité pour l'ADT mais ce foisonnement autour de sa création a également eu pour conséquence de devoir reporter la parution des présents actes. Cependant, au vu de la qualité des interventions et des débats, il nous a paru utile de publier les actes de «Demain la ville, colloque international sur le devenir des villes». La qualité des exposés et la richesse des débats et des propos ont gardé une fraîcheur étonnante même s'ils sont marqués ça et là par leur historicité.



Il était enrichissant de confronter le développement de la Région bruxelloise avec le développement d'autres grandes métropoles européennes telles que Londres, Paris, Milan, Barcelone ou encore Marseille. Si les contextes de ces métropoles ne sont pas les mêmes, en revanche les problématiques rencontrées sont souvent similaires et permettent de tirer des enseignements des politiques menées dans d'autres pays et d'envisager comment les adapter aux spécificités bruxelloises. La qualité et la renommée des orateurs choisis, leur expertise en matière d'analyse et leur contribution active dans la construction urbaine des métropoles a largement contribué à la qualité du colloque et nous les en remercions vivement.

Le colloque a privilégié une approche systémique plaçant l'évolution des territoires dans un contexte plus global. Par la prise en compte de l'interaction de l'économie mondiale avec l'évolution socioéconomique locale, le Colloque sur le devenir de la ville a pu mettre en évi-

dence les conséquences majeures de la mondialisation sur la gouvernance territoriale. La mise en contexte du développement territorial a permis de poser le cadre d'analyse pour aborder les nouvelles relations sociales et économiques au sein des territoires, dans un contexte de globalisation, et d'indiquer les équilibres à trouver entre les différentes sphères de décision.



Il ne s'agissait pas seulement de faire état de la question urbaine en général, il convenait également de mettre en évidence des méthodes d'évaluation et de gestion territoriale, mais il fallait avant tout placer celle-ci dans le contexte de la complexité de la gouvernance territoriale. Ainsi Pascal Roggero a fait l'honneur de traiter dans son allocution introductive au Colloque de la pertinence du territoire, comme système complexe et lieu d'échanges.

Cette approche était également présente de manière transversale dans les travaux du colloque. L'articulation des ateliers en groupes de travail a permis de traiter leurs questions spécifiques sous les angles de vue de la pertinence des territoires contemporains et de la pertinence de leur auto-organisation.

Ainsi les groupes de travail ont pris en considération la systémique territoriale complexe dans les différents thèmes traités, que ce soit l'observation et l'analyse des phénomènes urbains et des réseaux, la mutualisation de l'information à l'échelle des territoires et des processus décisionnels, la mise en oeuvre de projets structurants, la qualité et la marque ou la gouvernance participative et institutionnelle.

De la même manière, le colloque se pencha sur les pistes permettant à la fois l'amélioration de la « gouvernance (inter) sectorielle » et l'augmentation de la cohérence de la « gouvernance territoriale », sur la territorialité en tant que levier de dynamique urbaine équitaine.

Enfin le colloque aborda les politiques territoriales et la territorialisation des politiques sous trois angles de vue. Premièrement par l'approche du système d'action complexe appliqué à un territoire comme base d'analyse de la dynamique urbaine : analyser les politiques territorialisées en appliquant le cadre d'analyse de la pensée complexe, telle que développée par Edgar Morin permettant d'indiquer la systémique des processus qui développent des projets communs au sein d'un même territoire et de mettre en évidence les types d'« agencements » informels et formels, ainsi que leur interdépendance. Ensuite en regardant la territorialité et les processus territoriaux en milieu urbain dans l'évolution des rapports socioéconomiques et politiques sous l'angle de l'analyse des nouveaux enjeux sociaux, économiques et politiques pour permettre d'évoluer avec plus d'assurance dans un contexte souvent contradictoire. Il s'agissait surtout de mieux appréhender le rôle des structures urbaines et les positionnements relatifs entre les villes dans la société contemporaine. Enfin, en analysant les conséquences de la complexité des politiques territoriales pour la gouvernance institutionnelle et participative, dans un contexte d'effacement de la hiérarchie entre les pouvoirs en faisant le lien entre l'enjeu de la territorialité dans l'évolution sociétale et l'approche systémique de la complexité territoriale.

La dimension de la gouvernance territoriale fut présente dans les trois ateliers du Colloque sous l'angle de la construction de la participation et des partenariats et celle de l'observation du territoire dans l'atelier 1, la gestion participative et la bonne gouvernance institutionnelle dans l'atelier 2 et la gouvernance dans la construction de projets communs et des conditions de leur durabilité dans l'atelier 3.

La dimension de territorialité de la gouvernance se manifesta dans l'approche des outils d'observation, d'information, de communication et de gestion, la réflexion sur la gouvernance institutionnelle et participative, et enfin par le regard sur les projets urbains innovants et structurants.



Il aurait été vain d'espérer que l'approche systémique des politiques territoriales et de la territorialisation des politiques puissent aboutir en un seul colloque, aussi riche en idées qu'il soit. Aujourd'hui, il reste toujours un long chemin à parcourir pour étudier et développer la foule de propositions méthodologiques, organisationnelles et communicationnelles utiles au développement métropolitain qui s'inscrivent dans le long terme et dont la pertinence se vérifie au fur et à mesure de leur implémentation concrète.

Nous avons cependant pu prendre la mesure des cinq axes de préoccupations majeurs qui se sont dégagés pour les métropoles européennes et la Région de Bruxelles-Capitale en particulier. Celui de la nécessité de développer une méthode d'interprétation pertinente pour le développement des villes européennes au vu des opportunités et des menaces de la mondialisation. Celui de l'indispensable adaptation de la gestion et de la politique urbaine aux exigences de ce contexte globalisé. Celui de la nécessité de disposer d'un bilan des connaissances permettant une meilleure observation de l'espace socioéconomique bruxellois. Celui de l'analyse de la pertinence de la nouvelle pratique dans le domaine de l'aménagement du territoire (les grands projets de structuration, le PDI, l'Agence d'urbanisme). Enfin celui de l'importance d'assurer la qualité urbanistique et architecturale à la lumière des exigences du développement durable.

Tous les experts internationaux l'ont rappelé : la métropole bruxelloise a une situation centrale en Europe et possède des atouts non négligeables (dont la présence de l'Union européenne) qui la positionne de manière concurrentielle par rapport aux autres villes européennes.

Comme l'a énoncé Peter Hall lors de sa conférence de clôture magistrale, les comparaisons historiques et sociogéographiques permettent de dire que Bruxelles, par sa taille, est une ville qui permet d'allier la prospérité économique avec l'amélioration de la qualité de vie.

Pour répondre à ces deux objectifs, il s'agit donc de lancer un nouveau projet de ville, dans lequel la Région doit être le « leader » dans la définition d'une vision globale du développement et dans le lancement de projets répondant à des objectifs reconnus par les forces vives, et cela dans l'intérêt de tous les Bruxellois.

Ainsi la « semaine de la ville » a rappelé l'importance des politiques de la ville par la mise en oeuvre d'outils performants (Contrats de quartier,...) qui assurent une certaine qualité de vie dans les quartiers, tout en rappelant que les situations socioéconomiques des habitants restaient problématiques.

Elle a également souligné l'importance de planifier le développement international pour améliorer le positionnement de Bruxelles dans le contexte de concurrence entre villes. La nécessité de développer des coopérations renforcées avec les Régions voisines sur les enjeux territoriaux communs a été mis en évidence tout comme celle d'améliorer les relations entre les acteurs de la ville sur base du principe de la subsidiarité.

Les villes ont évolué, il s'agit donc d'être attentif aux évolutions socioéconomiques des centres et des périphéries urbaines et de répondre à cet impératif par des mécanismes et des processus d'observation et d'évaluation performants.

Et last but not least, « Demain la ville » a mis en évidence, la nécessité d'opérationnaliser à Bruxelles l'ambition d'un développement cohérent et de qualité en se dotant d'outils de gouvernance proactifs, tels qu'une Agence de Développement Territorial et un organe chargé d'améliorer la maîtrise d'ouvrage. Ainsi, le colloque a largement contribué au consensus nécessaire pour franchir le pas vers la création de l'Agence de Développement Territorial et de la Cellule d'Assistance à la Maîtrise d'Ouvrage Publique (CAMOP). Nous mettons tout en oeuvre pour ne pas décevoir ceux et celles qui ont contribué à cette évolution positive, convaincus de la nécessité de consolider la nouvelle dynamique autour de la gouvernance urbaine, ensemble avec les parties prenantes au développement de Bruxelles.



Vu les enjeux méthodologiques des contributions du Colloque « Demain la ville » l'édition de ces actes reste d'actualité et servira de support à des réflexions ultérieures. Les actes ont logiquement suivi la structure du cahier du participant (Cahier du Srdn n° 5) tout en respectant l'ordre chronologique dans lequel les événements se sont succédés. Ainsi, chaque séance plénière est constituée de l'intervention de l'orateur et de la retranscription des échanges avec le public. Les ateliers, quant à eux, sont rythmés par une synthèse, dans un premier temps, l'introduction de l'orateur et, enfin, le débat avec l'assemblée. Ayant été appréciée par le public et les intervenants pour sa clarté, nous avons également tenu à reproduire la synthèse journalistique de Mia Droeshout et de Stéphanie Meyer. En dépit d'une certaine redondance nous avons surtout voulu privilégier une plus grande accessibilité.

La liste des participants au colloque est reprise en fin d'ouvrage. Pour les groupes de travail, nous nous sommes efforcés d'établir une liste aussi complète que possible des participants. Cependant, il peut y avoir une différence entre les noms figurant sur la liste des participants inscrits à un groupe de travail et les noms des participants effectivement présents lors du groupe de travail. Nous prions celles et ceux qui auraient échappé à notre vigilance de bien vouloir nous en excuser. Il nous reste à vous souhaiter une bonne lecture.

# Remerciements

---

La réalisation des Actes du Colloque « Demain la Ville » est le fruit d'un travail collectif.

Nos remerciements vont à l'ensemble des personnes qui ont pris la parole les 19 et 20 novembre 2007 et qui ont accepté d'apporter une contribution écrite à la présente publication :

**Josep Acebillo,**

*Directeur de Barcelona Regional,  
Agence métropolitaine pour le développement  
de l'urbanisme et des infrastructures*

**Alessandro Balducci,**

*Professeur de Politiques Urbaines et Territoriales,  
à la tête du Département d'Architecture  
et de Planification, Polytechnique de Milan*

**Christian Brunner,**

*Directeur général de l'Agence d'urbanisme  
de l'agglomération marseillaise (AGAM)*

**Artur da Rosa Pires,**

*Professeur de Politiques de Développement Spatial  
et Planification, Université d'Aveiro, Portugal*

**Joachim Declerck,**

*Directeur du « Center for Architectural Research  
& Development », Institut Berlage*

**Joris Demoor,**

*Ville de Gand Département Service Staff ABIS  
(Section de la Stratégie Politique et de la Coopération  
Internationale), Programme de Fonds Stratégiques  
et Coopération Interservices*

**Jacques Donzelot,**

*Maître de Conférences en Sociologie Politique,  
Université de Paris X, Directeur du Centre d'Etude,  
de Documentation et d'Observation sur les Villes  
(CEDOV), Directeur du Centre d'étude des politiques  
sociales (CEPS)*

**Mia Droeshout,**

*Journaliste freelance*

**Hugues Duchateau,**

*Administrateur-délégué de Stratec s.a.*

**Joël Gayet,**

*Associé du bureau CoManaging,  
spécialisé en marketing urbain*

**Jean-Louis Genard,**

*Philosophe et docteur en sociologie, Directeur  
de l'Institut Supérieur d'Architecture de la Communauté  
Française « La Cambre », Chargé de cours à l'Université  
Libre de Bruxelles et aux Facultés universitaires  
Saint-Louis*

**Professor Sir Peter Hall,**

*Professeur Bartlett de planification et de réhabilitation  
à l'école d'architecture et de planification au Collège  
Universitaire de Londres (UCL)*

**Frank Hendriks,**

*Professeur en Science administrative comparée  
à l'Ecole de Tilburg de Politique et d'Administration,  
Université de Tilburg*

**Philippe Herbaux,**

*Chercheur au sein du laboratoire I3M de Nice Toulon,  
Délégué à l'intelligence territoriale et économique  
de l'Université Lille 2*

**Nicolas Joschko,**

*Directeur général a.i. Rénovation urbaine,  
Société de développement pour la Région de Bruxelles-  
Capitale (SDRB)*

**Stéphanie Meyer,**

*Journaliste, Télé Bruxelles*

**Marie-Laure Roggemans,**

*Déléguee de la Région de Bruxelles-Capitale  
au développement du quartier européen, Conseillère  
de programme à la Fondation Roi Baudouin*

**Pascal Roggero,**

*Maître de conférences en sociologie, responsable du  
Centre Interdisciplinaire de Recherche sur les Systèmes  
Sociaux CIRESS (LEREPS), Université de Toulouse 1*

**Yvonne Rydin,**

*Professeur de Planification, de politiques publiques  
et environnementales, et Co-directrice de l'Institut  
d'Environnement du Collège Universitaire de Londres  
(UCL)*

**Marc Sauvez,**

*Urbaniste*

**Michaël Van Cutsem,**

*Directeur de recherche à l'Institut Destrée,  
Responsable du Pôle Prospective*

**Hendrik Vanmolkot,**

*Consultant culturel*

**Bruno Vinikas,**

*Président du Comité de gestion de Bruxelles Formation*



**Conception et réalisation**

Dirk Van de Putte, Aude Garely et Frédéric Raynaud  
en collaboration avec Gaëlle Francart, Thomas Lemaigre,  
Céline Mouchart et Caroline Piersotte,  
avec le concours de Lieve Coorevits, Annabelle Guérin,  
Line Jussiant, Paul Lemaire et Eric Luna.

**Secrétariat de rédaction**

Céline Mouchart et Caroline Piersotte

**Traduction**

Singer Translations

**Graphisme et production**

Kaligram – sprl



# Séance plénière [ouverture]

Marie-Laure ROGGEMANS, Présidente

Charles PICQUÉ, Ministre-Président de  
la Région de Bruxelles-Capitale

Pascal ROGGERO, Conférencier



# Demain la Ville, Introduction au colloque sur le devenir des villes

---



## Présidente du colloque

**Marie-Laure ROGDEMANS,**

*Déléguee de la Région de Bruxelles-Capitale au développement du quartier européen.  
Conseillère de programme à la Fondation Roi Baudouin*

*« Parler de la ville à l'âge de la mondialisation exige qu'on s'arrête sur des mots et que l'on s'efforce d'évaluer les diverses situations auxquelles ils renvoient »*

*(O. Mongin)*

Ces deux journées consacrées au devenir de la ville ont pour ambition de réunir des orateurs issus du monde académique et des praticiens de l'aménagement urbain, des experts (les présidents d'ateliers) et des participants qui sont de véritables *stakeholders* (parties prenantes). La Région compte sur leur collaboration pour affiner les problématiques proposées : bien les comprendre, effectuer les mises au point sémantiques nécessaires et mieux cerner les problématiques bruxelloises.

Les deux journées d'échanges se composent de deux séances plénières, de trois ateliers et de neuf groupes de travail qui s'organisent autour de deux axes majeurs :

- la problématique des villes moyennes européennes, des métropoles et/ou des *méga-régions* ;
- le Srdv/ADT a organisé les savoirs de telle sorte que les thèmes de *territorialité* et de *gouvernance* soient présents dans chaque atelier.

La Région de Bruxelles-Capitale voudrait pouvoir répondre, au terme de ces deux journées d'échange, à cinq catégories de préoccupations :

- cerner l'insertion spécifique de Bruxelles dans le processus de la mondialisation ;
- mettre en perspective la gouvernance urbaine et les politiques urbaines qui ont été mises en œuvre depuis le milieu des années 70 ;
- disposer d'un bilan des connaissances permettant une meilleure observation de l'espace bruxellois ;
- mettre en perspective les regards multiples sur les nouvelles pratiques d'aménagement du territoire ;
- situer les débats sur la qualité et sur l'architecture à l'intérieur d'une problématique bien plus vaste qui est celle du développement durable.

## Cerner l'insertion spécifique de Bruxelles dans le processus de la mondialisation

Charles Picqué souhaite que la communauté bruxelloise, ainsi que les citoyens et les décideurs, puissent disposer d'un corpus actualisé de réflexions théoriques sur la ville.

Des réflexions qui leur permettront de mieux situer la place qu'occupent les villes européennes et Bruxelles dans la *mondialisation* ainsi que la place qu'elles pourraient y occuper. En effet, depuis la fin du XX<sup>ème</sup> siècle, on assiste à l'avènement d'une nouvelle économie qui est *l'économie informationnelle*, plus exactement celle qu'on appelle la *troisième mondialisation*.

La *troisième mondialisation* ou *l'économie informelle* est une économie mondiale, comme il en existe en Occident depuis le XVI<sup>ème</sup> siècle, où l'accumulation du capital s'effectue dans le monde entier mais qui a ceci de particulier : c'est qu'elle est *globale*. Il s'agit d'une *économie capable de fonctionner comme unité en temps réel à l'échelle planétaire*. En effet, aujourd'hui le noyau stratégique des activités économiques fonctionne à l'échelle mondiale à travers des réseaux électroniques d'échanges de capitaux, de biens et d'informations. À côté de cette circulation massive de capitaux, de biens et d'informations, il faut ajouter une circulation massive d'humains. On le comprend : tout cela réorganise profondément la hiérarchie des villes mondiales et européennes.

Dans cette évolution, qui repousse sans cesse les limites du temps et de l'espace, qu'en est-il des villes et des régions d'Europe ?

Certains ont prédit la fin des territoires.

Contrairement à cette affirmation, Pascal Roggero dira que : *«réfléchir à l'avenir de la ville consiste à s'interroger sur une forme de territoire en tant qu'ancrage des humains dans un lieu»* et que le *«territoire reste un concept pertinent pour penser les évolutions sociétales contemporaines»*. Néanmoins, il ajoute qu'il s'agit d'un système complexe : ce qui n'est pas sans conséquence sur l'action publique.

Peter Hall démontrera, quant à lui, le raisonnement de ceux *«qui prétendent encore que les villes n'ont pas d'avenir»*. Il s'attardera sur les quatre secteurs-clefs de l'économie métropolitaine et leurs implications en matière de localisation. Il se pose la question de savoir quelle est la nature exacte de ces activités métropolitaines et il y distingue quatre catégories :

- *les services financiers et commerciaux*, y compris les services de conception en plein essor tels l'architecture, l'ingénierie et la mode ;
- *les fonctions de commandement et de contrôle*, tels les sièges centraux d'entreprises, les autorités nationales et internationales, et tout le réseau d'activités qui les entoure ;
- *les secteurs culturels et créatifs*, dont les arts vivants et les médias électroniques et imprimés ; et enfin,
- *le tourisme*, tant de loisirs que d'affaires (G.B. *Government Office for London*, 1996).

Ces secteurs agissent à la fois en grande interdépendance et en grande synergie. C'est ce qu'Allen Scott appelle *l'économie cognitive et culturelle* ou ce que d'autres nomment le *capitalisme cognitif*.

Ces quatre secteurs se rapportent par essence à l'échange et à l'utilisation d'informations sous différentes formes. Les villes mondiales sont leur localisation privilégiée, mais cela n'entraîne pas la « mort de la ville », de la ville européenne. Mais alors comment se présente la nouvelle dynamique interne des grandes villes européennes sous l'influence de la nouvelle économie ? Le cadre des « trente Glorieuses », et la confiance dans les chances de promotion sociale, disparaît. Dès lors, comment les clivages sociaux engendrés par la nouvelle économie se traduisent-ils dans l'espace urbain ?

Enfin, Jacques Donzelot analysera les logiques de séparation qui s'emparent des comportements sociaux.

## Mettre en perspective la gouvernance urbaine et les politiques urbaines mises en œuvre depuis le milieu des années '70 qui ont connu un tournant décisif avec la création voici vingt ans de la Région bruxelloise

Le Ministre-Président, acteur majeur dans cette mise en œuvre, abordera, lors de son allocution, les aspects concrets de ces politiques. L'idée est de pouvoir resituer, au cours de ces deux journées d'échanges, la gouvernance et les politiques publiques de la Région de Bruxelles-Capitale dans une perspective théorique. C'est-à-dire, en repoussant les discours idéologiques et les effets de mode. Sont notamment directement visés : la gouvernance bruxelloise elle-même, la planification urbaine classique, les politiques territorialisées, certains mécanismes originaux comme les charges d'urbanisme (mécanismes correcteurs en faveur du logement) ou encore la concertation (l'ensemble des mécanismes de consultation de la population) ou les plans de mobilité.

L'ensemble des orateurs invités s'accordent sur un constat : *l'action publique sur les territoires est devenue moins lisible et plus floue*. C'est ce qui explique d'ailleurs le succès du terme *gouvernance* mais qui n'est peut-être pas le plus porteur d'analyse ou le plus fécond et Pascal Roggero y fera allusion.

Pour Pascal Roggero, le terme de *gouvernance* revêt deux significations immédiates : d'une part, l'action publique n'est plus la décision des seules autorités dirigeantes, mais résulte d'un système d'interactions et d'interrelations entre de multiples acteurs de statut public, privé, institutionnel et non institutionnel et de niveaux différents (de la commune à l'Europe, du local au supranational).

D'autre part, il dira qu'il existe une forme accrue d'autonomie des acteurs en jeu. Toutefois, Pascal Roggero préfère travailler en termes d'*analyse complète*, de *système complexe* plutôt que de *gouvernance*. Sur ces mêmes notions de *complexité* et de *gouvernance*, Artur da Rosa Pires soulignera la nécessité de *procédures décisionnelles pluralistes*. Frank Hendriks démontrera que *démocratie* et *bonne gouvernance* ne vont pas de soi. Sont soulignées : la crise de l'État Nation comme entité souveraine et celle de la démocratie telle qu'elle a pu être édifée au cours de ces deux derniers siècles.

En matière de *politiques publiques*, plusieurs auteurs insistent sur le fait qu'elles doivent être analysées par rapport à leur aptitude à agir sur les *systèmes complexes* que constituent les *territoires*. Il y a un mot qui sera beaucoup utilisé, c'est le mot *projet*. Il revient en effet chez l'ensemble des orateurs. Cette notion vise d'une part, l'impérieuse nécessité de mobiliser des acteurs multiples dans la durée et de n'exclure personne et de mener aussi de manière globale une action qui s'oppose à la sectorisation traditionnelle des politiques publiques. Plusieurs orateurs insistent sur le fait qu'à la *volonté politique* de développer une vision, il faut associer un dispositif de conduite technique qui puisse remettre en cause les outils classiques du pilotage, notamment les plans.

Ce concept de *projet* est repris par Pascal Roggero mais aussi par Josep Acebillo, qui parlera de *nouveaux modèles de métropoles européennes* face aux mégalo-poles de l'Asie et du Pacifique notamment, et aussi par Alessandro Balducci lorsqu'il évoquera son projet pour Milan « Ville de villes » et également, par Joël Gayet lorsqu'il plaide pour des *grands projets structurants*.

## Disposer d'un bilan des connaissances permettant une meilleure observation de l'espace bruxellois

Le Srd/ADT a été renforcé dans ses missions par rapport à cette préoccupation d'observation de l'Homme. Par ailleurs, dans l'ensemble de la Région bruxelloise, il y a une multiplicité d'observatoires : depuis celui de la santé jusqu'à celui du commerce.

Pascal Roggero mettra en garde, en disant : « *on ne peut connaître un territoire à partir du seul savoir objectif* » alors que Philippe Herbaux propose *l'intelligence territoriale*, nouvel outil qui se présente comme une véritable mutualisation de l'information par le citoyen pour répondre au territoire générateur de risques.

Alessandro Balducci soulignera, quant à lui, la nécessité de définir de nouveaux instruments d'intervention car, depuis 1970, les situations urbaines se sont multipliées et diversifiées. Dans son observation des processus socioéconomiques de la méga-région milanaise (dix provinces appartenant à trois régions différentes, huit millions d'habitants, 700 000 entreprises), Alessandro Balducci organise le regard à partir de trois images : le *mouvement*, la *fragmentation* et la *construction de réseaux*. Ces réseaux constituent de nouvelles formes de sociabilité entretenant des relations stables mais pas directement connectées à l'espace comme c'est le cas pour le quartier ou le village. Partant de là, il redéfinit les fonctions et le rôle de sa partie centrale et construit « Ville de villes », un projet stratégique pour la région urbaine milanaise.

## Mettre en perspective les regards multiples sur les nouvelles pratiques d'aménagement du territoire

Il s'agira de mettre en perspective les regards multiples sur les nouvelles pratiques d'aménagement du territoire, notamment en ce qui concerne les expériences relatives aux grands projets et à leur pilotage : les schémas directeurs, le Plan de Développement International (PDI) et la création éventuelle d'une Agence d'urbanisme.

Sur la réflexion du montage d'un projet, Josep Acebillo donne une priorité qui est celle de « *permettre de diminuer les inégalités en cherchant un effet global positif pour les différentes couches de la société* ». Il rappellera aussi que la revitalisation urbaine de Barcelone a été réalisée par la mise en œuvre d'un vaste ensemble de petits projets au sein des quartiers en difficulté et pas seulement par de grands projets emblématiques.

Pour sa part, Christian Brunner analysera l'opération *Euroméditerranée* et la valeur ajoutée qu'apporte une agence d'urbanisme.

## Situer les débats sur la qualité et sur l'architecture à l'intérieur d'une problématique bien plus vaste qui est celle du développement durable

Josep Acebillo parlera de Barcelona Regional, agence de développement urbain à l'échelle métropolitaine ; de la fonction du « maître bâtisseur » (Bouwmeester) et de la commission de qualité qui est en place à Barcelone et dans d'autres villes comme Londres ou Rotterdam.

Enfin, sur le développement durable, Yvonne Rydin rappellera que vingt ans se sont écoulés depuis la parution du rapport Brundtland *Our common Future* et bien que les expressions *développement durable* ou *durabilité* sont, aujourd'hui, sur toutes les lèvres, rares sont cependant les changements qui contribuent réellement à l'édification d'un avenir durable.



# Vers une nouvelle politique de la ville à Bruxelles

Le Ministre-Président de la Région de Bruxelles-Capitale

Quel bilan pouvons-nous tirer des politiques urbaines menées à Bruxelles depuis plus de quinze ans ? Sans une telle réflexion, nous ne pourrions être armés pour faire face aux enjeux de demain.

Cette réflexion doit s'inscrire dans un cadre large afin de tirer parti des politiques et expériences en matière de planification et de revitalisation urbaines menées à l'étranger.

S'il convient d'ancrer cette démarche dans un cadre théorique, il ne faut jamais oublier la spécificité des villes. La situation de chacune étant tellement variable, il s'impose d'examiner plus en profondeur les situations propres à chaque grande entité urbaine.

La recherche d'équilibre nous a conduit à adopter une démarche pragmatique depuis la création de la Région bruxelloise. Mais le pragmatisme, pour rester opérationnel, doit se nourrir de l'éclairage et du regard d'experts extérieurs, c'est-à-dire de personnes susceptibles de faire fructifier notre évaluation et notre réflexion sur l'avenir de Bruxelles.

Les choix opérés en matière de gouvernance urbaine sont intimement liés à des objectifs politiques qui renvoient à des grands choix de société : solidarité, régulation et initiative économique, éducation, rôle régalién de l'autorité publique, exigences de développement durable. La ville est un paradigme des enjeux sociétaux, elle cristallise toutes les grandes pathologies sociales de notre époque et tous les grands défis de société que nous connaissons.

En 1989, nous avons obtenu le principe du droit à la création de notre Région. Il était impératif, à l'époque, de développer une vision globale et différenciée de la ville. Bruxelles avait été marquée par une conception utilitariste de la ville, qui fait fi des préoccupations et des besoins de ses habitants. Des décisions urbanistiques malencontreuses ont brutalisé la ville. Il a donc fallu, dès 1989, songer à élaborer le premier outil du développement prospectif, le Plan Régional de Développement (PRD), qui était voulu comme la pièce maîtresse d'une vision cohérente de Bruxelles.

## **La discrimination territoriale : choix d'un développement urbanistique et socioéconomique**

La discrimination territoriale positive a été un choix prioritaire d'action politique pour les nouveaux gestionnaires de Bruxelles. Plusieurs années avant la création de la Région de Bruxelles, nous avons travaillé sur l'identification des zones les plus déshéritées et les plus défavorisées et avons constaté l'émergence d'une fracture à l'intérieur du tissu socioéconomique. Nous avons choisi cette approche de discrimination qui se base sur des dispositifs fondés sur le principe de « réparation » socioéconomique des territoires, dispositifs qui introduisent de nouvelles médiations au sein des ensembles urbains. Nous avons dès lors investi massivement dans des programmes de rénovation, de réhabilitation de l'espace public, de renforcement de la cohésion sociale des quartiers.

Nous commençons aujourd'hui à bénéficier des effets de la politique urbaine développée sur base des propositions inscrites dans le Plan Régional de Développement : les Contrats de Quartiers qui sont les outils de développement intégré pour la revitalisation, les primes à la rénovation, les plans pluriannuels d'investissement communaux, les subsides pour la restauration du patrimoine classé, les Contrats de quartiers commerçants, les Fonds structurels européens, les Contrats de prévention et de sécurité, la construction de logements sociaux et moyens, sans parler d'autres nombreuses initiatives.

La lutte contre les processus de dépérissement et pour la revalorisation des quartiers défavorisés doit se poursuivre par de nouveaux investissements complémentaires. Mais il est incontestable que des effets positifs se sont produits dans ces quartiers, dont un bilan est présenté dans la publication «Bruxelles change... ! 10 ans de politique de la ville en Région de Bruxelles-Capitale».

Si nous avons réussi à modifier de manière visible la configuration et l'image physiques et matérielles de certains quartiers de la ville, à travers la réalisation d'équipements, d'infrastructures et la rénovation du bâti en général, on ne peut pas nier que les problèmes sociaux et économiques constatés dans le PRD sont toujours d'actualité. Je pense notamment au statut social précaire de bon nombre de Bruxellois. Certes, c'est une situation rencontrée dans nombre de grandes villes, mais je reste choqué par l'exclusion sociale qui menace dans la capitale européenne.

## Une vision pour Bruxelles : l'enjeu de l'internationalisation de la ville

Il est nécessaire d'investir de nouveaux moyens dans des équipements et infrastructures en se fondant sur nos ambitions internationales. Nous devons rester concurrentiels par rapport à d'autres grandes villes qui menacent notre statut de ville internationale. Il faut expliquer cette démarche à la population qui, aujourd'hui, faute de moyens financiers provenant des pouvoirs publics locaux, est privée de certains équipements et infrastructures de proximité, même si des progrès importants ont été accomplis dans ce domaine.

Depuis la création de la Région de Bruxelles-Capitale, il y a 20 ans, de nouveaux défis influencent plus que jamais nos choix de gestion, et de manière générale, le devenir des villes. La mondialisation, dont l'élargissement de l'Union européenne est une facette, a eu pour conséquence de mettre plus encore les villes en concurrence, à travers cette logique de réseaux, de pôles urbains, d'archipels urbains de l'économie internationale, etc.

Une ville aujourd'hui, dans cet ensemble mondialisé, est soumise aux lois du marché et à la concurrence.

C'est une contrainte et un levier.

Il s'agit de se conformer aux standards internationaux afin de préserver son rang. Mais le risque existe que cette direction soit prise au détriment des populations qui y vivent.

C'est également un levier car c'est par le développement économique, issu de cette émulation entre villes, que des politiques de qualité peuvent être menées dans les quartiers de la ville.

Le défi pour le régulateur réside dans sa capacité à lier la concurrence à la nécessaire solidarité.

## Gérer la ville pour concilier développement économique et éthique sociale

Dans le concert mondial des villes, Bruxelles joue une partition particulière.

C'est une des villes majeures en tant que lieu de décisions, au niveau européen et mondial, tant pour ce qui concerne les stratégies publiques que privées. Elle est dans le top cinq des villes d'affaires au niveau européen. Elle est au cœur d'un réseau de liaison qui en fait un de ses atouts maîtres.

Mais en raison de l'injuste mode de financement de la Région, Bruxelles est une des villes d'importance où toutes dépenses d'investissement public est en dessous de la moyenne des dépenses d'intérêt général par habitant dans les grandes villes européennes. Cette comparaison se fait au regard des budgets de certaines autres grandes métropoles, qui ne sont pas toujours confrontées aux mêmes défis que les nôtres et qui sont beaucoup moins contributives à la richesse nationale par habitant que ne l'est Bruxelles. Il nous faut donc en permanence confronter notre compétitivité internationale à la lutte contre des processus d'exclusion sociale qui risquent d'handicaper tout l'équilibre socioéconomique de notre capitale.

À Bruxelles, les prix immobiliers ont augmenté de manière substantielle, ce qui n'est pas sans conséquence pour des Bruxellois qui ont un pouvoir d'achat et des revenus très inférieurs aux revenus par tête d'habitant observés dans d'autres grandes métropoles. Les classes moyennes quittent trop souvent la ville pour des zones périphériques où elles accentuent davantage la dualisation croissante entre Bruxelles et sa périphérie.

Toutes les villes n'ont pas la même histoire. En effet, dans certaines d'entre elles, les classes moyennes sont concentrées dans des espaces centraux qui exportent leur pau-

vreté. Nous sommes ici confrontés à un autre problème, avec la concentration de la précarité sociale dans le cœur de la métropole, et la localisation de la classe plus aisée autour de Bruxelles.

Il faut se donner un objectif et une ambition, parce que la gouvernance urbaine est surtout une affaire de choix politiques et d'éthique sociale. Il faut donner une chance égale de promotion sociale à l'ensemble des citoyens. C'est là que le rôle régulateur de l'autorité revient au centre des mécanismes de gestion de notre société urbaine.

Face à une ville productrice, par sa nature, de tant de dysfonctionnements, de tant de causes de désordre et d'inégalité sociaux, nous devons réhabiliter l'autorité régulatrice de l'État. La ville sociale active, pour reprendre un concept qui est au centre des débats de la semaine de la ville, c'est concilier la solidarité indispensable à la cohésion sociale et au vivre ensemble, et à l'efficacité économique que l'on exige de nos grandes métropoles.

Bruxelles est aussi une ville multiculturelle qui voit se concentrer dans certains quartiers des populations de primo-arrivants souvent socialement défavorisées. Nous accueillons également des cadres internationaux et des diplomates qui viennent s'établir dans la ville mais le plus souvent confinés dans les quartiers les plus favorisés de Bruxelles. Il y a évidemment le danger de regroupements affinitaires, sur fond de crise sociale, avec des risques de dérives communautaristes, comme dans d'autres villes. Ici, à Bruxelles, nous savons très bien que le grand défi de l'interculturalité est loin d'être gagné, alors que l'objectif vise à favoriser l'échange culturel entre les différents groupes de populations, parfois tentés par le repli sur eux-mêmes.

La question environnementale et du développement durable est devenue également primordiale. Le poids démographique et économique des villes en font les partenaires incontournables d'une stratégie planétaire de lutte contre le réchauffement climatique ou toute forme d'atteinte à l'environnement.

La ville doit se donner une ambition d'image. Il faut se défier de « l'idéologie de l'apparence » où on voit des villes mettre en avant un lieu de prestige ou un quartier pilote. C'est « l'effet-vitrine » qui consiste à privilégier exclusivement certains espaces stratégiques de l'image urbaine et qui oublie ou cache les zones de relégation sociale. Les tensions que ces zones fragilisées génèrent peuvent annuler sinon réduire de manière significative le bénéfice du city marketing voulu par les gestionnaires urbains. On ne peut ignorer que tout l'équilibre socioéconomique de la ville peut être mis en péril par l'impression négative qu'inspire l'existence de zones victimes du sous-investissement.

Le Plan de Développement International (PDI) doit être un outil de gouvernance qui profite à l'ensemble des usagers de la ville bien sûr, mais aussi, et d'abord aux habitants de Bruxelles. Beaucoup des habitants ne sont pas insensibles au fait que de grandes infrastructures de congrès soient bâties à Bruxelles, ni insensibles au fait qu'un grand stade ou une salle de spectacle y soient construits. Mais il est évident qu'il faut démontrer que l'internationalisation de la ville aura des répercussions positives sur la vie du plus grand nombre grâce à la vitalité économique de la ville.

Il s'agit donc de mettre en œuvre des stratégies prospectives qui prennent en compte toute une série de données. Je crois que la question de la discrimination positive appliquée aux différents territoires de la ville est essentielle. Il faut aussi penser la gouvernance dans toutes ses dimensions. Bruxelles a une spécificité institutionnelle, elle est une ville historique de compromis. Il faut tenir compte d'un éclatement de compétences qui en résulte. Ce qui nous met devant l'obligation d'associer à la réalisation de nos objectifs l'ensemble des niveaux de pouvoir et de contractualiser nos relations avec les autres acteurs de la ville dans le cadre de stratégies globales et concertées.

Je souhaite donc à travers ce travail de réflexion tracer des pistes solides pour les futurs choix régionaux en matière de développement territorial et, de manière générale, en matière de politique de la ville. Notre projet de ville peut s'enrichir du regard d'observateurs extérieurs à Bruxelles.



# Les territoires et les politiques publiques au prisme de la complexité : quelques éléments de réflexion



**Pascal ROGGERO,**

*Maître de conférences en sociologie, responsable du Centre Interdisciplinaire  
de Recherche sur les Systèmes Sociaux CIRESS (LEREPS), Université de Toulouse 1*

La belle initiative que constitue ce colloque international témoigne, me semble-t-il, d'une volonté de réfléchir et de penser l'action qui manque quelquefois aux responsables politiques, économiques ou autres, soumis aux urgences de la décision et de la communication. Le chercheur qui fait œuvre de connaissance ne peut que s'en féliciter.

J'espère que l'introduction à laquelle je vous convie initiera un processus fécond par lequel les personnes qui vont animer les réflexions des neuf groupes de travail thématiques prévus pourront vous éclairer et répondre à vos attentes. Pour ma part, j'ai la lourde tâche de l'introduire alors que Sir Peter Hall le conclura. Comment procéder ? L'exercice impose ses règles : introduire consiste à annoncer et justifier ce qui sera développé par la suite. Je m'y emploierai tout en apportant ma touche personnelle. Quelle est-elle ?

Au fond, la raison de ma présence ici se trouve dans ce que les organisateurs ont considéré comme la relative originalité de ma recherche, à savoir une approche des territoires et des politiques publiques à partir de ce qu'on appelle la « pensée complexe ». Je me propose donc de vous présenter une lecture des territoires urbains et des politiques territoriales au regard de cette pensée. Cela revient à concevoir les territoires urbains – à condition toutefois que le concept de territoire demeure pertinent – comme des « systèmes complexes » (1). En adoptant cette perspective, je m'attacherai à montrer que les territoires urbains sont, à la fois, éco-organisés, c'est-à-dire qu'ils s'inscrivent dans un environnement très prégnant dont ils dépendent et se nourrissent (2), et auto-organisés *i.e* capables de se produire eux-mêmes par des processus internes (3).

## **Le territoire urbain : de la pertinence du concept à sa caractérisation comme « système complexe »**

Si la ville est une forme territoriale, force est de constater que l'on discute de plus en plus la pertinence du concept de territoire. Je m'attacherai donc préalablement à justifier son utilisation avant de voir dans quelle mesure il peut être éclairé par un recours à la « pensée complexe ».

## **Le territoire un concept qui demeure pertinent**

À l'heure de la globalisation n'est-il pas anachronique de réfléchir en termes de territoire ? La circulation massive des humains, des informations, des capitaux, des objets ou des virus n'est-elle pas le phénomène marquant des sociétés du début du XXI<sup>e</sup> siècle ? L'un des sociologues les plus novateurs de l'époque, le Britannique John Urry ne propose-t-il pas de faire de ces phénomènes de mobilité l'« objet » central des sciences sociales du XXI<sup>e</sup> siècle ? Cette fluidité généralisée des activités ne rend-elle pas obsolète le concept de territoire auquel est associée l'idée d'ancrage des humains dans un lieu, dans une ville ?

Sans nier l'impact de cette mobilité, nous souhaiterions montrer d'abord que le territoire demeure un concept pertinent pour penser les évolutions sociétales contemporaines.

Si le territoire demeure, selon nous, un concept pertinent, c'est en raison de sa nature anthropologique voire éthologique. Tout comme les sociétés animales, il n'est pas de vie humaine et sociale sans territoire<sup>2</sup>. Catégorie de l'entendement humain, l'espace devient territoire quand il prend la forme d'un lieu porteur de sens et créateur de ressources pour les individus et les « communautés ». Attendre dans un hall d'aéroport, prendre un café sur une aire d'autoroute ou dormir dans un motel sur une zone commerciale, nous faisons tous, de plus en plus souvent, l'expérience de ces lieux de transit où le présent semble n'avoir ni passé ni avenir. Mais, dans de tels lieux, nous ne pouvons que séjourner et assurément pas habiter. On « habite » quand on réside dans un lieu où l'on se sent « chez soi » auprès des choses qui font sens pour soi<sup>3</sup>. Il est vrai que la manière d'habiter le monde a changé et qu'un mode d'habiter « poly-topique<sup>4</sup> » a vu le jour dans les catégories les plus dotées en capital économique et culturel de population.

Cependant, ce nomadisme postmoderne<sup>5</sup> qui véhicule une conception d'un social totalement fluide, comme sans ancrage territorial, apparaît empiriquement discutable. Il est peu douteux qu'il corresponde mieux à des pratiques de mobilité qu'on trouve plus souvent aux États-Unis – 14 % des Américains déménagent chaque année contre 7 % en moyenne en Europe et moins de 2 % en France – qu'ailleurs dans le monde et dans les milieux sociaux auxquels appartiennent les auteurs défendant cette idée. Par-delà le sociocentrisme des élites mobiles, la grande majorité des populations ne vit pas essentiellement dans les aéroports et si beaucoup d'individus se déplacent effectivement et régulièrement c'est, très généralement, dans un périmètre géographique limité. Il

faut d'ailleurs constater que plus les ressources économiques des individus sont faibles et plus ils s'attachent physiquement et affectivement à « leur » quartier<sup>6</sup>. En prenant l'exemple français, aujourd'hui, 70 % des individus vivent dans le département où ils sont nés. Par ailleurs, on peut douter que la mobilité généralisée puisse survivre à l'après pétrole. La plupart des études prospectives annoncent que si l'on continuera à se déplacer dans l'avenir, cela se fera plus rarement, moins loin, moins vite et plus cher<sup>7</sup>.

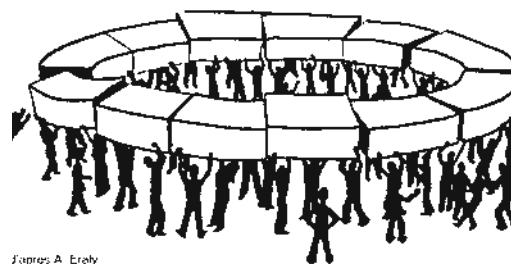
Enfin, sur le plan théorique, cette approche qui se focalise sur la mobilité apparaît trop unilatérale. Forçant le trait pour bousculer les vieilles catégories de la sociologie – société, classe, nation, territoire, etc. – elle en vient à minorer, excessivement selon nous, ce qui relève de la stabilité des cadres habituels de l'expérience vécue et la relative pérennité de certaines formes sociales. Cela ne veut pas dire toutefois que la mobilité contemporaine ne transforme pas les territoires.

Mais si le territoire demeure un concept pertinent, c'est que, de notre point de vue, il est plus un processus qu'une matérialité. Plus fondamentalement, il présente les caractéristiques d'un « système complexe » selon Edgar Morin.

### Le territoire urbain comme système complexe

La ville est un processus. Elle est construite, actualisée en permanence par les actions, les interactions, les relations et les représentations de ceux qui la font en y habitant, en s'y déplaçant, en y travaillant,... Il s'agit d'une vaste organisation qu'on peut regarder de haut et l'on verra alors des structures (bâtiments, réseaux routiers,...) mais, si on rapproche le point de vue alors on perçoit le grouillement humain qui fait la substance active de la ville. Cette activité est difficile à conceptualiser car elle présente les caractéristiques d'un phénomène complexe.

D'abord, la ville émerge de cette activité protéiforme et multiple. C'est-à-dire que la connaissance des comportements individuels des acteurs de la ville ne permet pas de connaître l'effet global qui en résulte. La ville est un système et « le tout [ou le système] est plus que la somme de ses parties<sup>8</sup> ».



d'après A. Ershy

Figure n° 1 La ville émerge des comportements des acteurs qui la constituent

Considérer la ville comme un « système complexe » consiste donc à tenter de représenter le processus par lequel elle se construit en permanence. Mais il faut distinguer le système en tant que phénomène – « unité globale organisée d'interrelations entre éléments<sup>9</sup> » – et son organisation – « l'agencement des interrelations, des articulations, de la structure<sup>10</sup> ». Morin précise que : « l'organisation produit, relie, maintient et transforme le système<sup>11</sup> ». Cette organisation représente donc le principe actif au cœur du système. Ce qui distingue les systèmes doit donc se trouver fondamentalement dans leur organisation et non pas dans la nature de leurs composants. Les systèmes naturels ou sociaux sont composés des mêmes composants de base – atomes, molécules – mais ils les agencent différemment (niveaux d'organisation) et, en conséquence, ils sont capables de réalisations et de performances très différenciées. On peut donc dire que la « pensée complexe » est une pen-

sée de l'organisation. Il nous faut donc réfléchir à l'organisation de la ville. Comment la représenter ? Trois dimensions peuvent être analytiquement distinguées. D'abord, nous l'avons dit, la ville se produit elle-même, elle s'auto-organise en créant une identité qui lui est spécifique. On le sait, chaque ville se différencie des autres, un grand arpenteur de l'urbain comme le sociologue Pierre Sansot l'a bien montré avec une langue savoureuse<sup>12</sup>. Mais cette capacité à se produire elle-même, la ville la tire aussi, comme tout système, de ses échanges avec son environnement, c'est-à-dire ce qui n'est pas elle. Elle échange de l'énergie, de la matière et de l'information sous des formes diverses et s'inscrit, à ce titre, dans une forme d'« éco-dépendance »<sup>13</sup> qui prend une acuité particulière à l'heure de la globalisation. Enfin, elle se transforme, elle change avec le temps ou encore « se ré-organise » dans le cadre d'une histoire. Les familiers de l'œuvre d'Edgar Morin auront reconnu le concept d'« auto-éco-ré-organisation » (Figure n° 2), un concept très puissant même s'il est difficile à opérationnaliser. Dans ce qui va suivre je m'attacherai donc à caractériser les grands enjeux urbains en utilisant ce concept d'« auto-éco-ré-organisation » en me limitant pour des raisons de pertinence et de temps aux deux premières dimensions : l'éco et l'auto-organisation.

## L'éco-organisation urbaine ou des villes sous influence

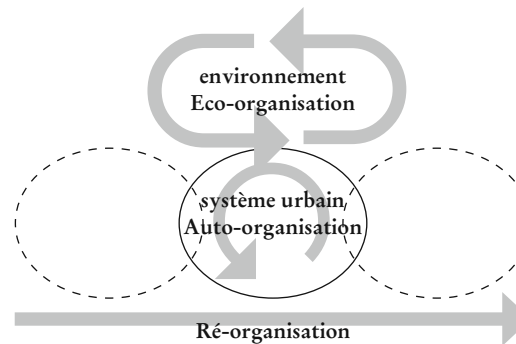


Figure n° 2 Le processus d'auto-éco-ré-organisation des systèmes urbains

Ce qui caractérise l'éco-organisation urbaine c'est une dépendance accrue. Les villes apparaissent davantage ouvertes sur leur environnement qui, de plus en plus, s'étend aux limites de la planète. Cette globalisation prend des formes aujourd'hui bien connues et des travaux importants explorent ses effets économiques sur les villes. Examinons les avant de voir qu'ils ne limitent pas au seul domaine économique.

### De quelques impacts économiques de l'éco-organisation

Comme Mme la présidente l'a rappelé, Manuel Castells a proposé de définir les villes plus par les flux qui les traversent que par leurs formes et leurs fonctions<sup>14</sup>. Selon lui, elles apparaissent comme les interfaces de « l'espace des flux » qui remplacerait « l'espace des lieux ». Plus en contact avec leurs homologues de régions et de pays différents, elles s'émanciperaient de leur hinterland et acquerraient richesse et pouvoir grâce au processus mettant en relation les services avancés, les centres pro-

ducteurs et les marchés dans un réseau mondial. Avant Castells, la géographe Saskia Sassen avait constaté que si les implantations industrielles étaient de plus en plus délocalisées vers des pays à bas salaires, les fonctions de direction et d'administration se concentraient dans un petit nombre de « villes globales » où les services de haut niveau aux entreprises étaient présents<sup>15</sup> (la comptabilité, de l'assistance juridique, du consulting, de la finance, de la publicité, voire de l'ingénierie, de l'architecture). Enfin, le *Globalization and World Cities Research Network* (GaWC<sup>16</sup>) de l'Université de Loughborough au Royaume-Uni établit un classement des villes d'influence mondiale (World Cities) en prenant en compte la présence d'au moins une entreprise à vocation mondiale dans les domaines de la comptabilité, la publicité, la finance et l'assurance. Ce classement fait apparaître trois catégories de villes mondiales par niveau décroissant d'influence. Rappelons que Bruxelles se situe dans la catégorie intermédiaire (Major World Cities), avec un score de 8/12, en compagnie de Madrid, Mexico, Sao-Paulo, derrière les « Full service World Cities » notamment Londres, New-York, Paris et Tokyo (12/12) mais devant les « Minor World Cities » comme Amsterdam, Düsseldorf ou Genève (6/12). Ce classement se différencie assez nettement de celui des mégapoles où Paris et Londres n'apparaissent qu'aux 21<sup>e</sup> et 25<sup>e</sup> rangs et Bruxelles à une position anecdotique. Ces travaux mettent l'accent sur l'importance des flux et les processus économiques qui apparaissent jusqu'ici comme les plus prégnants.

Avec la globalisation la figure du capitaliste telle que l'historien Fernand Braudel l'a définie – activité au-delà du marché local et émancipation des règles communes<sup>17</sup> – se généralise. En d'autres termes, la mobilité du capital, accélérée par la baisse des coûts du transport des marchandises<sup>18</sup> et la financiarisation des activités, crée un rapport de force très défavorable au facteur travail ancré territorialement. Ce nomadisme du capitalisme globalisé

place les territoires en général, et les villes en particulier, dans une situation de dépendance que traduit bien l'omniprésence de la thématique de l'« attractivité » dans les stratégies urbaines de développement économique. Le marketing urbain qui sera débattu au sein du groupe de travail 3.1 *L'enjeu de l'innovation sociétale et de la communication dans les projets urbains structurants*, témoigne, de mon point de vue, de cette évolution qui amène à considérer la ville comme une marque à promouvoir. Cette recherche d'attractivité se traduit par une concurrence tous azimuts entre les territoires avec notamment la recherche du moins-disant fiscal. Ainsi par exemple, pour attirer les sièges sociaux des grandes entreprises en Belgique, n'a-t-on pas hésité à n'imposer fiscalement les cadres dirigeants de ces sièges domiciliés en Belgique qu'à concurrence de leur temps effectivement passé dans le royaume<sup>19</sup>. Imagine-t-on appliquer un tel régime dérogatoire à l'ensemble des salariés en réduisant leur base fiscale à proportion de leur temps passé à l'étranger à l'occasion de leurs congés par exemple ? On voit bien qu'il y a là une atteinte à l'égalité des individus devant les charges publiques et, plus généralement, une marche vers le démantèlement des compromis sociaux au cœur de la régulation du capitalisme mise en œuvre après la seconde guerre mondiale. Cette marche est, on le sait, bien engagée. La capacité régulatrice des Etats s'est considérablement affaiblie, d'abord idéologiquement puis politiquement. Ce recul déplace les lignes. Il met les villes en demeure d'agir sans qu'elles en aient toujours les moyens tant en termes de compétences que de capacités financières. Car, comme Sassen l'a montré, si les directions des grandes firmes échoient aux villes globales, les productions dans de nombreux secteurs, notamment traditionnels, sont délocalisées soit par l'investissement direct à l'étranger ou indirectement par la sous-traitance internationale (l'*outsourcing* en langage des affaires). Cette évolution correspond à ce que certains auteurs ont pu qualifier de « capitalisme cognitif<sup>20</sup> »

où l'on voit, par exemple, la firme Boeing retrouver sa place de leader en focalisant son activité sur la conception des avions et en recourant à l'*outsourcing* pour la fabrication. Je viens de Toulouse et je peux vous dire qu'on y redoute une évolution de ce type chez Airbus. Dès lors, les villes ont à faire face aux processus de relégation sociale des plus vulnérables (chômeurs, immigrés, travailleurs peu qualifiés particulièrement) en même temps qu'elles cherchent à attirer les « élites » mondialisées. Il s'agit d'une situation dialogique c'est-à-dire d'une confrontation de logiques antagonistes mais qui sont aussi complémentaires et nécessaires. La difficulté de l'exercice politique réside justement dans la gestion de ces contradictions comme l'a justement signalé le Ministre-Président. L'éco-organisation urbaine ne se réduit donc pas aux seules relations économiques.

### Les macro-tendances sociétales de l'éco-organisation

D'autres macro-tendances qu'on peut qualifier de sociétales sont aussi bien identifiées. Elles marquent les villes occidentales contemporaines.

Ainsi en est-il de l'individualisation. La plupart des sociologues<sup>21</sup> partagent le constat que l'individu tend à s'émanciper des entités et des identités collectives. Il « construit » de plus en plus son identité et accepte, moins que par le passé, d'endosser des identités héritées<sup>22</sup>. L'horizon de son existence se trouve dans la réalisation personnelle, familiale et privée avec un désintérêt concomitant pour les institutions, la chose publique et l'activité politique traditionnelle<sup>23</sup>. Dans le même sens, on mesure un déclin de la confiance que les individus se font les uns les autres<sup>24</sup>. Nombre de responsables politiques font ce constat avec une certaine amertume tant il handicape leur action – on pense ici au célèbre effet Nimby ou le « pas chez moi » – et la rend souvent ingrate.

Ces individus sont aussi, nous l'avons dit, plus mobiles que par le passé. Cette mobilité change profondément la notion de proximité. Dans une certaine mesure, ce qui est perçu comme proche n'est plus ce qui est proche géographiquement mais ce qui est rapidement accessible. L'accessibilité aux équipements, aux services et aux lieux devient essentielle et, avec elle, la question des réseaux de circulation, de transport et de communication. Notons cependant que cette mobilité s'effectue à des vitesses différentes selon qu'il s'agit de déplacements dans la ville ou entre les villes. Si les citoyens se déplacent quotidiennement à faible allure dans les aires urbaines – à peine plus de 30 km/h de moyenne par exemple à Bruxelles – plus occasionnellement, ils accélèrent pour se rendre dans d'autres aires urbaines nationales et internationales. Entre les grandes cités, on assiste à une « contraction de l'espace-temps<sup>25</sup> » avec le développement des transports autoroutier, ferroviaire à grande vitesse et aérien, la position nodale d'une ville dans ces réseaux étant une condition *sine qua non* de son rayonnement. Mais nos villes sont aussi de puissants symboles de l'abondance pour des immigrants en quête de mieux être. Dès lors, elles ont à gérer l'impact socioéconomique de l'immigration sans en maîtriser la politique. Le défi de cette forme de mobilité internationale apparaît majeur pour des villes dont la capacité d'intégration est, et sera, de manière croissante, un atout dirimant. Si la mobilité des citoyens croît, ils communiquent aussi de plus en plus.

En effet, ils le font plus longtemps, plus souvent et avec des interlocuteurs physiquement plus éloignés. Ils s'inscrivent dans des réseaux personnels que l'on connaît de mieux en mieux avec le développement de l'analyse des réseaux sociaux. L'Internet contribue au changement des pratiques communicationnelles et des rapports des individus à l'information mais autorise aussi, pour les chercheurs, des investigations sur des données massives et



facilement accessibles, ouvrant ainsi la voie à un développement inédit des sciences sociales. Les collectivités territoriales n'ont sans doute pas pris la mesure de cette possibilité nouvelle d'observation qu'offre l'Internet. J'imagine que cette question sera abordée notamment dans l'atelier 2.1 *Intelligence territoriale, pour un territoire apprenant*. Cependant il faut constater que le taux d'accès à l'Internet demeure encore largement minoritaire avec une moyenne de 22,2 % d'abonnés via un réseau fixe dans les pays de l'OCDE (20,8 pour la Belgique), même si ce taux a augmenté de 10,8 % par an depuis 2000, le haut débit se développant comme la norme d'accès dominante (15,3 % soit les 2/3 du total mais plus de 9/10 pour la Belgique qui apparaît très bien équipée en matière de haut-débit). En matière de communication, la baisse des coûts et l'augmentation des capacités techniques constituent des données majeures qui se sont traduites par une explosion des flux informationnels<sup>26</sup> et la position plus ou moins centrale d'une ville dans les réseaux de communication représente un atout évident. Il demeure néanmoins une « fracture numérique » qui est une manifestation des inégalités entre les citoyens.

Ces inégalités se traduisent par des processus de ségrégation sociospatiale dans l'espace urbain. La libéralisation et la dérégulation, l'augmentation des revenus du patrimoine et la croissance des très hauts salaires en résultant, ont eu pour effet d'amplifier des écarts de revenus que la croissance « fordiste » avait réduits, à partir des années 1980 dans les pays anglo-saxons et, de manière plus limitée en Europe continentale dans les années 1990<sup>27</sup>. La très forte croissance des prix du foncier et de l'immobilier dans les centres des grandes capitales traduit ces logiques globales sur les territoires. Pour décrire ces processus de différenciation et ségrégation urbaines, Jacques Donzelot a parlé de « la ville à trois vitesses<sup>28</sup> ». La péri-urbanisation des classes moyennes, la « gentrification » des catégories les plus dotées en capi-

tal culturel et économique et la relégation des catégories populaires dans les quartiers périphériques font ainsi coexister des territoires de l'entre soi ». Les enjeux de mixité se posent donc avec acuité, ils seront débattus avec ce même auteur dans le groupe de travail 1.1 *Mixité ! Oui, mais quelle mixité ?* Dans un sens congruent, on peut voir aussi dans les différentiels de prix du logement dans l'espace urbain, la traduction d'une distribution inégale des risques sur le territoire. Si l'on suit le sociologue allemand Ulrich Beck, on peut analyser la société contemporaine comme la « société du risque<sup>29</sup> ». En d'autres termes, une société où le risque se socialise au sens où il apparaît comme produit par la société elle-même. Selon lui, c'est à l'aune du risque qu'il faudrait évaluer les inégalités. Cette idée a été tragiquement illustrée par l'explosion de l'usine AZF à Toulouse en septembre 2001 où les dégâts se sont concentrés sur les quartiers populaires situés à proximité du site industriel. Des responsabilités considérables échoient ainsi aux autorités territoriales dont l'action, là encore, s'avère dialogique puisque toute activité génère du risque.

### **Les contraintes environnementales et les évolutions institutionnelles**

Au titre des risques, les villes sont particulièrement confrontées à ceux qui ressortissent de l'environnement. La globalisation est aussi celle des menaces environnementales. Or, qu'il s'agisse du réchauffement climatique, de la pollution, notamment de l'air mais aussi des sols ou même de l'eau, ces problèmes prennent un tour plus aigu dans les grandes villes. Sait-on, par exemple, que la surmortalité lors de la canicule du mois d'août 2003 en France (15 000 morts) était en moyenne de 40 % mais a atteint 80 % dans les villes à partir de 200 000 habitants et 120 dans l'agglomération parisienne<sup>30</sup>. L'espace urbain est donc aussi le lieu où se concentrent les effets les plus virulents des dégradations environnementales.

Face à ces macro-tendances économiques et sociétales, la plupart des Etats occidentaux ont mis en œuvre, sous des formes et à des degrés divers, des politiques de décentralisation ou, plus généralement, d'autonomisation territoriale. Mais, à Bruxelles comme en France, la question de l'adéquation des périmètres institutionnels aux espaces urbains, aux territoires vécus, aux réseaux sociaux et aux processus économiques, se pose. Des solutions institutionnelles commencent à être trouvées en France, par exemple, à travers le développement de l'intercommunalité même si l'on est encore loin d'une adaptation suffisante. Il en résulte des difficultés de coordination de l'action publique, des problèmes de concurrence territoriale et une certaine dilution de la responsabilité politique, chaque niveau pouvant renvoyer la faute sur les autres.

Pour conclure sur ce bref panorama sur la dimension de l'éco-organisation urbaine, je voudrais insister sur son caractère dialogique. Il y a des menaces considérables qui pèsent sur les villes et, à bien des égards, la crise urbaine est là. S'il fallait ajouter une manifestation à toutes celles évoquées jusque là, ce sont les « violences » urbaines qui s'imposent. Si elles semblent épargner Bruxelles, elles ont cours un peu partout en Europe sans parler, bien sûr, des Etats-Unis. Mais comme l'écrivait Hölderlin « Là où croît le danger, croît aussi ce qui sauve », l'éco-organisation, comme la crise d'ailleurs, doit être vue, certes comme ce qui contraint et menace mais aussi comme un ensemble d'opportunités et de potentialités qui ouvre sur de nouveaux possibles.

Comment la ville s'en saisit-elle ? Il s'agit de la question de sa propre capacité à se produire : l'auto-organisation urbaine.

## Éléments sur l'auto-organisation urbaine : la fabrique de la ville

Dans ses relations avec son environnement, la ville se construit. Elle constitue un système ouvert capable de s'auto-organiser. Rendre compte d'un tel processus est assurément trop ambitieux, je me contenterai de mobiliser quelques connaissances issues de la théorie des systèmes pour en proposer une approche succincte. Les systémiciens s'accordent généralement pour admettre que la loi de l'entropie croissante et la loi de la variété requise s'appliquent à tous les systèmes. Par ailleurs, Edgar Morin a montré que la dialogique ordre-désordre fonde l'organisation de tout système. Je m'attacherai donc, en premier lieu, à appliquer ces concepts aux systèmes urbains en utilisant aussi la modélisation des systèmes complexes de Jean-Louis Le Moigne et en présentant une méthode d'évaluation des projets territoriaux. L'objectif est bien de proposer une modeste et fragmentaire intelligibilité de ce processus décisif que constitue l'auto-organisation urbaine.

### La loi de l'entropie croissante ou les enjeux de l'ouverture

On tire de cette loi issue de la thermodynamique qu'un système doit se nourrir d'apports extérieurs pour contrebalancer le délitement interne qui l'atteint de manière inéluctable sous la forme de l'indifférenciation. Mais à trop s'ouvrir sur l'extérieur, le système se dissout dans son environnement. C'est donc, là encore, une dialogique qui est à l'œuvre, celle de l'ouverture et de la fermeture. La perception que les citoyens ont de l'environnement détermine le niveau d'ouverture-fermeture du système urbain. Face à un milieu perçu comme menaçant, la ville tend à se fermer et à se développer dans le cadre d'une forme dense, compacte et ayant un haut niveau de différenciation interne comme, par exemple, la ville médiévale. Patiemment édifiée à l'abri de ses fortifications

protectrices, la ville du Moyen Âge utilise au mieux un espace exigu en densifiant l'habitat, les relations économiques et sociales autour d'un projet collectif et d'une identité forte. À l'inverse, la ville contemporaine s'étend dans l'espace, bien au-delà de ses murs, en créant le plus d'interfaces possibles avec son environnement perçu comme pourvoyeur de ressources. Elle perd en densité ce qu'elle gagne en étendue en consommant beaucoup d'espace et d'énergie et en produisant beaucoup d'externalités (rejets, déchets, pollutions,...). Alors que la ville médiévale se construisait au cours des siècles dans une forme cohérente porteuse d'identité, la ville actuelle se développe rapidement – à l'échelle de la dizaine d'années –, dans une forme peu cohérente, autour de logiques individualistes (l'individu consommateur plus que citoyen) et économiques, celle d'une économie de plus en plus « désencastrée » du social et du politique. La ville contemporaine tend ainsi à perdre ce qui faisait sa spécificité et le projet urbain, collectif par nature, y est d'autant plus célébré qu'il est difficile d'en produire d'autres que ceux émanant des cercles politico-technocratiques. Ainsi, le mot projet apparaît-il dans trois groupes de travail de ce colloque : les groupes de travail 1.2 *De l'observation territoriale au développement de projets*, 2.3 *Des projets urbains de qualité : solutions spécifiques vs solutions génériques* et le 3.1 déjà cité. Je crois effectivement pertinent de nous interroger sur la capacité des villes à définir un futur souhaitable commun, il y va d'une forme de reconquête politique qui peut donner du « sens » et parler au citoyen là où le marché concerne les seuls consommateurs solvables.

On voit donc que si l'ouverture du système urbain est nécessaire, elle n'est pas suffisante. Une ville qui ne serait qu'adaptation à son environnement perdrait ce qui fait son identité. Elle doit être en mesure de *s'approprier* les flux extérieurs d'humains, d'énergie et d'information, de les intégrer à son identité en la transformant mais sans y

renoncer. Illustrons en risquant une hypothèse. Si les « émeutes » urbaines de l'automne 2005 en France n'ont pas touché les quartiers périphériques de Marseille c'est, de notre point de vue, parce que cette ville possède une identité forte qu'elle réussit, vaille que vaille, à transmettre aux populations d'origine immigrée. Elle se caractérise par une capacité de socialisation des nouveaux venus qui débouche sur une hybridation culturelle, ethnique et sociale de son identité dont témoigne, par exemple, le développement déjà ancien d'un rap local en provençal ou l'omniprésence de la faconde et de l'accent marseillais sur des lèvres venues d'Afrique et d'ailleurs.

Ainsi les systèmes urbains se renouvellent par l'accueil de nouveaux citoyens, par l'adoption d'innovations culturelles, techniques et organisationnelles, par des flux informationnels,... Historiquement, cette ouverture est constitutive de la ville qui s'émancipe de la tutelle seigneuriale et crée les conditions d'un profond changement social. Si cette autonomie urbaine fut fondatrice de la culture européenne c'est qu'elle a permis que se développent sur ces territoires affranchis, des dynamiques créatives s'auto-entretenant autour de nouvelles activités, de nouveaux savoirs et des comportements inédits. Ces thématiques de l'innovation et de l'apprentissage collectif qui caractérisent l'urbain sont présentes dans les groupes de travail 3.2 *Innovation et gestion durable*, et les déjà cités 2.1 et 3.1.

Un autre emprunt à la « pensée complexe » peut nous aider à éclairer ces dynamiques auto-entretenues par lesquelles un système urbain s'adapte à son environnement en maintenant son identité tout en la transformant. Il s'agit de la dialogique ordre-désordre ou encore l'antagonisme organisationnel.

## La dialogique de l'ordre et du désordre dans les systèmes urbains

Nous aimons les pensées simples, la clarté qui les accompagne et l'ordre qu'elles introduisent dans le foisonnement du réel. Il nous est donc difficile de penser le désordre autrement que sur le mode du négatif et du dysfonctionnement. Pourtant la « pensée complexe » nous enseigne que l'organisation d'un système social est faite d'ordre et de désordre, de complémentarités/solidarités et de conflits/oppositions. Les deux ne s'excluent pas, bien au contraire, ils vont de pair dans ce que Morin appelle l'« antagonisme organisationnel ». Pour bien comprendre ce point essentiel, il faut introduire une autre dimension du système, sa dimension potentielle. C'est à un auteur trop méconnu, Yves Barel, qu'on doit d'avoir appliqué ce concept aux systèmes urbains. Ce dernier, en effet, a montré dans *La ville médiévale*<sup>31</sup>, qu'un système, urbain en l'occurrence, ne se limite jamais à ce que l'on peut directement observer de lui, à ce qui est actualisé, c'est-à-dire ce que l'on constate en actes. Le système existe aussi en puissance, il a une dimension potentielle qui est une « *forme d'existence particulière de la réalité* ». Sous la forme d'une réserve d'énergie et d'information, la potentialité est « *une puissance d'action non encore utilisée* »<sup>32</sup>. Autrement dit, à chaque instant, un système complexe se réalise en préparant simultanément ce qu'il pourrait être. Comme l'écrit Jean-Pierre Dupuy, « *le réel ressemble toujours au possible qu'il était avant sa réalisation* »<sup>33</sup>. Dès lors, on peut dire que le système actualise les relations créatrices d'ordre et de complémentarité, et potentialise celles qui sont porteuses de désordre et d'opposition. Cette dimension des systèmes urbains sera probablement abordée dans les groupes de travail 1.2 *De l'observation territoriale au développement de projets* mais aussi dans ceux qui traiteront des *projets urbains*. Illustrons ce type de processus. Face au fractionnement institutionnel générateur de désordre

(jeux de pouvoir, concurrence fiscale, doublons administratifs,...) on assiste à l'apparition de pouvoirs d'agglomération qui tentent d'actualiser les complémentarités. Pour contrebattre les effets conflictuels de la ségrégation spatiale, certaines villes mettent en œuvre, avec l'aide de l'Etat, voire à son initiative, comme en France, des politiques de renouvellement urbain promouvant la mixité sociale. D'autres préfèrent renforcer la dimension répressive de leur politique (police municipale, vidéosurveillance,...), la plupart jouant sur les deux registres. Mais on voit bien qu'en s'actualisant, le désordre porte à la fois une menace de destruction (radicalisation des conflits) mais aussi une possibilité de changement (transformation organisationnelle). Les objectifs de mixité sociale et de participation ou encore la présence de personnes issues de minorités ethniques sur les listes électorales en sont des exemples. On retrouve ici une conception du changement social déjà présente chez un grand sociologue, entre autres de la ville, l'Allemand Georg Simmel<sup>34</sup>.

Si les responsables territoriaux devaient, de notre point de vue, se doter des moyens d'investigation leur permettant d'identifier les potentialités de leur territoire (dont la prospective constitue l'approche la plus élémentaire), il semble vital, plus généralement, que les institutions qu'ils dirigent soient capables d'affronter la complexité des systèmes urbains. De manière plus technique il faut qu'ils respectent la loi de la variété requise.

## Les exigences de variété : pour une cité imaginative

Cette loi, formulée par William Ross Ashby, est bien connue des systémiciens. Elle dispose qu'un système qui pilote un autre système doit avoir un niveau de variété supérieur au système piloté, la variété étant le nombre d'états qu'un système peut exhiber. On en tire, à propos des systèmes urbains, que la cité qui gouverne la ville doit se montrer capable d'une très grande souplesse organisationnelle lui permettant la variété de configurations systémiques la plus importante possible. Il s'agit d'un enjeu majeur souvent méconnu. Sans une évolution sensible dans ce sens on peut craindre que la vision hayeckienne (i.e. ultralibérale) de l'auto-organisation ne s'impose au nom de l'incapacité définitive des autorités publiques à gouverner des sociétés que le libre jeu des acteurs individuels régulerait beaucoup mieux. D'ailleurs, on peut penser que la fortune actuelle du terme de *gouvernance* – abordée dans le groupe de travail 1.3 – pour décrire les nouvelles formes prises par les politiques publiques (polycentrisme public, partenariats public-privé, contractualisation,...) traduit une adaptation allant dans le sens d'une plus grande variété des systèmes de pilotage territoriaux. Elle témoigne de la difficulté d'agir de manière hiérarchique et de penser ces formes de co-construction de l'action et des règles collectives avec des concepts trop empreints de déterminisme et de hiérarchie comme celui de gouvernement. A bien des égards, elle s'inscrit dans une perspective complexe mais, sans corpus théorique substantiel, elle se limite à une simple description des processus en cause alors même qu'il s'agit de les penser. C'est la raison pour laquelle je préfère une analyse en termes de complexité. Mais alors, comment la cité ou les institutions publiques territoriales peuvent-elles augmenter leur variété ?

Pour le dire vite : en devenant elles-mêmes des systèmes complexes. Pour développer quelque peu cette assertion, il est utile de mobiliser la modélisation des systèmes complexes proposée par Jean-Louis Le Moigne<sup>35</sup>. Selon lui, on peut modéliser un système complexe en neuf niveaux :

1. son repérage : existe-t-il ?
2. son activité : que fait-il ?
3. sa régulation : comment maintient-il la régularité de son action ?
4. son information : comment s'informe-t-il ?
5. ses décisions : comment décide-t-il ?
6. sa mémoire : comment mémorise-t-il ses décisions et leur histoire ?
7. son mode de coordination : comment coordonne-t-il ses décisions ?
8. sa capacité d'imagination et de conception : comment imagine-t-il et conçoit-il de nouvelles décisions ?
9. son mode de finalisation : comment élabore-t-il ses finalités ?

Si chacun de ces niveaux pourrait être détaillé, je m'attarderai sur les cinq derniers pour commenter les conditions d'un fonctionnement complexe des institutions territoriales.

Voyons d'abord, l'information. Il s'agit de la fonction du système d'information. Par quels moyens l'information est-elle produite ? sur quoi ? avec quelle fréquence et quel niveau de précision ? Si les situations sont souvent différentes, on constate néanmoins que l'information des autorités territoriales apparaît souvent tardive, lacunaire et imprécise. Généralement centrée sur des données fiscales et économiques, prenant surtout des formes quantitatives, elle méconnaît, outre les potentialités déjà évoquées, les dimensions sociales et culturelles notamment dans leur dimension subjective, celle de la perception et du vécu des habitants. Dans certaines vil-

les, des efforts sont faits pour se doter d'outils plus systématiques d'information, comme par exemple le *monitoring* des quartiers qu'on commence à mettre en œuvre à Bruxelles. Mais, je crois qu'il y a encore beaucoup à faire pour concevoir conceptuellement et techniquement des dispositifs d'information permettant des représentations intelligibles de l'état territoire urbain. Plurielle c'est-à-dire émanant d'acteurs différents, pertinente *i.e.* centrée sur les enjeux et évaluative, cette information, si elle est distribuée sur le territoire, peut travailler à l'*intelligence territoriale* qui sera évoquée dans le groupe de travail 2.1. Si l'*observation territoriale*, abordée dans le groupe 1.2, est assurément nécessaire, de mon point de vue, elle ne saurait suffire. Elle doit être structurée en fonction d'une grille conceptuelle qui lui donne du sens. Pour observer valablement la ville, il faut d'abord la penser.

Comment décide-t-on dans la cité ? Vaste question dont je me contenterai de relever quelques points peut-être trop méconnus. D'abord, l'influence des représentations. En la matière, chaque pays a sa tradition. Pour la France, Pierre Rosanvallon a pu dire, relativement aux territoires : « on parle comme Tocqueville et on pense comme Robespierre<sup>36</sup> ». Dans ce pays où l'on a pu envisager, durant la Révolution, de créer des départements aux périmètres géométriques identiques, les représentations du territoire apparaissent encore très empreintes de l'idéal rationaliste bien exprimé par le jardin à la française. J'ai tenté de montrer par ailleurs<sup>37</sup> que la décentralisation y était difficilement acceptée notamment parce que la complexité qu'elle véhicule dérange ces représentations. Bien au-delà du cas français, force est de constater que la parole experte continue à s'imposer en dépit de l'intérêt que suscitent la participation citoyenne et le concept de « forum hybride<sup>38</sup> » parmi les chercheurs. L'interrogation sur la *gouvernance participative* et la possibilité de *politiques pluralistes* abordée

dans le groupe de travail 1.3 et celle de la *démocratie* et de la *maîtrise des politiques*, n'en sont que plus pertinentes. Ouvrir la décision à la participation représente un enjeu démocratique dans des sociétés de plus en plus éduquées mais cela peut aussi être un moyen de mieux décider comme le montre l'historien américain Thomas P. Hughes. Faisant l'histoire des ingénieurs aux Etats-Unis<sup>39</sup>, il montre que la nécessité de composer avec les populations lors de la conception de grands équipements (métros par exemple) permettait aux ingénieurs de parvenir à des solutions meilleures y compris sur le plan technique. Des méthodes existent pour organiser cette participation publique, comme, par exemple, celle des *focus groups* qui sera utilisée dans la seconde partie de ce colloque. Parmi celles-ci, signalons la modélisation participative. Elle consiste à élaborer un modèle de simulation informatique qui est utilisé ensuite dans le cours du débat entre des acteurs concernés par les conséquences d'une décision publique (implantation d'un équipement,...). En prenant connaissance des résultats simulés du modèle sur plusieurs *scenarii*, à la fois pour eux-mêmes et pour les autres, les acteurs peuvent mieux mesurer les implications de leur propre position et admettre plus facilement un compromis. Cette méthode souvent utilisée en matière socioenvironnementale pourrait l'être plus à propos de la ville.

En ce qui concerne la mémoire dans les systèmes de « gouvernance » territoriale, elle apparaît souvent négligée. On peut le regretter tant on se prive ainsi de l'expérience que confère une mémoire institutionnelle. Encore faut-il qu'elle soit aisément accessible et interprétable. Cela requiert des ressources techniques (stockage, archivage, numérisation,...) mais aussi humaines et intellectuelles. J'ai souvent pensé qu'il manquait un regard d'historien pour éclairer la décision publique. C'est-à-dire quelqu'un capable de mettre en perspective le passé pour éclairer les enjeux présents et permettant ainsi une

réflexivité sur les réussites et les échecs antérieurs. Cette mémoire mérite d'être valorisée, non comme un patrimoine à célébrer mais comme une ressource cognitive contribuant à la décision. Ce, d'autant plus, qu'elle constitue une composante importante de l'identité de la cité et du territoire. Enfin, cette mémoire introduit le temps long de l'histoire dans le temps court de l'action, ce qui est loin d'être sans intérêt dans un monde où la communication médiatique tend à imposer l'urgence d'un éternel présent.

La coordination des décisions est problématique dans les systèmes urbains. La formation de pouvoirs d'agglomération représente une partie de la solution. Mais, dans la mesure où il faut ajouter au polycentrisme territorial (plusieurs communes), les interventions multi-niveaux (région, Etat, Union Européenne) et les contributions des acteurs privés, on mesure que la coordination des politiques territoriales est loin d'être assurée. Elle ne passe plus par la prépondérance hiérarchique d'une institution mais par des logiques partenariales et des accords contractualisés. Dès lors, l'adhésion de plusieurs partenaires à des objectifs communs devient nécessaire. Le projet territorial, quand il n'est pas un simple habillage de formes anciennes (la simple juxtaposition de mesures sectorielles ne fait pas un projet), constitue l'instrument privilégié de cette coordination des politiques territoriales *i.e.* celles qui sont mises en œuvre par les acteurs du territoire mais aussi d'intégration des politiques territorialisées c'est-à-dire celles qui sont menées par des institutions de plus haut niveau. C'est dans ce cadre que la gouvernance prend tout son sens, celui d'une complexification des formes et des modalités de l'action publique.

Comme l'écrit Mary Douglas, les institutions «pensent<sup>40</sup>», elles orientent la manière dont les humains qui les font fonctionner se représentent le monde, décident et agissent. Les politiques territoriales connaissent donc un «encastrement cognitif<sup>41</sup>» qui, sans que les décideurs en soient toujours conscients, limite les solutions envisagées en les préformant. L'imagination de nouvelles décisions s'en trouve contrainte. Pourtant la loi de la variété requise exige des autorités une grande inventivité politique. Des conditions favorisant cette inventivité sont néanmoins repérables; parmi d'autres, citons: la diversité des équipes dirigeantes (politique mais surtout en termes de formations, d'origines et d'activités), la liberté et la qualité des débats internes, la bonne représentativité des populations, l'ouverture et la connaissance des innovations pratiquées ailleurs, l'intérêt porté aux connaissances nouvelles, notamment celles issues des sciences sociales. Outre les limites cognitives évoquées, des facteurs pèsent sur la créativité politique: bien sûr les contraintes financières, l'urgence de l'action mais aussi le poids des procédures, l'inertie des services, la crainte du risque ou encore le conformisme. Quant à la conception de nouvelles politiques, elle me semble appeler une nouvelle manière de penser plus en phase avec la complexité des territoires notamment urbains. En effet, l'action territoriale comme les représentations du territoire, est encore marquée de l'idéal de simplicité attaché à la pensée cartésienne<sup>42</sup> alors même que les caractéristiques des processus qui font le territoire (non-linéarité, incertitude, diversité, dialogique, émergence,...) renvoient assez clairement à la «pensée complexe». L'homme politique, comme le chef d'entreprise d'ailleurs, pratique cette complexité mais d'une manière intuitive et pragmatique. Il lui manque souvent les outils conceptuels pour essayer de la penser. Cette familiarisation des décideurs publics à la «pensée complexe» constitue, me semble-t-il, un enjeu important pour la démocratie et les politiques territoriales.

Enfin, un système complexe se finalise. Il définit les finalités qui sont les siennes. Là se nichent la grandeur et le drame des collectivités humaines, dans l'ambition d'orienter le cours de leur histoire. Or, à examiner les discours publics et les politiques destinées aux territoires on sera frappé par la part prédominante de l'économie. De plus en plus, les hommes politiques s'adressent surtout aux usagers et aux consommateurs et moins aux citoyens. Il faut y voir une adaptation à une évolution sociétale évoquée précédemment. Mais, permettez-moi, de la regretter et aussi de plaider coupable au nom des sciences sociales. En effet, ces dernières sont toutes pénétrées par la figure de l'individu rationnel et utilitariste qui décide toujours, après un calcul coûts-avantages, d'agir à son profit. Pour ma part, je pense qu'il s'agit d'une vision très réductrice du comportement social, certes utile pour modéliser, mais qui porte en elle une conception qui nie l'idée même de société. Une collection d'individus ne fait pas une société ni un territoire. En matière de politiques territoriales, je dirai qu'à trop chercher le *bien* économique on en vient à oublier le *lien* social. Or, le vouloir vivre ensemble dépend de la densité des liens sociaux existant sur un territoire. De même, cette densité des liens sociaux apparaît comme l'évaluation la plus significative du «capital social» d'une ville ou d'un territoire. Et, bien au-delà de Robert Putnam, la sociologie économique<sup>43</sup> et l'analyse des réseaux démontrent que de ces liens (ou relations) favorisent la confiance, l'entraide et, très souvent, l'initiative et l'adaptation économiques. Il me semble donc pertinent que les territoires se donnent aussi, plus qu'ils ne le font, des finalités relatives à l'échange social. En favorisant les relations inter-personnelles, en valorisant l'engagement et le bénévolat, en stimulant les réseaux de proximité, en soutenant les associations, bref en aidant l'échange social, les politiques territoriales peuvent contribuer à la fois au développement économique et à la solidarité sociale. Qu'on se comprenne bien, il ne s'agit pas de l'aide sociale classique qui demeure nécessaire compte tenu du dénuement de

certaines populations mais d'un processus visant plus une solidarité active, en quelque sorte auto-organisée. Même si cela peut paraître étrange aujourd'hui, je suis de ceux qui pensent que le don, au sens que Marcel Mauss donne à ce concept<sup>44</sup>, se trouve au fondement de la vie sociale. On donne sa confiance pour coopérer avec autrui, pour réaliser des projets communs. Evoquons donc maintenant, dans un développement spécifique, cet instrument que les villes ou les territoires se donnent pour définir et réaliser des finalités collectives : le projet.

### La « projectivité » des politiques territoriales

Même si le terme projet est aujourd'hui galvaudé par un usage pléthorique, il permet, d'une part, d'exprimer le caractère global de l'action menée qui s'oppose à la sectorisation traditionnelle des politiques publiques. D'autre part, il traduit le caractère évolutif du dispositif mis en œuvre qui n'apparaît pas ou moins dans le plan. A ce titre, on peut dire qu'il s'agit d'une forme complexe de pilotage de l'action territoriale. Bien sûr, on aurait tort d'être naïf. Souvent, en dépit de la présence du mot, le projet n'existe pas. Ainsi, par exemple, la région Midi-Pyrénées a-t-elle mis en œuvre des « contrats de terroir » pour promouvoir des projets territoriaux qu'on a pu qualifier ironiquement de « contrat de tiroir » tellement les projets présentés étaient des compilations de mesures sectorielles rassemblées sous le label « projet » dans le seul but d'obtenir les subventions. Et, c'est loin d'être un cas isolé. Il y a donc derrière l'appellation projet des dispositifs bien différents. Il peut donc être utile d'évaluer leur qualité. Je m'y suis essayé en proposant de mesurer ce que j'ai appelé la « projectivité » de l'action<sup>45</sup>.

Cette « projectivité » se décompose en deux dimensions, l'autofinalisation et l'homologie comme le montre la figure n°3. La première traduit la capacité d'une institution à déterminer ses propres finalités et la seconde entend décrire le niveau d'adéquation de ces finalités au

système qui les met en œuvre. Plus les niveaux d'autofinalisation et d'homologie sont élevés, plus la « projectivité » l'est aussi, c'est-à-dire que les projets mis en œuvre s'avèrent plus complexes.

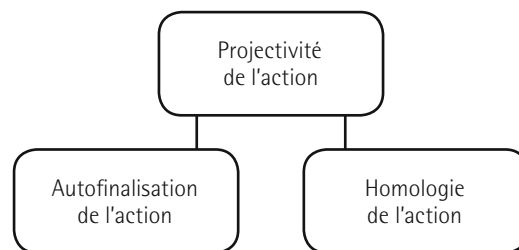


Figure n° 3

*Les dimensions de la projectivité de l'action*

L'autofinalisation d'un système territorial va dépendre, d'une part, de son autonomie de représentation du monde et, d'autre part, de son rapport à l'ouverture sur son environnement. La première mesure la possession d'une identité capable de structurer ou d'orienter les finalités du système territorial. Elle peut être opérationnalisée en indicateurs évaluant chez les acteurs du territoire d'une part, l'existence et l'influence d'une culture locale et, d'autre part, l'existence d'un sentiment d'appartenance et d'une conscience identitaire. Quant au rapport à l'ouverture dont nous avons souligné l'importance dans la première partie, il décrit la manière dont le système territorial est lié à son environnement (nature et niveaux d'ouverture) et sa capacité à évaluer et à maîtriser les effets de cette ouverture. Il s'agira de voir si le système est capable de s'ouvrir sans se dissoudre dans la seule adaptation à son environnement.

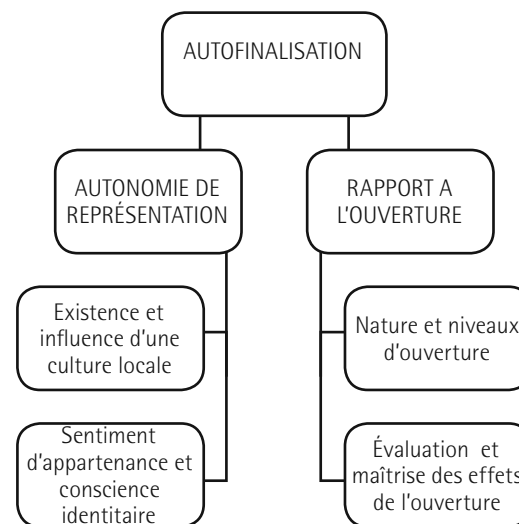
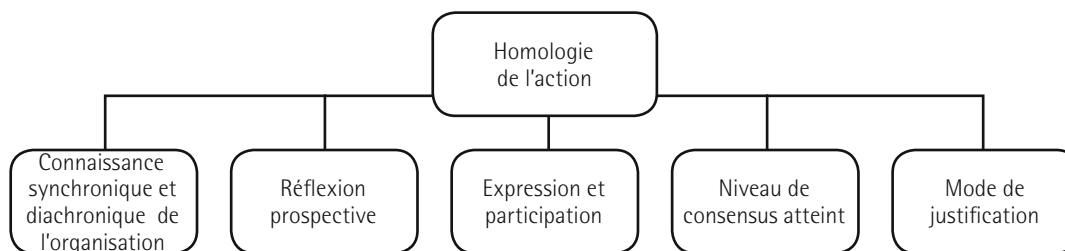


Figure n° 4 Les dimensions et composantes de l'autofinalisation

Le niveau d'homologie mesure la capacité du système à produire des projets qui s'enracinent dans le territoire et en expriment les caractéristiques actuelles et potentielles. Pour cela des informations sont nécessaires sur le fonctionnement présent du système (la connaissance actuelle), sur son histoire (connaissance diachronique) et sur ses potentialités (connaissance prospective). Mais il faut aussi que cette diversité puisse être prise en compte dans l'élaboration du projet. Dès lors, une évaluation du niveau et de la qualité de l'expression et de la participation des acteurs du territoire doit aussi être faite. De même, qu'il est nécessaire d'identifier et d'évaluer le niveau de consensus atteint par le projet. Enfin, le mode de justification du projet constitue un indicateur permettant de confirmer les résultats antérieurs (ex. « nous devons nous adapter » ou bien « notre identité exige que »).



*Figure n° 5*  
*Les dimensions de l'homologie de l'action*

L'application de cette grille d'analyse met en lumière des différences significatives dans l'élaboration des projets. La qualité projective des politiques est un indicateur de leur capacité à exprimer l'identité d'un système territorial dans un environnement complexe. Mais elle ne saurait à elle seule rendre compte de la nature plus ou moins complexe d'une politique. Pour cela il faut considérer la manière dont cette politique va interagir avec l'environnement et revenir transformer le système territorial. C'est ce qu'on appelle la récursivité. J'ai travaillé à l'opérationnalisation de ce concept pour l'appliquer aux politiques territoriales<sup>46</sup> mais je n'en traiterai pas ici. D'abord parce que les ateliers et groupe de travail du colloque sont centrés sur le *projet* et d'autres thématiques antérieurement évoquées et non pas sur cette récursivité des politiques et, ensuite, parce que le temps passe. L'heure de conclure est arrivée.

Vous ne serez pas surpris que je la place sous les auspices d'Edgar Morin. Reprenant un concept forgé par Aristote, il a parlé de la nécessité, à ses yeux, d'une «anthropolitique<sup>47</sup>», en d'autres termes, d'une politique qui mette l'humain au centre de ses préoccupations. Il est trivial, depuis le sociologue Max Weber, de constater que la logique des moyens s'est substituée à celles des fins dans les sociétés développées. Si tous les niveaux de pouvoir doivent être concernés par une telle politique, son cadre le plus approprié est, dans une large mesure, le territoire local, celui où s'exercent majoritairement les solidarités les plus concrètes, où la proximité incarne les relations sociales. Bien sûr, de grandes régulations demeurent nécessaires à des échelles plus larges, nationale, européenne et mondiale. Elles nécessitent la prise de conscience des interdépendances, l'élaboration de processus démocratiques de «gouvernance» mondiale et la mise en œuvre d'une citoyenneté multidimensionnelle dans laquelle les décisions prises à chaque niveau tiennent compte des solidarités nécessaires avec les autres niveaux. On est bien loin du compte et l'on pense à cette phrase de Paul Valéry : «Que de choses il faut ignorer pour agir !» en espérant néanmoins qu'avec ce colloque nous parvenions à déplacer collectivement les limites de notre ignorance.

**Pascal Roggero**

- <sup>1</sup> Urry, John, *Sociology Beyond Societies. Mobilities for the Twenty-first Century*, London, Routledge, 2000, voir aussi *Global Complexity*, Cambridge, Polity Press, 2003.
- <sup>2</sup> Comme le rappelle Maurice Godelier, *Aux fondements des sociétés humaines. Ce que nous apprend l'anthropologie*, Paris, Albin Michel, 2007.
- <sup>3</sup> Roux, Michel, *Ré-enchanter l'espace. Pour un nouvel art d'habiter*, Paris, L'Harmattan, coll. L'Ingénium, 2001.
- <sup>4</sup> Stock, Mathis, « L'hypothèse de l'habiter poly-topique : pratiquer les lieux géographiques dans les sociétés à individus mobiles. », *EspacesTemps.net*, Textuel, 26.02.2006, <http://espacestemp.net/document1853.html>
- <sup>5</sup> Par exemple Maffesoli, Michel, *Du nomadisme. Vagabondages initiatiques*, Paris, LGF, 1997 ou *Le rythme de la vie. Variations sur l'imaginaire postmoderne*, Paris, La Table Ronde, 2004.
- <sup>6</sup> Ainsi dans plusieurs études sur les quartiers « sensibles » de Toulouse, on a pu mettre en évidence que leurs habitants portent des jugements positifs sur ces territoires qu'ils se sont appropriés.
- <sup>7</sup> Voir par exemple Grandjean, Alain et Jean-Marc Lancovici, *Le plein s'il vous plaît !*, Paris, éditions du seuil, 2006.
- <sup>8</sup> Morin, Edgar, *La Méthode, La Nature de la Nature*, Paris, éditions du seuil, 1977, p. 101.
- <sup>9</sup> *Ibid.*, p. 102.
- <sup>10</sup> *Ibid.*, p. 104-105.
- <sup>11</sup> *Ibid.*, p.102.
- <sup>12</sup> Sansot, Pierre, *Poétique de la ville*, Paris, Petite Bibliothèque Payot, 2004 (1973)
- <sup>13</sup> Morin, Edgar, *op. cit.*, p. 202-203.
- <sup>14</sup> Castells, Manuel, *L'ère de l'information, la société en réseau*, Paris, Fayard, 1998.
- <sup>15</sup> Saskia, Sassen, *The Global City: New York, London, Tokyo*, Princeton University Press, 2001 (1991).
- <sup>16</sup> Globalization and World Cities Research Network (2007), [en ligne] <http://www.lboro.ac.uk/gawc/>
- <sup>17</sup> Braudel, Fernand, *La dynamique du capitalisme*, Paris, éditions Artaud, coll. Champs-Flammarion, n° 192, 1985.
- <sup>18</sup> Par exemple le coût du transport maritime des marchandises a été divisé par 4 entre 1920 et 1990. World Bank, *World Development Report*, 1995.
- <sup>19</sup> Huygue, Sébastien, *L'attractivité du territoire pour les sièges sociaux des grands groupes internationaux, Rapport au Premier ministre*, Paris, La Documentation Française, 2003.
- <sup>20</sup> Azaïs, Christian, Antonella Corsani et Patrick Dieuaide, *Vers un capitalisme cognitif. Entre mutations du travail et territoires*, Paris, L'Harmattan, 2003 ou Moulier Boutang, Yann, *Le capitalisme cognitif: La Nouvelle Grande Transformation*, Paris, éditions Amsterdam, coll. Multitudes/ idées, 2007.
- <sup>21</sup> A l'exception notable, en France, de Michel Maffesoli.
- <sup>22</sup> Kauffmann, Jean-Claude, *La construction de soi. Pour une théorie de l'identité*.
- <sup>23</sup> Dubet, François, *Le déclin de l'institution*, Paris, éditions du seuil, coll. L'épreuve des faits, 2002.
- <sup>24</sup> Galland, Olivier et Yannick, Lemel, « Tradition-modernité : un clivage persistant des sociétés européennes », *Revue française de sociologie*, vol. 47, 2006/4.
- <sup>25</sup> Anne Bretagnolle, Denise Pumain et Céline Rozenblat, « Space-time Contraction and the Dynamics of Urban Systems », *Cybergeo*, 10th European Colloquium on Quantitative and Theoretical Geography. Rostock, Germany, September 6-11, 1997, article 61, mis en ligne le 10 juillet 1998, modifié le 27 décembre 2006. URL : <http://www.cybergeo.eu/index373.html>. Consulté le 02 mars 2008.
- <sup>26</sup> Manuel Castells, *L'ère de l'information. Vol. 1-Vol 3*, Paris, Fayard, 1998-1999.
- <sup>27</sup> Landais, Camille, « Hauts Revenus en France et en Europe : une explosion des inégalités ? », *Conseil d'Analyse Stratégique*, Paris, 29 octobre 2007 et OCDE, *L'évolution des inégalités de revenus en France et dans les pays de l'OCDE*, OCDE, Division des politiques sociales, 2005.
- <sup>28</sup> Donzelot, Jacques, « La ville à trois vitesses : gentrification, relégation, péri-urbanisation », *Esprit*, mars-avril 2004.
- <sup>29</sup> Beck, Ulrich, *La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité*, Paris, Aubier, 2001.
- <sup>30</sup> Hémon Denis, Eric Jouglu, *Estimation de la surmortalité et principales caractéristiques épidémiologiques*, Rapport remis au Ministre de la Santé, de la Famille et des Personnes Handicapées, 25 septembre 2003.
- <sup>31</sup> Barel, Yves, *La ville médiévale*, Grenoble, PUG, 1975 voir aussi *Le paradoxe et le système. Essai sur l'imaginaire social*, Grenoble, PUG, 1977.
- <sup>32</sup> Barel Yves, *La ville médiévale*, *op. cit.*, p. 541.
- <sup>33</sup> Dupuy, Jean-Pierre, « L'autonomie et la complexité du social », *Science et pratique de la complexité*, IDATE-UNU, La Documentation française, 1986, Paris, p. 294.
- <sup>34</sup> Simmel, Georg et Jean-Louis Vieillard-Baron, *La femme, la ville, l'individualisme. Philosophie de la modernité, T1*, Paris, Payot, coll. Critique de la politique, 2007.
- <sup>35</sup> Le Moigne, Jean-Louis, *La modélisation des systèmes complexes*, Paris, Dunod, 1990.
- <sup>36</sup> Rosanvallon, Pierre, interview, *Les Dernières Nouvelles d'Alsace*, 20 avril 2004.
- <sup>37</sup> Roggero, Pascal, *Sociologie des représentations du pouvoir local: l'Etat français et ses communes*, Presses de l'université laurentienne, Sudbury, 2006.
- <sup>38</sup> Callon, Michel, Pierre, Lascoumes et Yannick, Barthe, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, éditions du seuil, 2001.
- <sup>39</sup> Hughes, Thomas Parke, *Prometheus Rescuing*, New-York, Pantheon, 1998.
- <sup>40</sup> Douglas, Mary, *Comment pensent les institutions*, Paris, La Découverte, coll. Poche, 2004.
- <sup>41</sup> Powell, Walter W., DiMaggio, Paul J., « The new institutionalism in organizational analysis », Chicago, The University of Chicago Press, 1991.
- <sup>42</sup> Roggero, Pascal, *De la complexité des politiques locales*, Paris, L'Harmattan, collection Pratiques de la systémique, 2005.
- <sup>43</sup> Swedberg, Richard, *Principles of Economic Sociology*, Princeton University Press, 2003.



<sup>44</sup> Mauss, Marcel, « Essai sur le don », *Sociologie et Anthropologie*, Paris, PUF, 2004.

<sup>45</sup> Roggero, Pascal, *De la complexité des politiques locales*, Paris, L'Harmattan, coll. Pratique de la systémique, 2005.

<sup>46</sup> *Ibid.*

<sup>47</sup> Morin, Edgar, *Introduction à une politique de l'homme*, Paris, éditions du seuil, 1965.

## Bibliographie

AZAÏS, Christian, Antonella CORSANI et Patrick DIEUAIDE, *Vers un capitalisme cognitif. Entre mutations du travail et territoires*, Paris, L'Harmattan, 2003

BAREL, Yves, *Le paradoxe et le système. Essai sur l'imaginaire social*, Grenoble, PUG, 1977

BAREL, Yves, *La ville médiévale*, Grenoble, PUG, 1975

BECK, Ulrich, *La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité*, Paris, Aubier, 2001.

BRAUDEL, Fernand, *La dynamique du capitalisme*, Paris, éditions Artaud, coll. Champs-Flammarion, n° 192, 1985.

BRETAGNOLLE, Anne, Denise PUMAIN et Céline ROZENBLAT, « Space-time Contraction and the Dynamics of Urban Systems », *Cybergeo*, 10th European Colloquium on Quantitative and Theoretical Geography, Rostock, Germany, September 6-11, 1997, article 61, mis en ligne le 10 juillet 1998, modifié le 27 décembre 2006. URL : <http://www.cybergeo.eu/index373.html>. Consulté le 02 mars 2008

CALLON, Michel, Pierre, LASCOUMES et Yannick, BARTHE, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, éditions du seuil, 2001

CASTELLS, Manuel, *L'ère de l'information. Vol. 1-Vol 3*, Paris, Fayard, 1998-1999.

DOUGLAS, Mary, *Comment pensent les institutions*, Paris, La Découverte, coll. Poche, 2004.

DONZELOT, Jacques, « La ville à trois vitesses : gentrification, relégation, péri-urbanisation », *Esprit*, mars-avril 2004.

DUBET, François, *Le déclin de l'institution*, Paris, éditions du seuil, coll. L'épreuve des faits, 2002.

DUPUY, Jean-Pierre, « L'autonomie et la complexité du social », *Science et pratique de la complexité*, IDATE-UNU, La Documentation française, 1986, Paris,

Globalization and World Cities Research Network (2007), [en ligne] <http://www.lboro.ac.uk/gawc/>

GODELIER, Maurice, *Aux fondements des sociétés humaines. Ce que nous apprend l'anthropologie*, Paris, Albin Michel, 2007.

GRANDJEAN, Alain et Jean-Marc Lancovici, *Le plein s'il vous plaît !*, Paris, éditions du seuil, 2006.

HÉMON, Denis, Eric Jouglu, *Estimation de la surmortalité et principales caractéristiques épidémiologiques*, Rapport remis au Ministre de la Santé, de la Famille et des Personnes Handicapées, 25 septembre 2003

HUGHES, Thomas Parke, *Prometheus Rescuing*, New-York, Pantheon, 1998.

HUYGUE, Sébastien, *L'attractivité du territoire pour les sièges sociaux des grands groupes internationaux*, Rapport au Premier ministre, Paris, La Documentation Française, 2003.

KAUFFMANN, Jean-Claude, *La construction de soi. Une théorie de l'identité*, Paris, Armand Colin, coll. Pluriel, 2004.

LANDAIS, Camille, « Hauts Revenus en France et en Europe : une explosion des inégalités ? », *Conseil d'Analyse Stratégique*, Paris, 29 octobre 2007

LE MOIGNE, Jean-Louis, *La modélisation des systèmes complexes*, Paris, Dunod, 1990

MAFFESOLI, Michel, *Le rythme de la vie. Variations sur l'imaginaire postmoderne*, Paris, La Table Ronde, 2004, 220 p.

- MAFFESOLI, Michel, *Du nomadisme. Vagabondages initiatiques*, Paris, LGF, 1997.
- MORIN, Edgar, *La Méthode, 6 tomes*, Paris, éditions du seuil, 1977-2004.
- MORIN, Edgar, *Introduction à une politique de l'homme*, Paris, éditions du seuil, 1965.
- MOULIER BOUTANG, Yann, *Le capitalisme cognitif: La Nouvelle Grande Transformation*, Paris, éditions Amsterdam, coll. Multitudes/idées, 2007.
- MAUSS, Marcel, « Essai sur le don », *Sociologie et Anthropologie*, Paris, PUF, 2004.
- OCDE, L'évolution des inégalités de revenus en France et dans les pays de l'OCDE, OCDE, Division des politiques sociales, 2005.
- ROGGERO, Pascal, *Sociologie des représentations du pouvoir local: l'Etat français et ses communes*, Presses de l'université laurentienne, Sudbury, 2006.
- ROGGERO, Pascal, *De la complexité des politiques locales*, Paris, L'Harmattan, col. Pratiques de la systémique, 2005.
- ROSANVALLON, Pierre, interview, *Les dernières Nouvelles d'Alsace*, 20 avril 2004.
- ROUX, Michel, *Ré-enchanter l'espace. Pour un nouvel art d'habiter*, Paris, L'Harmattan, coll. L'Ingénium, 2001.
- SANSOT, Pierre, *Poétique de la ville*, Paris, Petite Bibliothèque Payot, 2004 (1973).
- SASSEN, Saskia, *The Global City: New York, London, Tokyo*, Princeton University Press, 2001 (1991).
- SIMMEL, Georg et Jean-Louis Vieillard-Baron, *La femme, la ville, l'individualisme. Philosophie de la modernité, T1*, Paris, Payot, coll. Critique de la politique, 2007.
- STOCK, Mathis, « L'hypothèse de l'habiter poly-topique: pratiquer les lieux géographiques dans les sociétés à individus mobiles. », *EspacesTemps.net*, Textuel, 26.02.2006, <http://espacestems.net/document1853.html>
- SWEDBERG, Richard, *Principles of Economic Sociology*, Princeton University Press, 2003.
- URRY, John, *Global Complexity*, Cambridge, Polity Press, 2003.
- URRY, John, *Sociology Beyond Societies. Mobilities for the Twenty-first Century*, London, Routledge, 2000.
- World Bank, *World Development Report*, 1995.

## ÉCHANGES ENTRE L'AUDITOIRE ET PASCAL ROGGERO

*Quel est le rôle des associations et celui de la mémoire dans le développement urbain ?*

**Pascal Roggero :** Les associations sont l'expression du monde social. En cela elles s'insèrent dans une logique du don de soi au bénéfice de la communauté et de la société. L'approche utilitariste ne permet pas de penser que la société est utile. L'utilitarisme est pourtant dominant en sciences sociales. Il est donc prioritaire de soutenir ce qui relève de l'échange social et qui est du chef des associations, mais, il faut aller plus loin.

La mémoire ne peut pas être un cimetière. Elle est vivante ou elle n'est pas, elle est portée par des hommes. La mémoire est sélective : de nombreuses villes oublient des éléments fondamentaux de leur histoire. La question du territoire ouvre la possibilité d'activer à un moment donné une série d'éléments qui sont à l'état latent. L'activation de la mémoire est importante, y compris dans la perspective d'un apprentissage collectif, dans la construction de l'identité, de la singularité.

*En abordant votre thèse de la décentralisation / recentralisation, vous soulignez là une différence fondamentale entre la région Midi Pyrénées et la Belgique. En Belgique, on a des régions qui ont été créées à partir de forces politiques communautaires qui sont surdéterminées. Dans cette surdétermination apparaissent des éléments qui ne s'assimilent pas à la région bruxelloise en tant que communauté de vie, mais à d'autres régions. Comment traitez-vous un problème comme celui-là à partir de votre expérience ?*

**Pascal Roggero :** Je ne le traite pas. Il y a la position du tiers, c'est une position intéressante. Elle permet une médiation qui fasse évoluer les choses. Si j'avais à approfondir votre question, je réfléchirais par rapport à cette trinité.

*Etant donné les coûts liés à la collecte de données statistiques et les conséquences financières que cela entraîne pour les décideurs locaux, n'y a-t-il pas un risque que les questions utilitaristes ou quantitatives prennent le pas sur la saisie de ce qui peut être du côté de l'anthropologie, de la sociologie et donc du côté du qualitatif ?*

**Pascal Roggero :** Vous avez raison. L'information objective n'existe pas, le territoire se construit à partir de représentations, à partir de conceptions diverses. Si on ne le perçoit pas, on est dans le cadre de la représentation rationalisatrice qui est certes confortable sur le plan intellectuel, mais qui véhicule des illusions. Il est tout à fait fondamental que se manifeste une dimension d'information plus subjective de la perception.

*Que signifie l'auto-éco-réorganisation au-delà d'une approche complexe ?*

**Pascal Roggero :** Je me représente la dimension de l'action que l'on peut qualifier de « complexité de l'action » à travers deux concepts : la projectivité de l'action et la récursivité de l'action, qui peuvent chacun être déclinés en sous-concepts. L'auto-finalisation, par exemple, est une partie de la projectivité. Pour concevoir la capacité d'une collectivité à produire ses propres finalités, il faut s'interroger sur son autonomie de représentation du monde et sur son rapport à l'ouverture. À partir d'une grille d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs qui sont appliqués à un petit nombre de villes, j'essaie de repérer ce que pourrait être une sorte de nature complexe de l'action et tente d'évaluer les résultats de cette action.



# Atelier 1

## La mixité urbaine et la cohérence territoriale

### PRÉSIDENT D'ATELIER

Nicolas JOSCHKO

### Groupe de travail 1.1

Président : Jean-Louis GENARD

Orateur : Jacques DONZELOT

### Groupe de travail 1.2

Président : Hugues DUCHATEAU

Orateur : Alessandro BALDUCCI

### Groupe de travail 1.3

Président : Nicolas JOSCHKO

Orateur : Artur da ROSA PIRES

# Présentation des groupes de travail de l'atelier

Président d'atelier Nicolas Joschko

Directeur général a.i. Rénovation urbaine, Société de développement pour la Région de Bruxelles-Capitale (SDRB)

Limiter l'urbanisme à une science de l'organisation du territoire est devenu aujourd'hui obsolète. L'urbanisme d'hier se préoccupait de la complémentarité des besoins en infrastructures (architecture, paysage urbain, mobilité, environnement, etc.) de façon à intégrer une planification structurelle et cohérente dans la ville. La dimension humaine a été examinée d'un point de vue individuel et collectif, mais pas du point de vue de la gouvernance, depuis lequel les collectivités de différents niveaux de la gestion urbaine interagissent et s'influencent mutuellement. La cohérence et la durabilité des différentes stratégies, d'une part et la compréhension mutuelle entre les différents niveaux de pouvoirs, les communautés, les sub-communautés et les parties prenantes, d'autre part, joueront ici un rôle déterminant. L'urbanisme contemporain devra intégrer cette nouvelle dimension de gouvernance, la développer et la laisser atteindre sa maturité. Le premier groupe de travail est chargé d'examiner cette dimension et d'en traiter les aspects les plus importants.

L'atelier 1 va envisager les différents aspects liés à l'interaction entre la cohérence territoriale et la diversité urbaine. À l'intérieur de cet atelier, trois groupes de travail vont aborder cette problématique sous un angle différent.

1. Le premier groupe de travail traitera de la diversité, de la mixité économique et sociale et leur interaction sur la territorialité et le foncier, groupe animé par le professeur Jacques Donzelot et dirigé par Jean-Louis Genard. Jacques Donzelot est maître de conférences en sociologie politique à l'université Paris 10, Directeur du Centre d'Etudes, de Documentation et d'Observation des Villes et Directeur du Centre d'études des politiques sociales. Monsieur Genard est le Directeur de la hautement réputée Ecole d'architecture La Cambre à Bruxelles.
2. Le second groupe de travail va se pencher sur l'évolution des processus d'observation territoriale visant le développement et la mise en place de projets concrets. Ce groupe de travail sera animé par Alessandro Balducci, professeur de politiques territoriales et urbaines à l'Université de Milan et est dirigé par Hugues Duchateau, administrateur délégué de Stratec, un bureau d'études bruxellois spécialisé et composé d'experts stratégiques du développement urbain.
3. Le dernier groupe de travail réfléchira aux sujets liés à la gouvernance participative et la création d'une politique pluraliste. Ce groupe de travail sera animé par le professeur Artur da Rosa Pires, professeur de politiques de développement spatial et de planification à l'université d'Aveiro au Portugal. J'ai le plaisir de présider ce groupe de travail, je suis Nicolas Joschko et je suis Directeur général de la rénovation urbaine à la Société de Développement Régional de la Région de Bruxelles-Capitale (SDRB).

L'objectif principal des différents groupes et ateliers étant de produire et de présenter des recommandations claires concrètes et utilisables.

Comme nous ne disposons que de peu de temps, je vais demander aux orateurs de se limiter à planter le décor de leur présentation qu'ils donneront dans leur groupe de travail cet après-midi.

## La mixité oui, mais quelle mixité ?

### Présentation du groupe de travail 1.1 par Jacques Donzelot

A « La mixité oui, mais quelle mixité ? », Jacques Donzelot répond par : la mixité pourquoi, dans quelle perspective et comment ?

« Pourquoi », exprime le souci de mettre l'accent sur le caractère relativement récent de cet impératif de mixité. Il date d'à peine une dizaine d'années sur le plan législatif en France (où l'idéologisation de la mixité est la plus forte), et il s'est répandu en Europe. Avant qu'on n'en parle comme d'un impératif, on se souciait de l'éviter, comme d'un impératif parce qu'il fallait séparer les combattants. On s'aperçoit que les combattants sont si bien séparés qu'ils ne peuvent même plus travailler les uns avec les autres ou même ne peuvent plus travailler du tout. L'impératif de mixité est récent. Pourquoi a-t-il surgi avec une telle force ?

Dans quelle perspective et par rapport à quoi invoquer la mixité ? On parle beaucoup de la mixité de manière réactive plutôt que de manière proactive. Réactive parce qu'on sent une ségrégation qui s'installe et on réagit, on veut encourager les classes moyennes et les classes populaires à se retrouver et à partager un espace. Dans l'esprit des protagonistes des politiques de mixité, il n'y a qu'un objectif : conjurer les problèmes qui surgissent comme la violence urbaine, l'augmentation du prix des loyers qui fait que, même les classes moyennes, ne peuvent plus rester locataires. C'est donc purement réactif, sans aucune perspective et sans vision de la ville, bref sans dimension proactive.

Le « comment » : on le conçoit sous la forme de l'imposition. Cette mixité que l'on essaye d'imposer est l'inverse de celle qui avait cours quand les choses allaient bien, du temps de l'ère industrielle. Je parle là d'une mixité sociale ascensionnelle, une mobilité sociale industrielle où l'on quittait des quartiers populaires pour aller s'installer dans les quartiers de classes moyennes. On veut remplacer cela par une mixité par le haut qui semble produire autant de désagréments que de bénéfices, en tout cas pour ceux qui habitaient là où l'on installe cette mixité. Au lieu de cela, il faudrait procéder d'une autre manière, « induire les conduites » plutôt que prétendre les diriger et prendre appui sur les lignes de transformation de la ville, en les orientant en fonction du dessein que l'on poursuit pour la ville et cesser de faire de la mixité pour la mixité, ce qui est contre-productif.

## De l'observation territoriale au développement de projets

### Présentation du groupe de travail 1.2 par Alessandro Balducci

Ma réflexion portera sur la situation de Milan qui présente bien des similitudes avec la situation bruxelloise et sur les changements physiques et les gros problèmes inhérents à la ville d'aujourd'hui. Si nous voulons repérer la zone qui a les interactions les plus fortes, nous devons aller au-delà des municipalités et des provinces pour élargir la vision.

Qu'est-ce qu'on appelle une ville aujourd'hui ?

Je m'attarderai ensuite sur les facteurs qui ont transformé le visage de la ville, en indiquant quelques dates touchant au processus de mobilité de la population, au processus de fragmentation des acteurs ainsi qu'au processus de création de nouveaux types de réseaux qui ne sont pas liés aux aspects physiques mais qui sont importants pour comprendre comment la ville change. Ce sont autant de défis pour planifier l'avenir, pour penser ce que pourrait être une approche neuve fondée sur l'observation de ces aspects en vue de construire les projets en eux-mêmes.

J'aimerais citer l'exemple du plan stratégique pour la province de Milan que nous avons réalisé au sein du département d'architecture et de planification de l'université polytechnique de Milan. Nous avons fait évoluer ce projet stratégique par observation des données recensées sur le terrain. Comme outil, nous avons opté pour un concours de projets ouvert à tous les acteurs (nous essayons d'utiliser ce type d'instrument parce que, face à la complexité on ne saurait se contenter d'un savoir scientifique).

Je vous suggère de lancer la discussion à partir de cette expérience. Comment innover avec l'aide d'outils d'observation performants ? Comment favoriser la participation de tous les protagonistes associés à un projet ?

## Gouvernance participative : le défi des processus de création de politiques pluralistes

### Présentation du groupe de travail 1.3 par Artur Da Rosa Pires

J'invoquerai mon expérience de mise en œuvre de plans stratégiques d'une petite municipalité ayant des points communs avec Milan. La difficulté était de mobiliser pour un objectif commun un ensemble de personnes et d'institutions, le tout dans une municipalité peu habituée à travailler dans des projets pluralistes. Il a fallu improviser et inventer une méthodologie nouvelle pour mener le projet à bon terme. Comment amener à travailler ensemble les gens et les institutions pour un objectif commun de nature collective ? Nous avons construit notre méthodologie sur base de la littérature de planification des années 90. L'idée, c'est de construire une méthode, repérer les problèmes et les difficultés auxquels faire face, et, faire le point sur les succès et les échecs. En conclusion j'essayerai d'expliquer en quoi et pourquoi nous n'avons pas été jusqu'au bout du projet et je ferai quelques suggestions en vue de faire la différence entre la pratique de terrain et les attentes du politique.





## Groupe de travail 1.1

### Mixité ! Oui, mais quelle mixité ?

---

Au travers de son exposé et du débat qui s'en suivra, Jacques Donzelot pointe les logiques de séparation à l'œuvre dans nos villes et lance des pistes de réflexion pour plus de mixité. En effet, alors que les stratégies des politiques urbaines portent bien souvent sur l'amélioration du bâti, l'orateur démontre que la cohésion sociale se construit également au-delà des aspects purement fonciers. Jacques Donzelot propose plusieurs pistes permettant de repenser durablement cette mixité, tant en termes d'objectifs qu'en termes de méthode.

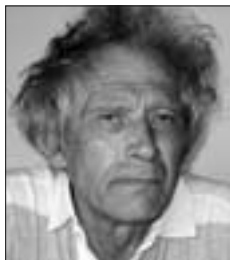
---



#### Président du groupe de travail

**Jean-Louis GENARD,**

*Philosophe et docteur en sociologie  
Directeur de l'Institut Supérieur d'Architecture  
de la Communauté Française « La Cambre »  
Chargé de cours à l'Université Libre de Bruxelles  
et aux Facultés universitaires Saint-Louis*



#### Orateur

**Jacques DONZELOT,**

*Maître de Conférences en Sociologie Politique, Université de Paris X  
Directeur du Centre d'Etude, de Documentation et d'Observation sur les Villes (CEDOV)  
Directeur du Centre d'étude des politiques sociales (CEPS)*

#### Liste des participants

Vincent CALAY, Sophie COEKELBERGHS,  
Patrick CRAHAY, Gina CRISTINO, Manu DE LOEUL,  
Jean DE SALLE, Florence DELMOTTE, Maarten DIERYCK,  
Bernard FRANCO, Nadine GABET, Martine GOSSUIN,  
Marc HAESSENDONCKX, Raphaëlle HAROU,  
Alain JEAN-CHRISTOPHE, Pascale LAMBIN,  
Odile MAROUTAEFF, Stéphane MASSAGE  
François MÉNARD, Céline MOUCHART,  
Marco SCHMITT, Mathieu SONCK,  
François TIMMERMANS, Paul VERMEYLEN,  
Pol ZIMMER, Françoise DUPUIS, Claire TERLINDEN,  
Giulietta LAKI, Léo LEVY.

# Synthèse

## La mixité est un problème politique récent

- La période fordiste était caractérisée par des logiques de dispersion et de séparation, depuis quelques dizaines d'années, la mixité est devenue une question politique. En effet, elle s'oppose à la séparation et l'éloignement fonctionnel, social ou culturel.
- La périurbanisation, la relégation (dans les quartiers ghettoïsés) et la gentrification génèrent une triple logique de séparation dans les villes.
- Les processus de mixité urbaine ont des effets anthropologiques dans le rapport à l'espace, au temps et aux autres.

## Les finalités de la mixité

- Aujourd'hui, les politiques de mixité sont à dominante réactives, par exemple :
  - > la lutte contre la violence ;
  - > la lutte contre l'évasion fiscale.
- On évitera une approche routinière de certains concepts de mixité.
- Les avantages de la mixité doivent compenser les inconvénients générés par la logique de séparation.
  - > Rien ne sert d'imposer une mixité réactive dans l'espoir de résoudre cette triple logique de séparation.
- Il convient de mettre en place des politiques proactives qui :
  - > appréhendent la ville telle qu'elle est devenue (plutôt un lieu de consommation qu'un lieu de production) ;
  - > prennent en considération un certain nombre de dynamiques urbaines ;
  - > essayent de tirer parti de leurs avantages (il n'est pas efficace de décréter la mixité) ;
  - > tentent d'infléchir les conduites des différents groupes de population pour que ceux-ci participent mieux au développement des atouts de la ville.
- On s'efforcera de complexifier la notion de mixité :
  - > au-delà d'une mixité de classe sociale ou d'une mixité ethnique ;
  - > on repérera d'autres domaines de mixité (la famille, l'école, le quartier) ;
  - > dans certains espaces, la mixité est légitime, dans d'autres moins ;

- > la mixité est un moyen parmi d'autres, pas une fin en soi :
  - dans certains cas, une politique de dispersion peut se révéler favorable ;
  - préalablement aux politiques de mixité, il faut préconiser des politiques d'accès à l'emploi ;
  - ne pas oublier les politiques de l'Etat social (la phase précédente des politiques publiques), les politiques actuelles d'insertion et l'importance de la dispersion des services.
- La mixité comme vecteur d'intégration :
  - > l'homogénéité ethnique n'est pas un problème, pour autant qu'on préconise une dynamique de mixité sociale.  
Ceci renvoie à :
    - la théorie des liens forts (ceux de la communauté) et des liens faibles (ceux établis à l'extérieur) qui posent actuellement question en Suède, où
    - l'idée de construire la ville comme une communauté de communautés, dans laquelle le malaise ressenti par les communautés servirait de base au dialogue.
  - > on permettra aux populations arrivantes de faire provisoirement le choix communautaire pour faciliter ultérieurement leur émancipation dans la ville (sans parler d'homogénéité ou de ghettoïsation).
- La mixité comme vecteur de cohésion sociale :
  - > la proximité spatiale n'induit pas forcément une proximité sociale et
  - > pose le problème de la mixité en termes d'échelle sociale.
    - Il faut distinguer deux types de mixité :
      - une mixité efficace tenant compte du souci des habitants de valoriser le quartier ; et
      - une mixité inefficace où les classes moyennes négligent de prendre en charge le quartier.
    - Il ne s'agit pas toujours de faire de la mixité mais plutôt « d'agencer les composantes d'un quartier ».
- La participation peut être autre chose qu'un « bavardage participatif » pour autant que :
  - > elle engage le consulté ET le consultant ;
  - > un « gouvernement par le local » soit mis en place (confrontation de proximité entre prestataires et destinataires de service).

## Les outils de la mixité

- Malgré la difficulté de mettre en œuvre la mixité (même dans le système associatif à petite échelle, où la mixité est une priorité), il importe d'ouvrir des portes afin de permettre aux gens de choisir dans quelle société ils veulent vivre.
- Le logement social :
  - > Il existe une volonté dans le chef de la SDRB de mettre en œuvre une législation en faveur du logement social qui permettrait aux occupants d'acquérir leur logement dans un immeuble social et d'entraîner ainsi une mixité sociale dans l'immeuble.
  - > La densité est le moyen de contraindre un promoteur à faire de la mixité en termes de logement social. Bruxelles étant une ville à faible densité (63 habitants par hectare contre 200 par hectare à Paris).
  - > Il est nécessaire de pouvoir compter sur une volonté politique pour créer du logement social.
  - > Il faut que la politique du logement soit liée à la politique de l'emploi.
- Il ne s'agit pas d'entraver les politiques de gentrification qui ont certains avantages mais de s'employer à développer des politiques de compensation des effets négatifs de la gentrification, par exemple, via les politiques de logement social.
- Il faut favoriser la mixité par la densification et atténuer la gentrification par une série de mesures en matière d'accessibilité au logement :
  - > développer des politiques plus variées de logement social ;
  - > responsabiliser les pouvoirs publics (réquisition des logements vides) ;
  - > développer des politiques d'acquisition de logements sociaux ;
  - > développer des politiques de création de logements sociaux et moyens ;
  - > obligation de produire 20% de logement social pour toute construction nouvelle d'une certaine ampleur, en échange d'une plus grande densité urbaine permettant aux promoteurs de réaliser une plus-value.
- Il convient de développer de véritables politiques d'évaluation pour une meilleure connaissance du territoire.

## Plusieurs groupes de propositions ont été formulées

- Il convient de penser la ville à son échelle, en incluant son hinterland.
  - > Il faut faire payer le coût global de la ville à l'ensemble de ses usagers (les habitants résidents et les habitants non-résidents) :
    - révision des politiques fiscales et de redistribution ;
    - combler le déficit de la mobilité provoqué par les non résidents à Bruxelles.
  - > Pour organiser un espace public urbain à l'échelle de l'aire métropolitaine, il faut :
    - mettre en place une communauté urbaine ;
    - développer un imaginaire constitutif d'une communauté urbaine ;
    - sortir la participation de la vision territorialisée et/ou localiste.
- L'intégration des minorités ethniques serait facilitée par des relations de type contractuelles avec certaines minorités urbaines, par exemple, dans l'optique d'échanger l'accès à l'emploi contre une responsabilisation à l'égard des incivilités urbaines.

## OUVERTURE DES TRAVAUX

---

Le président Jean-Louis Genard ouvre la séance, présente le professeur Jacques Donzelot et précise que son intervention sera suivie par une tentative d'élaboration d'un certain nombre de suggestions opérationnelles politiques sans être sûr de déboucher sur du concret. À charge pour le groupe d'ouvrir la discussion sur d'autres thématiques pourvu qu'elles restent liées à celle de la mixité. Dans la deuxième partie, on tentera de formaliser des suggestions qui pourront être présentées en atelier lorsque ce groupe de travail se réunira avec les autres groupes de l'atelier 1 pour mettre en évidence les suggestions émises par chacun des groupes dont certaines thématiques comme la participation et la gouvernance sont communes.

## INTERVENTION DE JACQUES DONZELOT

---

Il est nécessaire de «complexifier» quelque peu ce sujet de la mixité qui pêche par un certain simplisme. On essaiera de le faire en abordant deux questions: d'où vient que l'on se pose cette question de la mixité? Autour de quelle philosophie de la ville peut-on mettre en œuvre une mixité qui tend à disparaître?

### **D'où vient que l'on se pose la question de la mixité?**

Assurément de l'apparition d'une logique de séparation que l'on retrouve à l'œuvre dans la plupart des villes européennes ou américaines et qui dissocie les espaces urbains en trois grandes catégories: la périurbanisation, la relégation et la gentrification.

Cette logique est à l'œuvre depuis les années 70. Elle affecte des villes qui n'étaient, certes, pas caractérisées par une grande mixité. Chaque quartier avait une connotation sociale relativement précise. Et cela était un héritage de l'urbanisme fonctionnel très à la mode au temps du capitalisme industriel. Cela provenait également d'une dissociation entre les espaces de production, de consommation et d'achat, d'habitat et de détente. Dans ces derniers, les habitations des différentes classes sociales ne se mélangeaient pas, séparant de cette manière les quartiers d'habitat social de ceux des classes moyennes pavillonnaires, et de ceux enfin des résidences de classe supérieure. Mais elles étaient néanmoins assez proches les unes des autres pour que le rêve de promotion sociale l'emporte sur la tentation du repli. Depuis l'étage élevé de son HLM, on lorgnait les pavillons en s'y projetant pour sa retraite ou en y imaginant ses enfants tandis que les pavillonnaires rêvaient pour leurs enfants de l'accès à un métier d'ingénieur et leur localisation dans ces

demeures qui n'avaient pas un petit jardin mais un parc, qui n'étaient pas ceintes de grillage mais de palissades de pierre. Depuis cette époque de distance proche entre des classes sociales réunies par ailleurs dans la grande manufacture, on a assisté à une séparation culturelle et un éloignement physique croissants entre les différentes composantes d'une société qui cesse d'ailleurs de percevoir son unité depuis que la grande manufacture n'est plus là pour la produire. Chaque groupe social vit dans une relative ignorance des autres et une méfiance croissante, par l'effet double de fuite et de rejet qui va en s'accroissant selon une logique apparemment implacable. On a assisté à une véritable «évasion» des classes moyennes et populaires vers les communes périphériques où elles pouvaient disposer de plus d'espace par habitant au prix d'un éloignement qui augmentait le temps de transport et recentrait l'existence sur la vie privée. Cette périurbanisation massive a aussi eu pour conséquence l'arrivée de nouvelles populations dans les quartiers populaires des vieux centres ou des cités d'habitat social désormais délaissés. Jadis théâtre d'une certaine mixité sociale entre classes moyennes et populaires, ces quartiers se sont dès lors peuplés de minorités ethniques invitées, puis auto-invitées, dans le but d'occuper ou de trouver un emploi. Aide financière au logement et rapprochement familial aidant, la situation a eu tôt-fait d'évoluer vers une concentration ethnique évoluant d'une phase d'intégration (le discours «black, blanc, beur» de la jeunesse émigrée en France au début des années 80) vers une phase beaucoup plus dure de séparation reconnue également et nommée «relégation».

Enfin, on assiste depuis peu à une troisième tendance qui pourrait donner l'illusion de contrebalancer les effets négatifs de la périurbanisation et de la relégation à savoir la gentrification. Laquelle marque un certain retour des classes moyennes au centre des villes. Mais l'espoir que cela puisse contrebalancer le surpeuplement de certains quartiers par les minorités ethniques est une illusion. En effet, ce phénomène, caractérisé par l'augmentation du prix du foncier suite à l'arrivée de classes moyennes propriétaires, cause à l'inverse le départ des pauvres, des classes moyennes locataires et, partant, des classes dites intermédiaires comme les artisans et les commerçants. Dès lors, force est de constater que le destin de la ville semble être lié à cette logique de séparation et de transformation que renforcent les attitudes culturelles au point que l'on peut observer des ruptures quasi anthropologiques entre ces différentes zones urbaines.

→ Le phénomène de périurbanisation correspond à une forme d'entre-soi protectrice, à un rapport à l'espace où les flux l'emportent sur les lieux, lesquels ne sont plus que des terminaux de flux, des points d'arrivée et de départ et non des lieux de rencontre et d'échanges, à un rapport au temps fait d'angoisse (on a investi et on est dominé par la peur que l'investissement ne soit pas payé de retour).

→ Le phénomène de relégation est quant à lui caractérisé par une forme d'entre-soi marqué par la contrainte de la similitude et la méfiance qui caractérise les sociétés de ghetto. Par un rapport à l'espace où le lieu l'emporte sur le mouvement, à l'opposé du périurbain, ainsi que par un rapport au temps qui est celui d'une culture du désespoir où il est aléatoire d'espérer changer de condition.

→ Le phénomène de gentrification est marqué par une formule d'entre-soi sélective et élective (il faut pouvoir payer un foncier élevé), un rapport à l'espace qui relève de l'ubiquité, cette faculté de maîtriser le lieu et le mouvement, faculté que symbolise la mode croissante dans les villes gentrifiées de la pratique du vélo, laquelle exprime du même coup un rapport au temps totalement différent du stress des périurbains et du refus d'espérer des relégués : une décontraction (on se rend plus vite là où l'on veut et, en plus, on se fait du bien).

Cette dimension anthropologique illustre le fait qu'aujourd'hui les distances ne sont pas que spatiales, mais qu'elles relèvent également du mode de vie et donnent ainsi le sentiment qu'il est impossible de passer d'un modèle à un autre. Cet état de fait entraîne la perte de la mobilité sociale qui allait de pair avec le fonctionnalisme urbain.

On peut même dire que la question urbaine l'emporte actuellement sur la question sociale, qu'elle la surdétermine au point de conditionner toute réponse possible. Au XIX<sup>e</sup> siècle, la question urbaine était simplement le contenant de la question sociale puisque c'était la ville qui provoquait les conflits en confrontant richesse et pauvreté, en induisant la nécessité de trouver des réponses à ces conflits. De nos jours, le hiatus est tel que la question urbaine est devenue le problème majeur qui domine tous les autres. Tant qu'il n'est pas résolu, on ne trouvera pas de solution aux autres questions.

## Dans quelle perspective penser la mixité ?

Face à cette logique de séparation, il serait tentant d'envisager la mixité comme une solution aisée : la simple remise en marche des dynamiques antérieures par une réaction directe opposée aux tendances spontanément « séparatistes » de la population. Mais une telle politique de mixité « réactive » paraît bien vaine puisqu'elle ne s'intéresse pas aux processus ayant induit cette situation. Il ne sert à rien d'imposer la mixité en créant des habitats mixtes à tout va. Il convient, au contraire, d'adopter un comportement « proactif » susceptible de prendre en considération ce autour de quoi la ville se réorganise aujourd'hui, à savoir la consommation, en lieu et place de la production comme à l'époque des « trente glorieuses ».

Pour penser le comment de la mixité, il importe tout d'abord de comprendre pourquoi ce qui a été fait en matière de mixité réactive s'est révélé décevant. Prenons par exemple, la rénovation urbaine des vieux centres ou des cités d'habitat social. En France, mais aussi bien dans d'autres pays européens, ou aux Etats-Unis, (avec le programme « Hope six »), elle avait pour objectif de faire revenir les classes moyennes dans certains quartiers pour éviter une concentration extrême de la pauvreté. Les concepteurs de cette politique ont cependant omis de penser que leurs interventions risquaient de déstabiliser encore un peu plus la position des minorités, que celles-ci soient de « souche » ou composées de minorités ethniques, dans des zones où elles vivaient de petits métiers et de commerces illégaux. On s'est également rendu compte qu'il était plus facile d'imposer la mixité sociale « par le haut » que « par le bas ». Il est en effet moins compliqué de faire venir des riches dans des quartiers pauvres (donc moins chers) que l'inverse.

À ce constat d'échec, il convient d'opposer une réflexion proactive qui prenne appui sur la réalité de la vie urbaine contemporaine au lieu de supposer que l'on peut faire de l'urbanisme directif comme à l'ère de l'urbanisme fonctionnel. Il importe maintenant d'envisager la ville pour ce qu'elle est devenue, à savoir non plus un lieu déterminé par la production mais comme un lieu de consommation, de services et de plaisir et de faire en sorte que, par rapport à cet attrait nouveau de la ville, tous ses avantages l'emportent sur ses inconvénients aux yeux des catégories sociales que l'on veut rapprocher. En effet, la ville semble à l'heure actuelle être devenue un lieu de rencontre où l'on vient consommer les services qui y sont proposés. Là réside son avantage. La ville ne se développe et ne retrouve donc une certaine mixité que lorsque ses avantages l'emportent sur ses inconvénients, à savoir la promiscuité, l'insécurité, les minorités ethniques, auxquelles sont associés des stéréotypes tels que la criminalité et la délinquance.

La solution consistera à intervenir sur les deux aspects du problème et non un seul : favoriser l'emploi de ces catégories de citoyens (et donc leur procurer des « avantages ») tout en leur demandant, en contrepartie, de contrôler la criminalité (diminution des « inconvénients »).

Un raisonnement semblable peut s'appliquer à la question de l'étalement urbain. Il faut, pour cela, envisager la ville comme un espace mobile au sein duquel se meuvent non seulement les habitants qui résident dans son périmètre mais également des habitants qui n'y résident pas mais profitent de ses avantages sans en subir les inconvénients. Il importe donc que ces derniers participent à son fonctionnement. Ce principe, appelé « justice distributive » est essentiel. C'est là, certes, une vision quelque peu utilitariste de la ville. Mais elle a le mérite d'être plus claire qu'une vision idéaliste pour complaire à l'esprit républicain ou à l'utopiste qui sommeille en tout urbaniste. Une vision qui se veut équitable et profitable pour toutes les catégories participant à son déploiement et prenant part à ses avantages ou y aspirant. Elle permettra alors d'envisager une conception de la mixité facilitée par l'engagement de chaque partie à contribuer au processus d'amélioration de la qualité en ville. Cette conception revient donc à mobiliser les trois tendances incriminées (périurbanisation, relégation et gentrification) dans une perspective de reconstruction. Il ne s'agit donc pas ici d'imposer la mixité, mais de la faciliter, de « conduire les conduites » plutôt que d'essayer de les enrayer. Autrement dit, de pratiquer une sorte de néolibéralisme social destiné à réduire les barrières, les logiques de séparation, en prenant appui sur les stratégies des gens et en les infléchissant, en établissant des contreparties justifiées aux avantages dont ils profitent ou aux inconvénients dont ils pâtissent.

## DÉBATS

---

Le président, résume brièvement l'exposé de Jacques Donzelot et en tire un certain nombre de questions : Comment faire payer l'usage de la ville, à des gens qui n'en sont pas vraiment les habitants ? Comment mobiliser les politiques de l'emploi, comment assurer l'intégration de communautés ethniques ? Comment engager avec ces communautés des relations de type contractuel (emploi vs intégration) et des politiques de logement social ? Comment créer une communauté urbaine sans recourir à des processus participatifs ?

Il indique ensuite les points de discussion qui doivent faire l'objet du débat.

**Le groupe de travail est invité à mener une réflexion sur la possibilité d'influer sur :**

- les classes moyennes périurbaines
- les minorités ethniques des vieux centres
- les «gentrifiers» qui envahissent les centres urbains

Et plus particulièrement

- Peut-on amener les classes moyennes qui ont migré vers les communes limitrophes à contribuer aux frais de la centralité en les responsabilisant par rapport au devenir de la ville ?
- Certaines minorités pâtissent de l'absence de travail et pénalisent la ville par des comportements à la limite de la légalité : comment responsabiliser leurs représentants sur le plan de la sécurité à partir d'une mise en évidence des efforts conduits en matière d'emploi ?
- Si on veut que la rénovation profite aussi aux habitants pauvres de la ville au lieu de les en chasser, ne faut-il pas y construire, en même temps, des logements sociaux à leur intention ?
- Pourrait-on envisager de construire une « communauté urbaine », par des négociations efficaces plutôt que par du « bavardage participatif » et de la « mixité alibi » via une politique de remplacement méthodique des pauvres par des classes moyennes ?

Au cours des débats, il est beaucoup question, bien sûr, de mixité. La thématique de la participation est également évoquée.

La métaphore de « bavardage participatif », utilisée par Jacques Donzelot, fait réagir une participante qui pose la question de savoir si la participation, au même titre que la mixité, peut être autre chose que du « bavardage » improductif et factice. Jacques Donzelot répond que « La participation en tant que caution du haut par le bas n'a aucun intérêt. Le Maire (le Bourgmestre) et ses Adjoints et trois habitants, cela ne mène à rien ». Ce qui importe, c'est de « gouverner par le local », grâce à une confrontation entre destinataires et prestataires (police, enseignants) de services.

Un intervenant souligne que la priorité donnée au « choix communautaire » de plusieurs prestataires explique le regroupement de certaines populations dans quelques quartiers en prenant comme exemple celui de la chaussée de Haecht (entre Schaerbeek et Saint-Josse) où une importante communauté turque s'est installée, générant une activité fonctionnelle et socioprofessionnelle très variée (boutiques, logements, petites entreprises, ayant développé un parcours social diversifié : professions indépendantes ou libérales). Et le même intervenant de souligner que c'est peut-être là que s'observe, malgré les apparences, une grande mixité (sociale à tous le moins) bien plus que dans certaines zones de Woluwé ou d'Uccle. Face à ce constat, Jacques Donzelot avance deux affirmations. Il voit d'un bon œil le regroupement de personnes sur base de leur appartenance ethnique dès lors que cette situation permet une dynamique et une stratégie de développement.

Deuxièmement, et c'est peut-être le plus important, Jacques Donzelot insiste sur le rôle des prestataires évoqués plus haut. Dans ce type de communautés, les meilleurs résultats escomptables ne dépendent pas de la force de la communauté ni de ses liens avec l'extérieur mais plutôt des prestataires eux-mêmes (en premier lieu les formateurs) et de la confiance qu'on leur accorde.

On en revient ici au principe déjà évoqué de facilitation d'accès à l'emploi ou à une formation en échange de l'exercice, d'un auto-contrôle des inconvénients qu'ils introduisent dans la ville. Le malaise ressenti par une minorité ethnique peut donc servir de départ à un dialogue avec celle-ci en vue d'une demande de contrepartie. La ville dès lors se construit comme une communauté de communautés, ce qui se rapproche du principe de cohésion sociale sur lequel Jacques Donzelot s'attarde quelques instants suite à une interpellation d'une intervenante travaillant dans ce secteur à Bruxelles. Selon lui, la notion de cohésion sociale (égalité des chances) remplace celle de progrès social (réduction des inégalités). Il importe que les membres d'une communauté soient persuadés qu'ils ont des perspectives dans une société, si on veut qu'ils participent à celle-ci.

En matière de gentrification, Jacques Donzelot ne propose pas d'entraver les politiques de gentrification qui présentent de réels avantages mais plutôt de s'employer à développer des politiques de compensation de leurs effets négatifs. Des politiques de logement social devaient occuper une position tout-à-fait cardinale.

Après la pause, le président fait une brève synthèse des thématiques abordées dans la première partie des débats.

La discussion s'est alors orientée vers un débat sur les politiques de logement social.

Un intervenant a suggéré de soumettre les permis d'urbanisme et de construire, à l'obligation de produire 20% de logements sociaux pour toute construction nouvelle d'une certaine ampleur. Il a aussi été insisté sur l'intérêt de ne plus se limiter à des politiques de logement social au sens strict mais de développer au niveau des pouvoirs publics une politique de construction de logements moyens. Autre suggestion, développer des politiques d'acquisition de logements sociaux parce que, le taux de

rotation dans les logements sociaux est très faible à Bruxelles.

Un intervenant a dénoncé l'inertie des pouvoirs publics qui actuellement n'activent pas toutes les possibilités des dispositifs existants telles que la réglementation relative aux logements vides et la réquisition de ceux-ci.

Reste l'impérative nécessité de créer une véritable communauté urbaine à bonne distance d'un bavardage participatif laquelle a donné lieu à des discussions très animées notamment autour de la nécessité d'organiser un espace public urbain à l'échelle de la ville dans son ensemble alors qu'à l'heure actuelle, les politiques participatives sont territorialisées. Il s'agit d'un enjeu particulièrement complexe.

Jacques Donzelot insistera sur la nécessité d'instaurer des processus participatifs localisés (le gouvernement par le local) et il soumettra à la réflexion de tous l'idée de penser l'espace public à l'échelle de la ville.

La discussion a ensuite tourné autour de l'importance des stratégies d'insertion, tout en concédant que ce sont des politiques régressives par rapport aux ambitions des politiques sociales d'il y a quelques dizaines d'années qui visaient l'émancipation. Dans ces politiques d'insertion, divers éléments ont été mis en avant dont l'importance des associations culturelles très présentes à Bruxelles et à l'égard desquelles toute une série de politiques publiques sont initiées. En cela le tissu associatif apparaît comme un des acteurs importants des politiques publiques d'insertion.

On a également pointé l'importance de la dispersion des services, ce qui rejoignait d'autres interventions. Certains préfèrent parler de politiques de responsabilisation par rapport aux politiques dites d'accès que privilégiait antérieurement l'Etat social.

La mixité pourrait être favorisée par une stratégie de densification. Bruxelles est une ville relativement peu dense par rapport à d'autres grandes villes comparables. Un intervenant a suggéré d'offrir des « primes de densité » sortes de compensations, en termes d'obligation de mixité. De tels octrois sont tout à fait crédibles, voire nécessaires dans certains espaces urbains.

Dernier point évoqué : la nécessité de développer des dispositifs de connaissance accrue. Il apparaît à plusieurs intervenants que Bruxelles se connaît assez mal, notamment au niveau de ses caractéristiques urbanistiques. À cet égard, on a insisté sur la nécessité de développer des politiques d'évaluation. L'absence d'évaluation des politiques publiques conduit à une dispersion ou à un manque de suivi des politiques mises en place.

Suite aux débats, Jean-Louis Genard, président du groupe de travail, énonce une série de recommandations relatives à la question centrale de la mixité.







## Groupe de travail 1.2

### De l'observation territoriale au développement de projets

---

Alessandro Balducci souligne les avantages de penser la ville au-delà de ses frontières institutionnelles. Il illustre ses propos au travers de l'expérience de la « Méga-Ville-Région » milanaise. Réflexions sur l'image et l'échelle de la ville, sur les problématiques qui dépassent ses limites traditionnelles et nous obligent aujourd'hui à repenser les outils nécessaires à son développement.

---



#### Président du groupe de travail

**Hugues DUCHATEAU,**

*Administrateur-délégué de Stratec s.a*



#### Orateur

**Alessandro BALDUCCI,**

*Professeur de Politiques Urbaines et Territoriales, à la tête du Département d'Architecture et de Planification, Polytechnique de Milan*

#### Liste des participants

Sabine AMATO, Michelle BALTES,  
Atheyatte BELLAYACHI, Valérie BIOT, Pierre-Yves BOLUS,  
Léopoldina CACCIA DOMINIONI, Lieve COOREVITS,  
Monique COPPENS, Isabelle EMMERY, Jamal ES SAMRI,  
Carine GOL-LESCOT, Athanassios GOUMAS,  
Elisabeth HENIQUI, Jean-François HERZ,  
Olivia LEMMENS, Johan MAGNUSSON, Roland MATTHU,  
Benoît PÉRILLEUX, Jorge PUTTEMANS, Marco SCHMITT,  
Claire SCOHIER, Pierre SMET, Marie-Laure ROGGE MANS,  
Katrien THEUNIS, Cédric VAN MEERBEECK,  
Philippe VANMUYLDER, Benjamin WAYENS,  
Julien WINKEL.

# Synthèse

## La mission d'étude de l'Ecole polytechnique de Milan

- Depuis 30 ans, Milan a souffert d'un phénomène d'étalement urbain et d'un manque de cohérence de la gestion publique entre la partie centrale et la périphérie :
- > pour y pallier, la province de Milan a confié à l'École polytechnique de Milan une mission d'étude en trois volets :
    - mesure et quantification de la réalité (constituer un observatoire) ;
    - construction d'une vision de la région urbaine ;
    - définition et proposition d'outils et d'instruments pour améliorer la situation sur base d'un diagnostic (concours lancé sur l'habitabilité de la zone) ;
  - > l'équipe de chercheurs a proposé un projet stratégique comprenant :
    - la mise sur pied d'un concours sur le thème de l'habitabilité ;
    - l'élaboration du projet « Ville de villes ».

## Quelques lignes de force de cette étude

Divers problèmes tels que la mobilité et l'écologie ne s'arrêtent pas aux frontières politiques :

- > le défi de l'évolution urbaine se situe de plus en plus dans le choix de la circonscription la plus pertinente de l'aire qui s'impose à l'étude d'une thématique donnée ;
- > l'observation doit donc oser transgresser ces frontières pour permettre plus de flexibilité et une meilleure prise en compte de chaque recherche, de chaque mouvement et changement qui affectent le tissu urbain.

## La mise en œuvre de projets sur base de ces observations

- L'élaboration concrète d'une étude ou d'un projet requiert :
- > une meilleure coopération entre les villes, leurs périphéries et les régions urbaines ;
  - > une coopération entre les communes, les forces vives, les associations et les chercheurs.

- > Dès lors, il serait intéressant de créer pour Bruxelles un institut indépendant, chargé de collecter et traiter un maximum de données par le biais d'une équipe interdisciplinaire.
- > Sur cette base :
  - une coordination entre les différents niveaux de pouvoir de la Région et de sa périphérie, pourrait être amorcée, développée et adaptée régulièrement ;
  - il conviendra de trouver le juste milieu entre compétition et coopération à savoir la « co-pétition » entre les différents niveaux de pouvoir au-delà des frontières des régions.

## Quelques suggestions pour appliquer une telle étude au cas bruxellois

- > établir l'observatoire à l'échelle de l'aire urbaine (celle-ci ne doit pas forcément couvrir le même territoire pour les différentes problématiques) ;
- > l'unité de base de l'observation sera la commune ;
- > confier la mission d'observation à une sorte de CPDT (Conférence permanente du développement territorial) ;
- > faire émaner la demande des communes et non pas du pouvoir supérieur ;
- > mettre en place un concept de la « Ville de villes » : permettant des découpages géographiques sectoriels variables selon les sujets (réalisé à Milan, pour pallier aux variations des limites géographiques de l'aire urbaine et à la difficulté de créer une image fédératrice de l'ensemble) ;
- > inaugurer l'opération par un forum global visant l'appropriation du projet par l'ensemble des acteurs qui viseront une plus grande cohérence et la production d'un ligne de conduite à suivre (capital intellectuel, social et politique).

## OUVERTURE DES TRAVAUX

Le président, Hugues Duchateau, ouvre la séance, présente l'orateur et propose une méthode de débat. Il demande à chacun de se présenter et d'indiquer le principal motif de son intérêt pour cette session.



*Spatial-economic imbalance  
of the EU territory The "Pentagon"*

<b>EU 15:</b>	<b>EU 27:</b>
18% Area	14% Area
41% Inhabitants	32% Inhabitants
49% EU GDP	47% EU GDP

## INTERVENTION D'ALESSANDRO BALDUCCI

Milan est une municipalité d'1.2 million d'habitants, de taille assez similaire à celle de Bruxelles. En Italie, les villes ont beaucoup de compétences et beaucoup de pouvoir. Le niveau hiérarchique supérieur est la Province. Au-dessus de la Province se situe la Région, en l'occurrence la Lombardie qui compte une dizaine de Provinces. Milan est l'unité principale de la Province de Milan forte de 4 millions d'habitants.

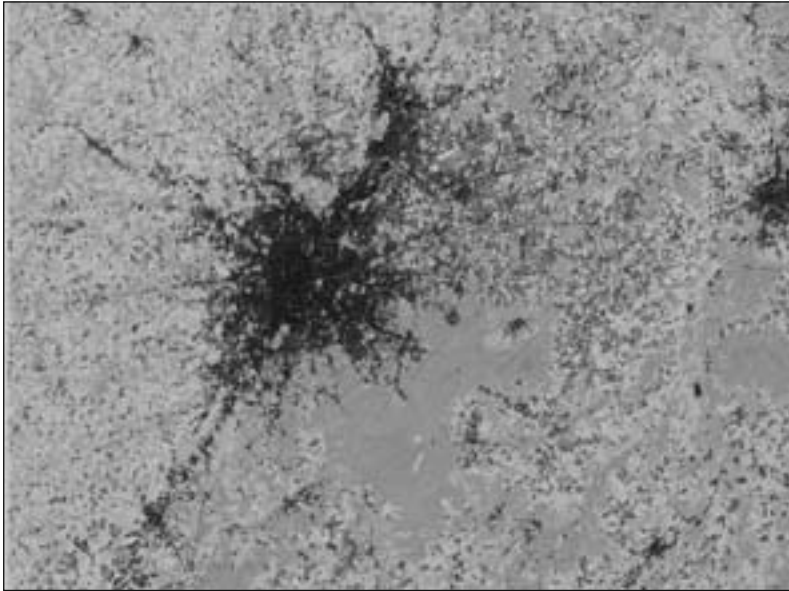
Au cours des 30 dernières années, l'agglomération a connu des phénomènes d'étalement urbains très similaires à ceux que nous connaissons autour de Bruxelles, du moins en termes d'occupation du sol. Il semblerait que plus que dans le cas de Bruxelles, ce soient les entreprises industrielles relevant du tertiaire qui aient migré du centre vers la périphérie.

Dans certaines régions d'Europe, le concept de ville séparée de son hinterland, tel qu'on l'entendait encore il y a peu, n'est plus valable. À l'heure actuelle, il faut plutôt parler de « Méga-Villes-Région » tant leurs centres et leurs périphéries tendent à ne plus former qu'un seul et même ensemble. Cette situation est due à la combinaison de deux facteurs convergents : la décentralisation (notamment des entreprises et des industries) et l'expansion des villes. Additionnés, ces phénomènes ont donné naissance à la situation que nous connaissons aujourd'hui, situation qui incite également à réfléchir sur les moyens à mettre en place pour gérer ces « Méga-Villes-Région » pouvant réunir entre 10 et 50 villes ou localités et caractérisées par une série d'attributs. Elles sont composées d'entités séparées physiquement mais fortement liées d'un point de vue fonctionnel et sont organisées autour d'une ou plusieurs grandes villes centrales. Elles génèrent une puissance économique énorme grâce à une nouvelle organisation fonctionnelle du tra-

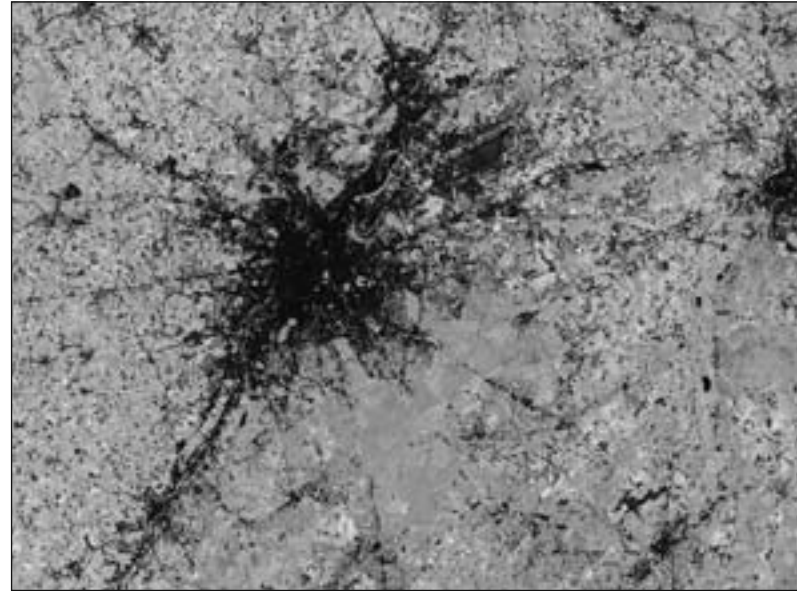
vail et fonctionnent, d'une part, comme des entités séparées au sein desquelles la plupart des personnes travaillent et habitent au niveau local. D'autre part, elles forment une région urbaine plus large, traversée par un flux de population charrié par les autoroutes, les chemins de fer. Ainsi, à l'échelle de l'Europe, un vaste réseau urbain ayant subi un tel type d'évolution, s'est développé à l'intérieur d'un pentagone formé par les villes de Londres, Hambourg, Munich, Paris et Milan.

À l'heure actuelle, la ville de Milan forme, avec sa « périphérie », un ensemble comprenant pas moins de 10 provinces et 3 régions et dont les frontières ne sont plus aussi claires qu'il y a trente ans. Trois processus socio-économiques ont influencé cette évolution.

Premièrement, la commune de Milan a, depuis 1972, perdu près d'un tiers de sa population (480 000 personnes l'ont quittée pour s'installer dans les provinces limitrophes dont celle de Lombardie). En cause : la surchauffe du marché de l'immobilier pratiquant des prix de plus en plus élevés. Celle-ci a poussé les habitants les plus jeunes à quitter Milan pour la périphérie, moins onéreuse, au point qu'en 2001, 20 % de la population de la ville était composée de personnes âgées. Autre élément : le développement des moyens de transport a permis aux individus d'habiter loin de leur lieu de travail. Cet exode de population a cependant été légèrement contrecarré par l'immigration d'étrangers constituant d'ailleurs à l'heure actuelle 10 % de la population de Milan. Un grand nombre de navetteurs utilisant la ville quotidiennement et de manière temporaire vient également grossir les rangs de la foule de personnes circulant dans Milan au cours de la journée au point de générer un engorgement du trafic et une pollution de l'air devenus problématiques. Entre



*Bruxelles, image satellite de 1978*



*Bruxelles, image satellite de 2001*

700 000 et 900 000 voitures pénètrent dans la ville chaque jour.

Le deuxième processus socioéconomique ayant favorisé l'émergence de la « Méga-Ville-Région » de Milan est celui de sa triple fragmentation :

- une *fragmentation économique* : la crise de l'industrie lourde a provoqué une telle fragmentation de la structure de production que nous comptons aujourd'hui 370 000 entreprises dans la région ;
- une *fragmentation sociale* : la redistribution de la population a eu des conséquences négatives pour les réseaux de quartier. Travaillant à un endroit, résidant à un autre, beaucoup de personnes ont perdu la notion de vie de quartier et de ce qu'elle véhiculait en termes d'identité et d'appartenance (connotées de

manière très « locale »). Parallèlement à cela, l'exode des jeunes vers la périphérie et le maintien des riches aisés (assez âgés) au centre de la ville ont entraîné une polarisation sociale assez importante ;

- une *fragmentation administrative* : celle-ci a entraîné une crise du système des partis. L'expansion de la sphère publique a provoqué une hausse du nombre d'unités administratives de plus en plus spécialisées.

Enfin, troisièmement, la création de nouveaux réseaux a également fortement contribué à la constitution de la « Méga-Ville-Région » milanaise. Ainsi, la fragmentation citée plus haut a créé de nouveaux liens entre des individus et des groupes (immigrés, réseaux professionnels, étudiants) non plus liés d'un point de vue géographique, mais partageant valeurs et centres d'intérêt communs

(musique, sport, professions). Au regard de cette évolution, on peut conclure que la fonction de « plate-forme » de la ville est devenue plus importante que celle de résidence.

## Le projet stratégique de « Ville des Villes »

La province de Milan a confié à l'École polytechnique de Milan une mission d'étude comprenant trois volets principaux :

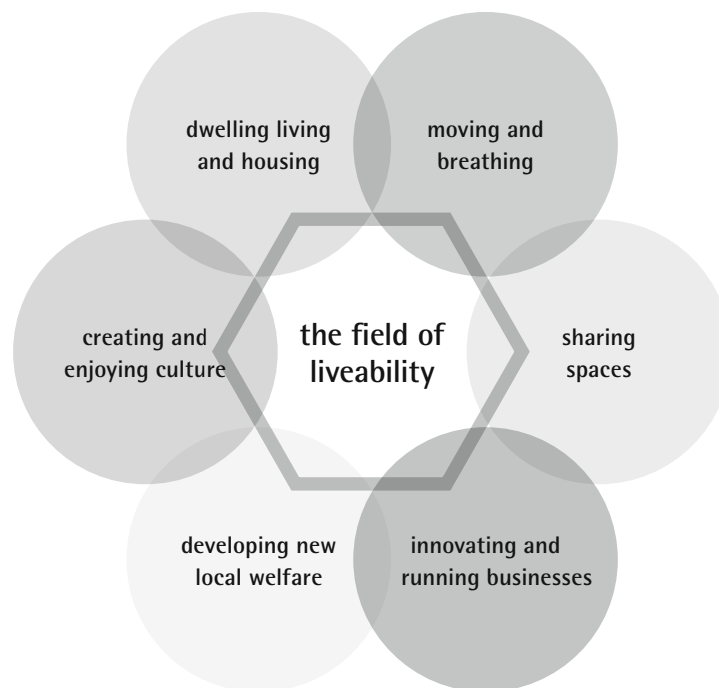
- mesurer, quantifier la réalité, car il n'y avait pas d'organisme capable de donner une vision globale de l'occupation et des activités sur l'aire urbaine. Le premier travail a donc été de constituer un observatoire dont l'objet n'est pas encore tout à fait défini car on n'en connaît pas encore les limites exactes ;
- construire une vision de la région urbaine ;
- définir et proposer des outils et des instruments pour améliorer cette situation à la base du diagnostic.

Ainsi l'Université Polytechnique de Milan a conçu un plan stratégique pour toute la région. Au-delà de l'ambition de devenir un instrument d'observation, le but de celui-ci était également de circonscrire clairement l'aire urbaine développée à partir de la ville et de proposer des outils afin d'améliorer la cohérence de ce territoire. Une tâche ardue que l'Université a bien vite recadrée en partant du constat qu'un projet serait bien plus efficace, positif et dynamique qu'un plan. C'est ainsi qu'est née l'idée d'insister plus sur la notion d'habitabilité de la ville, que de se concentrer sur la création de nouvelles infrastructures. Une habitabilité articulée autour de six notions extrêmement importantes :

- offrir la possibilité aux individus de trouver un logement stable ou temporaire ;
- concilier mobilité et environnement : pouvoir se déplacer facilement tout en favorisant un environnement respirable ;
- donner l'occasion de partager des espaces publics ;

- générer de la culture et s'en servir ;
- promouvoir un nouveau bien-être local ;
- innover et entreprendre.

Parallèlement à cela, il a également été convenu de la nécessité d'établir des collaborations entre les différentes entités composant la « Méga-Ville-Région » de Milan, de créer des réseaux, de tenter de mettre les différents acteurs en contact. C'est de cette ambition qu'est né le projet de « Ville de villes », sorte d'agrégat intermédiaire des municipalités, censé favoriser l'émergence d'une plate-forme de discussion permettant à celles-ci de collaborer pour renforcer les liens intercommunaux. Capable aussi de générer une inter fonctionnalité existant déjà de manière embryonnaire (plusieurs départements et com-



munes de la région de Milan comme Brianza, Alto Milanese, Adda et Martesana avaient déjà commencé à collaborer). À cette fin, l'équipe de chercheurs de l'Université Polytechnique de Milan a mis sur pied une stratégie en cinq étapes initiée par la publication d'un document stratégique destiné à promouvoir l'initiative. Elle a ensuite organisé un concours centré sur le thème de l'habitabilité (260 participants) dont l'objectif était d'attirer et de sélectionner un nombre important de projets innovants (10 projets ont ainsi été retenus).

Poussant l'initiative un peu plus loin, elle s'est attelée en mars 2007 à la réalisation d'un « Atlas of provincial policies and projects for a better habitability ». Dans une quatrième phase, elle a induit la mise en œuvre d'un nombre limité de projets pilotes, c'est-à-dire de petits

projets très concrets. Enfin, l'équipe de chercheurs a organisé une exposition intitulée «Vivi mi» (ce qui veut dire en italien «Vivez-moi» ou «Vivez Milan»), dans laquelle a été organisé le «Théâtre de la ville» (sous forme de forum de rencontres et de discussions entre les acteurs de la région urbaine) à la Triennale de Milan de mai à juillet 2007 et fait paraître un document final synthétisant l'ensemble du projet. Une initiative très positive puisque à l'heure des conclusions, elle a permis de surmonter certaines difficultés et d'affronter, ensemble, des défis comme la protection de l'environnement ou la gestion des services complémentaires.

## QUESTIONS D'ÉCLAIRCISSEMENT

Le président propose de reprendre l'exposé de monsieur Balducci, en précisant certains points pour bien comprendre la situation démographique de Milan, qui présente des similitudes avec la situation de Bruxelles. Par exemple, en prenant bien conscience de l'échelle des cartes pour se faire une idée des distances. Pour bien comprendre le fonctionnement des trois niveaux de pouvoir, l'Etat, la région, les provinces et les municipalités, il faut connaître les compétences des différents niveaux dans les domaines de l'aménagement du territoire, du transport, de l'environnement, etc. Cela permettrait de mieux faire apparaître les similitudes et les différences avec Bruxelles.

Alessandro Balducci aborde la question relative aux compétences des différentes zones administratives (régions, provinces et municipalités) en Italie afin d'établir une comparaison entre Milan et Bruxelles. Il commence par définir le pouvoir desdites entités :

- les régions sont détentrices de pouvoirs très importants. Au niveau législatif, par exemple, elles sont responsables de la santé, de l'infrastructure et de l'urbanisation (domaine dans lequel les provinces utilisent très peu leurs prérogatives) ;
- les provinces, institutions très anciennes, voient peu à peu leurs pouvoirs se restreindre. Elles sont principalement chargées des zones de développement économique et rural, de l'environnement, des réseaux routiers et du transport, des constructions de bâtiments scolaires, du patrimoine culturel, de certains secteurs de santé, etc. Elles entrent souvent en conflit avec les municipalités ;
- les municipalités, enfin, possèdent une autonomie assez importante en matière de développement territorial.

Pour Alessandro Balducci, il est difficile de comparer Milan et Bruxelles. Cette dernière s'étend sur une assez petite région à laquelle échappe le contrôle sur des communes situées à 10 kilomètres de son centre-ville, contrairement à Milan, capitale incontestée du Nord de l'Italie depuis bien longtemps.

Un intervenant expose la problématique des impôts à Bruxelles. Ils sont prélevés au niveau régional, en fonction du domicile du contribuable et pas de son lieu de travail. Un vrai problème pour la capitale qui, chaque jour, accueille un flot de navetteurs en provenance de la périphérie. Le participant demande si c'est pareil pour Milan.

Alessandro Balducci répond par la négative : le système fiscal est essentiellement centralisé et les communes sont financées au prorata de l'importance de leur population. Il précise toutefois que le projet de l'Université Polytechnique n'est pour l'instant qu'un processus visant à définir des alliances et qu'il n'est dès lors pas encore question de finances. Il s'agit à ce stade d'une approche informelle, d'une recherche de vision nouvelle, d'une tentative de rassembler les différents acteurs, de la collecte d'un maximum d'informations à mettre à disposition du plus grand nombre. On en est au stade stratégique et théorique et pas encore dans le concret, sans trop de contraintes pour les différents acteurs du développement urbain. Il n'est pas question de remettre en cause le fonctionnement actuel. Ce projet est tout neuf et son seul objectif est de susciter une concertation.



## DÉBATS

### Les réflexions du groupe de travail portent sur les questions suivantes :

- *Les changements dans la ville :*
  - > Quels changements peut-on observer de nos jours dans la dimension physique de la ville ?
  - > Quels sont les facteurs qui influencent ces changements, d'un point de vue socio-économique ?
  - > En quoi le système actuel de pouvoir local et supra-local est-il remis en cause par ces changements ?
- *L'image et l'échelle de la ville :*
  - > Si nous voulons circonscrire de façon appropriée les limites significatives d'une ville aujourd'hui, quelle image utiliser : ville, zone métropolitaine, région urbanisée, méga ville-région ?
- *Les outils et instruments de gestion au service d'une stratégie :*
  - > Quel type d'outils utiliser pour gérer les phénomènes (protection de l'environnement, développement économique, cohésion sociale, etc.) qui touchent les villes contemporaines ?
  - > L'exemple de la Province de Milan peut-il faciliter notre recherche de nouveaux instruments, pour déployer une stratégie efficace pour la ville d'aujourd'hui ?

Au cours du débat, il est beaucoup question de Bruxelles, de son manque de lisibilité territoriale, de sa périphérie, de la réalité institutionnelle belge et de la difficulté à appliquer l'expérience milanaise dans ce contexte. À 80 kilomètres de Milan, les gens se sentent toujours Milanais, ce qui n'est pas du tout le cas à Bruxelles. Difficile de convaincre les habitants d'Alost, de Louvain ou de Nivelles qu'ils sont bruxellois !

Un constat qui pousse Alessandro Balducci à insister sur l'importance de faire abstraction des structures administratives car celles-ci sont incompatibles avec son projet. Il faut dépasser le problème des frontières, la ville ignore ses frontières, et adopter une vision urbaine globale plus dynamique et plus flexible. Les limites administratives sont toujours dépassées par les limites fonctionnelles. Il est donc crucial d'imaginer des structures souples capables de s'adapter rapidement à la croissance urbaine.

Un intervenant soulève la question de l'élargissement de la région de Bruxelles à son hinterland (65 communes). L'orateur réagit en prônant une structure dynamique où chaque entité aurait la possibilité de s'intégrer au projet ou de se retirer de celui-ci. Ce qui aurait pour effet d'inviter les communes à préciser si elles désirent oui ou non faire partie de la zone urbaine bruxelloise. Une solution apparemment simple mais difficile à appliquer dans le contexte belge.

Un autre intervenant met également en évidence le manque de collaboration des entités fédérées alors qu'un grand nombre de compétences en rapport avec les villes dépendent d'elles. À quoi s'ajoute un manque d'échange d'information entre les régions wallonne, flamande et bruxelloise.

Hugues Duchateau invite les participants à formuler une série de recommandations, focalisées sur la situation de l'aire urbaine de Bruxelles et visant à la rendre plus cohérente.

Il serait utile de créer un observatoire bruxellois, chargé d'étudier la question du territoire urbain de la capitale.

L'aire urbaine varie selon les secteurs concernés : l'aire urbaine relative à l'émergence de la Senne n'est pas la même aire urbaine que celle concernant la santé, l'environnement ou la mobilité. Les mêmes territoires ne recouvrent pas les mêmes problématiques.

Toutefois, la définition de l'aire change en fonction du secteur (santé, transport, environnement, enseignement...). Il faudra veiller à ce que cet observatoire soit indépendant des régions et des communautés et qu'il émane des communes.

Comme en Wallonie, la mission d'observation de l'aire urbaine bruxelloise, pourrait être confiée à une sorte de Conférence permanente de développement territorial (CPDT) pour poser les bonnes questions, et permettre d'acquérir une connaissance de la complexité urbaine plus stable et plus approfondie. La CPDT en Wallonie est un groupe constitué à l'initiative de la région wallonne par des centres de recherche en aménagement du territoire francophone. Des Bruxellois y participent.

Il faudrait que ce travail d'observation soit confié à un organisme qualifié indépendant des pouvoirs politiques dont la mission serait définie par les communes, éventuellement les régions.

Il ne faut pas exclure les régions. En France, il n'y a pas que les communes qui interviennent dans les syndicats de communes, mais aussi les départements (équivalents des provinces en Italie) et l'Etat. Point d'exclusive ni vis-à-vis des régions ni vis-à-vis du fédéral. Toute initiative devrait émaner des communes et non pas du pouvoir supérieur, si l'on veut que ça marche.

Cette Conférence serait composée des représentants administratifs, des universitaires et des gestionnaires spécialisés. Le PO de cet observatoire devrait être composé des communes, des Régions et du fédéral.

Les limites géographiques varient selon les sujets. Les études ne doivent pas nécessairement se limiter au niveau régional. Cette difficulté avait été surmontée en utilisant le concept de «Ville de villes». Ce concept est suffisamment souple pour permettre des découpages géographiques sectoriels variables selon les sujets. L'étude du Prof Van Hecke à la KUL, arrive à la conclusion que l'aire d'influence de la région de Bruxelles s'étend à 65 communes.

Une collaboration entre les entités régionales est primordiale, au-delà de la compétition. L'idée de «Ville de villes» reprise de l'expérience de Milan présente l'image d'une vision d'ensemble.

A l'exemple de ce qui a été fait à Milan, des outils et des instruments de gestion peuvent-être envisagés pour Bruxelles.

Deux idées fortes se dégagent.

- Le lancement de l'opération devrait être confié à un forum global réunissant les communes et d'autres organismes comme des associations. C'est le lieu idéal où procéder à des découpages géographiques différents selon les secteurs, où mettre en place des outils spécifiques pour ce qui touche aux domaines des appels à projets, des spécifications de projets variables selon les secteurs auxquels on s'adresse et où amorcer un processus de gestion plus cohérent de Bruxelles et sa périphérie.
- Le forum global est ce lieu de parole et d'échange qui doit produire la ligne de conduite dans les domaines sociaux, intellectuels et politiques pour l'ensemble des projets. En cela il constitue le capital intellectuel, social et politique qui doit servir d'investissement de base au projet.





## Groupe de travail 1.3

### Gouvernance participative : le défi des processus de création de politiques pluralistes

---

Artur da Rosa Pires pointe les défis posés par la création d'une vision directrice partagée par les différents acteurs d'une communauté (territoriale). Il illustre son propos en faisant référence à l'expérimentation de nouvelles techniques de participation mises en pratique au Portugal avec l'aide d'une équipe de chercheurs à partir de 1998. Il en ressort de très intéressants enseignements à tirer pour notre contexte bruxellois.

---



#### Président du groupe de travail

**Nicolas JOSCHKO,**

*Directeur général a.i. Rénovation urbaine, Société de développement pour la Région de Bruxelles-Capitale (SDRB)*



#### Orateur

**Artur da ROSA PIRES,**

*Professeur de Politiques de Développement Spatial et Planification, Université d'Aveiro, Portugal*

#### Liste des participants

Alberto ALLENDE, Johan BASILIADES, Henri BERNARD, Sophie CARRIÈRE, Donatienne DEBY, Jacques DEPELSENAIRE, Nicoletta GARDINI, Kaasper GEURTS, Thierry GOOSSENS, Alyn HODY, Anne LE MAIGNAN, Eric LUNA, Christophe MERCIER, Ludo MOYERSOEN, Isabelle PAUTHIER, Benoît PÉRILLEUX, Marc RENSON, Muriel SACCO, Gabriel SOLAZZI, Steyn VAN ASSCHE, Manu VANDENBULCKE, Chantal VINVENT, Karin VYNCKE.

# Synthèse

## Expérience portugaise en matière de gouvernance participative

- Une équipe de chercheurs, sous la direction du professeur Artur da Rosa Pires a réalisé au Portugal, une expérience de gouvernance participative dans le cadre d'une approche de planification spatiale stratégique.
- La méthodologie de mise en œuvre s'appuie sur cinq concepts :
  - > la planification stratégique qui, correctement explicitée, constitue une valeur ajoutée par rapport à la planification traditionnelle. Elle permet aux acteurs locaux de construire une représentation globale (mondiale) au départ de leurs représentations locales ;
  - > la valorisation du capital social de la société civile qui constitue une véritable ressource de développement territorial ;
  - > le développement de la capacité de construire des dynamiques sociales avec la complicité des acteurs ;
  - > la prise en considération de la qualité des espaces, des biens et des spécificités culturelles ;
  - > la mobilisation de l'ensemble des capacités institutionnelles (« Capacity Building ») pour atteindre un niveau de développement plus élevé : apprendre à mieux communiquer, à acquérir et échanger des savoirs, à mobiliser des ressources en les coordonnant.
- Le professeur Artur da Rosa Pires met en avant les principales faiblesses et déficiences de cette méthode :
  - > la difficulté de modifier l'inertie des politiques et processus en cours ;
  - > l'association insuffisante du personnel technique ;
  - > la difficulté de travailler dans un mode organisationnel différent ou d'impulser un changement de processus dans la structure de gestion politique préexistante ;
  - > la difficulté de passer de la conception à l'action ;
  - > la fragilité des partenariats.
- L'expérience portugaise permet de tirer les leçons suivantes en vue de l'implémentation de nouvelles politiques de planification spatiale stratégique :
  - > le pouvoir de décision implique le pouvoir de réalisation ;
  - > le processus de développement spatial stratégique doit déboucher sur des productions concrètes ;

- > l'efficacité du processus dépend largement d'une stratégie d'information permanente ;
  - > ne pas à tout prix vouloir avancer des idées neuves, s'efforcer au contraire d'induire des changements de structuration politique ;
  - > changer les modalités des relations entre les acteurs ;
  - > changer les processus décisionnels organisationnels.
- L'orateur propose des procédures de mise en œuvre réalistes s'inscrivant dans la durabilité, le respect de la complexité, en harmonie avec les nouvelles capacités d'organisation qui s'imposent.
  - La planification stratégique tendra vers une vision partagée entre tous les acteurs ; et elle développera une action cohérente féconde à long terme, à condition de :
    - > régénérer le corpus organisationnel ;
    - > créer un leadership de réseau ;
    - > constituer des groupes porteurs de changements ;
    - > stimuler la confiance des acteurs en une vision positive ;
    - > ne pas rechercher la perfection à tout prix.

## La création de politiques pluralistes à Bruxelles ?

- Le débat s'est limité à un échange sur les avantages et les inconvénients de la participation en matière d'urbanisme à Bruxelles :
  - > en matière d'urbanisme, le cadre légal bruxellois garantit le principe de participation universelle, globale, ouverte, publique, orale et formelle. A condition toutefois :
    - de respecter toutes les exigences formelles des procédures de participation ;
    - de limiter la présence d'élus politiques au sein des groupes de participation car elle n'a pas que des effets bénéfiques ;
    - d'envisager la recomposition des commissions de concertation ;
    - d'envisager, 30 ans après leur création, de nouveaux processus permettant une participation bien plus en amont du projet.
  - > il serait néanmoins opportun de s'inspirer de ce cadre légal en l'élargissant à l'ensemble des initiatives participatives.

## OUVERTURE DES TRAVAUX

Le président, Nicolas Joschko, souhaite la bienvenue au groupe de travail qui traitera principalement de la Gouvernance participative et de la création de politiques pluralistes cohérentes. Il se félicite d'accueillir le professeur Rosa Pires, à qui échoit la lourde responsabilité d'aborder cinq grands thèmes avec pour objectif d'en tirer des recommandations claires, réalistes et pragmatiques.

## INTERVENTION D'ARTUR DA ROSA PIRES

L'adage « l'expérience est le nom que beaucoup de gens donnent aux erreurs qu'ils font » prend tout son sens au regard de l'expérience qui suit. Le principe de gouvernance participative peut se résumer à ceci : comment amener les gens et les institutions à coopérer et à travailler ensemble à un projet commun au niveau local ? À une époque marquée par un phénomène de mondialisation de plus en plus effréné, le travail des communautés connaît en effet, de manière paradoxale, un regain. Il

semble plus crucial que jamais que les communautés soient non seulement en mesure d'exploiter les avantages offerts par ladite mondialisation mais également d'identifier les dangers que cette dernière peut générer. Une démarche de ce type nécessite de la part de ces communautés, une approche partagée et cohérente ainsi qu'une compréhension commune des défis en présence afin d'adopter une démarche proactive face aux événements. Elle se doit d'être ouverte, holistique et consciente des enjeux de la globalisation. Cependant, un tel mode de fonctionnement n'est pas habituel au niveau local. À moins d'enclencher délibérément cette dynamique, il y a peu de chance de la voir se mettre en place de manière spontanée. Au Portugal, après l'avènement de la démocratie en 1974, les gouvernements locaux ne se souciaient que de satisfaire les besoins de base des citoyens, il n'existait aucune tradition de planification spatiale stratégique.

Partant de ce constat, l'équipe de chercheurs a identifié, au cours des années 90, quatre concepts qu'ils jugeaient primordiaux dans le cadre de la mise en place d'un tel type de participation.

- Premièrement, faire comprendre aux acteurs quelle valeur ajoutée la planification spatiale stratégique est capable de produire par rapport à la planification traditionnelle. Créer un lien fort entre le niveau local et le niveau global. Les localités bien organisées sont plus à même de relever efficacement les défis posés par la globalisation.
- Deuxièmement, le concept de capital social est crucial. Il fait de la société dans son ensemble un moteur important de développement pourvu qu'elle parvienne à se fédérer autour d'objectifs communs.

### Framing Strategic Spatial Planning

- **Strategic (non-spatial) planning**

- **Spatial planning and the “new” development context  
(new challenges, new resources, new roles for planning)**

- **Locality and globalisation** → opening local policy making to the “new” world context
- **Social capital** → untapped but fundamental (mainly intangible) development resources
- **Institutional capacity building** → the novelty of innovative (and purposeful) social dynamics
- **The concept of development** → mobilising latent resources

- **The specificities of Local Political and Planning culture  
(legal framework, professional and socio-political culture)**

- Troisièmement, la notion d'«Institutional Capacity Building» doit faciliter la mise en place d'un système de planification capable de promouvoir une dynamique sociale en mesure d'affronter les types de situations les plus diverses.
- Quatrièmement, identifier toutes les ressources méconnues et promouvoir leur potentiel de développement. Il est, par exemple, intéressant de prendre conscience de la qualité des espaces et de tenir compte des richesses parfois insoupçonnées du patrimoine culturel.
- Cinquièmement, la capacité institutionnelle doit être stimulée dans son ensemble pour atteindre un niveau d'excellence.

Avant d'appliquer cette méthode de planification dans diverses localités lusitaniennes, il importait tout d'abord de concevoir un «plan de mission» englobant ces différents points. Le plan utilisé a été pensé et élaboré en tenant compte du principe d'«Institutional Capacity Building». Dans cette optique, il était impératif que les divers acteurs locaux soient en mesure de communiquer entre eux et de prendre leurs décisions en pleine connaissance de cause, ce qui supposait bien sûr un accès préalable à toute l'information en vue d'une mise à exécution efficace.

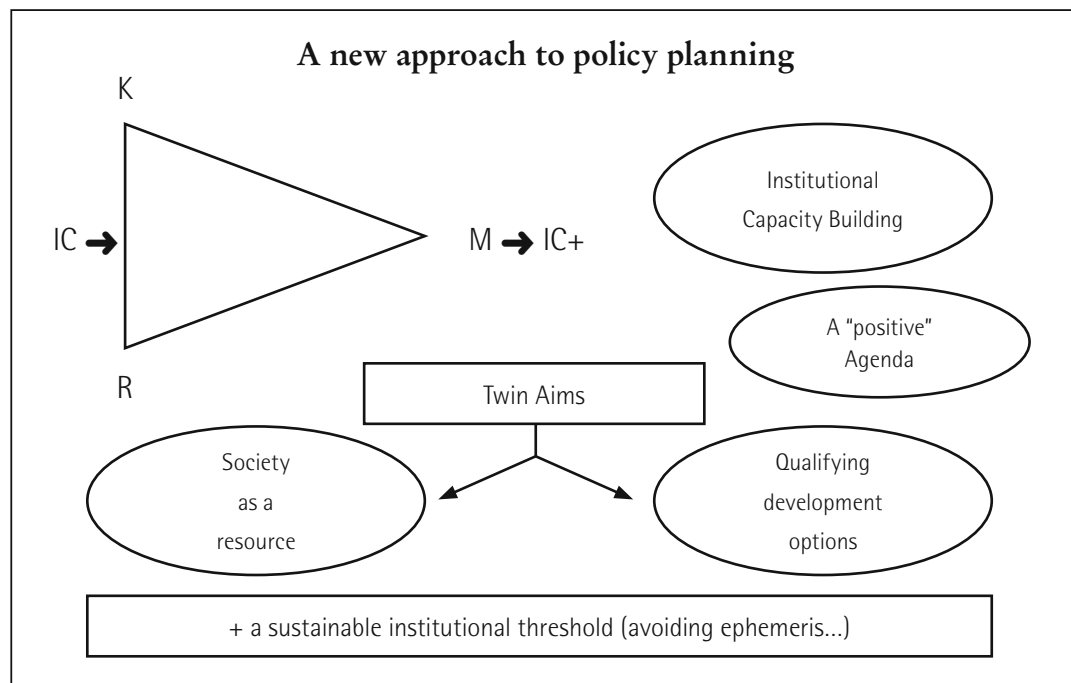
Dans une seconde étape, il fallut mettre au point un «agenda positif» ceci pour gommer la réputation exécrable d'une admiration volontiers lente et tatillonne.

Nous étions déterminés à mettre en place une politique capable d'ouvrir de nouvelles voies en mobilisant un ensemble d'acteurs de terrain, fonctionnaires, experts administrateurs et leurs institutions afin d'aboutir à des résultats concrets et durables.

Dès qu'elle se mit au travail, l'équipe de chercheurs a commencé à consulter tout un échantillon d'habitants résidant dans les localités concernées en attirant leur attention sur ce que la planification spatiale stratégique pouvait exiger de leur part :

- une argumentation solide et pertinente de leurs requêtes et /ou récriminations (chacune de leurs propositions se devait d'être motivée, bien argumentée et surtout applicable à l'ensemble de la communauté);
- une meilleure compréhension des dynamiques de changement et des tendances en matière de développement (ce qui requiert une bonne dose de pédagogie de notre part ainsi qu'une démarche empreinte d'un certain degré de «pro activité»);
- une connaissance solide et réaliste de ce qui va se passer dans le futur, une conscience de l'importance d'un bon choix de priorités et la volonté de mettre en place des lignes conductrices pas trop restrictives afin de laisser du champ à l'interprétation.

Pour le surplus, il importait de préciser de la manière la plus claire que la planification spatiale stratégique exige le consensus de toutes les parties prenantes pour ce qui touche aux politiques de développement et à fortiori une implication forte de la société civile. Ce consensus lui confère en effet une légitimité sociale grâce à la participation de la société civile aux débats, ainsi qu'à une culture du «monitoring» et d'évaluation du projet (tâche ardue entre toutes et totalement inconnue jusque-là au Portugal)





## Méthodologie

Cette première étape franchie, il a fallu mettre en place une méthodologie inspirée nécessairement d'une vision commune pour que les différents protagonistes regardent dans la même direction et partagent la même compréhension des enjeux de la situation. S'il en avait été autrement, ce serait parti dans toutes les directions avec des approches différentes, des problématiques et des priorités contradictoires rendant caduque tout espoir de consensus.

Pour éviter le piège de la cacophonie et celui de la fuite dans des abstractions impossibles à concrétiser dans le réel, il a fallu relever une série de défis :

- en créant des agences locales permettant à tous les acteurs de se rencontrer, de s'écouter, de se respecter et de se comprendre (« Local Empathy ») ;
- en dépassant les perceptions locales souvent réductrices pour élever le débat à un niveau plus global (« Global Prospective ») ;
- en réinterprétant la perception des uns et des autres de la qualité des lieux et des ressources afin que tous les acteurs reprennent conscience de leur valeur.

Il importait également de bien préparer les participations publiques en évitant les grands rassemblements, les grandes conférences, au profit des petites rencontres et des réunions à quelques-uns (les chercheurs évitaient les ateliers de plus de 6 à 8 intervenants) pour améliorer l'écoute et faciliter les échanges d'idées. Ces réunions regroupaient les interlocuteurs par catégories (preneurs de décisions, politiciens et techniciens, experts du quartier, enseignants, journalistes locaux, municipalistes) ou par agences locales (entrepreneurs, environnementalistes, etc.). Les débats étaient vécus non pas comme des affrontements dans lesquels il fallait s'imposer mais comme des échanges de points de vue au cours desquels



il était possible d'exprimer des « désaccords amicaux ». Le résultat de ces discussions s'est ensuite concrétisé sous la forme d'une série de rapports sobres et intelligibles pour tous, qui ont largement contribué à ce que l'ensemble des acteurs puisse suivre le développement du projet et y adhérer.

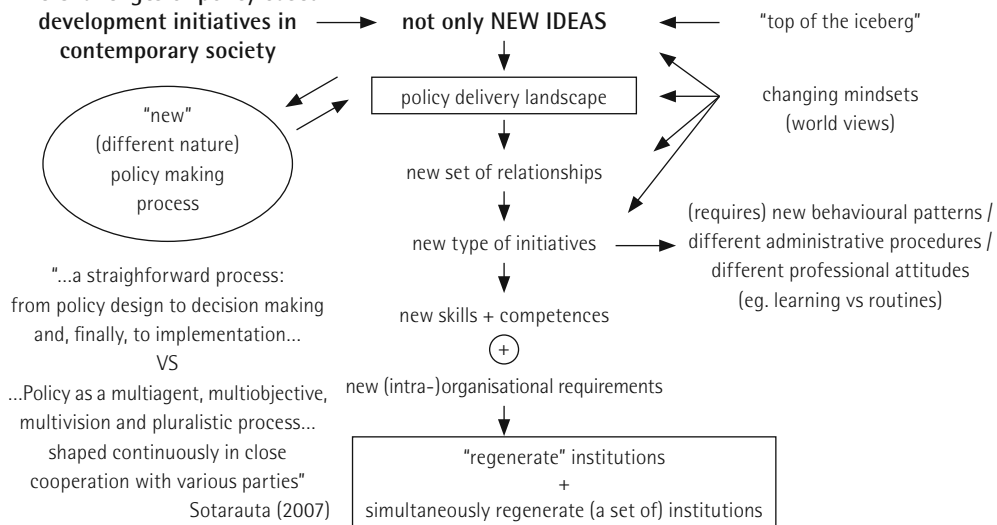
Les rapports publiés, il fallut passer à l'action ce qui s'avéra plus difficile que prévu car il ne s'agissait pas d'appliquer les directives et recommandations sur un terrain vierge. Un certain nombre d'autres dispositions étaient déjà en place et dès lors, il s'est plutôt agi de voir comment infléchir les actions en cours dans le sens de nos recommandations. Ce processus se révéla plus complexe que ce que les

protagonistes du projet avaient escompté et ils durent faire face à pas mal de difficultés.

Modifier le fonctionnement de structures déjà en place est un exercice périlleux qui peut s'avérer très coûteux, en temps et en argent. Obtenir un consensus en faveur d'une initiative originale ne garantit en rien sa bonne mise en application.

## A "new" paradigm of Policy Making?

### The Challenges of policy based development initiatives in contemporary society



### Quelles leçons tirer de ce demi-échec?

Il est crucial que les hautes instances mettent en place de nouvelles stratégies et que les chercheurs universitaires apprennent à tenir compte de la « culture » politique de l'endroit où elles vont devoir les mettre en place.

Sur le terrain, la majorité des institutions ont du mal à accepter de nouvelles idées et à appliquer des politiques novatrices surtout quand celles-ci sont mises en place de manière tout à fait inhabituelle et peu orthodoxe à leur estime.

On est passé en très peu de temps d'une structure rigide et linéaire (conception, application) dans laquelle il était « facile » de créer un projet selon des routines bien huilées à une structure dynamique dans laquelle plusieurs agences, plusieurs objectifs, plusieurs processus se chevauchent au sein d'une dynamique continue et complexe. Cela exige de nouvelles aptitudes et attitudes ainsi qu'une toute nouvelle organisation de la part des institutions contraintes, souvent contre leur gré, de changer de paradigme.

Divers écueils ont été rencontrés :

- les routines de lancement du projet et de mise en place des politiques se sont peu modifiées en cours d'expérience. L'objectif de « durabilité institutionnelle » n'a pas été atteint ;
- le personnel technique fut assez réticent à s'impliquer ;
- les mandataires politiques ont eu beaucoup de mal à intégrer la nouvelle structure mise en place qui ne fut jamais appliquée dans la pratique ;

- l'équipe des chercheurs n'a pas été assez attentive à développer les outils nécessaires au bon fonctionnement du projet, ce qui a rendu sa concrétisation très compliquée ;
- les scientifiques n'ont pas réussi à installer un partenariat solide avec ceux qui étaient censés devenir les principaux acteurs de changement.

Force est donc d'instaurer un « Network Leadership » autrement dit une co-conceptualisation en réseau chargée de changer les mentalités des institutions concernées. Ce « Network Leadership », couplé à un processus de légitimation par une dynamique de gouvernance multiple mettra du temps à s'imposer et plus encore à atteindre un degré d'excellence. Il serait vain d'exiger la perfection tout de suite. Le « Network Leadership » attend de chaque partenaire qu'il accepte que sa culture d'entreprise puisse évoluer.

## Key elements of change

- **“Network leadership”** (which is different from “hierarchical leadership”):
  - **The relevance of key mobilising persons: bring human agency back to spatial development policy** (Sotarauta, 2007)
- **Legitimation, Stimulus and Confidence → multi-level governance**
  - **Avoiding the “unarticulated reality” phenomena** (Healey, 2005)
- **Co-evolution between policy and development dynamics**
  - **“Organizations need time to experiment and learn”**  
**VS**  
**“perfectionism of strategy formation”** (Sotarauta and Srinivas, 2005)

**from strategic spatial *plans* to  
strategic spatial (multi-year) *programmes***

Nicolas Joschko indique que la mission du groupe de travail est de formuler des recommandations. La plupart des recommandations qui ont été envisagées jusqu'à présent ont trait à l'urbanisme dans sa forme actuelle, alors que la volonté du débat est de dépasser la notion d'urbanisme et d'envisager des stratégies participatives qui le dépassent sans pour autant vouloir diminuer sa valeur.

### **Le groupe de travail va réfléchir à cinq questions thématiques pour en tirer des recommandations.**

- Comment surmonter les pertes d'énergie dans les procédures de décisions pluralistes, et ensuite réussir à les faire durer dans le temps ?
- Comment mettre en place un dialogue constructif, respectant des points de vue divergents et en tirer une vision partagée ?
- Comment concilier « cadre global » et « niveau local » dans l'élaboration d'une vision partagée ?
- Comment les différents partenaires vont-ils construire une stratégie évolutive parallèle et comment vont-ils la mettre en œuvre, l'implémenter, comme on dit aujourd'hui ?
- Comment concilier les nouveaux concepts de développements émergents, et controversés, avec les spécificités locales et/ou avec l'efficacité des anciennes stratégies ?

Il s'agit de les articuler autant que possible autour d'enjeux de stratégies participatives cohérentes.

D'emblée, les débats portent sur l'intervention de monsieur Artur da Rosa Pires. L'occasion lui est donnée d'in-

sister sur l'importance de la notion de « Network » et des liens à développer entre les diverses institutions.

Un intervenant décrit la situation des groupes de participation à Bruxelles et dénonce la présence d'élus politiques au sein de ceux-ci. Celle-ci peut avoir des effets à la fois bénéfiques (implication du politique dans le projet) mais également néfastes (influence sur le comportement du groupe, monopolisation de la parole par les élus...). Artur da Rosa Pires fait remarquer que dans les démarches de consultation au Portugal, des groupes de politiciens avaient été créés mais sans jamais être mélangés à d'autres groupes (comme ceux constitués d'experts du quartier ou d'agences locales, par exemple). Ceci constitue une différence majeure par rapport à la situation bruxelloise.

La majorité des interventions qui suivent portent sur la situation bruxelloise, éclipsant quelque peu les propos d'Artur da Rosa Pires. Il est beaucoup question de la participation citoyenne à la dynamique de l'urbanisme à Bruxelles, de ses avantages et de ses inconvénients.

Une des intervenantes juge cette participation performante (en comparaison avec les Contrats de quartier pour lesquels certains enjeux semblent parfois oubliés dans la concertation), universelle (tout le monde peut être entendu), globale (elle concerne l'ensemble des enjeux régionaux dès lors qu'il faut une demande de permis), ouverte, publique, orale (des réunions mettant en présence les responsables de projet et leurs contradicteurs sont régulièrement organisées) et formelle (un procès-verbal est publié après rencontre). Elle émet cependant un bémol sous forme de recommandation : l'ensemble des initiatives participatives devraient s'inspirer du cadre légal énoncé plus haut et en respecter toutes les exigences, même formelles (comme l'envoi d'un

accusé de réception des requêtes par le ministre en charge de l'urbanisme).

Un autre intervenant émet des doutes sur la capacité des commissions de concertation à appréhender, 30 ans après leur création, les processus participatifs. Ces commissions interviendraient, selon lui, beaucoup trop tard dans le processus (au moment du dépôt du permis de bâtir, afin d'avaliser le projet) alors que, pour qu'une participation soit correctement menée, elle devrait intervenir plus en amont du projet.

Dans un registre équivalent, le même intervenant dénonce la pratique des avis et des décisions prises à huis clos suite à la concertation. Il pointe l'exemple de la place Flagey, à Ixelles. Il plaide pour la révision de la composition des commissions de concertation et suggère d'y intégrer éventuellement des représentants des comités de riverains au moment du huis clos.

# Conclusions de l'atelier 1

## La mixité et la cohérence territoriale

---

L'atelier sur « La mixité et la cohérence territoriale » s'est réuni, en fin de journée, sous la présidence de Nicolas Joschko pour communiquer la synthèse des recommandations élaborées dans les trois groupes de travail et pour procéder à un bref échange.

---

### Mixité ! Oui mais quelle mixité ?

#### Présentation des travaux du groupe de travail 1.1 par Jean-Louis Genard

Jacques Donzelot a proposé de procéder à une contextualisation de l'idée de mixité en insistant sur la dimension très politique de la mixité, une notion relativement récente. Il nous a rappelé, que dans les villes « fordistes », on privilégiait des logiques de dispersion des populations. La thématique de la mixité s'est imposée il y a environ une dizaine d'années. Il a insisté sur trois axes correspondant à des logiques de séparation entravant la mixité. L'axe de la périurbanisation qui éloigne un certain type de populations vers l'interland. La relégation de certaines populations, notamment des minorités ethniques dans des quartiers guettoisés et enfin le processus de gentrification qui introduit de nouvelles populations, mais qui en exclut d'autres dans des quartiers qui se revalorisent. Il insistera sur les liens entre ces dimensions macro-sociales et une dimension anthropologique en soulignant à quel point ces processus de mixité urbaine induisaient des effets anthropologiques dans le rapport à l'espace, dans le rapport au temps et dans le rapport

aux autres. Les politiques de mixité telles qu'elles sont développées aujourd'hui sont à dominante réactive.

Il préconise de substituer des politiques proactives à des politiques réactives, pas seulement pour lutter contre la violence urbaine, contre le départ de contribuables aisés mais pour induire un certain nombre de dynamiques urbaines tout en essayant de les infléchir. Une politique de mixité ne se prescrira ni ne se décrètera par en haut dans le contexte actuel.

Plusieurs interventions ont suggéré de complexifier la notion de mixité en insistant sur le fait que la mixité était bien souvent pensée à partir de variables s'imposant à chaque fois de manière routinière. Par mixité, ne pas seulement entendre une mixité de caractère socioethnique. Pour cerner correctement le concept de mixité, il faut aussi le repérer dans d'autres domaines tels que la famille, l'école, les quartiers. Plusieurs intervenants ont insisté sur le fait que dans certains espaces, la mixité pouvait être parfaitement légitime alors qu'ailleurs elle ne l'était pas. D'où la nécessité d'une complexification du concept de mixité. Les politiques de mixité ne devraient pas être présentées comme une finalité en soi. Dans un

certain nombre de cas de figure, des politiques de dispersion pourraient être plus fondées, notamment pour faciliter l'accès à un certain nombre de biens.

Avant de se focaliser sur les politiques de mixité, il y a d'autres priorités à rencontrer comme par exemple des politiques d'accès à l'emploi. Vouloir intervenir essentiellement sur la mixité paraît à certains intervenants assez réducteur par rapport à l'ambition de recréer une urbanité mixte. La plupart des suggestions s'inscrivent dans le droit fil des propos de Jacques Donzelot.

Un grand nombre d'intervenants ont insisté pour qu'on apprenne à penser la ville à son échelle véritable, c'est-à-dire, en y incluant son hinterland, avec le projet de faire payer le coût des équipements de la ville par l'ensemble des usagers.

L'attention a alors été attirée sur les graves problèmes de financement de la Région et sur la nécessité de repenser le financement de la ville, au travers d'une solidarité de l'ensemble de ses usagers. Il s'agit de penser la ville comme une communauté urbaine, bien au-delà de ses frontières incluant son hinterland.

A l'intérieur de cette communauté urbaine, il faudra envisager désormais les choses en termes de solidarité. Des suggestions ont été faites pour repenser les politiques de mobilité qui apparaissent à plusieurs intervenants comme le domaine par excellence où devrait s'exercer une plus grande solidarité à l'échelle de l'hinterland urbain. Dans la foulée, on a insisté sur la faible emprise du public sur les politiques urbaines en général par rapport à d'autres pays, notamment les Pays-Bas.

Un deuxième débat portait sur la question de l'intégration des minorités ethniques.

L'idée d'envisager d'entamer des négociations ou d'établir des relations de type contractuelles avec certaines minorités urbaines a été évoquée. Par exemple avec les minorités ethniques, en leur proposant un meilleur accès à l'emploi et en exigeant d'elles en contrepartie une responsabilisation par rapport aux incivilités urbaines. C'est une hypothèse de stratégie qui mérite réflexion mais apparaît aux yeux des intervenants assez éloignée des pratiques en usage à Bruxelles.

Le logement social, évoqué avant la pause fait ensuite l'objet d'une discussion plus approfondie. Il est ici abordé en tant que réponse à une mise en place concrète et efficace de la mixité dans les quartiers pour pallier au processus grandissant de «gentrification». Les principales pistes amorcées sont d'augmenter la densité obligeant ainsi les promoteurs à inclure du logement social dans leurs opérations immobilières, de permettre aux occupants des logements sociaux d'acquérir leur habitation ou encore de transformer des logements existants vides en logements sociaux.

# Conclusions / recommandations GT 1.1

- La mixité est entravée par une triple logique de séparation :
  - > la périurbanisation ;
  - > la relégation dans les quartiers ghettoïsés ;
  - > la gentrification.
- D'un point de vue politique, il convient de :
  - > penser la ville à son échelle ;
  - > faire payer le coût des usages de la ville à l'ensemble des usagers (les habitants résidants et les habitants non résidants).
- Une solidarité financière des usagers s'impose suite aux pertes dues à l'exode vers la périphérie et implique :
  - > une révision des politiques fiscales et des mesures de redistribution ;
  - > une solution au déficit grave engendré par les problèmes de mobilité à Bruxelles (une majorité des usagers ne contribue pas à son financement car ils résident hors des dix neuf communes).
- La solution serait donc de penser Bruxelles comme :
  - > une communauté urbaine incluant son hinterland ;
  - > un espace public urbain à l'échelle de l'aire métropolitaine où la participation dépasse les limites d'une vision territorialisée et/ou localiste ;
  - > un enjeu du débat public sur la questions de la formation de l'imaginaire bruxellois à l'échelle de son aire métropolitaine (incluant sa communauté urbaine).
- > Dans cette optique, il convient de souligner l'importance :
  - des politiques d'insertion ;
  - du travail associatif et culturel ;
  - de la dispersion des services ;
  - de l'enjeu d'un « gouvernement par le local » (Incluant les dispositifs politiques permettant de faire dialoguer les acteurs qui se côtoient mais se rencontrent peu).
- L'intégration de minorités ethniques, pourrait être facilitée par l'établissement de relations contractuelles facilitant l'accès à l'emploi et à la formation en contrepartie d'un respect des lois.
- La gentrification, pourrait être atténuée par une série de mesures telles que :
  - > les réquisitions de logements vides ;
  - > l'instauration de logements sociaux acquisitifs (achat du logement social par ses occupants) ;
  - > la création de logements sociaux et moyens ;
  - > l'obligation imposée aux promoteurs de réserver 20 % de logement social dans chaque immeuble.
- La construction de logements sociaux devrait augmenter la densité urbaine tout en permettant aux promoteurs de réaliser une plus-value malgré l'obligation de construire un quota de logements sociaux.
- Nécessité d'effectuer une évaluation de la situation : l'insuffisance des analyses actuelles contribue à un manque de cohérence entravant la mise en œuvre de politiques efficaces.

## De l'observation territoriale au développement de projets.

### Présentation des travaux du groupe de travail 1.2 par Hugues Duchateau

Notre groupe de travail était chargé de traiter du problème de l'observation territoriale et du développement de projets. La réflexion était alimentée par une présentation du professeur Balducci sur l'aire urbaine de Milan.

Milan est une municipalité d'une taille similaire à celle de la Région de Bruxelles-Capitale. Au cours des 30 dernières années elles ont connu des phénomènes d'étalement urbain très semblables.

Cet étalement urbain qu'a connu la région de Milan a abouti à un diagnostic assez similaire à celui que nous faisons à Bruxelles, à savoir un manque de cohérence de la gestion publique entre les communes du centre et la périphérie. Mais contrairement à Bruxelles, il semble que la perception du manque de cohérence ou des défauts se soit plutôt opérée en périphérie que dans le centre.

Les conclusions de l'équipe mise en place au départ de l'école Polytechnique de Milan ont été qu'il convenait, pour toute l'aire urbaine de Milan, de créer un ou des concours de projets accessibles à tous les occupants de l'aire urbaine et portant sur le thème principal de l'habitabilité de la zone. Ce thème était décliné selon un certain nombre de sous-thèmes portant sur la résidence, les activités, etc.

Notre groupe de travail a essayé, dans un deuxième temps, de s'inspirer de l'expérience milanaise pour faire des propositions concrètes applicables au cas de Bruxelles.

Le premier thème concerne l'observation et la dynamique des faits. Dans le cas de Bruxelles, il serait souhaitable que l'observatoire soit établi à l'échelle de l'aire urbaine.

L'unité de base de l'observation devrait être la commune. La mission d'observation devrait être confiée à la CPDT (Conférence permanente du développement territorial) de l'aire urbaine de Bruxelles.

Les limites géographiques de l'aire urbaine peuvent varier selon les sujets ce qui entraîne une difficulté pour créer une image fédératrice de l'ensemble. Ce concept de «Ville de villes» a permis de surmonter cette difficulté par sa souplesse permettant des découpages géographiques sectoriels variables selon les sujets. En dernier lieu, nous avons examiné quels étaient les outils et les instruments de gestion qui pouvaient être envisagés en prenant exemple de ce qui a été fait à Milan.

Un forum global ouvert (ni régional, ni communautaire) à toute la fédération des communes (appropriation), permettrait de développer des outils spécifiques par bassin (sectoriel) et d'amorcer un processus de gestion plus cohérent de Bruxelles et de sa périphérie. Ce Forum aurait pour mission de proposer des pistes, des lignes conductrices dans les domaines sociaux, intellectuels et politiques.



# Conclusions / recommandations GT 1.2

**La cohérence est un élément essentiel des politiques urbaines.**

## L'exemple de Milan

- La métropole de Milan est étendue :
  - > la municipalité de Milan compte 1,2 millions d'habitants et ses compétences dépassent celles des communes belges ;
  - > la province de Milan compte environ 4 millions d'habitants ;
  - > la région de Lombardie rassemble 10 provinces.
- Les 30 dernières années sont caractérisées par :
  - > une extension urbaine (similaire à Bruxelles dans une vision d'occupation du sol) :
    - ce sont surtout les entreprises et les industries qui ont migré vers la périphérie ;
    - les habitants sont restés (beaucoup plus de propriétaires qu'à Bruxelles) ;
  - > un manque de cohérence entre région et centre-ville ;
  - > un mode de pensée trop fonctionnel et un manque de vision à long terme des communes.
- Pour cette raison, la province de Milan a introduit une demande de plan stratégique en 3 volets :
  - > volet 1 : mesurer, évaluer la réalité ;
  - > volet 2 : élaborer une vision de la région urbaine ;
  - > volet 3 : rechercher puis proposer des outils et instruments pour améliorer la cohérence, la collaboration des différents acteurs.

- L'Université Polytechnique de Milan a fourni un projet stratégique en lieu et place d'un plan stratégique :
  - > mise sur pied d'un concours sur le thème de « l'habitabilité » :
    - différents acteurs ont répondu ;
    - ce qui a généré divers projets, du plus théorique au plus pratique ;
  - > développement du projet « Ville de villes » pour :
    - susciter des collaborations et créer des réseaux entre les communes ;
    - chercher les perspectives et les possibilités, réunir les différents acteurs.

## Propositions pour Bruxelles

- L'observation des changements :
  - > il serait intéressant de créer un observatoire, chargé d'étudier l'aire urbaine de Bruxelles, dont la définition change en fonction du secteur (santé, transport, environnement, enseignement...). Cet observatoire émanerait des communes et serait indépendant des régions et des communautés ;
  - > il est proposé de confier la mission d'observation à une sorte de Conférence permanente de développement territorial (comme CPDT Wallonne) pour :
    - repérer et poser les bonnes questions ;
    - permettre d'avoir une connaissance plus stable et approfondie ; et
    - offrir plus de possibilités de négociation.
  - > l'observatoire serait composé :
    - des représentants administratifs ;
    - des universitaires ; et
    - des gestionnaires spécialisés ;

- > le PO de l'observatoire serait composé :
  - des communes ;
  - des Régions ; et
  - de l'Etat Fédéral.

- Échelle et image :
  - > les limites géographiques varient selon les sujets. Il n'est donc pas utile de se cantonner dans les limites de la Région ;
  - > l'idée de « Ville de villes », reprise de l'expérience milanaise offre l'image d'une vision d'ensemble qui stimule la collaboration entre les entités régionales, au-delà de toute forme de compétition.
- Outils et instruments de gestion :
  - > la mise en place d'un forum global ouvert (ni régional, ni communautaire) pour l'ensemble de la fédération des communes permettra :
    - aux communes de s'approprier la vision d'ensemble et les partenariats ;
    - de développer des outils spécifiques définis par bassins (sectoriel) ; et
    - d'amorcer un processus de gestion plus cohérent de Bruxelles et de sa périphérie ;
  - > ce forum aurait pour mission de produire des lignes de conduite dans les domaines sociaux, culturels et politiques.

## Gouvernance participative: défi des processus de création de politiques pluralistes

### Présentation des travaux du groupe de travail 1.3 par Nicolas Joschko

Le groupe 1.3 a travaillé sur la planification stratégique participative. Le sujet a été abordé par le professeur Pires qui a décrit des expériences entreprises au Portugal dans ce domaine. Dans sa présentation, il a décrit les diverses phases de la mise en place de la planification stratégique et insisté sur la nécessité de dégager une vision commune et les moyens de l'atteindre avant de la transformer en un plan d'action à l'aide du networking et des projets porteurs (Flagship Projets). Il est crucial de maintenir en permanence une dynamique interne (un momentum vivant) pour éviter que l'opération ne soit qu'un feu d'artifice qui éclate et tombe à plat.

Il a établi, en toute transparence, un bilan des succès rencontrés et des dysfonctionnements qui s'est révélé particulièrement instructif et nous a inspiré quelques éléments de recommandations. Le groupe de travail a été, de ce point de vue, très productif.

Voici une sélection de ces recommandations.

Le développement du networking et du Networking Leadership sont excessivement importants dans l'élaboration d'une stratégie participative. Il y a plusieurs propositions qui vont dans ce sens.

Une deuxième recommandation concerne ce qu'il a nommé l'« Empowerment des Stakeholders » c'est-à-dire une sorte de guidance qui responsabilise les différents acteurs pour les aider dans la mise en place des outils et la formation des différents acteurs qui ne sont pas formés naturellement à ce style d'exercice. Ce type d'accompagnement, de coaching est aussi essentiel que l'indépendance des différents acteurs.

Il a beaucoup insisté sur la responsabilisation des fonctionnaires, des divers délégués et de chacun des acteurs publics.

Plusieurs points ont retenu notre attention :

Le groupe s'est penché longuement sur la problématique de l'urbanisme d'aujourd'hui et un peu moins sur les questions d'approche stratégique et de développement participatif.

Le groupe préconise également une formalisation plus précise des processus de participation, et souhaite notamment l'organisation de plus de tables rondes, (avec PV accessibles sur Internet.)

Il plaide de surcroît pour un renforcement du processus participatif, permettant aux citoyens d'intervenir plus en amont afin d'être associés aux différentes décisions et sous décisions.

Certain outils existent dès à présent ; il ne faudrait pas les négliger.

Les anciennes stratégies ne doivent pas pour autant être mises au rebut sans appel.

D'où l'importance d'une évaluation critique de tous les mécanismes mis en place par la Région bruxelloise.

Autre point soulevé : la possibilité de faire intervenir d'autres techniques d'animation dans le processus d'apprentissage participatif. Un exemple : compléter le débat ou le dialogue par quelques éléments plus ludiques.

Recommandation de renforcer les moyens humains et financiers au niveau du travail de rue. Constatant que la stratégie participative s'opère surtout du haut vers le bas (*top-down*), il faudrait davantage travailler du bas vers le haut (*bottom-up*) et faire interagir les différents niveaux. Autre recommandation : la professionnalisation et l'autonomie des différents animateurs et acteurs du processus participatif.

# Conclusions / recommandations GT 1.3

- Le professeur Artur da Rosa Pires a esquissé une méthode de planification stratégique en pointant les principaux éléments nécessaires à sa mise en place.
- > Il a insisté sur l'importance :
- de dégager une vision commune et a proposé diverses manières d'y parvenir;
  - de transformer cette vision commune en plan d'action ;
  - de pratiquer le « Networking » avec un nouveau style de leadership ;
  - de mettre en place des projets phares (« Flagship Projects ») ;
  - d'éviter les actions « feux d'artifice » sans lendemain en maintenant « le momentum vivant ».
- Il est à noter que le groupe de travail 1.3 était principalement composé de représentants d'associations à but non lucratif et d'urbanistes professionnels. La majorité des recommandations vise plus une amélioration des procédures actuelles qu'elles ne prônent un développement de stratégies globales de participation :
- > on développera une dynamique de démocratie participative (« Empowerment ») impliquant toutes les parties par :
- la responsabilisation de tous les acteurs ;
  - la formation de toutes les parties impliquées ;
  - le conseil et coaching ;
- > on organisera également le travail en réseau entre :
- les fonctions publiques ;
  - les autorités locales ; et
  - les parties impliquées non institutionnelles ;
- > ceci nécessite :
- le transfert de savoirs via le réseau ;
  - l'évaluation des stratégies existantes et des outils nécessaires pour les optimiser et les développer ;
  - de concevoir et de développer des outils d'animation innovants ;
  - la stimulation du développement des approches *bottom-up* en parallèle et en interaction avec des actions et *top-down* ;
  - une approche plus professionnelle de la conduite du processus de participation, notamment au niveau de l'animation ;
  - l'accroissement des moyens humains et financiers pour la mise en œuvre d'une stratégie de participation.



# Atelier 2

## La discrimination territoriale

### PRÉSIDENT D'ATELIER

Joachim DECLERCK

### Groupe de travail 2.1

Président : Michaël VAN CUTSEM,

Orateur : Philippe HERBAUX

### Groupe de travail 2.2

Président : Bruno VINIKAS

Orateur : Frank HENDRIKS

### Groupe de travail 2.3

Président : Joachim DECLERCK

Orateur : Josep ACEBILLO

# Présentation des groupes de travail de l'atelier

Président d'atelier Joachim DECLERCK

Directeur du « Center for Architectural Research & Development », Institut Berlage

Désormais, les villes européennes sont soumises à une double tension.

D'une part, l'inégalité territoriale croissante affecte plus particulièrement les zones les plus démunies de la ville ce qui induit une politique de discrimination territoriale positive de caractère volontariste. D'autre part, la concurrence de plus en plus âpre entre métropoles urbaines les oblige à maintenir ou acquérir une position avantageuse. Ceci entraîne un vaste débat autour de l'impact des projets tant à grande échelle de planification qu'à des échelles d'intervention plus modestes.

Cet atelier sur la discrimination territoriale se déroule en trois étapes.

La première porte sur les moyens de collecter l'information pour faciliter un développement équilibré des territoires. Il sera présenté par le professeur Philippe Herbaux de l'Université de Lille (France) qui dirige le département de l'intelligence territoriale et économique de cette université. Son groupe de travail sera présidé par Michaël Van Cutsem, directeur de l'Institut de Recherche Jules Destrée et le chef de l'unité de planification.

Deuxième étape : comment les aspects démocratiques des politiques urbaines et de management contribuent-ils à améliorer le fonctionnement démocratique des gouvernements ? Cet atelier sera dirigé par le professeur Frank Hendriks de l'université de Tilburg, Dirk Van de Putte du Srd/ADT introduisant le groupe de travail en l'absence du professeur.

Troisième aspect : l'impact des projets urbains à grande échelle sur la discrimination territoriale sera envisagé à partir de l'exemple emblématique de Barcelone. Ce groupe de travail sera dirigé par Josep Acebillo.

Bruxelles est un cas de figure idéal pour aborder la question de la discrimination territoriale. La dualisation de la société s'y observe partout. Cet atelier est de la plus grande utilité pour préciser et affiner la nature des politiques de gouvernance capables d'enrayer les discriminations territoriales.

## Intelligence territoriale, pour un territoire apprenant

### Présentation du groupe de travail 2.1 par Philippe Herbaux

À l'Université de Lille 2, dans un environnement consacré à la santé travaille une petite cellule chargée initialement de « traitement de l'information ». Dix ans plus tard, cette mini structure se transformait en un véritable outil d' « Intelligence territoriale ». Après l'approche plutôt théorique de monsieur Roggero, je m'efforcerai de travailler dans un registre de type « recherche-action » que nous développerons ensemble dans l'atelier.

Intelligence territoriale, est un mot relativement nouveau pour le grand public et qui désigne un traitement différent de l'information au sein du territoire. L'intelligence territoriale (IT) se caractérise par une manière radicalement différente de recueillir et de traiter l'information. Je vous propose une définition liminaire de

l'IT qui résulte d'une évolution de la culture des organisations fondée désormais sur la collecte, sur le traitement, sur une mise en perspective des informations mais aussi des signes et des indices dans le dessein de mettre à la disposition des décideurs politiques locaux une information judicieuse au bon moment. La barre est donc placée assez haut et le traitement qui s'en suit est considérable. Les problématiques qui ont incité divers territoires à promouvoir ce type de logiques sont encore émergentes au stade actuel à l'exception des expériences menées par l'institut Destrée avec Michaël Van Cutsem.

L'intelligence territoriale participe d'une logique qui répond à différentes problématiques. Je vous en citerai quelques-unes :

### La difficulté des mandataires politiques locaux à traiter l'information en temps réel

Nous assistons à une explosion de l'information, une augmentation endémique du flux d'information de plus en plus difficile à maîtriser. L'impératif pour le décideur est de pourvoir aux menaces comme aux ruptures. Les habitants d'un territoire deviennent extrêmement exigeants et obligent le monde politique à recourir à de nouveaux modes de traitement de l'information. Ce traitement de l'information fera appel à des experts, mais de manière plus constructiviste ; il devrait passer de plus en plus par l'habitant, par le local, bref par l'électeur. Si le traitement de l'info se faisait hier encore manuellement, le recours aux TICs nous a propulsés dans le monde de l'immédiat.

Cette mutualisation va nécessairement de pair avec une capitalisation de l'information.

Plusieurs de ces «plateformes collaboratives territoriales» existent en Europe au stade expérimental, je pense au CAENTI (Coordination Action of the European Network of Territorial Intelligence) qui regroupe une dizaine de partenaires européens. Mentionnons également le projet Huelva (Espagne) celui de Besançon (France) et de Roumanie. Ces expériences ne se fondent pas forcément sur les technologies de l'information lesquelles ne font qu'amplifier un processus existant. En tout état de cause elles ouvrent des perspectives séduisantes.

Bref l'IT n'est pas une recette mais une démarche exigeant du temps, parfois plusieurs contrats quadriennaux. C'est un outil de gouvernance territoriale, parmi d'autres, qui ne prétend pas remplacer la prospective mais lui est complémentaire. Ce sont des points d'appui sur lesquels le territoire pourra se fonder pour anticiper les ruptures, préserver ce qui existe, l'amplifier si nécessaire. Cette logique d'intelligence territoriale fera enfin du territoire ce qu'on attend de lui, c'est-à-dire, un territoire apprenant.

## **Entre démocratie et maîtrise des politiques : le management des échanges en région métropolitaine.**

### **Présentation du groupe de travail 2.2 par Dirk Van de Putte**

Le professeur Hendriks, légèrement retardé, m'a demandé d'introduire le sujet à sa place. L'exercice est périlleux, je m'y risque malgré tout. Je me faciliterai la tâche en en vous indiquant pourquoi nous avons fait appel précisément à lui. Nous lui avons demandé de se pencher sur les problèmes de la participation et du partenariat. Dans le groupe de travail 1.3 sera abordé la manière d'organiser la participation, de gérer le partenariat et les conditions d'une collaboration efficace.

Quand vous avez entendu chacun des acteurs de chacune des parties prenantes, quand vous avez recueilli leurs avis et que, sans discontinuer, tous vous interrogent – à juste titre – quand chacun enfin a fini d'exprimer ses avis ses impressions ou ses recommandations, il faut que les pouvoirs publics, à tous niveaux, puissent arbitrer, et si nécessaire trancher. La situation est devenue d'une extrême complexité entre gouvernance et démocratie. Le principe de gouvernance stipule que les pouvoirs publics n'ont pas forcément le dernier mot car si d'autres organismes fixent la norme de facto, ils doivent en toutes circonstances continuer à diriger et à piloter le projet. Ceci ne manque pas de causer du souci aux services publics qui doivent à la fois jouer leur rôle de partenaires et veiller au respect des engagements et, si nécessaire, jouer les arbitres. Le professeur Hendriks a construit sa thèse de doctorat à partir d'une comparaison entre les modèles participatifs en Allemagne et aux Pays-Bas. En comparant le modèle rhénan à celui des polders, il a constaté une grande similitude dans la manière dont les deux pays suivent, dans leurs structures locales et nationales propres, les mêmes modèles idéaux.

Il entamera son exposé en énonçant deux principes fondamentaux qu'il conjugue entre eux en proposant une grille de lecture pour améliorer le fonctionnement démocratique. Il a la conviction que la rigueur du fonctionnement démocratique est le secret de toute bonne gouvernance. C'est bien là, en effet, que réside le défi, celui de faire évoluer sans cesse les structures démocratiques pour qu'elles suivent la tendance locale tout en respectant les principes qui ont cours dans un État de droit.

Il oppose en cela démocratie indirecte et directe. Il qualifie d'indirecte une démocratie représentative, et de directe l'autodétermination. Par ailleurs, il parle de démocratie majoritaire ou non majoritaire. La démocratie majoritaire induit l'agrégation, la non majoritaire l'intégration. En croisant les données, vous voyez qu'avec un système majoritaire et une démocratie indirecte (représentative), vous obtenez le modèle de démocratie pendulaire, comme au Royaume-Uni. Dans le cas d'une représentation indirecte avec un fonctionnement non majoritaire, vous obtenez un modèle de démocratie consensuelle, comme en Belgique, aux Pays-Bas et en Allemagne. Une démocratie directe associée à un système majoritaire génère une démocratie plébiscitaire et enfin, une démocratie directe associée à des systèmes non majoritaires débouche sur une démocratie participative. Il s'agit bien sûr de modèles idéalisés et somme toute très théoriques. Mais en même temps, cela permet de situer les différentes formes de démocratie en étant bien conscient que, dans la réalité, on ne rencontre que des combinaisons bâtardes, puisqu'il n'existe quasiment pas de formes pures de démocratie. On s'efforcera donc de bien cerner les points forts et faibles de chaque combinaison.

## Intelligence territoriale, pour un territoire apprenant

### Présentation du groupe de travail 2.3 par Joachim Declerck

Monsieur Acebillo, orateur du troisième groupe de travail de ce deuxième atelier, a acquis par son expérience de terrain, une grande notoriété au cours des 10-15 dernières années. À la tête de l'agence de planification urbaine, Barcelona Regionál, une agence de planification régionale traitant des matières liées aux infrastructures, à la planification et à l'écologie des territoires de Barcelone (au sein et au-delà de la Région Catalane), monsieur Acebillo a développé au fil des ans, une expertise considérable en matière de gouvernance urbaine. Il nous propose une approche spécifique et une vision claire du rôle de l'architecture et de celui de la planification urbaine. Sa réputation et son expérience font autorité partout en Europe, principalement au travers des projets urbains et architecturaux de grande ampleur. Le plus connu, le célèbre « Forum » a été mis en place à l'époque où Barcelone se préparait à accueillir les Jeux olympiques de 1992. Barcelone n'est pas seulement la ville des projets urbains de grande envergure, certains résultent d'interventions à petite échelle et de caractère local. Selon Josep Acibello, pas de projet de développement urbain à grande échelle sans projet à échelle plus modeste et locale.

L'expérience et le know-how développés par Barcelona Regionál doivent nous faire réfléchir à quelques-unes des questions urbaines essentielles dans le contexte européen. Il est vain d'espérer que l'Europe et les villes européennes conserveront longtemps le monopole du secteur tertiaire. L'intelligence tertiaire n'est pas près de se déplacer vers l'est dans l'immédiat, mais nous serions mal inspirés en ignorant que désormais des villes telles que Singapour sont en train, elles aussi, de devenir des « villes tertiaires » en Asie du Sud-Est. Il s'agit d'un formidable challenge auquel nous sommes confrontés en tant qu'Européens, et tout particulièrement les acteurs engagés dans la planification urbaine et les gouvernements. Le défi consiste à trouver des solutions de planification et de gouvernance urbaine spécifiques à chaque métropole tout en tenant compte de leurs caractéristiques propres. Nous pouvons avoir certains a priori à l'égard de la planification urbaine et des théories urbaines, au vu de l'impact sur le devenir de la ville de projets urbains et architecturaux. De préférence à une solution générique qui actuellement produit des constructions spectaculaires un peu partout en générant des contradictions typiques que nous retrouvons dans la liste des apories, nous avons tendance à privilégier une conception du développement urbain qui fait barrage à une conception créative du développement de la ville. Nous touchons ici au cœur de notre préoccupation.

Quels pourraient être les nouveaux modèles de métropoles européennes et quels pourraient être les réponses spécifiques face au développement du secteur tertiaire des nouvelles villes de l'Asie du Sud-Est ?

Barcelona Regionál, nous propose un modèle qui prouve que la structure urbaine est capable par elle-même de fournir un vrai « travail » au sein de la ville. C'est essentiel dans le sens où Bruxelles est en train de débattre de la possibilité de mettre en place une unité de planification, sous l'autorité d'un maître architecte (« bouwmeester »). Des solutions génériques pour ces institutions ne semblent pas en effet les plus pertinentes.

Il est impératif de répartir les missions de cette agence d'urbanisme et celles du « bouwmeester » en fonction de leurs besoins spécifiques. C'est un privilège de pouvoir travailler ici sur base de l'expérience de monsieur Acebillo, à la fois « bouwmeester » de Barcelone (personne responsable de la qualité du développement métropolitain) et en tant que responsable de Barcelona Regionál. Barcelona Regionál est une unité de planification qui a réussi à transformer Barcelone tant par des interventions à petite et à grande échelle et, ce faisant, à repositionner Barcelone dans un contexte international.







## Groupe de travail 2.1

### Intelligence territoriale, pour un territoire apprenant

---

Philippe Herbaux tente tout au long de son intervention de s'éloigner des strates théoriques pour aborder un registre de type recherche-action. C'est dans cet esprit qu'il présente et développe le concept d'intelligence territoriale. L'intelligence territoriale est un traitement de l'information fondé sur la mutualisation des données par les acteurs pour élaborer une planification à long terme. Ce n'est pas une recette mais une démarche, un outil de gouvernance territoriale capable, si les conditions sont réunies, de transformer le territoire en un territoire apprenant.

---



#### Président du groupe de travail

**Michaël VAN CUTSEM,**

*Directeur de recherche à l'Institut Destrée,  
Responsable du Pôle Prospective*

---

#### Liste des participants

Catherine GILLET, Line JUSSIANT, Annick MEURRENS,  
René SCHOONBRODT, Frederik SERROEN.



#### Orateur

**Philippe HERBAUX,**

*Chercheur au sein du laboratoire I3M de Nice Toulon.  
Délégué à l'intelligence territoriale et économique de l'Université Lille2*

# Synthèse

## Le territoire urbain est soumis à la concurrence

- La mondialisation et l'informatisation :
  - > provoquent des délocalisations économiques et la concentration des populations dans les espaces urbains ;
  - > entraînent une incertitude quant aux conséquences sur l'emploi, l'environnement, le social, etc. ;
  - > révèlent la difficulté pour les décideurs locaux de traiter le flot croissant de l'information.
- Un territoire est amené à agir de manière proactive en :
  - > développant les moyens nécessaires pour mobiliser la collectivité et ses habitants ;
  - > mettant en place des indicateurs de façon anticipative.
- Le regroupement des habitants s'opère :
  - > à travers le management par projet ;
  - > en prenant en compte la vitesse de mobilisation des habitants.
- La démarche met en évidence :
  - > un changement profond du territoire et de la citoyenneté ;
  - > une échelle de mutualisation de l'individuel vers le collectif ;
  - > le passage d'une certitude « ignorante » à une certitude réfléchie.
- L'anticipation des ruptures relève de la responsabilité du politique confronté à la complexité du traitement de l'information.

## L'intelligence territoriale se situe à la jonction entre information et communication

- L'intelligence territoriale :
  - > consiste à recueillir, traiter et mettre en perspective les divers signaux et renseignements afin de fournir une information adéquate au moment opportun ;
  - > tente d'anticiper les ruptures dont les conséquences relèvent des spécialistes (par exemple, les pompiers, l'armée, des ONG) ;
  - > se fonde sur la collecte et l'expertise des signaux destinés aux décideurs ;
  - > contribue à la conservation et au développement des ressources existantes ;

- > distingue plusieurs niveaux d'observation :
  - le premier niveau :
    - va de l'observation réactive ;
    - à l'observation statique ;
    - à la recherche formelle ; et enfin
    - à la rétrospective en vue d'assurer une présentation correcte des faits ;
  - le second niveau concerne :
    - une surveillance permanente des mouvements d'information :
      - \* spécifique via une recherche d'information réursive ;
      - \* polarisée autour de différents sujets ;
      - \* destinée à fournir une information synthétique ;
    - ensuite un service aux décideurs pour :
      - \* comprendre les événements en cours et agir en amont ;
      - \* mettre en place la veille proactive (dossier d'analyse, vision d'ensemble de l'environnement, plateforme collaborative) ;
  - au troisième niveau :
    - l'observation anticipative entre dans le champ d'un futur proche, et :
      - \* s'alimente par des veilles réactives et proactives ;
      - \* met en perspective les signes faibles collectés à partir d'une technique de déchiffrement spécifique ;
      - \* permet de confronter la mémoire du local avec les données (confrontation de l'expertise interne et de l'opinion des acteurs locaux afin de provoquer une réaction) ;
  - il en résultera une concertation itérative :
    - en associant l'habitant dans le processus décisionnel, celui-ci passe du statut de décideur secondaire (en votant) à celui d'acteur local ;
    - la mutualisation se construit par le processus d'intelligence territoriale : le territoire devient un territoire apprenant.

## Opportunités de Bruxelles pour la mise en place d'une dynamique d'intelligence territoriale

→ Bruxelles est une communauté naturelle d'intérêt conditionnée par sa frontière limitée aux 19 communes.

→ Le « monitoring des quartiers » ne peut pas être considéré comme un outil de l'intelligence territoriale à proprement parler mais il constitue un outil territorial concurrentiel qui tire avantage de la dynamique d'approche par quartier.

→ Les enjeux :

- > mutualisation : nécessité d'une approche commune de collecte et d'interprétation des signaux et de l'information = enjeu pour les acteurs et les citoyens ;
- > communication : diffuser ou ne pas diffuser les données récoltées ? Dans une logique d'intelligence territoriale, l'information mutualisée nourrit le débat et se doit d'être diffusée, en toute transparence pour faciliter la décision politique et permettre aux mandataires de décider en toute connaissance de cause ;
- > fracture sociale numérique : partager l'information notamment via les technologies de l'information et la communication tels que le Web 2.0 (gare à la discrimination territoriale : tout le monde ne possède pas d'ordinateur, il y a d'autres outils pour communiquer) ;
- > coût de la mise en place d'une démarche d'intelligence territoriale ;
- > masse critique : cumuler expérience, expertise scientifique et apport citoyen ;
- > crédibilité du long terme : faire comprendre aux élus que réfléchir avec l'aide de l'intelligence territoriale est rentable à long terme, pas dans l'immédiat.

→ Pour que le monitoring des quartiers, développé en Région de Bruxelles-Capitale puisse fonctionner en tant que projet d'intelligence territoriale, il convient :

- > d'assurer une démarche *bottom-up*, permettant :
  - l'accès à l'information ;
  - le développement d'une pédagogie ;
  - le recours à une ingénierie au service du projet global et du débat démocratique ;
- > de collecter et de partager de l'information : dans le cas de Bruxelles, faire travailler ensemble et en réseau des acteurs qui ne sont pas actuellement reliés formellement mais qui pourraient utilement récolter, partager et diffuser des données mutualisées ;

- > de mobiliser quatre universités qui cumulent une expertise scientifique pour alimenter un système d'intelligence territoriale ;
- > de mettre à profit la directive « Inspire » de la Commission Européenne.

→ Il est proposé de :

- > mutualiser les efforts des acteurs régionaux sectorisés, avec des perspectives à long terme, dans le cadre de la directive européenne Inspire, pour
- > mettre en place un système d'informatique géographique (SIG) qui recense et centralise des données géographiques ;
- > créer un réseau d'information :
  - composé de collaborateurs scientifiques et de fonctionnaires scientifiques ;
  - responsable de la collecte, du traitement et de l'analyse des données ;
  - assurant la transmission des informations et l'interface de compréhension entre le monde universitaire et citoyen, en :
    - respectant le rôle de chacune des parties prenantes ;
    - utilisant des outils de communication adaptés à chaque situation.

→ Il faudra convenir de modalités opérationnelles de mise en place, selon deux options :

- > partir d'un objet particulier comme la présence des vendeurs de fruits dans une ville (question environnementale) ;
- > aborder les réalités de terrain de manière plus systémique, plus globale : Bruxelles, est un bon cas d'école pour appliquer une approche plus globale en matière d'intelligence territoriale.

## OUVERTURE DES TRAVAUX

---

Le président, Michaël Van Cutsem, invite les différents participants à se présenter et cède la parole à Philippe Herbaux.

## INTERVENTION DE PHILIPPE HERBAUX

---

Avant d'aborder le concept d'intelligence territoriale et son application, il faut prendre en compte les enjeux et le contexte dans lequel le territoire évolue. À l'instar de l'entreprise, le territoire sera bientôt confronté à des rapports de force concurrentiels et, dans ces conditions, le traitement de l'information devient vital. Or, il se fait que nous sommes submergés d'informations et que, dès lors, un décryptage correct des signes émergents devient crucial. Le décideur local doit pouvoir décrypter correctement pour prendre ses décisions en parfaite connaissance de cause. On le sait, l'information fuse, bondit et se travestit en signes et symboles. Elle enfle dans les médias et sur Internet, aveuglant son récepteur par les rumeurs qu'elle répand. Par conséquent, les décideurs locaux peinent à traiter seul ce flot exponentiel d'information dont le filtrage est de plus en plus périlleux. Dans ce contexte, l'intelligence territoriale consiste à recueillir, traiter et mettre en perspective les divers signaux et renseignements afin de fournir une information judicieuse au bon moment. L'information, avant d'être établie, passe par différentes phases : signes, indices, rumeurs, news et information. Faire la différence entre signe et indice n'est pas superflu. À titre d'exemple, des taches blanches sur la route constituent un signe alors qu'une ligne blanche continue correspond dans le code de la route, à une interdiction de passer ; c'est dans ce cas un indice.

En traitant les signes et les indices, on agit sur l'incertitude et force est de constater que le territoire est soumis à l'incertitude. Les mutations liées à la concurrence par exemple provoquent des phénomènes tels que la délocalisation économique, la concentration des populations dans les espaces urbains de plus en plus étalés (urbanité) et la mondialisation. Ces chocs collectifs créent des régions à logique gagnante et d'autres, à logique perdante. Cette privation de ressources (économiques, envi-

ronnementales,...), se répercute sur le lien social. Le doute collectif s'installe sur la capacité de la communauté à protéger l'individu et les conséquences s'observent sur l'emploi, l'environnement, l'habitat et le social. Le doute est donc généré par des changements de repères, par la volatilité et l'obscurcissement des projets. Face à ce doute, chacun – décideurs et habitants – s'interroge sur l'héritage symbolique territorial qu'il veut promouvoir ou défendre. L'enjeu consiste donc à généraliser, au sein des territoires, une dynamique durable et à la mettre au service des décideurs et des habitants du territoire donné.

Par rapport à ces incertitudes, le territoire peut mener des actions réactives (ce qu'on peut appeler des actions « pompiers ») proactives et anticipatives. Ainsi, un effet réactif est observable après un sinistre ou une catastrophe, alors qu'une action proactive correspond plutôt à la mise en place d'indicateurs et d'études de suivi dans une optique prospective. L'action anticipative, quant à elle, s'illustre essentiellement par les plans d'alertes, tels que « Child Alert » lors de la disparition d'enfants où toute une population se mobilise sur un territoire donné pour défendre ce qui a trait aux valeurs fondamentales (on détecte là, la capacité d'un groupe à capter l'information).

Comment fonctionnent, en pratique, les modalités de l'intelligence territoriale ? L'intelligence territoriale s'inscrit dans la logique du management par projet ; les citoyens s'y associent car ils y trouvent un intérêt. Les interventions s'amendent alors au rythme de la mobilisation des habitants sur un projet dont la mise en place peut être plus ou moins longue.

Comme il a été déjà dit, les modalités de l'intelligence territoriale comprennent trois niveaux :

- l'observation réactive ;
- l'observation proactive ;
- l'observation anticipative.

Le premier niveau, l'observation réactive, vise la recherche spontanée d'une information ponctuelle en relation étroite avec une donnée individuelle (par exemple, la recherche d'un numéro de téléphone) ; cette pratique est dominante. Il s'agit d'une observation statique, d'une recherche formelle (on consulte l'annuaire) et rétrospective sur le passé. Et on obtient comme résultat : la présentation des faits.

Le second niveau, l'observation proactive, vise une surveillance permanente et organisée des flux d'information : recherche d'informations récurrentes, sur différents sujets. Elle est destinée à fournir une information synthétique sur un passé proche pour comprendre les événements en cours (conflits, ruptures). L'exemple type est l'analyse SWOT (outil de stratégie d'entreprise permettant de déterminer les options stratégiques envisageables au niveau d'un domaine d'activité stratégique). La veille proactive, matérialisée par un dossier d'analyses diverses, procure une vision d'ensemble de l'environnement reprenant les événements les plus influents, les tendances passées et les évolutions attendues, comme, par exemple, un portefeuille des enjeux pour un quartier.

Le troisième niveau, l'observation anticipative, entre dans le champ du futur proche. Elle se nourrit des veilles réactives et proactives. Elle a comme objectif de mettre en perspective les signes faibles collectés afin de tenter de prévoir ce qui va se passer, de dégager des visions du futur. L'information d'alerte est une technique de déchiffrement des signes faibles. Pour ce faire, il importe de confronter les données à la mémoire locale, à l'expertise interne et l'opinion des acteurs locaux pour « faire parler » l'information et en dégager des hypothèses pour le futur. Les acteurs sont les premiers concernés et le résultat est une construction du futur par le biais des savoirs.

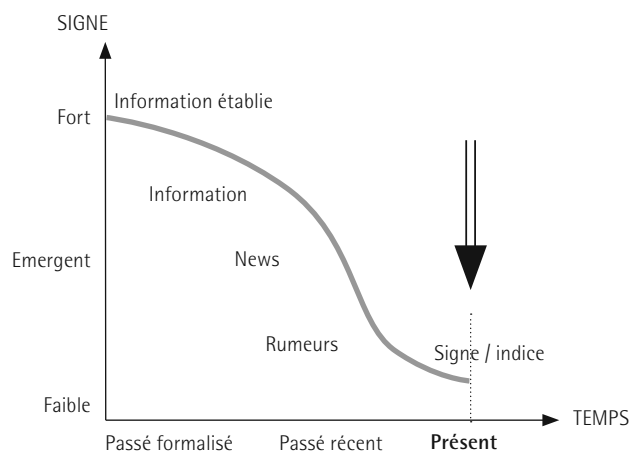
Une série de pré-requis doivent être mis en œuvre pour lancer un projet d'intelligence territoriale. Il faut donc au minimum, que :

- la ressource soit partagée entre les acteurs ;
- l'adhésion des acteurs locaux soit obtenue (il est recommandé de commencer par des thématiques ciblées sur des portions de territoire bien délimitées, même virtuellement, afin que les habitants voient un intérêt à être concernés) ;
- un schéma pédagogique soit conçu (S/F/I/A : sensibilisation, formation, initiation, accompagnement) ;
- l'utilisation des Technologies d'Information et Communication (qui ne sont pas un objectif mais un moyen parmi d'autres) soit progressive et non pas imposée aux habitants ;
- l'horizon de temps soit compatible.

Un projet d'intelligence territoriale gagne à se déployer sur une période de quatre à huit ans dont la première moitié est consacrée à la sensibilisation des acteurs locaux et des habitants. En définitive, l'intelligence territoriale se situe à la jonction entre information et communication. Le territoire devient ainsi un lieu de mutualisation du signe par ses acteurs afin de dégager ce que certains appelleront « un construit mutualisé ».

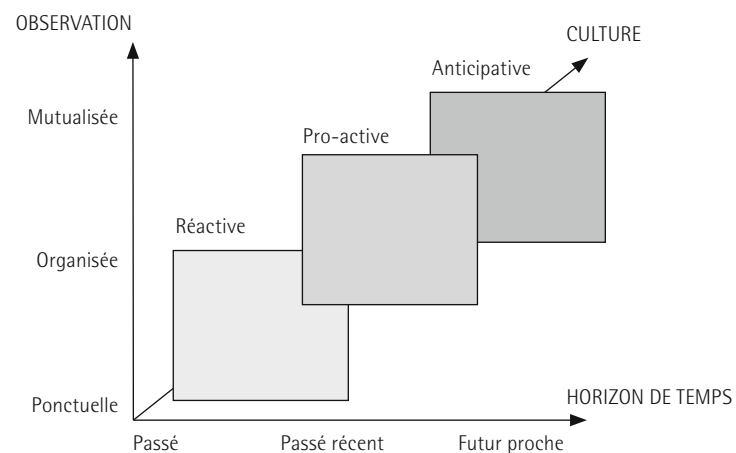
Progressivement, par une mutualisation amplifiée, le territoire devient un territoire apprenant. Concrètement, les conséquences de ruptures (incendie, accident, conflit, etc.) relèvent de spécialistes (par exemple, les pompiers, l'armée, des ONG...), pour lesquels il est important de tenter d'anticiper les ruptures. Cette tâche est de la responsabilité du dirigeant politique. Pour ce faire, il peut s'appuyer en amont sur les citoyens, dans le cadre d'un projet d'intelligence territoriale, pour dégager des signaux d'alerte. L'habitant passe donc du statut passif de décideur secondaire (en votant) à celui d'acteur engagé, de musicien dans l'orchestre local. Cette mutualisation se construit au moyen d'une traduction par le processus d'intelligence territoriale : le territoire devient un territoire apprenant.

## L'information en question



DU SIGNE à L'INFORMATION

## Modalités



MUTUALISATION



**Le groupe de travail est invité à réfléchir à la possibilité d'influer sur :**

- l'intelligence territoriale, un concept ancien ?
- la compétition des territoires et ses conséquences sociales des ruptures.
- la réduction de l'espace et du temps : le rôle des TICs dans l'anticipation des risques.
- anticiper les menaces par une posture différente du traitement de l'information.

Le président propose dans un premier temps de passer en revue les points forts de l'exposé théorique, de traiter les questions de compréhension, d'opérationnalisation en fonction de ce qui a interpellé chaque participant.

Dans un second temps, les participants sont invités à se situer relativement à leurs pratiques professionnelles, et à leur intérêt pour la thématique, par rapport à l'attitude, réactive, proactive et anticipative ; à titre d'exemple : à laquelle de ces catégories le Monitoring des quartiers bruxellois répond-t-il ? Qu'en est-il des travaux en cours à Bruxelles en matière de petite enfance et d'environnement ?

Le troisième niveau à débattre est celui de la mutualisation, de l'appropriation des informations. Les TICs sont-elles le meilleur moyen pour y parvenir en région bruxelloise ? Devrait-on recourir à d'autres moyens ? Comment faire descendre l'information jusqu'au citoyen et comment celui-ci peut-il faire remonter l'information pertinente (*bottom-up*) ?

Le quatrième niveau de discussion porte sur des propositions, des idées à soumettre aux instances bruxelloises pour développer des projets en vue de faire de Bruxelles un territoire apprenant, et faire en sorte qu'à Bruxelles, l'intelligence territoriale – l'observation – soit réactive (le président pense que ce niveau-là est déjà d'application), mais aussi proactive et anticipative.

La parole est donnée aux participants pour entamer le débat sur les questions liées à l'exposé théorique.

Les différentes interventions ont tenté de cerner les limites et les contours de l'intelligence territoriale. Ainsi, bien comprise, l'intelligence territoriale se rapproche d'une conception mutualisée. Un intervenant s'étonne que le processus d'intelligence territoriale qui semble si bien fonctionner dans des projets ponctuels et délimités a du mal à fonctionner efficacement dans un tissu urbain de plus en plus complexe. Ce surcroît de complexité rend le consensus difficile à atteindre et les décisions découlent de plus en plus de rapports de force. La place Flagey, par exemple, subissait des inondations parce que les puits des égouts dataient du 19<sup>e</sup> siècle et étaient trop petits. De grands travaux ont été entamés et de plus grands égouts ont été construits. Deux points de vue s'affrontaient pour ces travaux publics (fonctionnalisme contre préservation). Ce conflit n'a toujours pas été résolu à ce jour, l'aménagement de la place n'étant toujours pas terminé. Dans le même ordre d'idées, un autre intervenant se demande si la communauté d'intérêt, définie au sein des limites territoriales données, est vraiment indispensable.

En réponse à ces interrogations, Philippe Herbaux réplique que l'intelligence territoriale n'est qu'une méthode de gouvernance et d'anticipation parmi d'autres ; il n'est pas l'outil prioritaire de résolution de conflits et il concède que tout système comporte ses limites. Ici, le risque est effectivement la confiscation du débat démocratique, sous prétexte qu'un groupe de travail est chargé de traiter un dossier. L'intelligence territoriale est l'expression d'un groupe ayant un projet en vue de défendre une ressource locale. L'objectif est la mutualisation de l'information et les problèmes rencontrés sont, soit d'ordre éthique (réflexion, contenu, signe, interprétations, responsabilité, etc.), soit de caractère démocratique (accessibilité de l'information au sein de la société). L'adhésion ne peut se faire que par intérêt pour le projet : on n'adhère à un groupe que dans la mesure où il y a des enjeux. En dehors d'un intérêt particulier d'un groupe d'habitants face à un enjeu, il n'y a tout simplement pas d'intelligence territoriale. Dès lors, les opérations d'intelligence territoriale qui fonctionnent bien en vue d'assurer précisément l'adhésion sont limitées. L'adhésion est une condition *sine qua non*.

### Illustration des premiers résultats encourageants qui ont été observés :

- La bourgade d'Albajulia (en Roumanie) connaissait des problèmes d'approvisionnement en eau pour le bétail. En associant la population à la recherche de signes, la mise en place d'un système correct d'approvisionnement constant en eau, a réussi et ce durant toute l'année.
- Dans le cas d'hôtelleries entre Toulon et Nice, on avait constaté des variations de flux touristiques qui mettaient à mal l'économie locale. On a procédé à la mise en place d'un système de veille, lors duquel on a constaté que certains signes indiquaient une diminution des touristes : grèves prévisibles, météo capricieuse, etc. Lors de la détection d'un de ces signes, des actions de marketing furent menées auprès des agences de voyage (envoi de courriels, relance promotionnelle, etc.). Les hôteliers ont constaté l'utilité de cette pratique.
- En Angleterre, dans la zone centrale (sur un axe Manchester-York), une double démarche de prévention des catastrophes naturelles (inondations et éboulements miniers) est en train d'être mise en place.

Il faut néanmoins se donner les moyens d'assurer l'adhésion de tous. En effet, les expériences de type *top-down*, typiques de l'action publique, ne consultent pas systématiquement les habitants et c'est ce qui creuse un fossé entre les préoccupations de l' élu et celles de ses administrés. Pour qu'un projet d'intelligence territoriale puisse rencontrer un consensus et fonctionner correctement, il importe de faire la démarche inverse, c'est-à-dire de partir des besoins et du vécu des habitants afin qu'ils puissent ensuite se reconnaître dans le projet. Il faut admettre que, partir d'un projet pour ensuite consulter les habitants est risqué car on peut effectivement passer à côté de leurs véritables préoccupations.

### Illustration :

- À Huelva (dans la région de Séville, en Espagne), l'activité principale est la production de fruits et légumes. Un élu venu de Madrid a voulu s'attaquer à la question de l'emploi local alors même que le souci des habitants était de vendre leur production fruitière et légumière à un bon prix. Le premier projet sur l'emploi a donc dû être modifié (manque d'intérêt des habitants pour qui cette thématique ne constituait pas une priorité mais une simple conséquence) en vue de collecter de l'information sur les prix de vente européens des fruits et légumes.
- L'intelligence territoriale peut refléter l'intérêt général. Elle se manifeste quand elle rencontre à la fois les préoccupations des décideurs et celles des habitants. Elle peut alors servir l'intérêt général et les intérêts particuliers. En parallèle, il existe d'autres démarches de veille très généralistes telles que *Futuris*, *Cnam* ou encore les « *Horizon Scanning Systems* ».

Enfin, un intervenant insiste sur l'importance de la transmission de l'information aux citoyens leur permettant de se mobiliser pour défendre leurs intérêts et faire réagir les mandataires politiques, toujours très sensibles à l'opinion publique. Selon Philippe Herbaux, il serait intéressant d'insérer l'intelligence territoriale dans la prospective. Internet constitue un outil de diffusion de l'information descendante et ascendante où une communauté d'utilisateurs peut définir, elle-même, les règles du jeu.

## Bruxelles dans l'intelligence territoriale

### Les opportunités à Bruxelles

Pour Philippe Herbaux, le monitoring des quartiers, outil d'observation urbaine, comporte des limites pour l'intelligence territoriale même si le monitoring constitue pour Bruxelles, un excellent outil concurrentiel.

En effet, il semble que pour l'intelligence territoriale, ce projet soit trop vaste. Il comporte une trop grande diversité d'enjeux particuliers très différents les uns des autres.

Il constate que la mobilisation des ressources s'opère principalement par les acteurs institutionnels. Par ailleurs, ce projet n'est pas anticipatif puisqu'il ne dégage pas de prospective et qu'il ne se base pas sur des analyses quantitatives partagées.

Pour que cet outil fonctionne en tant que moteur d'intelligence territoriale, Bruxelles devrait se soucier de la mise en place d'une démarche *bottom-up*, facilitant l'accessibilité de l'information et le développement d'une pédagogie d'échange et de mutualisation. Cet impératif pédagogique permettrait à chacun de s'insérer dans la démarche, l'ingénierie servira le projet global et le débat

démocratique pourra alors s'exercer pleinement.

Philippe Herbaux envisage également la création d'une iconothèque (développer des images de différents quartiers pour voir, par l'image, comment un quartier évolue) dont le mode d'emploi serait disponible sur Internet, pour que tous puissent ajouter leurs photos, les analyser, etc. Ainsi, lors du découpage régional en quartiers (entités d'observation, bassins de vie), on a pu constater que la moitié de ces quartiers étaient trans-communaux alors que le découpage en avait été accepté par les dix-neuf communes de Bruxelles parce qu'il correspondait à des réalités de vie.

Un traitement scientifique de l'intelligence territoriale commence par la collecte des données de l'étude. Or à Bruxelles, il est difficile de développer des prospectives à long terme par manque de données. Un participant précise que Bruxelles pourrait utilement se saisir de l'obligation qu'impose la directive européenne *Inspire* dont le principe est de procéder au recensement et à la centralisation des données géographiques, comme d'une opportunité pour mettre en place un projet de système d'information géographique (SIG) commun. À condition bien sûr que les différents acteurs régionaux sectorisés se mutualisent. Philippe Herbaux insiste sur la difficulté de réfléchir à long terme dans les milieux politiques. Sans tomber dans la généralisation, il constate que les politiques agissent, trop souvent, en fonction de l'imminence d'une élection.

Un participant propose la création d'un réseau d'information, sorte d'interface de compréhension entre le monde universitaire et le citoyen. Le rôle du scientifique ne se limite pas en effet à la production de données, il doit également assurer la transmission des informations auprès du citoyen. À cette fin, il est proposé de créer un réseau composé d'attachés scientifiques et/ou de fonctionnaires scientifiques qui soient responsables de la col-

lecte, du traitement et de l'analyse des données. Il faudra cependant éviter la confiscation des informations par les scientifiques et veiller à bien préciser le rôle de chacun et faire en sorte que les outils de communication soient adaptés à chaque situation.

Bruxelles manque d'interfaces de partage d'information, en particulier pour confronter les données quantitatives et qualitatives. L'intelligence territoriale pourrait pallier à ce manque par la mise en place de groupes de travail rassemblant les diverses interprétations des signes observés sur le terrain selon l'expérience et la sensibilité de chacun. Ce travail permettrait de passer du rétrospectif à l'anticipatif. On notera au passage que personne ne possède l'information exacte mais que chacun doit pouvoir apporter son interprétation d'un signe observé. Il est essentiel d'avoir suffisamment de participants pour assurer la richesse de l'information en confrontant leurs diverses interprétations. Philippe Herbaux rappelle que les projets d'intelligence territoriale qui ont échoué embrassaient des territoires trop grands où ne pouvait se dégager aucune communauté d'intérêt. Pour réussir, il importe de partager un intérêt commun pour un territoire bien délimité relativement à des enjeux locaux faciles à cerner par les habitants.

### Les enjeux pour Bruxelles

- Veiller à ce que les informations soient bien transmises aux habitants pour les associer au projet de ville (*top-down*).
- Veiller à ce que les décisions politiques, liées à la ville, associent la société civile au débat (*bottom-up*).
- Veiller à susciter l'intérêt d'un maximum de citoyens pour des enjeux locaux.
- Veiller à ce que la gestion de l'avenir d'un territoire se fasse via une vision à long terme et qu'elle ne soit pas limitée à la durée du mandat de l'élu politique.

→ Envisager la création, à Bruxelles, d'un réseau d'informations pour confronter les données quantitatives et les données qualitatives, interface entre le monde scientifique et le citoyen.

L'orateur tient à préciser que ces questions ne trouveront pas toutes une réponse. L'intelligence territoriale ne pourra en effet pas tout résoudre !



## Groupe de travail 2.2

### Entre démocratie et maîtrise des politiques : le management des échanges dans des régions métropolitaines.

---

Dès le début, le professeur Hendriks indique que Bruxelles semble fonctionner sur base d'une démocratie par consensus. Il expose ensuite les différentes typologies des démocraties ainsi que leurs effets positifs et négatifs. De la discussion du groupe de travail se dégage, clairement mais pas unanimement, l'opinion, que la démocratie par consensus doit être complétée par certaines formes de participation. La nécessité de plus de participation pour compléter la démocratie consensuelle suscite au moins deux questions. Celle à savoir à quel niveau il convient de la compléter et celle du lieu où devraient s'exercer les formes de participation ?

---



#### Président du groupe de travail

**Bruno VINIKAS,**

*Président du Comité de gestion  
de Bruxelles Formation*

#### Liste des participants

Stéphanie LEMMENS, Olivier ANCIEUX,  
Fatima BOURARACH, Carol LABAY, Michèle WORELAERT,  
Genoveva LANGSHERT, Paul LEMAIRE,  
Sylvie DUCHAINE, Werner VAN MIEGHEM.



#### Orateur

**Frank HENDRIKS,**

*Professeur en Science administrative comparée à l'Ecole de Tilburg  
de Politique et d'Administration, Université de Tilburg*

# Synthèse

## Frank Hendriks

- Aborde les démocraties sous l'angle des différents modes de gouvernance publique tels qu'on les observe sur le terrain.
- Analyse et compare les formes, modalités et implications en termes de gouvernance des divers systèmes décisionnels démocratiques.
- Classe dans une matrice (jointe au texte), les atouts, faiblesses, défis et réactions allergiques propres aux processus décisionnels des différentes formes (cardinales) de démocratie.
- Constate que ces formes sont corrélatives (leurs atouts engendrent leurs propres défauts) mais difficilement transposables.

### Parmi les formes de démocratie indirecte les plus courantes on distingue :

- la démocratie pendulaire :
  - > est de nature agrégative ;
  - > se présente comme un système sous-tendu par le principe du « Winner-takes-all » (le vainqueur prend tout le pouvoir) ;
  - > comptabilise les suffrages pour dégager la majorité qui va gouverner ;
  - > se pratique également au niveau local :
    - dans les Etats unitaires, où l'ensemble du pouvoir est concentré dans la capitale ;
    - les pouvoirs subordonnés y émanent du Parlement National et ne sont pas protégés par une constitution ;
- la démocratie consensuelle :
  - > est de nature intégrative ;
  - > est un système fondé sur la représentation proportionnelle ;
  - > forme des coalitions par recherche de consensus parmi une diversité de partis ;
  - > se pratique également au niveau local :
    - dans les Etats décentralisés, où les différentes strates du pouvoir sont protégées par une constitution ;
    - interdépendance des différents niveaux de pouvoir ;
- le processus de reconstruction de Birmingham et de Munich, deux villes complètement réédifiées après guerre met en lumière les avantages et les inconvénients respectifs de la démocratie pendulaire et de la démocratie consensuelle ;

- la démocratie consensuelle est dans le collimateur depuis quelques décennies :
  - > beaucoup semblent vouloir lui préférer plus de démocratie directe selon :
    - le type agrégatif (majoritaire) sous la forme de démocratie plébiscitaire où :
      - le citoyen s'exprime directement par son suffrage sans passer par l'intermédiaire d'un mandataire pour :
        - \* assurer des prises de décision rapides et tranchées ;
        - \* éviter les excès de palabres et de bavardages ;
      - exemples : New England Town Meetings, Participatory Budgetting ;
    - le type intégratif (non majoritaire) sous forme de démocratie participative ou délibérative où :
      - les citoyens s'expriment par débats et échanges intensifs et non par voie de scrutin pour :
        - \* assurer que les décisions soient prises par consensus ;
        - \* intégrer les citoyens et les forces vives dans la décision ;
      - exemple : le kibboutz ;
  - > des expériences de démocratie participative intermédiaires rapprochent la décision des habitants :
    - par référendum, sondage d'opinion et enquête ;
    - pour sonder les goûts et préférences de la majorité.

## Le groupe de travail

La Belgique et la Région bruxelloise se caractérisent par une forme de démocratie consensuelle :

- adhésion générale des participants autour du fait que la démocratie par consensus doit être complétée par des formes nouvelles de démocratie participative :
  - > la démocratie participative telle qu'elle se pratique à Porto Alegre est regardée comme une bonne pratique de gestion de la ville ;
  - > dans une société aussi complexe que la nôtre, la démocratie directe ne saurait être envisagée qu'à titre de complément à la démocratie représentative ;
- consensus sur le fait que la participation citoyenne à Bruxelles :
  - > se pratique essentiellement au niveau local (quartier, commune) ; et
  - > se transpose difficilement aux niveaux supra locaux ;
- plusieurs pistes d'amélioration de la participation ont été suggérées et notamment celles :
  - > d'une meilleure formation des citoyens :
    - par l'enseignement et la formation ;
    - par la pratique associative ;
  - > d'une meilleure participation citoyenne :
    - le tissu associatif a obtenu la mise-en place de procédures de démocratie participative (Commissions de concertation) ;
    - celles-ci fonctionnent correctement au niveau des concertations pour les contrats de quartiers et de cohésion sociale ;
  - > dans ce cadre sont abordées :
    - la problématique du rôle des partis politiques et des syndicats ;
    - la restructuration sélective de la vie associative :
      - au-delà des préoccupations touchant à leurs quartiers, les Bruxellois montrent peu d'intérêt pour la vie politique (trop de niveaux de pouvoir, trop grande complexité institutionnelle) ;
      - cette restructuration de la vie associative se comprend particulièrement vis-à-vis de la difficulté qu'il y a à appréhender des systèmes urbains (de plus en plus) complexes.

# OUVERTURE DES TRAVAUX

La préoccupation des organisateurs est de procéder à une analyse des politiques menées en région bruxelloise depuis une quinzaine d'années, à la lumière de l'expertise technique et scientifique d'un certain nombre de personnes invitées à ce colloque.

Ce groupe de travail évoquera les tensions entre, le souci de fonctionnement démocratique des institutions, en particulier des institutions régionales et la préoccupation d'assurer la meilleure gouvernance possible. Le professeur Hendriks explore ces contradictions qui seront l'objet de notre débat. Nous tenterons d'utiliser l'analyse théorique du professeur Hendriks pour nous tourner vers des réalités de terrain avec lesquelles vous êtes plus familiarisés que lui. Ensuite, nous essayerons de formuler des constats transférables à l'atelier qui remettra un certain nombre de conclusions qui seront évoquées au cours de la séance plénière de demain.

# CONTRIBUTION DU PROFESSEUR FRANK HENDRIKS

L'institut de gestion politique comparée de Tilburg (Instituut voor Vergelijkende bestuurskunde Van Tilburg) est chargé de comparer les gestions politiques et administratives, il s'intéresse tout particulièrement aux diverses formes de démocraties dans différents pays. On entend ici par démocratie un concept assez large couvrant tout l'éventail des modes de gestion dans le domaine public. Cette gestion ne se limite en aucune manière à l'organisation de scrutins nationaux. Commençons par esquisser un schéma global. Nous autres, Hollandais avons volontiers tendance à nous tourner vers nos voisins d'outre-Manche et même en direction des Etat-Unis. Ces pays, gérés par un autre système décisionnel, présentent une tout autre forme de démocratie, difficile à transposer dans notre contexte. Il est essentiel d'être attentif à ces différences et singularités observées dans notre type de démocratie. La majorité des congressistes sont au fait de la réalité bruxelloise, une zone métropolitaine difficile à cerner sur le plan institutionnel et dans laquelle se sont opérées de multiples modifications. La Belgique et Bruxelles participent d'une forme démocratique de caractère consensuel. La Belgique comme les Pays-Bas sont considérés par la littérature spécialisée comme des exemples d'école de démocratie consensuelle.

Il est intéressant à préciser en quoi ce mode démocratique diffère de tous les autres. D'emblée, je renvoie au schéma ci-dessous, publié l'an dernier : «De Vitale Democratie».

On y distingue fondamentalement quatre modes démocratiques et on y rend compte de leurs diverses implications en termes de gouvernance (surtout pour ce qui touche à la qualité du processus décisionnel).

Commençons par les deux formes de démocratie mentionnées en haut du schéma qui sont celles, observées le plus couramment. Il s'agit de deux formes de démocratie indirecte. Ici, les citoyens ne se retrouvent pas en tête de cordée mais leurs représentants (les élus, figures de proue issues de la société civile ou autres chargés d'affaires). Une ville ou un pays complexes ne pourront être gérés par un mode de démocratie directe. On y pratiquera plutôt, et jusqu'au niveau le plus élevé, la démocratie indirecte. On en distinguera deux formes : la première, de caractère majoritaire, est appelée démocratie pendulaire ; l'autre, qui ne l'est pas, est appelée démocratie consensuelle. La négociation y est le mécanisme de base pour atteindre un compromis. On appelle processus agrégatif la méthode qui consiste à compter les suffrages pour dégager la majorité. Il suffit d'une majorité de 50% + 1% pour l'emporter. Le Royaume-Uni, la Nouvelle-

Type de démocratie	Agrégatif (majoritaire)	Intégratif (non-majoritaire)
Indirecte (représentatif)	Démocratie pendulaire ex. : U.K.	Démocratie Consensuelle Ex. : Belgique, Pays-bas
Directe (autodétermination)	Plébiscitaire ou démocratie d'électeurs ex. : Suisse	Démocratie participative ex. : Porte Alegre



Zélande et, jusqu'à un certain point, les Etats-Unis sont de bons exemples de démocratie pendulaire.

Pour former un gouvernement dans une démocratie indirecte (par exemple au Royaume-Uni) qui privilégie le principe majoritaire, il suffit d'une majorité simple. Un tel gouvernement se composera, généralement, de représentants d'un parti disposant de la majorité absolue ce qui n'est pas le cas dans les pays pratiquant une démocratie consensuelle où le pouvoir est partagé entre plusieurs partis condamnés à collaborer. Tout dépend du système électoral. Le Royaume-Uni a opté pour un système électoral où le vainqueur s'empare de l'ensemble du pouvoir « Winner-takes-all ». Le vainqueur remporte le jackpot et le vaincu rejoint les bancs de l'opposition où il n'aura pas grand-chose à dire. Ceci est aussi valable sur le plan local. Les démocraties pendulaires au sens fort s'observent dans des Etats unitaires où l'ensemble du pouvoir est centré dans la capitale. Au Royaume-Uni tout est axé sur Londres où le Parlement règne en souverain (« the Sovereignty of Parliament »). Les niveaux de pouvoir subordonnés sont des émanations du Parlement national qui ne bénéficient pas de couverture constitutionnelle. Si Westminster décide à la majorité simple que les communes seront fusionnées, elles le seront sans autre forme de procès.

La démocratie consensuelle fonctionne d'une tout autre manière. Pas question pour le vainqueur en voix de remporter le jackpot, puisque le système se fonde sur une représentation proportionnelle.

Ceci entraîne l'existence d'une diversité de partis : une majorité gouvernementale dépendra presque toujours d'une coalition. Il est exceptionnel qu'un seul parti puisse récolter suffisamment de voix pour former un gouvernement au niveau national ou à un autre niveau. Dans la majorité des cas, on en est réduit à devoir former des coalitions. Ceci s'observe à tous les niveaux de pouvoir aussi bien en Belgique qu'aux Pays-Bas. Les diverses strates de pouvoir sont interdépendantes et peuvent se bloquer mutuellement. Ces niveaux de pouvoir ne peuvent pas être regardés comme des entités de l'Etat national, elles sont protégées par la constitution qu'elles ont appris à utiliser habilement. Les Pays-Bas est un Etat unitaire décentralisé avec un long passé fédéraliste, lequel se caractérise par la dévolution des pouvoirs.

Comment décider dans ce type de contexte ? Au moyen de diverses institutions rassemblant les différents blocs de pouvoir, une situation que la Belgique connaît bien. Le pouvoir y est désarticulé suite aux réformes de l'Etat successives, ce qui rend la prise de décision plutôt compliquée.

Les démocraties pendulaires et consensuelles sont deux modes démocratiques de base qui méritent d'être analysés pour leur impact sur la décision, la citoyenneté et le leadership. Nous y reviendrons sûrement au cours de la discussion. Ceci n'est pas sans conséquence sur les prises de décision. Viennent ensuite les démocraties plébiscitaire et participative.

Mon tableau met en évidence les formes de démocratie cardinales en distinguant les qualités, défauts, défis et allergies de chaque processus décisionnel. Les quatre sont évidemment interdépendants. Leurs qualités génèrent leurs propres défauts.

Commençons par la démocratie consensuelle. Son principal atout est de faciliter l'intégration. Une qualité particulièrement appréciée aux Pays-Bas où, il y a peu, les conflits entre catholiques et protestants, n'étaient pas très différents de ceux qu'on pouvait observer en Irlande. Ce sont, de fait, les institutions des Pays-Bas qui ont permis d'éviter de nombreux drames en prenant des décisions, sans heurter les conceptions de vie très divergentes des uns et des autres. C'est en cela que réside, en termes absolus, le grand avantage de la démocratie consensuelle. Le revers de la médaille c'est que le processus décisionnel y est complexe, agglutinant (strokerig), lent et peu transparent. Le défi majeur est ici la transparence dont l'excès peut s'avérer contreproductif en renvoyant aux conflits initiaux.

En Belgique et aux Pays-Bas, on est allergique à l'unilatéralisme où un seul parti est à la manœuvre. On y est habitué à résoudre les problèmes entre soi. La méthode anglo-saxonne dite de « Command and Control », avec ses prises de décisions rapides et très hiérarchisées y serait assez mal acceptée. Pourtant, c'est précisément là que réside le principal avantage de la démocratie pendulaire (de type majoritaire et indirect) où les décisions se prennent promptement et efficacement. Ce système est allergique au flou, à l'inertie et à la tergiversation que l'on cherchera à éviter à tout prix. Certaines décisions se prennent trop vite et il sera malaisé de changer de cap en chemin. Ce système manque de procédures de contrôle et d'évaluation (« Check and Balances »). Je vous donne un exemple de réactivité excessive (« Overcommitment ») en contexte urbain résultant d'un manque de recul.

Franck Hendriks songe ici à une étude comparative du processus décisionnel à Birmingham et à Munich, deux villes d'importance comparable à plus d'un titre. Elle illustre magnifiquement la différence entre démocratie pendulaire et consensuelle. Les deux villes possèdent un parc industriel automobile important et leurs centres urbains respectifs furent sérieusement endommagés pendant la deuxième guerre mondiale, ce qui a permis une planification ab nihilo. Ces centres étaient, à proprement parler, deux pages blanches. Les deux métropoles rêvaient de construire un espace urbain à l'américaine, doté d'un centre d'affaire, le tout compatible avec les flots de trafic d'alors. Bref elles souhaitaient toutes deux se doter d'un réseau urbain lisible permettant une circulation automobile fluide. Elles esquissèrent, au sortir de la guerre, des plans qu'elles firent exécuter ensuite de manière totalement différente, ce qui rend leur comparaison particulièrement intéressante.

Grâce à l'atout que lui offrait la démocratie pendulaire, Birmingham exécuta ses plans très rapidement. Ceci lui permit de disposer dès les années soixante d'un triple périphérique (intérieur, extérieur et intermédiaire) ainsi que de tout un réseau de voiries adjacentes. Tout alla très vite, mais Birmingham se rendit compte assez rapidement qu'elle avait pris les mauvaises décisions. La ville souffrait de l'omniprésence du trafic automobile, entravant tout particulièrement les usagers lents. Cette anomalie ne fut corrigée que dans les années 90. En cause, le respect excessif de plans arrêtés antérieurement et dont il était devenu difficile de se distancier.

L'inverse se produisit à Munich, où des plans du même type furent conçus après guerre, mais ils furent revus et corrigés dans les années 60 et 70 au vu d'un nouveau contexte. Certes, l'automobile avait besoin d'espace à Munich, mais on y prit conscience de la nécessité d'investir dans un projet de métro et d'améliorer la mobilité des cyclistes et des piétons. C'est ainsi que dans les

années 70 on opta pour la création d'un centre urbain vivant et animé.

Tout cela s'est fait dans la lenteur. Munich a dû subir les inconvénients de la démocratie consensuelle, mais le gros avantage, fut de pouvoir intégrer de nouvelles priorités ce qui a permis de corriger le tir et de prendre, à terme, des décisions plus équilibrées. Exemple instructif, car les processus décisionnels munichois ne sont pas très différents de ceux qui sont pratiqués en Belgique et aux Pays-Bas. Le parallèle avec Bruxelles s'impose ainsi qu'avec le Randstad, cet espace urbain polycentrique qui s'étend à l'ouest des Pays-Bas sur quatre grandes villes, quatre provinces, toutes associées au processus décisionnel. Il s'agit d'un pouvoir national qui s'étend sur divers départements, tous impliqués dans le Randstad avec les complications qui en découlent. On se plaint beaucoup, en ce moment aux Pays-Bas, de l'embrouillamini décisionnel et de ses innombrables conflits de compétence institutionnelle. J'imagine que ce n'est pas très différent de ce qu'on peut observer à Bruxelles, on y reviendra au cours de la discussion.

Aux Pays-Bas comme en Belgique, le modèle de démocratie consensuelle est dans le collimateur depuis quelques décennies. Il s'agit d'un modèle de représentation indirecte et de concertation : on se parle beaucoup et longtemps dans l'espoir d'aboutir à de bonnes décisions. La concertation s'opère par l'intermédiaire de chargés d'affaires et de représentants des différents courants sociaux. Pendant des années, cette méthode largement acceptée a été considérée comme un processus permettant une excellente répartition des tâches et ce jusque dans les années 60.

Beaucoup semblent vouloir opter pour une prise de décision majoritaire, débouchant sur des arbitrages plus rapides en évitant les excès de palabres et de bavardage. D'autre part, on lorgne de plus en plus vers le modèle anglo-saxon de prise de décision rapide et tranchée.

En Belgique également on se laisse de plus en plus tenter par les sortilèges de la démocratie directe où les chargés d'affaires ne sont pas les acteurs principaux, mais où le citoyen a un rôle à jouer. On distinguera deux modèles divergents : un modèle dans lequel la démocratie majoritaire s'exprimera par référendum. Le référendum n'est rien d'autre qu'une forme de démocratie plébiscitaire où le citoyen noircit une case ou presse un bouton pour exprimer directement son suffrage sans passer par l'intermédiaire de mandataires. Les décisions se prennent à la majorité simple. Dans les « Landgemeinde » suisses, les citoyens réunis dans une prairie votent à main levée sur des questions d'intérêt public. Ce système de démocratie plébiscitaire est également d'application aux États-Unis sous la forme de « New England Town Meetings ».

Reste donc à envisager un dernier mode de démocratie directe de caractère intégrateur, lequel fonctionne non pas par voie de scrutin mais par consensus, ce qui pourrait déboucher sur une forme de démocratie participative dans laquelle chacun intervient dans le processus décisionnel. Non pas par voie de scrutin mais bien par le biais d'échanges et de débats intenses. C'est ce qu'on appelle un mode de démocratie délibérative, à la fois directe et intégrative.

Diverses expériences de démocratie participative, plus ambitieuses les unes que les autres ont été tentées aux Pays-Bas, dans le dessein de rapprocher la décision des habitants. Par ailleurs, on a essayé de combiner les avantages de la démocratie participative et ceux de la démocratie consensuelle. Les citoyens furent associés aux processus décisionnels en même temps que les manda-

taires politiques. Les démocraties plébiscitaires procèdent de plus en plus par le biais de référendum, de sondage d'opinion, d'enquêtes destinées aux consommateurs ainsi qu'au citoyen. Tous cela participe d'une même logique qui vise à sonder les goûts et les préférences d'une majorité du public. À Tilburg par exemple, on procède à des enquêtes consommateurs en interrogeant la population sans relâche. Lorsque 60 à 70 % montrent une préférence pour un certain type de service, il est plébiscité.

On ne parlera pas pour autant de démocratie plébiscitaire au sens strict puisque ce procédé ne débouche pas directement sur des décisions, mais se contente de dégager des courants majoritaires. Aux Pays-Bas le vrai défi, c'est de promouvoir la prise de décision par le biais de ce type de démocratie consensuelle. Il s'agit d'une logique très différente de celle qui sous-tend la démocratie consensuelle. On peut établir un parallèle avec la situation que connaît actuellement la Belgique. Je ne pense pas que beaucoup considèrent qu'on résoudra la question de la survie de la Belgique simplement en consultant le citoyen. D'un autre côté, on ne peut pas nier que ce modèle démocratique existe et que d'aucuns le considèrent comme un bon système de prise de décision se situant aux antipodes de la démocratie consensuelle. Il s'agit de deux approches contradictoires.

Terminons cette introduction en mentionnant quelques exemples de démocratie plébiscitaire telle qu'elle est pratiquée entre autres à Los Angeles, non pas à titre de modèle de référence mais à titre de modèle d'appoint. On pourrait citer également comme exemple de modèle d'appoint, la ville de Porto Alegre, très portée sur le modèle de démocratie participative. Nous y reviendrons dans le courant du débat à propos des enjeux et dilemmes qui sont à l'ordre du jour en Belgique, ce y compris dans le domaine urbain. Ceci va nous permettre de découvrir les arguments et les idées du groupe de travail.

## DÉBATS

Sauf avis contraire, on part du constat que la forme de démocratie pratiquée à Bruxelles relève plutôt de la démocratie par consensus, assez typique de la Belgique ; ce que le professeur Hendriks définit comme étant une démocratie à représentation indirecte. Ce sont les représentants du peuple qui décident, pas le peuple souverain. Les options se prennent par consensus, pas de manière majoritaire, mais bien en mettant d'accord les divers partis et ce à différents niveaux de pouvoir. Le professeur Hendriks a mis en évidence les défauts et les qualités de la démocratie consensuelle. D'aucuns sont tentés de remettre en question la démocratie par consensus et l'orientent vers des formes de démocratie de type pendulaire, ou participatif, (plus directe et plutôt de caractère plébiscitaire). Le professeur a illustré son propos à grand renfort d'exemples internationaux.

### **Le groupe de travail est invité à réfléchir à la possibilité d'influer sur :**

- Comment peut-on améliorer le fonctionnement démocratique dans une démocratie principalement consensuelle et une réalité plurale ?
- Comment une amélioration continue de la démocratie peut-elle contribuer à une meilleure gouvernance institutionnelle ?
- De quelle manière une gouvernance institutionnelle peut-elle contribuer à un meilleur fonctionnement démocratique ?
- De quelle manière le service public peut-il assurer un fonctionnement efficace qui tienne compte de la mobilisation des acteurs dans une réalité complexe ?
- Quelles conditions connexes doivent être réunies pour mener à bien une gouvernance institutionnelle ?

Un intervenant avance que toute prise de décision requiert une masse d'informations et qu'on confond ici information et communication. Par ailleurs il pose le problème délicat de l'enseignement de la démocratie, autrement dit la formation du citoyen. En Belgique, on a apparemment beaucoup de mal à enseigner ce qu'est la démocratie, par l'absence de cours de philosophie dans les écoles et par l'absence d'école supérieure d'enseignement politique. Il songe à une école de formation politique du type de l'ENA en France où l'on prépare les politiciens aux carrières d'administration publique et politique. La démocratie ne peut-être participative que si

l'enseignement est donné à ceux qui sont censés représenter cette dimension participative.

Dans la culture latine, les choses fonctionnent mieux. En Italie, la culture communiste a longtemps fonctionné sur le schéma de Don Camillo et Peppone et a bien fonctionné dans les quartiers donnant aux administrés le sentiment de participer à la vie de village ou de quartier, bref l'impression d'une démocratie participative. En Belgique, on n'arriva jamais à avoir une réelle participation. C'est-à-dire, un réel enseignement à la participation.

Frank Hendriks précise alors qu'à Porto Alegre la démocratie participative se pratique à grande échelle dans les quartiers de cette ville brésilienne dont le niveau éducatif des habitants est tout sauf élevé. Ça n'empêche nullement la démocratie participative d'y fonctionner plutôt bien.

Les deux modes de démocratie sont parfois qualifiés de modèles alternatifs. Les détracteurs de la démocratie consensuelle font valoir que ces deux modèles sont nécessaires au bon fonctionnement de la démocratie. En 2002 Pim Fortuin a clamé haut et fort que les Pays-Bas avaient besoin d'un système politique où les citoyens soient la force motrice, autrement dit, moins de consensus («polderoverleg») et un peu plus de démocratie directe. Le problème c'est que dans une société moderne à haut développement technologique, comme la nôtre, il n'est pas possible de réaliser cela sur base d'un modèle idéal et «pur». Dans la meilleure des hypothèses, une forme de démocratie directe ne peut être envisagée qu'à titre de complément au modèle représentatif. En effet, elle ne saurait se substituer complètement à la démocratie représentative, même dans des pays où la démocratie directe est déjà bien implantée, comme en Suisse ou aux États-Unis dans le cadre «New England Town Meetings». En Californie, on organise en permanence des référen-

dums sur diverses questions. Le cadre le plus large sera toujours celui de la démocratie représentative, même à Porto Alegre, où l'on participe en commun à l'élaboration des budgets («Participatory Budgeting»). En effet, la population y est largement associée à l'élaboration du budget annuel de la ville sans sortir du cadre de la démocratie participative. C'est dire, que la démocratie directe y est pratiquée sans exclure l'organe exécutif, sans écarter le Bourgmestre ou le Conseil communal.

On comprendra mieux les forces et les faiblesses de la démocratie plébiscitaire en analysant les pratiques référendaires telles qu'elles sont organisées en Californie et plus précisément à Los Angeles, une métropole où les décisions sont régulièrement prises par référendum. Un des points forts, c'est que l'initiative privée y stimule l'initiative publique. Il s'agit donc bien d'une forme d'autogestion se rapprochant d'une conception assez classique de la démocratie : les habitants se réunissent, organisent des initiatives citoyennes et prennent leur destin en main. En cas de succès, il leur est loisible de soumettre leur projet à l'ensemble de la population pour vérifier si une majorité se dessine en faveur de leur proposition. Il s'agit d'un système très ouvert. N'importe qui peut lancer une initiative citoyenne, il suffit de rassembler un nombre suffisant de signatures en faveur du projet pour faire la preuve que celui-ci bénéficie d'une majorité. Ce dernier point est vital.

Revers de la médaille : ce système peut générer des décisions incohérentes. Imaginons qu'une initiative citoyenne plaide pour un enseignement supérieur de meilleure qualité ou demande un meilleur réseau d'autoroutes par une large majorité. Imaginons qu'un an après, une autre initiative citoyenne organise un référendum en faveur d'une réduction d'impôts, pour ramener ceux-ci au niveau de 1970 et qu'elle obtienne à son tour une majorité. Ces points de vue très contradictoires sont difficilement conciliables. Ceci complique la dynamique de la

démocratie référendaire qui exige une grande maîtrise collective, particulièrement difficile à mettre en œuvre.

Du côté de la démocratie participative, on observera un tout autre catalogue de points forts et de faiblesses. Sa force, réside dans son caractère fédérateur qui cherche à former des communautés sociales et tend vers l'unité. Le kibboutz à l'Israélienne est une structure d'organisation inspirée de la démocratie participative : ses habitants en sont les gérants. Les décisions s'y prennent en commun, non pas en dégageant des majorités par scrutin, mais à la suite de longs échanges visant une recherche de consensus en vue d'un accord. Ceci crée un sentiment de solidarité, de communauté et d'union. Il s'agit de valeurs qui peuvent entraîner les participants dans des réunions interminables, dériver sur des procédures décisionnelles épuisantes et finalement ne pas aboutir à une décision à cause d'une minorité irréductible. Dans ce type de situation, on n'aboutit pas à une décision par crainte de mettre l'unité du kibboutz en péril. Le grand défi de la démocratie participative, c'est de rester réaliste et d'oser opérer des choix. On ne peut certes pas se passer d'une large palette d'idées, mais il faut faire des choix. On peut observer la même chose dans l'élaboration participative des budgets à Porto Alegre. Ce système ne peut fonctionner sans une forte dose de démocratie représentative qui doit trancher à un moment ou un autre. Je vous invite à continuer cette discussion en invoquant l'expérience belge. Si j'en crois la littérature, on y serait moins avancé qu'aux Pays-Bas. J'aimerais savoir si ça correspond à votre perception. De toute manière, l'expérience des Pays-Bas montre que si la démocratie participative fonctionne, elle s'assortit d'une dose de démocratie consensuelle. On parle alors d'une politique interactive ou bien de mode décisionnel participatif. Autrement dit, si les pouvoirs publics sont seuls à décider, ils le font de manière participative en s'efforçant d'associer des citoyens aux décisions. J'aimerais savoir si c'est pareil dans la Région bruxelloise.

Se basant sur son expérience dans le domaine du logement et de l'urbanisme, un intervenant estime que la majorité des Bruxellois sont très peu concernés par la démocratie surtout pour ce qui touche à leur région. Le Parlement bruxellois est l'organe démocratique de cette région. Le Parlement bruxellois est un miroir aux alouettes où il ne se passe pas grande chose. La population bruxelloise s'en désintéresse totalement. C'est le gouvernement qui prend toutes les décisions : cinq ou six personnes décidant sans consultation. Ce qui intéresse les Bruxellois, c'est ce qui se passe devant leur porte, dans leur rue, dans leur quartier. Les enquêtes publiques en matière d'urbanisme où les citoyens peuvent faire valoir leurs avis. Le législateur a prévu à cet effet des procédures de démocratie participative pour lesquelles le tissu associatif s'est âprement battu dans les années '60-'70. Le problème des enquêtes publiques réside dans le fait qu'on ne commence à discuter que lorsqu'il y a un plan, au moment où les carottes sont déjà cuites. A Anvers, les réunions de districts sont organisées régulièrement à l'échelle des quartiers. Si nous voulons pratiquer à Bruxelles la démocratie participative, c'est à ce niveau qu'il faudra agir.

Frank Hendriks demande plus de précisions sur le fonctionnement de ces commissions de concertation ? Il se demande en effet quelle méthode préconiser pour promouvoir l'implication des habitants à ce micro niveau afin de stimuler la participation. Est-ce qu'il s'agit de commissions d'habitants, organise-t-on des soirées de participation ?

La situation bruxelloise est affreusement complexe. Bruxelles ne fonctionne pas comme une ville mais à la manière d'une région capitale, composée de 19 exécutifs et d'autant de bourgmestres. Comment s'étonner dans un tel contexte que les citoyens répugnent à participer ou ne se sentent pas concernés. Nous vivons dans une société où les citoyens sont de plus en plus exigeants

mais où l'on observe également dans les villes une dualité tout en assistant à l'émergence de cultures diverses.

Par rapport aux commissions de concertation, mentionnons les exemples des comités de concertation pour les contrats de quartiers et de cohésion sociale, où on retrouve des représentants de la société civile, des habitants et les représentants des comités de quartiers.

Le président Vinikas observe un intérêt réel pour des formes très locales de participation. Il constate une démission citoyenne par rapport à des processus de décision portant sur autre chose que des questions locales.

Ce qui lui paraît essentiel c'est que les décisions qui peuvent se prendre au niveau local ne contrecarrent pas, in fine des décisions de niveau supérieur, comme c'est le cas pour le tracé du RER (Réseau Express Régional), qui résulte d'une volonté citoyenne de protester contre, ce qui retarde la mise en route du RER.

Frank Hendriks s'est étonné comment Bruxelles pouvait fonctionner, ou du moins feindre de fonctionner avec cet énorme labyrinthe d'organismes compliqués (les régions, les communautés, et les institutions qui s'entrecroisent).

La réponse est dans la rue. Levez vous et regardez ce qui se passe par la fenêtre. C'est un chantier qui dans une autre forme de démocratie aurait été terminé depuis deux ans. Objet des tensions au sein du projet Flagey : l'autorité régionale, l'autorité municipale et les comités de quartiers interviennent tous à la fois. A intervalles réguliers, le chantier est interrompu pour quelques mois, le temps que les uns et les autres se concertent et préconisent des options différentes de celles initialement prévues.

Les commissions de concertations, ainsi que les commissions mises en place dans le cadre des contrats de quartiers offrent un bon exemple de participation où pendant une période d'un an à un an et demi, les habitants sont

invités à réfléchir avec la commune, les fonctionnaires et les associations aux réalisations à mettre en œuvre dans le quartier dans les limites d'un budget. On peut regretter que ceci ne concerne qu'un programme particulier pour une période déterminée avec un nombre limité de quartiers. Une meilleure formation des gens devrait pouvoir s'organiser dans la plupart des quartiers bruxellois, au-delà des limites imparties aux contrats de quartier. L'expérience des contrats de quartiers est plutôt positive. Il faudrait donc suggérer à la région Bruxelloise, d'élargir le système dit de la Commission Locale du Développement Intégré (CLDI) en dehors des contrats de quartiers.

La complexité bruxelloise résulte du fait que des décisions doivent être prises à des niveaux de pouvoir différents. De plus, la plupart des mandataires régionaux bruxellois sont des municipalistes qui n'oublient jamais qu'ils sont aussi Bourgmestre ou Echevin empêché. Cependant certaines forces sont plus vives que d'autres.

Frank Hendriks suggère d'aborder la question autrement. « Imaginons que vous n'ayez aucun lien avec la Belgique ou Bruxelles. Où aimeriez-vous vivre et travailler ? Dans une ville où les décisions se prennent à la majorité (50% + 1 décide contre 49 %) ou dans une ville dans laquelle les décisions se prennent de manière consensuelle : 50 % + 1 c'est peu comme majorité, il faut une base plus solide, pas forcément l'unanimité mais quelque chose qui s'en rapproche. »

Une participante venant d'un pays régi par une démocratie de type majoritaire, rêve d'un système de consensus où les gens se mettent autour de la table et arrivent à faire émerger une solution où l'intérêt général prévaut. Si elle devait opter, elle voterait pour un système plus consensuel où les partenaires se parlent et où l'on n'impose pas une directive par le haut sous prétexte que 51% des voix ont forcé la décision. Elle estime que le système consensuel, malgré ses faiblesses, est plus intelligent,

plus efficace et plus représentatif, bref plus démocratique.

Après la pause, le président revient sur la question tout à fait essentielle de la formation des citoyens et des décideurs.

Frank Hendriks fait valoir qu'il serait bon de faire une différence entre démocratie participative et plébicitaire, cette dernière ayant un meilleur seuil d'accessibilité. Il est bien plus difficile de participer à un scrutin référendaire ou à des «Town Hall Meetings» que d'être actif dans différents processus délibératifs. Il faut bénéficier d'une certaine formation pour vraiment profiter d'une réunion, pour être capable d'inventorier les meilleures options et faire des évaluations. Ceux qui n'ont pas eu cette formation en sont très handicapés. Qui participe à un référendum, n'est pas tenu de justifier son choix, sa position. Cela constitue une fameuse différence. On en viendrait à considérer que la démocratie participative est plus élitaire que sa forme plébiscitaire. En effet, elle suppose une aptitude à mettre ses choix en mots et une capacité de participer à un débat.

En parlant de formation citoyenne, un thème complexe où il est question de fédérer («bonding»), de jeter des ponts («bridging») et de participer, un intervenant plaide pour une forme d'éducation populaire. La société est traversée par des forces contradictoires dont certaines ne sont pas favorables à ce type de démarche. Peu sont capables de participer à une vraie dynamique démocratique. Il ne s'agit pas de critiquer tout ce qui se fait à Bruxelles en partant de la base («bottom-up»), mais il convient de dénoncer un manque de coordination entre les actions et de faire beaucoup plus pour le citoyen quel que soit le contexte démocratique.

Frank Hendriks observe qu'on n'exige pas de formation pour aller voter. Chacun a le droit d'exprimer sa voix lors de chaque scrutin. En Belgique, le vote est obligatoire,

qu'on soit universitaire ou illettré. À l'évidence, personne n'y trouve rien à redire. Si on en croit «The Wisdom of Crowds», autrement dit la sagesse des foules tout ça n'a rien d'extraordinaire. Un exemple : on demande à une foule réunie sur la place du marché ainsi qu'à un petit groupe d'experts d'évaluer le poids d'un bœuf. Peut-être cela vous étonnera-t-il, mais en faisant la moyenne des évaluations, on s'est aperçu que la foule était plus près du poids exact du bœuf que l'équipe des experts. Certains y verront un bon plaidoyer pour la démocratie plébiscitaire, en vertu du principe de la sagesse des foules. Excellente manière de relativiser la foi aveugle dans la compétence des experts. Estimer le poids d'un bovin est assurément moins complexe que de décider si la place Flagey sera réaménagée avec ou sans parking sous-terrain et de fixer la destination des abords.

Pour Bruno Vinikas, il est dangereux de remettre en cause le niveau de formation des citoyens et leur capacité de se faire une opinion personnelle. On a autrefois invoqué le même type d'argument pour retarder l'instauration du suffrage universel. Celui-ci n'avait d'universel que le nom puisqu'il demeura longtemps réservé aux seuls hommes. Antérieurement, on pensait la même chose des ouvriers. En mai 68, à l'université, d'aucuns revendiquaient l'élection d'un conseil d'administration. Ils exigeaient que les membres du personnel technique et administratif puissent participer au scrutin, ce qui n'était pas du goût de certains membres du monde académique qui ne supportaient pas l'idée de partager la gestion de l'université avec «ces gens-là».

A trop exiger de préalables à l'exercice de la démocratie, on risque de mettre en cause les principes démocratiques.

Venons-en à une question plus difficile. La Belgique et Bruxelles comptent un grand nombre d'associations. La société civile (middenveld) apparaît souvent comme le

véritable promoteur de la participation. La représentativité des associations est souvent remise en cause par les mandataires élus qui se prétendent légitimement et directement issus du suffrage populaire. Ces associations, subsidiées par les pouvoirs publics, sont des lieux où se dispense une vraie formation citoyenne.

Curieusement, personne n'a évoqué la situation et le statut des partis politiques, qui sont pourtant, au sens propre, des corps intermédiaires : quand vous votez, vous éliez ipso facto des partis politiques.

Le mouvement associatif a très longtemps servi d'écolage à la démocratie. Les gens apprenaient ce qu'est la démocratie dans les associations, les syndicats et autres institutions citoyennes. On y apprenait à formuler des souhaits, des revendications, à respecter l'autre, à le prendre au sérieux. On s'y entraînait à la dynamique du débat, à progresser dans une discussion, jusqu'à arriver à une conclusion, à se tenir aux termes de cette conclusion. Tout ça ne s'apprend pas à l'école, ne se conçoit pas dans un programme scolaire, mais cela s'acquiert sur le terrain par la pratique : «Learning by Doing». Hélas, tout cela a fameusement régressé avec les revers subis par le tissu associatif. Il n'a pas disparu tout à fait, ses institutions sont toujours là, il a gardé quelques-uns de ses représentants de haut niveau, mais la couche d'humus s'est érodée, c'était le soubassement du monde associatif. C'est la raison pour laquelle les gens aujourd'hui comprennent si mal les processus démocratiques qui, il est vrai, sont souvent compliqués. Il s'agit vraiment du creuset de la démocratie, là où on apprend à négocier des compromis, une chose qu'on ne comprend vraiment bien que dans la mesure où on l'a soi-même pratiquée, par exemple au sein d'un gouvernement. C'est une expérience que vivent de moins en moins de gens, du moins aux Pays-Bas et si j'en crois les chiffres, c'est pareil en Belgique. Mais vous qui habitez ici pourrez le confirmer ou l'infirmier.

Un Intervenant estime que le mouvement associatif se renforce, dans le sens où beaucoup de citoyens y voient un palliatif au désenchantement général envers le politique. Dans biens des domaines, nous avons en Belgique et en particulier à Bruxelles, des associations, des clubs, des groupes de travail en tous genres, capables de remonter le niveau moyen de connaissance général dans des domaines précis, via un type d'autoformation qui n'est dispensé ni par les pouvoirs publics ni par l'enseignement.

Pour Frank Hendriks c'est un atout sur lequel la Belgique peut construire. S'il devait s'avérer en effet que cette vie associative demeure aussi dynamique et peuplée de membres actifs et pas seulement de membres cotisants, mais bien de gens concernés par les prises de décisions et confirmés dans l'art de peser le pour et le contre, alors la Belgique bénéficierait d'une situation plus favorable que les Pays-Bas. Aux Pays-Bas, on constate que les gens ont de moins en moins de temps à consacrer à la vie associative. S'ils sont ravis de bénéficier de ses avantages, peu sont enclins à s'investir dans sa gestion.

Les associations qui travaillent avec les habitants ont au contraire l'impression que le lien entre ces derniers et les associations se distend. Des associations telles que le Warandegroep se situent à un autre niveau. Les associations travaillant pour les habitants ont à faire à des gens simples qui s'engagent dans une association dans le but de changer les choses. Dans ce domaine-là, on recule tout comme dans les anciennes associations de type classique telles que KWB, KAV et MOC qui souffrent d'une sérieuse diminution du nombre de leurs membres.

La vraie question est de savoir si certaines formes associatives, sont encore adaptées à la complexité des enjeux d'une ville. Est-ce que les comités de quartier, tels qu'on a pu les connaître autrefois, sont en mesure de relever le défi du vivre ensemble dans une ville de plus en plus complexe? Le processus associatif est en recul, moins dans les domaines de proximité où de nouvelles structures émergent, les plus anciennes ayant du mal à s'adapter au contexte actuel.

Dans ses conclusions, Bruno Vinikas observe que le groupe de travail est parti d'un constat du professeur Hendriks suggérant que la Belgique est caractérisée par une forme de démocratie par consensus. Dans la typologie qu'il a exposée, il a montré que par rapport à d'autres formes de démocratie, celle-ci présente des avantages et des inconvénients. La discussion de groupe a abouti au constat que cette forme de démocratie indirecte fondée sur un système de représentation visant un consensus, autrement dit fondée sur le pluralisme, doit être complétée par d'autres formes de participation. Des voix divergentes ont fait valoir que dans certains cas, une démocratie de type pendulaire permet de prendre des décisions tranchées et sans appel. Je n'ai entendu personne plaider en faveur d'une démocratie de caractère plébiscitaire. Toute une série de problèmes ont été soulevés sur la manière d'organiser la participation.

La président constate, qu'historiquement, la pratique des participations vise principalement des objectifs locaux pour lesquels il existe des formes instituées, le plus souvent encouragées par les pouvoirs publics, tels que les comités de concertation et les enquêtes publiques, etc. Toute la question est de savoir comment faire le lien entre le niveau local et les autres niveaux décisionnels.

Ceci pose toute une série d'autres problèmes : comment favoriser une meilleure participation, ou inciter les gens à participer à d'autres niveaux? Cela a été à peine évoqué. Par contre, ce qui a été largement débattu, c'est la question de la formation des citoyens, notamment via l'école et les associations auxquelles les citoyens participent. On a aussi évoqué le fait que les partis politiques contribuent eux aussi à la participation et qu'ils correspondent (en termes de démocratie indirecte) à des choix que les gens font de manière idéologique. Il semble bien que certains secteurs de la vie associative soient effectivement en régression alors que d'autres progressent ; la régression s'expliquant en fonction de la difficulté que rencontrent les acteurs locaux à affronter la complexité du réel.

Sur base de ces considérations, le groupe de travail s'est mis d'accord sur les conclusions à présenter en atelier.





## Groupe de travail 2.3

### Des projets urbains de qualité : solutions spécifiques versus génériques

---

Plus qu'aucun autre orateur, Josep Acebillo, directeur de Barcelona Regionál (Agence métropolitaine pour le développement de l'urbanisme et des infrastructures), nous mettra en garde contre la globalisation et la menace de la concurrence des villes asiatiques. Il abordera également des questions relatives à l'urbanisme et à l'architecture d'aujourd'hui et fera le lien entre discrimination territoriale et développement de l'infrastructure de la ville, à travers l'exemple spécifique de Barcelone.

---



#### Président du groupe de travail

**Joachim DECLERCK,**

*Directeur du « Center for Architectural Research  
& Development », Institut Berlage*



#### Orateur

**Josep ACEBILLO,**

*Directeur de Barcelona Regionál, Agence métropolitaine pour le développement  
de l'urbanisme et des infrastructures*

#### Liste des participants

Jens AERTS, Jan BEGHIN, Myriam CASSIERS,  
Maurizio COHEN, Olivier DE CREM, Marie DEMANET,  
Marc DE VLEESCHOUWER, Julien DIJOL,  
Geoffrey GRULLOIS, Sabine GUISSSE, Danielle JACOBS,  
Laurence JENARD, Benoît MORITZ,  
Jean-Luc QUOISTIAUX, Claire TERLINDEN,  
Virginie ULLENS, Pierre VAN WUNNICK, Philippe VELLUT,  
Arlette VERCROYSSSE, Bénédicte WILDERS,  
Vincente DAMIÁN LLUNA TABERNER.

# Synthèse

## Evolution des villes européennes

- Le développement urbain contemporain se définit par :
  - > les nouvelles technologies, la nouvelle économie et la mondialisation ;
  - > la délocalisation industrielle ;
  - > la nécessité d'un nouveau langage métropolitain.
- Le passé comme possibilité d'apprentissage pour transformer la ville en fonction de l'avenir.
- La mutation radicale du complexe technico-économique, nécessite des évolutions similaires en matière d'urbanisme.

## Nouvelles perspectives urbaines

### L'Europe développera un modèle néo-métropolitain innovant et à bonne échelle :

- ce n'est pas la taille des villes qui fait problème, mais la difficulté d'intégrer les nouvelles technologies dans les quartiers ;
- le concept urbain actuel et les sept apories :
  - > préservation face à innovation : de nouveaux moyens pour rendre compte de la pertinence historique des villes dans la recherche d'un modèle métropolitain innovant ;
  - > simulation face à réalité : tendance de l'architecture contemporaine à privilégier la simulation en occultant les vrais problèmes ;
  - > superficialité face à complexité : prendre les bonnes décisions d'implantation par rapport à la localisation des infrastructures essentielles au détriment du paysage ;
  - > commodité face à droit : la ville appréhendée plus comme espace citoyen que comme marché et lieu de consommation ;
  - > conceptualisation face à utilité : architectes et urbanistes développeront la ville par conceptualisation mais surtout à travers ses aspects utilitaires ;
  - > spécifique face à générique : les problèmes sont génériques, les solutions spécifiques à chaque ville ;
  - > régulation face à arbitraire : priorité aux infrastructures sur la pure spéculation esthétique.

## L'échelle des villes Européennes

### Privilégier l'échelle la mieux adaptée aux interventions urbanistiques :

- le territoire est devenu isotrope (interchangeabilité de la localisation des activités et des moyens économiques et technologiques quasi illimités) ;
- l'isotropie rend caduque la question du zonage et entrave toute discussion sur les perspectives et les programmes ;

### En Europe, la ville ne pouvant pas s'étendre, elle doit se transformer en :

- recourant à l'échelle la plus appropriée à chaque intervention urbaine :
  - > combiner projets d'acupuncture urbaine et projets structurants audacieux ;
  - > opérer par projets plutôt que par plans ;
  - > mesurer les résultats en fonction de la qualité du projet ;
- en s'imposant aux villes concurrentes sans sacrifier le confort des habitants ; en réformant l'économie urbaine pour créer de l'emploi.

## Défis majeurs du modèle néo-métropolitain européen :

- concevoir infrastructures et espaces publics dans un réseau polycentrique urbain ;
- concurrencer les villes asiatiques plus efficaces et plus dynamiques ;
- développer le nouveau modèle métropolitain ;
- renouer avec le développement stratégique face à un urbanisme et une architecture formalistes ;
- concevoir des projets de qualité axés sur la fonctionnalité pertinente de l'infrastructure ;
- améliorer les infrastructures et la mobilité grâce à un aménagement de l'espace public soucieux des aspects énergétiques, environnementaux et technologiques ;
- à grande échelle, la ville est un système ouvert :
  - > les architectes s'en accommodent difficilement et peinent à décider en raison de la complexité des défis ;
  - > les trois paramètres d'un système ouvert sont :
    - la stabilité : une ville à haut degré de stabilité n'est pas flexible ;
    - la réversibilité : réintroduire la spontanéité n'est possible que si les interventions urbaines sont réversibles ;
    - la fluctuation : la mobilité urbaine en est responsable.

### Comment faire évoluer les structures politiques en fonction des changements d'échelle indispensables ?

- Négligés par la sphère politique, les défis de demain risquent désormais d'être relevés par le seul secteur privé, ce qui constitue une menace sérieuse :
  - > concurrence des villes asiatiques ;
  - > absence d'un nouveau modèle urbain ;
  - > risque de ne plus pouvoir contrôler les villes.
- L'absence de modèles et le manque de coopération intergouvernementale (charte de Leipzig).
- Nécessité d'un système métropolitain fort pour créer un climat de coopération en Europe (partenariats à développer sur base des NTIC et un échange permanent entre le centre et la périphérie).

### Bruxelles tiraillée entre l'opinion du citoyen ordinaire et les préoccupations techniques des experts

- La métamorphose de Barcelone a su combiner impératifs économiques et participation citoyenne.
- Décideurs et acteurs bruxellois construiront ensemble l'avenir de la ville.
- Celui-ci est hypothéqué par :
  - > la non-réversibilité des décisions et la difficulté de prévoir ;
  - > le poids de l'ère industrielle dans la programmation.
- Un nouveau plan stratégique relèvera les nouveaux défis (densité, formation de *clusters*, etc.). Il devra :
  - > imaginer de nouvelles formes de concentration urbaine ;
  - > redéfinir la place du développement des institutions européennes ;
  - > privilégier les infrastructures et les espaces publics.

### La position institutionnelle de Barcelona Regional en tant qu'agence de développement

La transformation radicale de Barcelone s'est effectuée :

- d'abord autour de mini-projets : rénovation de places publiques, de parcs de quartiers, etc. ;
- ensuite sur de plus vastes chantiers, lancés autour du projet de 1975 et de quatre zones de développement ;
- obstacles surmontés :
  - > les Jeux olympiques de 1992 ont permis :
    - de surmonter les réticences de la Generalitat de Catalogne ;
    - de mettre en œuvre des infrastructures à l'échelle métropolitaine ;
    - d'associer les acteurs concernés (municipalité, gouvernement régional et national) ;
    - de rebaptiser les projets en « projets olympiques » ;
    - de relier les quatre zones par une autoroute olympique ;
    - de pallier à l'absence de zone métropolitaine ;
    - de créer un organisme technique sous le nom de JO Holding ;
    - de générer des retombées positives pour l'Espagne et la Catalogne.
  - > au risque de perdre le pouvoir acquis après les JO, les protagonistes politiques supra locaux ont été conviés à :
    - maintenir la collaboration entre les partenaires ;
    - discuter de la création d'une infrastructure importante pour les citoyens ;
    - à réaliser de nouveaux projets à échelle métropolitaine ;
  - > l'Agence Barcelona Regional est une structure stratégique, associant l'Etat, le gouvernement régional et le gouvernement local :
    - Barcelona Regional a été créée pour :
      - avancer des arguments techniques à l'adresse du gouvernement central ;
      - travailler avec la mairie ;
      - faciliter les prises de décision politiques ;
    - le conseil de Barcelona Regional est :
      - composé de représentants d'organismes publics au sens large ;
      - présidé par le maire de Barcelone ;
    - Barcelona Regional, adopte des positions très pragmatiques et propose des solutions techniques en support aux discussions. In fine, c'est au pouvoir politique que revient la décision ;
    - Barcelona Regional rencontre quelque difficulté à affirmer son leadership (pas de pouvoir décisionnel et degré d'autonomie limité).

## OUVERTURE DES TRAVAUX

---

Le président, Joachim Declerck, fait savoir que le débat sera introduit par une brève conférence consacrée à la réflexion et à l'action menée par Barcelona Regionál (Agence métropolitaine pour le développement de l'urbanisme et des infrastructures) sur le thème de la discrimination territoriale. Il propose ensuite un débat en deux volets. On reviendra d'abord sur la question délicate des apories ou contradictions auxquelles sont sujets l'urbanisme et l'architecture urbaine contemporaine. Ensuite, on se penchera sur le cas de Barcelone, tout en gardant à l'esprit les institutions que nous tentons de mettre en place à Bruxelles. Comment revaloriser la discrimination territoriale et l'emploi dans les quartiers à une échelle plus large? Comment penser le développement et l'infrastructure urbains? Quelles institutions peuvent y contribuer et quelles leçons tirer de l'exemple spécifique de Barcelone?

### **La discrimination territoriale est un processus lié à la globalisation.**

C'est ce que nous pouvons constater au travers de différents processus de marketing urbain et de la réalisation d'une architecture au caractère délibérément spectaculaire, certains parleront d'«architecture spectacle».

C'est dans la gentrification de certaines parties de la ville, où les inégalités se font plus fortes et plus nettes que la discrimination territoriale trouve son expression la plus éclatante.

Le troisième groupe de travail examinera dans quelle mesure les projets à grande échelle (pour lesquels Barcelone a acquis une réputation internationale) sont liés à la discrimination territoriale. Dans quelle mesure les projets à grande échelle peuvent-ils servir de moteurs à un développement urbain égalitaire ou, du moins, contribuer au maintien de l'égalité dans certaines parties de la ville?

Dans un second temps, nous analyserons plus en détail l'évolution du rôle spécifique joué par l'Agence Barcelona Regionál. Avec sa double casquette de directeur de l'Agence métropolitaine et de commissaire pour les infrastructures et l'urbanisme, Josep Acebillo est responsable de la qualité de l'architecture à Barcelone.

## INTERVENTION DE JOSEP ACEBILLO

### L'évolution des villes européennes

L'évolution des villes européennes est actuellement des plus inquiétantes et incline au pessimisme. Il devient de plus en plus difficile de comprendre les nouveaux paramètres urbains qui surgissent aujourd'hui et résultent de la nouvelle conjoncture européenne et mondiale. Le premier problème découle de l'évolution spectaculaire des technologies dans les villes.

Je pense à des mutations de systèmes tels que les transports publics, qui ont fortement évolué au cours des deux dernières décennies et les nouvelles technologies, comme l'Internet. Tout cela a un impact évident sur l'urbanisme et l'architecture.

La trilogie comprenant les nouvelles technologies, la nouvelle économie (qui est une conséquence des nouvelles technologies) et la globalisation (système qui est une conséquence des deux autres) constitue le premier grand défi.

Une situation similaire s'était produite au milieu du 19<sup>e</sup> siècle, avec l'apparition des nouvelles technologies d'antan (avec l'introduction de la machine à vapeur), la création d'une nouvelle économie (où l'industrie supplantait l'agriculture) et le développement des États nations (surtout en Europe).

Aujourd'hui, la situation est radicalement différente : aux chemins de fer et à l'automobile succède l'Internet ; l'économie industrielle fait place (surtout en Europe) à l'économie néo-tertiaire ; les puissances nationales cèdent du terrain face aux puissances transnationales ou globales.

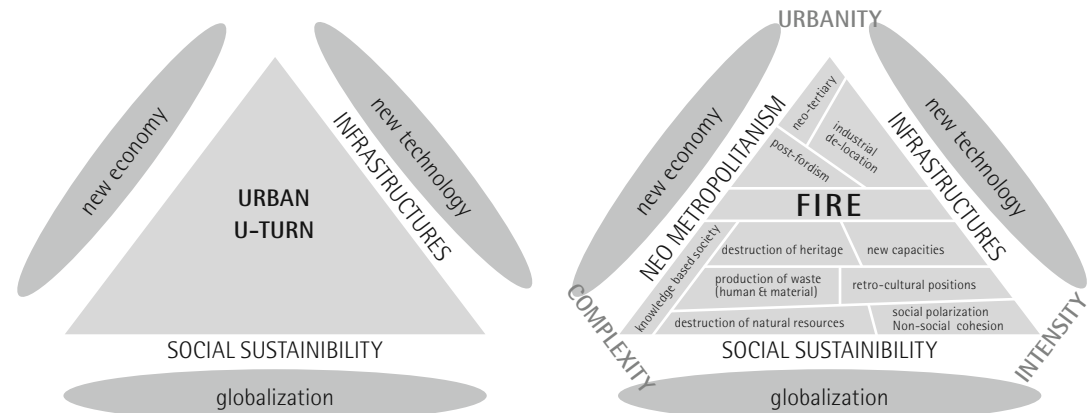
Les évolutions technologiques et économiques du milieu du 19<sup>e</sup> siècle ont changé la donne pour les architectes et les urbanistes et elles ont exercé une influence considérable sur leur discipline. Ainsi, il est impossible de comprendre le développement de Barcelone sans connaître les travaux de Cerdà, tout comme il est impossible de comprendre les villes américaines sans connaître leurs modèles urbains. L'Europe et les États-Unis ont évolué dans un contexte radicalement nouveau.

Lorsque Thomas Jefferson imagina ses modèles urbains, ses théories radicalement novatrices pour son temps étaient induites par les bouleversements du début du siècle résultant de l'industrialisation et du déclin de la société agraire.

Dans la mesure où le complexe technico-économique connaît aujourd'hui une mutation profonde, on constatera des évolutions du même genre en urbanisme.

Ce n'est ni le moment ni l'endroit d'expliquer en quoi l'évolution de la ville européenne n'a pas su s'adapter au développement technologique et économique et à la globalisation, mais il est clair que les architectes et urbanistes en sont partiellement responsables. Ils doivent se poser la question du développement contemporain des villes et envisager la manière dont ils devront faire face aux évolutions technologiques récentes.

Aux États-Unis, on a relevé ce défi en s'appuyant sur quatre piliers formant ensemble l'acronyme FIRE : Finance (ressources financières), Insurance (assurances), *Real Estate* (Immobilier), *Enterprise* (Entreprise). Ces quatre piliers constituent quatre critères d'analyse du développement de la ville à l'aube du 21<sup>e</sup> siècle. On peut accepter ou rejeter ces critères, mais il faut alors justifier sa position.



Reste la question des conséquences de la globalisation, conséquences de caractère souvent contradictoire. Quelques exemples : pour beaucoup, la protection du patrimoine apparaîtra comme la mesure prioritaire, pour d'autres ce sera la délocalisation industrielle qui constitue le symptôme de la globalisation. Pour d'autres encore la priorité des priorités ira au développement de la nouvelle économie et la création de nouveaux emplois. Toutes ces interrogations sont légitimes, mais elles restent controversées. Ce qui nous intéresse ici, c'est de savoir comment l'architecte doit se mouvoir dans ce nouveau paysage culturel, social et économique.

L'Agence métropolitaine Barcelona Regional travaille sur la base de trois grands principes directeurs : la nouvelle complexité, la nouvelle intensité et la nouvelle urbanité. Avant d'aborder ces trois thèmes, il nous faut nous poser une autre question : il n'est en effet pas exclu que la théorie urbanistique dominante en Europe s'inspire plus d'une certaine nostalgie que de considérations purement objectives du nouveau panorama. Deux exemples illustrent à merveille cette remise en question :

- la ville de Barcelone a dû faire face à un changement radical ;
- en effet, l'industrie du textile a disparu et la ville a dû affronter la montée du chômage, une situation magnifiquement illustrée par le film « *Full Monty* ». Pour les nouveaux chômeurs privés brutalement d'emploi s'est posée alors une question existentielle : quitter la ville ou rester ? C'est de cette analyse qu'est partie l'idée d'organiser un *striptease* pour gagner des sous à la manière des *Chippendales*. *Full Monty* est un film dont le scénario aurait pu se situer dans d'autres villes européennes ;
- à Detroit, par exemple, la délocalisation industrielle – la suburbanisation – a transformé, pour ne pas dire ravagé, les structures urbaines.

## Perspectives nouvelles

On doit franchement se demander, si les architectes européens travaillent de la manière la plus adéquate ? On observe en effet une délocalisation de l'industrie vers l'Afrique et les pays de l'Est. Il faut tenir compte de la concurrence des villes chinoises et asiatiques à laquelle faire front.

Certains estiment que les villes asiatiques n'ont pas le même gabarit qu'en Europe. Or, ce n'est pas l'échelle de la ville qui compte : Singapour, par exemple, contrôle 10% de l'économie maritime mondiale alors qu'elle ne compte que 3,5 millions d'habitants. Singapour est une ville très efficace. En comparaison avec Shanghai, il semblerait bien que ce ne soit pas l'échelle qui détermine son efficacité !

L'échelle urbaine n'est certes pas aléatoire, mais le « nouveau modèle métropolitain européen » s'avère de la plus haute importance. En Europe, les modèles métropolitains n'ont plus évolué depuis les années '70. On peut certes parfaitement admettre qu'il faille tenir compte de l'histoire et de l'identité de nos villes pour restreindre les dimensions urbaines de même que l'extension de nos villes. Mais les villes européennes ne peuvent se permettre d'ignorer les nouvelles technologies dans les quartiers neufs ni les liens avec les évolutions qui se jouent à une plus grande échelle. Cet accroissement d'échelle ne doit pas forcément entraîner une perte d'autonomie des nombreuses petites villes.

Pour des villes de taille moyenne comme Barcelone et Bruxelles, faire évoluer son modèle métropolitain et se poser la question de savoir si l'Europe travaille de manière adéquate ou non constituera le prochain grand défi auquel faire face. Quels sont les nouveaux modèles qui pourraient être développés en Europe ?

## Sept apories\*

Avant d'ouvrir de nouvelles perspectives, analysons divers aspects du concept urbain actuel.

Les Etats-Unis et l'Asie ne sont pas confrontés de la même manière que l'Europe au besoin pressant de construire un modèle néo-métropolitain. Les sept apories suivantes démontreront toute l'urgence de ce besoin. Il s'agit de contradictions presque impossibles à surmonter par une solution univoque :

- Préservation / Innovation ;
- Réalité / Simulation ;
- Superficialité / Complexité ;
- Commodité / Droit ;
- Conceptualisation / Utilité ;
- Spécificité / Générique ;
- Régulation / Arbitraire.

---

\* Aporie : Difficulté d'ordre rationnel paraissant sans issue (Le nouveau Petit Robert, Les Dictionnaires le Robert, Paris, 1993).

## Préservation / Innovation

Certes, il est hors de question de s'opposer au bien fondé des études historiques dans l'architecture ni à la pratique de la restauration. En Italie, l'architecture moderne a pratiquement disparu car la tendance générale est à la restauration des bâtiments existants.

Une ville se développe par la dynamique de l'évolution et par l'innovation, et donc avec un langage tout à fait nouveau.

Les architectes de la Renaissance italienne, comme Alberti, Michel-Ange ou Palladio, ont construit à contre-courant de l'architecture du Moyen-âge parce que la ville évoluait sur le plan qualitatif. Cette évolution était liée à l'innovation qui, à son tour, résultait de nouvelles techniques, de nouveaux projets, d'un nouveau langage, de nouvelles manières de construire.

Le passé était regardé comme une possibilité d'apprentissage, mais aussi comme un laboratoire de transformation de la ville, un terrain d'apprentissage et de transformation pour rendre la ville plus signifiante, aujourd'hui et demain.

Il faut défendre la rénovation uniquement quand celle-ci sert à préserver la qualité du site ou son intérêt scientifique (ce principe a été d'application dans la plupart des guerres modernes qui délibérément ont cherché à épargner certains sites d'intérêt historique ou culturel).

Il est devenu incongru de parler d'architecture moderne en Italie, mais c'est également devenu difficile d'en parler à Barcelone, et aujourd'hui sans doute plus qu'il y a dix ans. Aujourd'hui, il est beaucoup plus facile de discuter avec les habitants de la qualité d'un immeuble de taille moyenne qu'il y a un demi-siècle. L'opposition générale à l'architecture nouvelle est renforcée par son impopularité auprès du grand public. Ceci renvoie au point suivant.

## Réalité / Simulation

L'architecture a de tout temps été l'art de la simulation et le travail de Baudrillard démontre que la simulation détermine en grande partie l'attitude de l'homme contemporain.

Difficile de comprendre une ville comme Las Vegas qui est une simulation totale. Il y a, aujourd'hui, des architectes qui essaient de contourner les problèmes. Ils s'échappent dans le virtuel et rien n'est plus facile, surtout grâce aux nouvelles technologies. Il est important d'ouvrir de nouvelles perspectives, mais l'innovation pour l'innovation n'apporte rien, surtout si l'on perd systématiquement de vue les vrais problèmes. À l'évidence, l'architecture contemporaine semble vouloir occulter les véritables problèmes, comme l'illustre la contradiction suivante.

## Superficialité / Complexité

Il s'agit ici de la tension entre paysage et complexité. La position des paysagistes d'aujourd'hui est aussi inacceptable qu'illogique. Elle ne tient pas compte de la complexité du territoire et des nouveaux paysages. Les paysagistes regardent la campagne comme un problème esthétique ou tout au plus comme une question de géométrie. L'architecture paysagiste contemporaine ne se soucie en rien de l'infrastructure, légitimant de la sorte des infrastructures routières mal finies et inadaptées. Autre exemple, les architectes actuels ne se soucient guère du réseau de navigation aérienne. Ils ne s'intéressent qu'au projet du lobby (vestibule) des aéroports.

Un bouleversement majeur dans les théories urbanistiques a pourtant été rendu possible grâce à la contribution d'architectes tels que Giorgio Martinelli, Palladio, Jefferson et Le Corbusier, qui ont développé en leur temps des infrastructures révolutionnaires.

Les nouveaux architectes, quant à eux, ne s'en préoccupent pas. Quant à la formation dans les écoles d'architecture, elle sensibilise à peine les étudiants aux défis majeurs qui se jouent dans les villes et à ce qui en résultera dans les dix prochaines années.

La liaison d'un centre ville à un autre se fera en deux heures ou plus rapidement encore, avec quelles conséquences? Peu leur chaut. Barcelone fait exception en échappant à cette mode. À Barcelone, la préoccupation majeure va à l'infrastructure (aéroport, passage des trains à grande vitesse, etc.), celle-ci est notre souci prioritaire bien loin des préoccupations des paysagistes. La décision très complexe de la localisation de l'aéroport, des chemins de fer ou des gares de trains à grande vitesse, par exemple, est bien plus essentielle que les préoccupations d'ordre purement architectural ou encore d'architecture paysagiste.

## Commodité / Droit

Il est très à la mode d'affirmer que la ville n'est contrôlée que par le marché même si à l'évidence, l'économie est le seul moyen de comprendre la transformation urbaine. Désormais le droit à chacun de disposer d'un logement social dépend du marché. Dans l'Europe des années 1920, le logement social était un des fers de lance des dirigeants socio-démocrates.

Le développement de nouveaux modèles d'aménagement d'habitat urbain dans des villes comme Amsterdam, Rotterdam, Stockholm et Vienne, par exemple, a provoqué la création de vastes quartiers, sous l'impulsion d'une nouvelle politique ambitieuse visant à construire plusieurs milliers de logements de ce type. Actuellement, il est devenu extrêmement difficile de garantir l'accès au logement social. Aussi la politique a-t-elle abandonné cette priorité au marché.

Il ne s'agit pas de s'en prendre au marché ni à la classe politique, mais d'analyser les faits. À Londres, il faudrait, pour bien faire, construire un million de logements sociaux. Dans le centre de Londres vivaient des travailleurs aussi irremplaçables que des *ambulanciers* ou des *taximen*. Il y a une telle densité d'habitat à Londres que ces travailleurs-clés ont choisi d'aller vivre en périphérie urbaine. On prévoit que ces personnes devront, à terme, aller s'installer à 20 km du centre-ville, en raison de la hausse des prix des logements, ce qui fera augmenter leur temps de navette moyen à plus de deux heures. Beaucoup risquent d'y renoncer.

Dès lors, on peut craindre que ces services ne soient plus assurés du tout dans le centre de Londres. C'est précisément pour éviter cela que la ville de Londres a développé un programme de logements sociaux à grande échelle. À Barcelone, on aimerait créer 700.000 logements sociaux. De la même manière, le maire de Moscou a reconnu que la construction de logements sociaux et la circulation automobile représentaient deux énormes problèmes pour sa ville.

Mais comment pouvons-nous aujourd'hui résoudre la problématique du logement social, de la communication et de la circulation sans la participation des pouvoirs publics? Est-ce que le marché peut continuer à agir comme il le fait, sans être contrôlé par les pouvoirs publics?

### Conceptualisation / Utilité

Aujourd'hui, nombreux sont ceux qui considèrent l'architecture comme un art conceptuel alors que l'architecture platonique, celle des bâtiments-icônes, a toujours été l'exception. Il s'agissait de bâtiments représentatifs: les cathédrales, les palais des princes, les musées, etc.. Aujourd'hui, la réalisation d'un immeuble représentatif, un immeuble-icône, constitue une véritable passion pour les jeunes architectes. Le conceptuel en soi n'est pas aberrant, mais il est inadéquat si on en vient à ne plus faire la différence entre architecture et sculpture. Si l'architecture se dénature en art conceptuel, où se situe encore l'utilité de l'architecture? Nous avons perdu la passion du programme, du fonctionnel de l'utile, du pratique. Il faut absolument envisager un néo-fonctionnalisme. Non pas pour copier le fonctionnalisme des années 40, mais afin de repenser l'utilitaire et d'aller à contre-courant d'un excès de conceptualisme.

### Spécificité / Générique

Ici se pose la problématique de la mondialisation, de la globalité par rapport au local. Aujourd'hui, dès que s'achève la réalisation d'un projet urbain dans une ville en Europe, on voit s'y installer aussitôt une entreprise internationale.

Combien d'immeubles aujourd'hui, ne sont-ils pas des copies conformes de ceux construits à Londres, New York ou Barcelone. Il y a quarante ans d'ici, ce problème était totalement inconnu. Nous produisons aujourd'hui des immeubles icônes comme on tire des photocopies. Ce « Mac-Donaldisme », sans esprit, s'observe dans toutes les grandes villes européennes. Si ce problème est générique, les réponses doivent nécessairement présenter un caractère spécifique. C'est l'une des raisons pour lesquelles les urbanistes d'aujourd'hui se montrent de plus en plus critiques à l'égard de l'architecture contemporaine.

### Régulation / Arbitraire

Que ce soit à Barcelone, à Bruxelles ou à Rotterdam, les directives en matière de construction sont partout les mêmes, sans doute en réaction à la « révolution » induite par le jeu d'une dynamique commune (mondialisation, Communauté européenne, etc.). En soi, ça n'est pas une mauvaise chose. Au regard des apories, il faut cependant mettre en garde contre les dangers des réactions excessives. La mode des restaurations n'est en soi pas une mauvaise chose, mais l'excès de restauration l'est beaucoup moins.

De même, la simulation et la régulation ne sont pas en soi à proscrire, mais bien l'excès de simulation et de régulation.

Conséquence du système supranational: le développement d'une réglementation pléthorique, véritable hyper-régulation imposée par les directives européennes qui sape les possibilités d'interventions personnelles et créatives. Quelles sont encore les marges d'intervention des architectes? Un bon architecte doit pouvoir jouir d'une certaine liberté aujourd'hui très compromise. Les possibilités d'arbitrage sont rendues caduques.

Il est important de laisser libre cours à l'imagination et à la créativité, ce qui devient quasiment impossible, sauf pour la production d'immeubles icônes. Le parallélisme avec l'exemple historique de la création de la Ville de Corinthe est frappant. Il y a 3.000 ans, la décision de créer une nouvelle capitale corinthienne, s'est faite à partir d'un modèle inspiré de la sculpture funéraire d'une jeune femme. À cette époque, les architectes étaient limités et entravés par l'arbitraire d'un modèle sculptural.

L'architecte est aujourd'hui privé de sa liberté de créateur, une dimension qui est pourtant essentielle à toute conception originale et efficace.



L'excès de réglementation peut se révéler le pire des remèdes pour résoudre des problèmes génériques parce qu'elle limite la possibilité d'auto réalisation. Ici réside selon moi le principal frein à la découverte de réponses urbanistiques et architecturales originales face aux défis engendrés par les mutations de la culture urbaine.

## L'échelle des villes européennes

Après ces sept paradoxes, qui renvoient aux problèmes les plus complexes de la culture urbaine, il convient de revenir à la problématique de l'échelle des villes, notamment en Europe où il est difficile de déterminer quelle échelle est la plus adaptée aux interventions urbanistiques. L'échelle de nos villes doit être revue par rapport au nouveau discours métropolitain.

Dans le cas de Barcelone, il est impossible de comprendre le projet de transformation de la ville sans se référer aux diverses échelles d'interventions : petites « interventions d'acupuncture » dans les années 80 pour préparer les Jeux olympiques, avec ouverture de chantiers restreints, à moindre coût, mais qui se sont toutefois avérées extrêmement bénéfiques pour les habitants. À l'opposé, on pointera les dernières interventions visant la conversion à grande échelle d'une Barcelone industrielle en ville néo-tertiaire.

Le modèle adopté par Barcelone donne la priorité à l'infrastructure et aux espaces publics au détriment de l'architecture et du bâti. L'architecture devra s'y conformer après coup.

D'abord et par priorité, il a fallu s'attaquer aux travaux d'infrastructure et soigner tout particulièrement les espaces publics. Ceci est d'application partout en Europe, parce que les espaces publics sont la travée de la ville, (une différence essentielle avec les États-Unis). En Europe, les espaces publics avaient déjà pris toute leur importance au cours de l'ère industrielle.

Mais cela ne s'est pas vraiment fait ressentir, le modernisme, à commencer par Le Corbusier, ayant fait très peu de cas des espaces publics. Nous voulons aujourd'hui réparer la ville, en créant de nouveaux espaces publics. La notion d'espace public s'est profondément modifiée : il ne se décrit plus comme un théâtre, mais plutôt comme un espace multimédia, caractérisé par l'omniprésence des nouvelles technologies.

Les territoires sont devenus isotropes : chaque programme est devenu possible partout ce qui gomme l'importante question du zonage et parasite toute discussion sur les perspectives et les programmes.

C'est ici que se situe la principale difficulté des urbanistes et des architectes depuis que pour le marché, pour l'économie et les technologies, pratiquement tout a l'air d'être devenu possible.

Les architectes et les urbanistes doivent résister à la tentation de faire tout et n'importe quoi, n'importe où ce qui rend tout effort de planification inefficace, voire impossible. Nos villes européennes ne doivent pas s'étendre, elles doivent se transformer, ce qui n'est possible que si on élabore des projets et des plans. À Barcelone, cela fait 27 ans qu'il n'y a plus eu aucune planification globale. Nous avons pourtant réussi à développer la ville au moyen de différentes échelles de projets et nous avons su adapter notre territoire au paysage. Il n'est pas possible de vérifier la qualité au moyen de plans. En urbanisme contemporain, les résultats doivent être directement mesurés en fonction de la qualité des projets. En Europe, on n'a vraiment pas intérêt à développer les villes en étendue. Surtout, il faut les transformer par le biais d'un projet et non d'un plan.

Le président Joachim Declerck remercie Josep Acebillo et estime que beaucoup de points soulevés peuvent être appliqués au contexte bruxellois. Il rappelle que :

**Le groupe de travail est invité à mener une réflexion sur les points suivants :**

- À partir du contexte politique de la Ville (Barcelone en l'occurrence), quelles sont les conditions minimales pour assurer la qualité urbaine ?
- Comment concilier garantie de qualité et grands projets urbains publics et privés ?
- Comment créer un projet cohérent en fonction d'un objectif partagé par les partenaires et l'ensemble des métiers ?
- Quelles sont les conditions nécessaires pour assurer une qualité urbaine ?
- Savoir évaluer les avantages et les inconvénients de modèles d'urbanisation et les adapter au contexte local.

Avant de céder la parole au groupe de travail, le président demande à l'orateur quelques éclaircissements quant à l'insertion graduelle de projets à petite échelle dans des projets à plus grande échelle et il aimerait savoir comment ces derniers sont structurés. S'il n'y a plus d'urbanisme à proprement parler mais seulement des projets architecturaux de grande envergure, que distingue-t-on entre les deux ? Comment s'est opérée cette évolution ?

Josep Acebillo précise que les premiers projets ont débuté à Barcelone à partir de 1980. Vingt-sept ans après, les différences entre les échelles sautent aux yeux. Il confirme dans sa réponse qu'il est tout à fait possible de mener une politique audacieuse et de grande envergure uniquement à partir de petits projets.

La métaphore de l'acupuncture urbaine se prête à merveille au modèle de Barcelone, grâce à l'extrême précision de la localisation des mini-interventions. Cette méthode peu coûteuse et rapidement mise en œuvre évite de commettre de lourdes erreurs.

De plus, cette approche est plus facile à faire passer auprès de la population dans la mesure où celle-ci comprend le bien fondé de ce type d'interventions « chirurgicales ». D'un point de vue politique, l'acupuncture urbaine ne présente que des avantages. À Barcelone, on a créé de cette manière 145 espaces publics en sept ans à peine. Au terme de cette période, nous avons constaté avec fierté que nous avons radicalement transformé la ville. La population en était très satisfaite, mais Barcelone demeurerait néanmoins une très vieille dame. Il était par conséquent indispensable d'adopter une plus grande échelle d'intervention pour réussir à transformer radicalement son infrastructure suite à la disparition progressive de ses industries.

Pour rendre possible ce passage à l'échelle supérieure, Barcelone a pris l'initiative d'organiser les Jeux olympiques de 1992. Pareilles interventions, à grande échelle, comportent beaucoup de risques. D'abord parce qu'elles sont très onéreuses, ensuite parce qu'elles génèrent de l'inconfort pour tout le monde et en particulier pour les habitants ce qui peut se révéler extrêmement délicat.

C'est pourquoi il est plus facile pour les villes de pouvoir associer ce type de transformation au lancement d'une nouvelle mesure politique en l'occurrence la décision politique d'organiser le J.O.

Si l'on veut bien se placer dans le cadre de la course à l'émulation avec d'autres villes, il vaut mieux aujourd'hui éviter cette succession de petites interventions et combiner plutôt petites et grandes échelles d'intervention. Certes il est important d'améliorer le confort des habitants, mais plus essentiel encore est de réformer l'économie de nos villes pour offrir à nos enfants des perspectives d'emploi en dehors des industries condamnées à disparaître totalement du paysage urbain dans les dix ans. Bruxelles sera une ville tertiaire ou Bruxelles ne survivra pas. Sa fonction de capitale facilitera cette mutation, mais il n'est pas certain qu'elle y suffise. L'émulation entre les villes peut être comparée à un Grand Prix de Formule 1. Si une ville n'occupe pas la « pole position », il lui est pratiquement impossible de gagner la course.

Comment les villes doivent-elles agir et réagir pour décrocher cette place tellement convoitée dans l'Europe d'aujourd'hui ? Par un mixte de projets d'acupuncture urbaine et de projets structurels plus audacieux. Cela peut paraître très contradictoire, mais les deux niveaux d'interventions sont essentiels.

La possibilité de concevoir des infrastructures et des espaces publics fonctionnant bien dans un réseau polycentrique urbain (ex. le réseau des huit aires urbaines en Belgique) reste une question ouverte en rapport avec le modèle néo-métropolitain. Il s'agit pourtant d'une question clé.

En Asie, on ne connaît pas ce type de problèmes, parce que les projets sont mis en œuvre promptement, sans être perturbés par des problèmes de délocalisation industrielle. Les villes asiatiques accueillent précisément les activités qui ne peuvent plus être maintenues en Europe en raison des coûts de main-d'œuvre élevés et des normes environnementales. À côté d'une industrie en pleine expansion se développe le secteur de l'économie tertiaire. Bolly-Wood est devenue beaucoup plus importante qu'Hollywood et l'Inde occupe une position bien plus enviable que les États-Unis pour la production informatique.

À Singapour, de nouveaux centres d'affaires sortent de terre et 54 tours se dresseront bientôt en plein centre ville. Cela pose divers problèmes, notamment celui du maintien du contrôle du trafic maritime et de sa maîtrise par les autorités urbaines. Singapour rêve de devenir la prochaine plateforme financière mondiale en évinçant Zurich. C'est précisément ce genre de raisonnement qui induit une stratégie de développement. Il ne s'agit bien sûr pas de demander à l'Europe de déployer des politiques de ce type. Mais par son absence de stratégie à l'échelle métropolitaine, elle se situe à l'autre extrême ce qui constitue un réel danger. Il n'est pas tolérable que la culture du développement stratégique disparaisse en Europe au profit d'une architecture purement formelle.

*N'y a-t-il donc rien en dehors de l'infrastructure et de l'architecture ?*

Pour l'architecte, l'architecture est la base mais pour lui comme pour l'urbaniste, l'infrastructure ne saurait en aucun cas être négligée. Le campus universitaire de Virginie (États-Unis) réalisé par Thomas Jefferson est un des campus les mieux réussis. Il me paraît très instructif d'en faire l'analyse en relation avec les recommandations de Jefferson pour l'organisation des systèmes urbains aux États-Unis.

Les bâtiments de Palladio sont émouvants à visiter, mais il est beaucoup plus intéressant de se pencher sur la manière dont Palladio a dessiné le paysage Veneto, non pas d'un point de vue purement esthétique, mais plutôt de la façon dont il fonctionne aujourd'hui encore dans l'une des régions les plus prospères d'Europe. Cette prospérité est due en partie à la profondeur et à la pertinence du concept de l'infrastructure. Il s'agit précisément là d'un de nos postulats de départ à Barcelone : onze pour cent seulement du budget des opérations de 1992 ont été consacrés aux installations olympiques ; plus de soixante pour cent de celui-ci ont été consacrés à l'infrastructure et vingt-six pour cent à la rationalisation de l'infrastructure. La ville qui se voudra gagnante à l'avenir en Europe devra tenir compte de telles considérations.

*Une participante estime que le bien-être des citoyens ne dépend pas uniquement de l'infrastructure. Il est aussi lié à l'emploi, à l'environnement, etc.. Elle veut savoir quelle est la place de l'habitant dans les villes européennes et demande s'il existe des dispositifs de participation citoyenne à Barcelone ?*

Josep Acebillo répond que l'infrastructure d'une ville ne se limite pas à un ensemble de ponts et de viaducs, mais concerne principalement l'espace public. L'infrastructure n'est pas la panacée des ingénieurs. Contrairement aux attentes générales, en sa qualité de directeur des projets olympiques, son souci premier n'était pas la réalisation de bâtiments splendides comme le stade ou la piscine. Il lui a semblé préférable, au contraire, de travailler sur l'infrastructure, notamment sur le ring de 35 km qui ceinture la ville. La majorité des architectes de la ville n'ont pas compris cette position.

Il propose par conséquent de réformer la programmation de l'infrastructure urbaine en tenant compte des nouvelles possibilités dans le domaine énergétique (environnement) ou le TGV.

Il se montre très critique à l'égard de ceux qui font peu de cas des gens : « la ville ce sont d'abord les citoyens ». Les architectes rencontrent des difficultés à se positionner par rapport à la place de l'habitant dans la ville. En effet, quand des discussions de caractère stratégique sont organisées, les architectes ne sont jamais invités. Ils ne sont conviés que pour parler de questions formelles et de contradictions insolubles. Il n'est plus permis aux architectes d'aujourd'hui de discuter en face à face avec les commanditaires de la mise en œuvre d'un projet comme pouvaient le faire Michel-Ange et le Pape Jules II. Ce qui intéresse Josep Acebillo en premier, c'est le métabolisme de la ville. Il voudrait qu'on discute de la ville comme d'un système ouvert et qu'on invente une méthode pour convaincre les décideurs de parler de la ville avec l'ensemble de ses acteurs et protagonistes.

*En réaction à la remarque de Josep Acebillo selon laquelle les architectes ne sont plus capables de faire face à un système ouvert, Joachim Decléck fait le lien avec l'allocution de Pascal Roggero, qui lui décrit la ville à grande échelle comme un système ouvert. Le président demande à l'orateur de préciser sa pensée lorsqu'il qualifie de complexe la prise de décision de ces systèmes qui nécessitent néanmoins une prise de décision des décideurs. Autrement dit complexe ou pas, il importe de trancher, de décider.*

Josep Acebillo rappelle les trois paramètres d'un système ouvert, à savoir :

*La Stabilité* : « je recommande à l'architecte de dessiner des éléments faibles et non forts » (Richard Senneth) ; une ville avec un haut degré de stabilité n'est pas d'une grande flexibilité.

*La Réversibilité* : pourquoi pensez-vous que les Clinton aient établi leurs bureaux à Harlem, demande-t-il ? Parce qu'ils aiment les noirs ou parce qu'ils savent que Harlem deviendra le nouveau Manhattan ? Autre exemple : A New York, il y a quelques années, le district le plus important était Soho, puis Little Italy, puis Mild Town, puis Silicon, enfin Chelsea. Réintroduire la spontanéité n'est possible que si la ville est réversible.

*La Fluctuation* : les fluctuations dans les villes sont provoquées par la mobilité.

*Un intervenant rebondit en mettant en avant la tension qui existe entre ceux qui se soucient de l'opinion du citoyen ordinaire sur la ville et les experts plus préoccupés par les aspects techniques. Il aimerait savoir s'il s'agit d'une fausse opposition et s'il existe une stratégie pour gérer ce dilemme.*

Pour Josep Acebillo, cette bipolarité est typique du modèle bruxellois. Bruxelles est constamment coincée dans ce type de dilemme. À Barcelone, les Jeux olympiques ont renforcé la ville en la transformant et l'ensemble des citoyens en ont bénéficié. Il s'agit d'une sorte d'exception qui confirme la règle. Il n'est pas évident que ce succès soit dû à la capacité des décideurs de faire le lien entre l'aspect économique et celui de la citoyenneté participative. Acebillo est tenté d'attribuer le succès de cette vaste entreprise à l'enthousiasme particulier des Catalans pour leur ville.

En même temps, une discussion sur la seule base de l'utilité citoyenne du projet ne saurait être prise au sérieux, en raison de la mondialisation.

Bien sûr, la question de la participation doit être posée. Bruxelles devrait être un paradis supra national mais c'est loin d'être le cas. Bruxelles est une ville mystérieuse, incompréhensible. Pourquoi, par exemple, l'immobilier y est-il si bon marché ? C'est confus et difficile à comprendre. Ce qui est clair, c'est que « ce sont les citoyens qui font la ville » (Shakespeare). Quelle est l'âme de la ville nommée Bruxelles ? Comment les architectes bruxellois s'adaptent-ils aux défis de la mondialisation ? Comment incorporent-ils les différentes générations qui s'y succèdent ? Autant de questions qui attendent réponse. Les citoyens sont inquiets, surtout ceux qui ont perdu leur emploi.

Il est difficile de trouver des aspects ou des modèles communs entre Barcelone et Bruxelles. C'est pourquoi le mot « mystère » paraît le plus à propos pour évoquer cette ville. De par la non-réversibilité des décisions et l'impossibilité de prédire ce qui s'y passera son avenir est hypothéqué. Difficile, dans de telles conditions, de rester optimiste. Nous sommes néanmoins confrontés à des questions nouvelles : la densité, la formation de *clusters*, etc.. Il faut aborder chacun de ces problèmes, notamment celui de la densité à Bruxelles.

Après la pause, le président suggère d'aborder les thèmes spécifiques de Bruxelles en rapport avec le contexte institutionnel dans lequel Barcelone a démarré sa réforme. Ce faisant, nous pourrions examiner quelles institutions sont nécessaires pour gérer et diriger la ville, compte tenu des principes urbanistiques et architecturaux d'aménagement de la ville.

*Le président du groupe de travail souhaite connaître la position institutionnelle spécifique de Barcelona Regionál en tant qu'agence de développement. De quelle autonomie relative dispose-t-elle pour développer ses politiques, ses idées et ses projets.*

Pour comprendre Barcelona Regionál, Josep Acebillo revient sur le contexte institutionnel particulièrement complexe de sa région. Depuis 1000 ans, la Catalogne se perd dans des discussions à propos de sa relation avec Madrid. Elle suit donc avec intérêt l'évolution des questions belges, assez comparables à celles auxquelles les Catalans sont confrontés.

Dans les années 1980, après la mort de Franco, des fenêtres se sont ouvertes dans toute l'Espagne, surtout dans les grandes villes. La Catalogne avait des attentes spécifiques en matière de démocratie. Il redevenait possible de parler catalan, ce qui était interdit sous Franco. C'est dans ce contexte que le travail de rénovation urbaine de la municipalité de Barcelone a été entamé. La ville manquait d'expérience en matière d'urbanisme.

C'est le maire qui porte toute la responsabilité des projets, mais son horizon de temps ne dépasse guère une ou deux législatures, la plupart des projets ne pouvant pas être réalisés dans un délai de 3, 4 ou 5 ans. Toutefois en 27 ans, Barcelone a eu la chance de ne connaître que 3 maires : un pendant 2 ans, un pendant 15 ans et un autre pendant 10 ans. Cette continuité politique a favorisé la durabilité des projets : seuls deux ou trois projets réalisés ont dû être démantelés après cette période.

Personne ne croyait au plan directeur des années 70 (1974). C'est donc après une crise aiguë que le nouveau plan des années 80 a été pensé et mis en chantier. Il se basait sur une culture novatrice de projet de ville et la nécessité de cultiver un design caractéristique de Barcelone, la précision et la transformation face à l'ancienne culture.

La ville de Barcelone n'a pas été transformée en une étape. Les changements se sont effectués en sept ou huit épisodes. Au début, le travail s'articulait autour de mini-projets : rénovation de places, de parcs de quartiers, etc.. Nous avons entrepris ensuite de plus grands projets de chantiers en définissant quatre zones de développement, liées à l'infrastructure de la nouvelle ceinture, en se référant au seul projet qui avait été développé dans la zone métropolitaine en 1975, et qui avait créé une véritable opportunité pour construire une nouvelle structure métropolitaine.

Il n'a pas été possible de mettre d'emblée en place une véritable structure métropolitaine, le gouvernement de la Generalitat de Catalogne s'y opposant fermement par crainte du «métropolitanisme» caractéristique des années 70. Le président de la zone métropolitaine avait plus de pouvoir que le président de la Generalitat de Catalogne, ce dernier a donc dissout la zone métropolitaine. Il est frappant que cette mesure ait été prise au moment où Margaret Thatcher a démantelé de son côté le Great London Council de Londres.

Comment mettre en œuvre des projets et des infrastructures dépassant l'échelle locale, sans structure métropolitaine ? À Barcelone, les Jeux olympiques de 1992 ont permis de surmonter ce problème en réunissant tous les acteurs concernés autour de la table (municipalité, gouvernement régional, gouvernement de Madrid et gouvernement national). Les Jeux ont été l'occasion de rebaptiser les projets urbains existants en «projets olym-

piques». Les quatre zones à développer, reliées par une autoroute olympique, permettaient d'établir une liaison avec la mer en créant un port olympique. La question la plus importante était la transformation des anciennes zones industrielles en nouvelles installations de loisirs destinées aux citoyens et situées en bord de mer. Avant les jeux olympiques, il n'était pas possible d'atteindre Barcelone par la mer. L'objectif était d'offrir des facilités aux citoyens. Grâce aux Jeux olympiques, on a pu pallier à l'absence d'une zone métropolitaine. Une infrastructure technique a également vu le jour sous le nom de JO Holding. Les Jeux olympiques ont eu des retombées très positives pour l'Espagne et la Catalogne.

Pour ne pas que s'estompe la collaboration entre les partenaires après les Jeux olympiques, de nouveaux chantiers ont été ouverts pour poursuivre dans la bonne voie. Acceptant le risque de perdre le pouvoir acquis, un ministre du Gouvernement Central et son collègue du gouvernement de la Generalitat de Catalogne, ont été conviés pour discuter de la création d'une infrastructure importante pour les citoyens : la création d'un aéroport. Le maire avait accepté le projet de l'aéroport, sans avoir aucune compétence pour le réaliser.

Très vite, la nécessité de créer une agence ou un bureau d'études pour défendre les idées et les projets d'échelle métropolitaine s'est révélée indispensable. Ainsi est née Barcelona Regional, une agence publique qui compte des représentants du port, de l'aéroport et de l'agence de transport public. Elle est présidée par le maire de Barcelone. La ville ne contrôle que 17% de la structure. L'agence constitue donc une association entre l'Etat, le gouvernement régional et le gouvernement local. Les partenaires ont une responsabilité publique même s'ils ne relèvent pas tous des autorités publiques au sens strict. Barcelona Regional travaille uniquement au service des organismes qui la composent, à la mise en œuvre de nouvelles propositions pour l'aéroport, le train

à grande vitesse, la localisation des nouvelles gares, la transformation des zones industrielles en zone tertiaires, etc..

Barcelona Regional n'a pas de pouvoir décisionnel. Elle dispose d'un degré d'autonomie limité et rencontre, à ce titre, des difficultés à affirmer son leadership. Elle adopte des positions très pragmatiques et propose des solutions techniques en support aux discussions car c'est au pouvoir politique que revient la décision.

Barcelona Regional n'est toujours pas reconnue par le gouvernement régional et a récemment gagné cinq procès intentés contre elle. Elle a dû plaider sa cause devant la Cour européenne de Justice pour éviter son démantèlement. Les relations se sont améliorées dernièrement. Barcelona Regional n'entre pas en concurrence avec les modèles existants. Elle n'est pas non plus dans un rapport d'opposition avec le gouvernement central ou régional. Sa légitimité se fonde sur le contexte urbain actuel et son option de travailler conformément au modèle néo-métropolitain.

*Comment les structures politiques devraient évoluer en fonction des changements d'échelle indispensables dans les villes européennes ?*

Problème délicat mais essentiel. Le danger qui menace c'est que les questions d'avenir soient désormais prises en charge uniquement par le privé, la politique n'étant pas prête à faire face à ce genre de défis. Les villes asiatiques telles que Séoul, Singapour, Taïwan réagissent de manière nettement plus efficace et plus rapide à ces défis que les villes européennes. En Europe, on affrontera cette responsabilité en développant un nouveau modèle urbain. L'agence de développement de Londres, par exemple, se charge de développer l'Est londonien, qui pose beaucoup de problèmes. Comme à Barcelone, il a été décidé de localiser les Jeux olympiques en un endroit critique. Cette discussion dépasse toutefois le contexte

des Jeux olympiques : comment les décideurs politiques vont-ils se conformer aux nouveaux modèles urbains ? Comment concrétiser un nouveau modèle urbain de Bruxelles pour les 25 ans à venir ? Il est indispensable d'introduire un nouveau plan stratégique pour Bruxelles parce que les programmes y sont encore très liés à l'ère industrielle. Il faut inventer une nouvelle forme de concentration urbaine. Que fait-on des institutions européennes ? Comment réagirait-on à la réalisation d'un corridor avec Paris par exemple ? Tout plan stratégique doit se focaliser d'abord sur les infrastructures et l'espace public.

*Un intervenant souhaite réagir sur la position de la Commission européenne car il lui semble que Bruxelles n'a pas de projet pour la capitale de l'union européenne. Il fait référence à la récente Charte de Leipzig qui a mis en avant l'absence de modèles à proprement parler ainsi que le manque de coopération intergouvernementale. La conclusion de l'intervenant étant qu'il faut réfléchir sur les outils plutôt que sur les modèles qui ne mènent nulle part.*

Josep Acebillo s'inscrit en faux par rapport à cela. Selon lui, il a toujours existé un modèle urbain européen. Il s'agit désormais de construire un néo-métropolitanisme basé sur les nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC). En Catalogne, on se méfie du niveau national. L'Europe des régions, face à l'Europe des nations, est un débat brûlant. Mais, qu'en est-il de l'Europe des régions métropolitaines ? Aujourd'hui, la concurrence fait rage entre grandes villes. C'est une des conséquences de la mondialisation. Un système métropolitain fort permettrait de réagir face aux Etats-Unis. Il est nécessaire de revenir à des idéo-logies (une logique des idées, un paradigme), sous peine de ne plus pouvoir contrôler les villes aujourd'hui (comme cela a été le cas lors des émeutes en France).

Le néo-métropolitanisme est le seul moyen de créer un climat de coopération en Europe.

## Conclusions de l'atelier 2

### La discrimination territoriale

---

Joachim Declerck ouvre la séance : l'ambition de cet atelier était de débattre des ripostes à la discrimination territoriale (les différences d'évolution entre les diverses zones d'une ville). Comment recueillir l'information et la compléter selon la méthode du professeur Philippe Herbaux était l'objet du premier groupe de travail. Un second sous-groupe de travail dirigé par le professeur Hendriks a porté son attention sur le contexte démocratique et les différentes formes de démocraties qui conditionnent les projets urbains. Le troisième GT avec le professeur Acebillo s'est penché sur les impacts des projets urbains sur les municipalités.

---

#### **Intelligence territoriale, pour un territoire apprenant**

##### **Présentation des travaux du groupe de travail 2.1 par Michaël Van Cutsem**

Rude tâche que de résumer un débat de 2h30 en 5 minutes. L'exposé de Philippe Herbaux nous a proposé le concept d'intelligence territoriale comme un facteur de compétitivité entre régions en Europe, qui entre dans une dynamique d'intelligence territoriale, maîtrise les flux d'information ; qui se lance dans une dynamique de traitement collectif de l'information, organise une confrontation d'interprétations des diverses données, signaux et informations (confrontation à plusieurs niveaux, impliquant les citoyens, les acteurs de terrain) et confronte également les données recueillies à la mémoire locale.

L'intelligence territoriale a aussi pour avantage de réduire les incertitudes car elle permet d'anticiper et d'être

proactif par rapport au futur dans une démarche de prospective et de réflexion à long terme.

Le groupe a ensuite abordé le cas spécifique de Bruxelles et a passé en revue les atouts mais aussi les faiblesses de Bruxelles pour se lancer dans une dynamique d'intelligence territoriale. Bruxelles constitue une communauté naturelle d'intérêt de par sa frontière, de par ses limitations. Ceci constitue en soi un enjeu. C'est précisément parce que son territoire est limité que l'intelligence territoriale peut y être envisagée comme une opportunité.

Le monitoring des quartiers constitue déjà un atout (complémentaire à l'intelligence territoriale) qui donne un avantage à Bruxelles par rapport à d'autres régions grâce à une dynamique d'approche par quartiers. Il s'agit bien là d'une dynamique infra communale, qui va enquêter dans les quartiers, dans les bassins de vie, pour découvrir comment les gens vivent. Bruxelles s'est familiarisée avec les pratiques participatives. Monsieur Herbaux envisage l'intelligence territoriale comme un

outil facilitant la collecte et le partage d'informations originaires du terrain. Bruxelles dispose d'un réseau d'acteurs qui ne sont pas reliés à un réseau commun, mais qui pourraient utilement mutualiser leurs données, les diffuser, les partager. Bruxelles avec ses quatre universités, dispose d'une expertise scientifique mobilisable pour alimenter un système d'intelligence territoriale. Il existe des dynamiques de projets ponctuels au sein des institutions, des associations susceptibles de valoriser l'attitude proactive, partant, l'intelligence territoriale.

Le groupe de travail s'est également intéressé à un outil plus contraignant : la « directive Inspire » de la Commission européenne qui pourrait constituer une opportunité si Bruxelles s'en emparait pour entrer dans une dynamique d'intelligence territoriale.

Le professeur Herbaux a insisté sur la mutualisation des informations et la nécessité d'adopter une approche collective relativement aux signaux observés. C'est un enjeu pour Bruxelles, tant au niveau des acteurs (encore dis-

persés sur différents niveaux et agissant à différentes échelles), qu'au niveau des citoyens parce qu'il n'y a pas une réalité sociale unique à Bruxelles, il y en a plusieurs, ce qui est difficile à intégrer dans l'intelligence territoriale.

Autre enjeu : la communication et l'appropriation des informations, notamment au niveau du monitoring des quartiers. Un dilemme : faut-il les diffuser ? Dans une logique d'intelligence territoriale, l'information est partagée, mutualisée, alimente le débat et doit donc être de préférence diffusée en toute transparence pour infléchir les décisions politiques. Ceci est un vrai enjeu pour Bruxelles. D'aucuns ont évoqué les craintes que libéraliser l'information peut donner de la légitimité à d'autres acteurs que les décideurs légitimes.

Enjeu majeur : la fracture sociale numérique. Tout l'intérêt de l'intelligence territoriale réside dans le partage de l'information notamment via les technologies de l'information et de la communication telles que le Web 2.0, l'échange de données entre utilisateurs, la construction commune par des internautes d'une base de données. Outil fascinant, mais est-il applicable tel quel à Bruxelles sachant que tout le monde n'a pas accès à l'informatique, les niveaux de compétence, les niveaux culturels y faisant parfois obstacle.

Il existe d'autres outils que l'informatique pour lancer des dynamiques d'intelligence territoriale, mais ils nécessitent une pédagogie, de l'action, et impliquent de travailler avec les groupes sociaux.

Le quatrième enjeu concerne le coût non négligeable de la mise en place d'une démarche d'intelligence territoriale.

Autre enjeu important, celui de la masse critique. Il faut combiner expérience, expertise scientifique et apport citoyen, avec ce que les gens peuvent fournir comme

données « chaudes » originaires du terrain par rapport aux données « froides » des experts scientifiques. La participation n'a de sens que si elle est suffisamment représentative numériquement.

Ultime enjeu et enjeu majeur, celui de convaincre le mandataire politique élu de l'utilité d'un système d'information plus intelligent que ceux dont on dispose actuellement. Il s'agit d'un facteur de compétitivité qui n'est pas facile à vendre à l'élu, d'autant qu'il a un coût humain et financier.

Il y a quelque difficulté à convaincre des élus qui prennent leurs décisions politiques dans un horizon court, rarement inspiré par une vision sur le long terme. Réfléchir en termes d'intelligence territoriale, avec des signaux faibles permettant d'anticiper les ruptures, n'est pas rentable immédiatement mais seulement à long terme. C'est investir maintenant pour avoir des résultats dans 5, 10, 15 ans. On a évoqué en groupe de travail des décisions prises, il y a 30 ans et dont on cueille les fruits maintenant, certains sont amers, d'autres plus doux.

Pour ce qui touche aux modalités opérationnelles de mise en place : faut-il réfléchir de manière globale ou locale ? Une série d'expériences proposées par Philippe Herbaux démontrent qu'il est intéressant de partir d'un objet de caractère purement particulier tel que la présence de vendeurs de fruits dans une ville (question environnementale) ou aborder les choses de manière plus systémique, plus globale. Bruxelles est un excellent cas d'école pour appliquer une approche plus globale en matière d'intelligence territoriale avec ses nombreuses opportunités, ses enjeux et en tout cas, l'avantage du consensus permettant de progresser dans la lutte contre la fracture sociale numérique.

Comme le dit monsieur Herbaux : « L'intelligence territoriale ne pourra pas tout résoudre »



# Conclusions / recommandations GT 2.1

## L'intelligence territoriale?

- Facteur de compétitivité entre les régions européennes.
- Maîtrise des flux de l'information.
- Traitement collectif.
- Confrontation de la donnée à la mémoire locale.
- Réduction des incertitudes.
- Anticipation et pro-activité.

## Opportunités pour Bruxelles

- Communauté « naturelle » d'intérêts (enjeu global).
- Monitoring des quartiers.
- Pratiques participatives.
- Nombreux acteurs.
- Capacité scientifique mobilisable.
- Dynamiques et projets ponctuels.
- Directive UE « Inspire ».

## Enjeux à surmonter

- Mutualisation acteurs / citoyens.
- Communication / appropriation.
- Fractures (sociale, numérique).
- Masse critique / coût.
- Pédagogie de l' élu.
- Crédibilité du long terme.
- Paradoxe du local / global.

« L'intelligence territoriale est un outil pertinent de gouvernance ! » (Ph. Herbaux).

## Entre démocratie et maîtrise des politiques : le management dans les régions métropolitaines

### Présentation des travaux du groupe de travail 2.2 par Bruno Vinikas

Il n'est pas inutile de reproduire le schéma typologique des différentes formes de démocratie esquissé par le professeur Hendriks qui a donné lieu à deux heures de discussions et de commentaires. Ce schéma typologique a permis de situer les quatre formes fondamentales de démocratie en les nuanciant finement, grâce à l'usage d'une matrice d'analyse.

Deux types idéaux de démocraties s'opposent. Celui de la démocratie indirecte ou représentative et celui de la démocratie directe. Chacun de ces types se décline selon des modes agrégatifs ou majoritaires et des modes intégratifs ou non-majoritaires.

En démocratie majoritaire indirecte, on élit des représentants selon la règle de la majorité (50+1) qui s'impose sous forme de démocratie pendulaire (pendulaire parce que le pendule peut osciller en un seul scrutin, comme ce fut le cas en Grande-Bretagne d'une majorité conservatrice à un raz-de-marée travailliste).

Dans d'autres pays, on pratique une démocratie par consensus où il faut coaliser plus que 50% des élus pour obtenir une majorité. Conséquence : dans un état fédéral régionalisé comme la Belgique on obtient des majorités différentes aux niveaux régionaux et fédéral ce qui explique en partie la difficulté rencontrée pour former une majorité gouvernementale au niveau fédéral.

On distingue deux formes de démocratie directe : celle de la démocratie plébiscitaire qui fonctionne par consultation directe des citoyens comme par exemple dans les cantons suisses et la démocratie de participation suivant différentes modalités.

Chacune de ces quatre formes présente des avantages et des inconvénients : les décisions se prennent plus rapidement en démocratie pendulaire, mais une fois prises leurs conséquences, n'ayant pas eu le temps d'être amendées, peuvent jouer à contresens de l'efficacité ; Tandis qu'en démocratie par consensus le système de prise de décision est beaucoup plus lent mais ses effets sont sensiblement plus pérennes.

Le débat qui a suivi peut être résumé en 10 points.

Pour le professeur Hendriks qui a ouvert les débats, « la Belgique et la Région bruxelloise se caractérisent au départ par une forme de démocratie qui relève principalement de la démocratie par consensus. »

Il est apparu dans la discussion que la plupart des participants souhaitaient plus de participation, personne ne plaidant pour l'instauration de formes plus dures de démocratie pendulaire et surtout pas de démocratie plébiscitaire. Les discussions ont tourné principalement autour de la participation.

En pratique, la participation se réduit à des questions très locales sous forme de participations le plus souvent instituées (comité de participation, enquêtes publiques, à un niveau local).

Il y a problème quand ce type de participation doit aboutir à des décisions (absence de décisions dans certains cas). Des difficultés surgissent quand les décisions doivent être prises à un niveau supérieur, en l'occurrence celui de la Région. Songeons à la très délicate élaboration des expropriations nécessaires pour la réalisation d'un RER à Bruxelles.

Assurément la participation est une excellente méthode mais les citoyens sont-ils armés pour participer ? L'ensemble des participants ont préconisé une meilleure participation assortie, le cas échéant, d'une formation citoyenne. Mais comment y parvenir concrètement ?

Parmi les pistes proposées pour favoriser une meilleure participation, on a cité les associations avec la société civile.

Les associations sont assurément porteuses de cette participation mais quid des partis politiques ? Ne sont-ils pas eux aussi des canaux de participation ? Le groupe de travail a constaté un désaveu certain du politique.

Quant au rôle du tissu associatif, les points de vue étaient partagés. Le professeur Hendriks, partant de son expérience néerlandaise, constate une régression de la vie associative tandis que les participants étaient d'un avis opposé, estimant qu'elle a tendance à se renforcer à Bruxelles.

En approfondissant, on en vient à parler de régression sélective, pour désigner certaines formes de vies associatives.

Il s'agit en fait d'un processus de restructuration comme l'a indiqué le professeur Roggero dans son exposé. Il précise que les systèmes urbains devenus particulièrement complexes ont du mal à tenir compte du niveau local et tendent à privilégier le niveau supérieur, pour agir et innover, ce qui est extrêmement décourageant.

Ceci plaide pour la création de nouvelles formes d'associations capables d'appréhender les systèmes urbains dans toute leur complexité telles que le Mouvement Ouvrier Chrétien (M.O.C.), dont les activités dépassent largement le local et qui se situe à un niveau qui permet d'appréhender toute la complexité des systèmes urbains.

Telle est l'analyse du fonctionnement délicat de la démocratie quand elle se veut participative.

# Conclusions / recommandations GT 2.2

A partir du système d'analyse du professeur Frank Hendriks, la démocratie en Belgique et en Région bruxelloise apparaissent comme étant type consensuel.

→ La Belgique se caractérise au départ par une forme de démocratie qui relève principalement de la démocratie par consensus :

- > avantage : prise de décision concertée ;
- > inconvénient : prise de décision lente.

→ Cette démocratie par consensus doit être complétée par des formes de démocratie participative. Car cette participation :

- > se réduit essentiellement au niveau (très) local ;
- > est confrontée, par conséquent, à des difficultés dans les rapports avec les (décisions prises aux) niveaux supérieurs.

→ Les citoyens sont-ils correctement armés pour participer ? On a préconisé une meilleure participation doublée d'une formation des citoyens (ce qui relève d'une société civile).

→ La démocratie participative à Bruxelles peut être améliorée :

- > par la formation des citoyens ;
- > par la promotion de cette participation citoyenne.

→ Impliquer les associations certes mais aussi les mandataires politiques.

→ Une nouvelle forme de vie associative se met en place pour surmonter la difficulté des petites associations à se faire entendre des systèmes urbains de plus en plus complexes.

→ Le fonctionnement de la démocratie tend à se complexifier, surtout quand elle se veut participative.

## Des projets urbains de qualité : solutions spécifiques et solutions génériques

### Présentation des travaux du groupe de travail 2.3 par Joachim Declerck

L'exemple de Barcelone, montre l'impact des compétences dans les projets urbains sur la discrimination territoriale. Le professeur Acebillo, directeur de Barcelona Regional, l'agence régionale de planification, a proposé une réflexion sur l'évolution des villes européennes au sein d'un contexte globalisé. Non seulement l'industrialisation s'est déplacée vers le Sud-Est asiatique, mais le secteur tertiaire y prospère également comme à Singapour, à Shanghai et toutes les métropoles de cette région émergente.

Sous la pression des compagnies privées, la vitesse de réaction des métropoles y est plus élevée qu'en Europe. La capacité de gestion des villes du Sud-Est de l'Asie est supérieure à celle des villes européennes.

Il en résulte la nécessité d'une réflexion sur les nouveaux moyens à déployer dans les grandes villes européennes en rapport avec leur importance historique. Le but est d'aboutir à une proposition audacieuse de nouveau modèle métropolitain européen.

Le professeur Acebillo nous a confrontés à sept apories, autrement dit sept impossibilités, au regard du contexte de planification et d'architecture actuel. Que faire pour opposer à ces apories qui donnent une image pessimiste de la situation dans laquelle nous nous trouvons, une vision adéquate et positive de ce qui devrait être entrepris maintenant ?

Le groupe de travail s'est interrogé sur la validité de chacune de ces apories dans le contexte bruxellois.

Il y a nécessité de repenser les villes européennes là où la conservation n'est pas érigée en dogme comme dans certaines villes italiennes où l'innovation est taboue. Une situation que nous connaissons bien dans le contexte bruxellois.

Il est facile de contourner les problèmes réels. Cette erreur est constamment commise à Bruxelles tant de la part des politiciens que des architectes et des planificateurs : tous optent volontiers pour les plus mauvaises solutions sur base de simulations. Tant au niveau de la conception qu'au niveau de la simulation du contexte, on ne pose pas les vraies questions. Pas plus d'ailleurs qu'en termes d'architecture et de planification urbaine où la simulation d'une ville historique prend des airs de fausse innovation.

La tendance actuelle qualifiée d'«urbanisme paysagé» appréhende la ville comme un paysage urbain et utilise le «vert» comme instrument politiquement correct de développement de Bruxelles. Il s'agit-là encore d'un moyen d'échapper à la complexité réelle de la ville en la contournant au travers d'une recherche de «douceur des espaces publics», spécialement des paysages.

On semble vouloir nous cacher le rôle puissant résultant de la conquête des droits et des libertés citoyennes dans les villes européennes. La dernière conquête urbaine envisageait le logement social, comme base des projets de ville d'antan. Aujourd'hui, l'objectif principal de la ville est la vente au détail, les espaces commerciaux réduisant le rôle de la ville à celui d'un espace de consommation, alors que la ville est avant tout autre chose un espace citoyen.

Architectes et urbanistes sont obsédés la plupart du temps par la conceptualisation de la ville et ils se préoccupent beaucoup moins du développement de ses aspects utilitaires englobant les infrastructures de types divers. Les constructions et les projets d'architectes sont de moins en moins fonctionnels et donc de moins en moins adaptés à leur fonction. En revanche, ils ont tendance à devenir des œuvres d'art voire de véritables sculptures urbaines (art conceptuel). D'où la nécessité d'un plaidoyer pour un nouveau fonctionnalisme.

Les problèmes urbains auxquels nous faisons face en Europe sont génériques mais la solution que nous devrions proposer doit être spécifique aux villes dont nous parlons.

Septième aporie (régulation contre arbitrage). Il est clair que les règles et les normes prolifèrent à un niveau où il est devenu impossible de faire l'arbitrage d'un projet. Or toutes les villes ont été construites sur base d'arbitrages et non pas par le biais de normes et de règles.

L'expérience de Barcelone est un exemple dont on peut s'inspirer pour résoudre les défis auxquels Bruxelles doit faire face.

Le masterplan, ou plan stratégique d'ensemble, a perdu de son efficacité et de sa pertinence. Il faut se focaliser aujourd'hui sur les infrastructures. L'approche privilégiant les projets propose une méthode pour ouvrir un maximum de chantiers dans des lieux importants et des points stratégiques de la ville.

Contre les «villes isotopiques». Nous ne pouvons pas envisager, comme nous l'avons fait ces vingt dernières années, que les villes puissent croître à l'infini, ni faire de chaque partie de la ville un territoire équivalent d'un autre et interchangeable.

Il y a intérêt à distinguer en les singularisant les différentes parties de la ville et donc nécessité de mise en place de projets à grande échelle.

Si l'Europe, dans un monde globalisé, veut remporter la compétition avec les pays asiatiques, il y a urgence à favoriser les petits projets locaux s'articulant sur des projets d'innovation à grande échelle.

Architectes, urbanistes, et agences de développement partagent la responsabilité de décider ce que devrait être la zone d'intervention la plus pertinente et celle de développer des projets allant dans ce sens.

Il importe donc d'opérer une distinction nette entre une étude de développement de la ville, en tant que système, et la nécessité politique de décider sur ce qui doit être fait.

Pourquoi est-ce essentiel ?

Bruxelles, Londres ou Barcelone sont, actuellement, administrativement coupées de l'échelle à laquelle elles devraient pouvoir opérer. Il y a un risque réel, si nous ne parvenons pas à mettre en place rapidement une nouvelle échelle néo-métropolitaine, d'abandonner aux seules sociétés privées le monopole de cette échelle. Ceci au détriment des ambitions publiques au mépris des autorités publiques. Il y a donc une nécessité urgente à développer des expertises de connaissance et des réflexions à l'échelle néo-métropolitaine.

L'exemple de Barcelona Regional est à méditer. Il s'agit d'une agence de planification qui réfléchit à des questions urbaines qui débordent du territoire de la ville de Barcelone. Elle a dû faire face à un processus difficile passant par l'évincement de la région métropolitaine de Barcelone. Cette organisation avait été mise en place sous le régime de Franco, mais a été abolie ensuite par la Generalitat de Catalunya, considérant qu'elle avait trop de pouvoir. Le même cas de figure s'est produit à Londres sous Margaret Thatcher. Dans les deux cas, une instance

permettant d'œuvrer à la nouvelle échelle métropolitaine a été abolie. En lien avec le contexte belge sur ce point, force est de constater qu'à ce jour Bruxelles est toujours dépourvue d'une instance oeuvrant à l'échelle de son aire métropolitaine.

Barcelona Regional, est un partenariat entre la ville et d'autres institutions (port, aéroport, etc.). Un institut de planification qui n'a aucun pouvoir, il a un rôle de conseil et fait des expertises dont se sert le pouvoir politique pour les prises de décisions.

Je voudrais conclure en rappelant que la piste de réflexion qu'induit la démarche néo-métropolitaine et les outils qu'elle met en œuvre se distinguent d'un « master plan » et se rapproche plutôt d'un vrai projet stratégique. Elle se situe à un niveau d'expertise où agissent les acteurs clé (port, associations représentant de grandes parties de la population...) et où on ne saurait se laisser guider par la seule logique de participation ascendante (au processus décisionnel *bottom-up*). Enfin, on s'efforcera d'agir à l'échelle à laquelle il est le plus opportun de développer ou d'imaginer des plans stratégiques couvrant l'ensemble de la nouvelle aire métropolitaine.

# Conclusions / recommandations GT 2.3

Il est urgent de mener une réflexion en profondeur sur les villes européennes afin de valoriser leur caractère historique tout en leur proposant un nouveau modèle métropolitain.

Les 7 apories, ou impossibilités, auxquelles le professeur Acebillo a confronté le groupe de travail ont de quoi rendre pessimistes architectes et planificateurs, quand il convient au contraire d'adopter une vision appropriée et positive des actes à poser sans attendre.

→ Si l'Europe veut rester compétitive face aux pays asiatiques :

- > il y a lieu de privilégier une approche à échelles variables en favorisant à la fois les petits projets locaux et les projets d'innovation à grande échelle ;
- > il faut cerner des zones d'intervention pertinentes en étroite collaboration avec les architectes, les urbanistes et les agences de développement ;
- > il convient de développer une nouvelle échelle métropolitaine pour se mettre au diapason des sociétés privées qui ont dès à présent adopté cette échelle en faisant fi des pouvoirs publics.

→ Le master plan (un plan détaillé visant une maîtrise globale des événements qui surviennent dans une situation complexe) a perdu de son efficacité et de sa pertinence :

- > la néo-métropolisation ne se concrétise pas par le biais d'un master plan, mais plutôt par un projet stratégique et ses outils de mise en œuvre ;
- > on agira à l'échelle à laquelle il est le plus opportun de développer ou d'imaginer des plans stratégiques pour une nouvelle aire métropolitaine ;

→ Dans ce contexte, l'organisation de la participation devra subir diverses adaptations :

- > l'expertise est confrontée à des acteurs représentant des groupes importants de la population (port, associations, etc.) ;
- > il est donc peu opportun d'organiser la participation exclusivement selon un modèle *bottom-up*.

→ Barcelona Regional est une agence de planification :

- > l'agence réfléchit à partir de questions d'ordre global dépassant l'horizon local de la ville de Barcelone ;
- > elle fonctionne à la manière d'un partenariat entre la ville (17%) et d'autres institutions (le port, l'aéroport,...) ;
- > cet institut de planification n'a aucun pouvoir décisionnel. Son rôle est purement consultatif et il effectue des expertises auxquelles se réfère le pouvoir politique pour éclairer ses décisions.







# Atelier 3

## Les projets urbains structurants

### PRÉSIDENT D'ATELIER

Marc SAUVEZ

### Groupe de travail 3.1

Président : Hendrik VANMOLKOT

Orateur : Joël GAYET

### Groupe de travail 3.2

Président : Marc SAUVEZ

Orateur : Yvonne RYDIN

### Groupe de travail 3.3

Président : Joris DEMOOR

Orateur : Christian BRUNNER

# Présentation des groupes de travail de l'atelier

Président d'atelier Marc SAUVEZ

Urbaniste

Le président d'atelier, Marc Sauvez, annonce une séance très courte, essentiellement axée sur la présentation du troisième atelier et des groupes de travail qui le constituent.

Il procédera ensuite à une brève analyse des interventions des uns et des autres.

Les projets urbains dits structurants ne sont pas à proprement parler des projets au sens architectural du terme, mais plutôt des projets au service d'une perspective socioéconomique, visant le renouvellement de l'espace et l'organisation des territoires.

L'atelier 3 aura donc pour objet une vision élargie à divers thèmes et projets. Trois groupes de travail se pencheront sur cette problématique et plancheront sur 3 questions.

On reprendra l'énoncé des questions posées à chacun des groupes de travail. On demandera de façon complémentaire aux présidents des groupes de travail ou à l'exposant de compléter ce questionnement. Même si chaque groupe de travail est centré sur un sujet précis, on pourra utilement croiser les réflexions et le cas échéant déborder de ce cadre, faute de quoi la vision risque d'apparaître comme étant trop technique et univoque.

Le groupe de travail Innovation sociétale et communication est présidé par Hendrik Vanmolkot (consultant), l'exposant sera Joël Gayet du bureau d'étude technique en marketing urbain CoManaging.

Les trois questions :

- Participation et respect des identités : comment se fonde dans un ensemble et comment respecter les identités ?
- Comment prendre en compte dans cette participation et dans le marketing urbain en général, les enjeux de développement durable ? (le développement durable comprend une dimension économique, sociale, environnementale et culturelle qui doit interpeller le GT n°2).
- Gouvernance et communication ? Ce sujet sera aussi traité dans le GT n°3 qui parlera des agences d'urbanisme, autrement dit de structures de gouvernance et de communication.

Le groupe de travail Innovation et gestion durable est présidé par Marc Sauvez, urbaniste français ayant travaillé à peu près à tous les niveaux de gouvernement, d'étude ou d'action en France.

Exposant : Yvonne Rydin, professeur de planification à l'institut d'environnement du collège universitaire de Londres.

- Pourquoi y a-t-il urgence, s'agit-il d'une urgence planétaire, comment nous interpelle-t-elle ? Le président souhaite qu'Yvonne Rydin dramatise quelque peu la question environnementale.
- Viabilité et acceptabilité forment un ensemble. Peut-on résoudre uniquement par les moyens techniques les questions posées par le développement durable ou allons-nous être obligés dans les prochaines années d'agir sur la demande, comme Yvonne Rydin le pense et ainsi que l'affirment un certain nombre de spécialistes dans ce domaine ? Sommes-nous pour la première fois dans l'histoire humaine interpellés par un changement profond des comportements et de la demande ?
- Est-il possible de hiérarchiser les réponses et les ripostes face aux contraintes du développement durable ?

Le groupe de travail Agence d'urbanisme se penche sur le concept d'agence d'urbanisme et se demande quelle en est la valeur ajoutée. Il s'agit d'une structure de gouvernance très particulière qui existe en France, et semble avoir interpellé tout particulièrement les acteurs bruxellois, le président du GT et M. Joris Demoor, chargé de la stratégie politique et internationale de la ville de Gand ainsi que Christian Brunner, directeur de l'agence d'urbanisme de Marseille qui a réfléchi au positionnement des agences d'urbanisme dans des espaces institutionnels complexes à Marseille. Ces derniers n'ont rien à envier à ceux de Bruxelles sur le plan de la complexité.

Questions: les questions du document étant d'une grande complexité, elles seront simplifiées par Marc Sauvez:

- les problèmes de cohérence et d'équilibre territoriaux, ceux liés au développement durable, à la concertation, au rapport à l'international, seront traités par le GT 3.1, le GT 3.2 et également dans les ateliers 1 et 2;
- le problème de la culture évoqué auparavant par nos amis qui s'intéressent à la mémoire et à l'espace ancien de Bruxelles est un élément important car la culture est au cœur de l'existence des espaces de vie;
- comment fonctionne une agence d'urbanisme? Que peut apporter une structure qui, par certains côtés, est assez informelle. Ce caractère informel, est-il un atout ou une faiblesse?

## **L'enjeu de l'innovation sociétale et de la communication dans les projets urbains structurants.**

Hendrik Vanmolkot, président du groupe de travail 3.1, présente Joël Gayet comme un spécialiste de la pratique et de la communication urbaine et territoriale qui s'efforcera de réagir aux trois questions posées par Marc Sauvez.

### **Présentation du groupe de travail 3.1 par Joël Gayet**

L'exposé par le sociologue Pascal Roggero est passionnant par rapport à nos préoccupations de caractère opérationnel. Le Ministre-Président l'a dit: «La théorie, c'est bien, mais on a quelques petits soucis d'opérationnalité». C'est pour cela qu'on a fait appel à nous.

L'idée est de traduire un certain nombre de concepts qui ont été évoqués, en mesures opérationnelles, par rapport aux 3 questions.

- Problème des diagnostics partagés par des territoires. Cela implique de respecter les identités, de mobiliser les acteurs à l'intérieur des territoires, et exige l'adhésion de tout le monde à un diagnostic partagé.
- Problème de conception du projet. On a évoqué avec Pascal Roggero le problème de la représentation des projets. Il y a des projets prometteurs qui échouent et des projets médiocres qui aboutissent.

#### **→ Problème de mise en œuvre.**

Une fois conçus, il faut mettre les projets en chantier, et là surgissent les problèmes. J'ai eu le privilège d'étudier de près beaucoup de réussites et d'échecs de projets de ville. Le Guggenheim de Bilbao, est un exemple de parfaite réussite à la fois en termes d'image, et sur le plan économique. Les problèmes sociaux de la ville, considérables au départ ont été corrigés depuis. Il n'est pas indifférent de voir que même de grandes réussites ont provoqué quelque souci.

Joël Gayet invite ceux qui ont une expérience de terrain à nous faire bénéficier de leur expertise opérationnelle. C'est en croisant nos expériences vécues que notre groupe de travail pourra dégager à la fois des méthodologies et imaginer des outils et des tuyaux.

## Innovation et gestion durable

Marc Sauvez, président du groupe de travail 3.1, cède la parole à Yvonne Rydin pour exprimer ses remarques.

### Présentation du groupe de travail 3.2 par Yvonne Rydin

Ce groupe de travail présente « la ligne verte » dans votre colloque, mais je ne mobiliserai pas tout votre temps pour vous convaincre de l'importance du développement durable dans le cadre du changement climatique. De manière plus pragmatique, je souhaiterais parler des moyens par lesquels, nous pouvons élaborer des projets sur base du principe de durabilité.

Je voudrais insister sur la manière dont je comprends la durabilité et évoquer quelques principes permettant d'intégrer la durabilité dans des projets « gagnant-gagnant ». C'est un groupe de travail très « vert », d'inspiration ; très pragmatique d'esprit et ayant pour ambition de faire bouger les choses dans la ville.

Pour M. Marc Sauvez, la phrase de Boris Vian sur la bombe atomique : « l'important n'est pas la qualité de la bombe mais l'endroit où elle tombe » s'applique au problème du développement durable. On peut avoir des idées très différentes sur le développement durable en fonction de l'échelle à laquelle on se réfère.

Ce qui est intéressant dans le propos d'Yvonne Rydin, c'est de pointer quels sont les scénarios « gagnant-gagnant » lorsqu'on combine deux échelles. Celui qui rêve d'un l'arbre près de chez lui, plaide implicitement pour un étalement urbain.

L'usager, l'habitant, me semblent devoir être la préoccupation centrale et prioritaire sur laquelle nous ne nous sommes pas suffisamment penchés et à propos de qui il y a eu certainement un grand déficit public ces dix dernières années, comme l'a souligné le Ministre-Président

ce matin.

### Valeur ajoutée d'une agence d'urbanisme dans une opération structurante d'aménagement

Pour le président Joris Demoor, les projets à grande échelle, représentent des défis considérables dans la mesure où ils touchent différents domaines politiques et ce à long terme. Comment résoudre ceci ?

Comment harmoniser et combiner les efforts à long terme, la grande diversité des acteurs, porte-paroles et mandataires d'intérêts divers – privés mais aussi publics, l'autorité publique qui ne s'exprime pas d'une seule voix, le tohu-bohu administratif où différentes autorités se font concurrence et jouent sur un minuscule espace ?

La gestion du temps, la préparation, la direction, le contrôle, surtout le contrôle de qualité sont autant d'éléments importants à mes yeux.

### Présentation du groupe de travail 3.3 par Christian Brunner

Quelques mots d'introduction pour esquisser les grandes lignes du propos développé par la suite.

→ Dialogue interinstitutionnel. Les dossiers que je présenterai tout à l'heure sont révélateurs d'une difficulté de coopération et de communication entre les acteurs publics et les représentants du monde économique. Les agences d'urbanisme ont pour mission de faciliter le dialogue entre tous les acteurs, ce qui n'est pas toujours évident. Des échecs sont inévitables.

→ Deuxième point important, une agence d'urbanisme digne de ce nom se doit de tenir compte de la mémoire d'un territoire. Elle doit, pour le surplus concevoir ses projets par rapport à leur ancrage territorial, historique et identitaire à travers l'observation dynamique des territoires, des thématiques, des politiques publi-

ques. On évoquera tout à l'heure à propos de Marseille que la référence identitaire est très importante dans un projet urbain.

→ Troisième élément, révélateur de l'apport qualitatif d'une agence d'urbanisme : l'enjeu de la culture urbaine au-delà des études et des projets sur lesquels une agence intervient. Elle a pour vocation essentielle, de faire réfléchir l'ensemble des acteurs sur un certain nombre de grands débats sociétaux. J'en citerai deux.

> Pour commencer, le débat sur le logement : sur les conséquences de la décohabitation sur le logement, on a expliqué à Marseille en quoi effectivement la « dé-cohabitation » avait des conséquences très importantes sur le besoin de logement dans la ville phocéenne.

> Ensuite, un débat de caractère plus spécifiquement urbain : celui concernant la ville verticale que l'Agence d'urbanisme de Marseille s'efforce de mener.

→ On illustrera à l'aide d'un certain nombre d'images, les enjeux de la verticalité dans la ville par opposition aux enjeux d'étalement urbain. La question de la densité verticale n'est pas applicable à toutes les villes, donc là aussi, l'agence d'urbanisme a pour vocation d'apporter des éléments de compréhension partageables par tous les acteurs.

→ Le dernier point concerne la valeur ajoutée de l'agence. L'enjeu prioritaire, ce n'est pas le choix du périmètre sur lequel on va travailler mais une réflexion préalable sur la problématique que l'on veut traiter ; celle-ci induira le choix d'échelle où situer la problématique. Petit, grand ou moyen périmètre, ce n'est pas la préoccupation principale. Les préoccupations de base sont entre autres : activité commerciale, politique d'habitat, bassin de déplacement... C'est tout cela qu'on regarde d'entrée de jeu avant de se demander quelles sont les institutions qu'il faut interpeler.

Marc Sauvez, remercie l'orateur et insiste en particulier sur ce dernier point en faisant le lien avec les deux autres GT. Il faut que l'on s'interroge sur la différence entre un service lié à une institution et une agence indépendante d'urbanisme telle qu'on vient de la décrire, et telle que le Ministre-Président semble vouloir la privilégier à Bruxelles. Je pense qu'il est intéressant de se ménager une marge de manœuvre et je suis séduit par l'idée forte de l'entrée par les problématiques sans considération de périmètre même sur un territoire clos. Ceci est en rupture par rapport aux préceptes communément acceptés de bonne gestion.

Christian Brunner, ajoute que les agences d'urbanisme en France sont constituées en un réseau appelé la FNAU (Fédération nationale des agences d'urbanisme), présidée par un élu. Selon lui, «une agence doit exercer un devoir d'impertinence».

Le président Marc Sauvez croit très fort à cette formule, elle interpelle les deux autres GT. Impertinence dans ce concept très complexe qu'est le développement durable. Impertinence aussi face au marketing urbain, face à la participation qui va devenir incontournable dans un monde de plus en plus difficile à gérer.

Les deux autres groupes visent la cohérence territoriale et la discrimination territoriale présentent deux principes, deux choix, deux objectifs que l'on a suivi de longue date en Région bruxelloise alors que le groupe 3.3 vise plutôt des éléments neufs et de caractère transversal. Marc Sauvez souligne à propos des trois points, la nécessité de faire le lien entre l'atelier trois (qui traite en somme de communication, innovation, développement durable et agences d'urbanisme ou structures de soutien) et les deux autres ateliers qui abordent la cohérence territoriale.

Comment une agence d'urbanisme peut-elle atteindre ou du moins viser un objectif de cohérence territoriale? Doit-elle travailler sur la discrimination territoriale? Monsieur Brunner a pointé un premier élément en parlant de problématique et non de territoire ou de périmètre avant de débiter le travail. On peut se poser la même question à propos de la communication par rapport à la discrimination territoriale. À mon sens, il ne faudrait pas cloisonner ces discussions exclusivement sur l'outil ou sur l'objectif général qui est présenté ici, mais essayer de garder en tête pendant notre travail les réflexions menées dans les deux autres ateliers.



## Groupe de travail 3.1

### L'enjeu de l'innovation sociétale et de la communication dans les projets urbains structurants

---

Les questions portent sur l'opérationnalité des concepts dans des contextes urbains différents et fluctuants : quelle image de nos villes veut-on retenir pour demain ? À travers cette interrogation sont abordées les notions de participation et de respect des identités. Comment donne-t-on une image des espaces urbains qui soit à la fois fidèle à la réalité et suffisamment attractive que pour attirer de nouveaux acteurs – habitants, entreprises, espaces culturels, sportifs... et qui de surcroît donne le ton ? Comment se situe-t-on et se retrouve-t-on dans un espace en respectant les différences qui font la richesse de la ville ?

---



#### Président du groupe de travail

**Hendrik VANMOLKOT,**

*Consultant culturel*



#### Orateur

**Joël GAYET,**

*Associé du bureau CoManaging, spécialisé en marketing urbain*

#### Liste des participants

Rik BAETEN, Leopoldina CACCIA DOMINIONI,  
Murielle DASNOY, Christian FRISQUE,  
Fabienne HENNEQUIN, Olivier PERIER,  
Caroline PIERSOTTE, Xavier VAES, Anton VAN ASSCHE,  
Dirk VANCRAENENBROECK, Guido VANDERHULST,  
Cindy VANDEWEYER.

# Synthèse

## De nouveaux réseaux, usagers et financements pour faire évoluer l'identité et l'image de la ville

### L'individualisme triomphant s'observe peu sur le terrain urbain :

- les groupes n'y ont jamais été aussi diversifiés (associations et réseaux informels se rencontrant sur l'Internet; accélération des flux d'information et multiplication des réseaux);
- la modification de la structure sociologique a changé l'image de la ville :
  - > de nouveaux arrivants souhaitent s'impliquer dans des projets au sein de structures traditionnelles (la famille) ou de réseaux informels de type clanique;
  - > plus de 50% de la population urbaine a moins de 50 ans;
- cette modification :
  - > exige plus de services et une meilleure perception de la dynamique citoyenne;
  - > requiert des moyens structurels lourds pour la mise en œuvre des projets structurants et des développements à long terme;
  - > à défaut de moyens :
    - recours à des opérations plus modestes, moins durables;
    - nécessité de faire appel à des relais financiers, ce qui modifie la cartographie des liens entre élus et bailleurs de fonds;
- la qualité de la communication urbaine s'impose comme un atout dans la concurrence entre villes.

## Le concept de l'« identité urbaine »

- Exprime la cohérence d'une identité partagée par l'ensemble des citoyens et du territoire, au-delà des différences de quartiers.
- Rend compte de l'attachement des citoyens à leur territoire.
- Fait participer l'ensemble des acteurs à l'élaboration du diagnostic, au choix des projets, à leur mise en œuvre (y compris les personnes qui ne sont pas directement concernées ou touchées par le projet).
- Construction d'une image urbaine sur base des observations et valeurs plébiscitées par les citoyens.

## Trois enjeux porteurs de solutions durables :

- la créativité et l'innovation;
- une communication de qualité;
- la gouvernance et l'organisation.

### L'importance de la créativité et de l'innovation

- L'originalité des actions et des projets sera renforcée par une approche innovante de la communication du projet de la ville grâce à :
  - > une pédagogie efficace pour promouvoir le portrait identitaire;
  - > une simulation de l'avenir et des retombées bénéfiques du projet;
  - > un guide de communication pour donner une forte identité au projet.
- A Bruxelles on veillera à instaurer :
  - > une autorité culturelle, au croisement des cultures et de la mixité;
  - > un partenariat public/privé: « mieux le cahier des charges est rempli, mieux le privé travaille ».

### L'importance d'une communication de qualité

Il s'agit de fédérer les usagers de la ville autour d'une identité forte pour permettre la participation et l'évaluation avec tous les acteurs selon des concepts de co-crédation et de co-management :

- travail préparatoire de concertation avec tous les acteurs et à toutes les étapes du projet (cercles concentriques d'acteurs selon un calendrier à respecter) :
  - > organisation des consultations publiques (enquêtes sur la perception interne et externe des usagers, habitants, commerçants, touristes...) pour mesurer les données qualitatives (baromètre);
  - > présentation du diagnostic, puis des orientations proposées et justifiées afin de recueillir les réactions pour mesurer les données qualitatives;
  - > prise en compte du bagage culturel de la population par des modes concrets d'action;
  - > prescription du critère de participation publique dans le cahier des charges;
  - > implication globale des usagers (penser global et non local, éviter que chacun ne se soucie que de son environnement immédiat – NIMBY);



- > création d'une « plateforme de projets », document central de dialogue, de développement et de management du projet :
  - fusionner marketing, aménagement, urbanisme, architecture,... dans un document de synthèse de départ soumis à l'avis des habitants ;
  - fournir une description complète des atouts et faiblesses de la Région.

### **L'importance de la gouvernance**

Les questions de gouvernance précèdent les questions méthodologiques, elles-mêmes réalisables au marketing.

Une vision globale et à long terme est indispensable pour assurer une bonne gouvernance d'un projet urbain structurant.

Les décideurs ont intérêt :

- à concilier les objectifs politiques et le marketing des cibles internes et externes ;
- à nourrir l'identité des lieux, à combiner l'identité « historique » et la nouveauté et de concilier les intérêts de tous ;
- à informer et à mobiliser les citoyens, pour renforcer l'adhésion et se démarquer ainsi dans la concurrence entre villes ;
- à devancer les réseaux, formels et informels.

## **Méthode**

### **Comment communiquer sur les projets ?**

Réaliser et analyser une « carte de liens » pour :

- préciser la « marque de fabrique » de la ville ;
- indiquer les caractéristiques communes des groupes constituant un territoire ;
- éviter les clashes en identifiant soigneusement les réseaux formels ou informels, lors de la mise en place d'un nouveau projet ;
- construire des outils barométriques et factuels pour évaluer et piloter ;
- réaliser un diagnostic.

### **Comment prendre en compte la participation**

### **et le respect des identités ?**

Associer et impliquer les citoyens dans la totalité du projet.

Fournir une information complète aux citoyens et répondre à toutes les interrogations en leur donnant un maximum de moyens de comprendre le projet.

Développer une pédagogie efficace en diversifiant les supports et outils d'information (= plateforme outil permanente de dialogue).

Planifier et consulter le public en laissant le temps nécessaire pour organiser le débat démocratique.

Évaluer et créer un outil de prévision (un baromètre) pour piloter le projet.

Rédiger un cahier des charges.

Réaliser un guide méthodologique.

### **Comment prendre en compte le développement durable ?**

Intégrer tous les aspects du développement durable et les décliner dans les différents secteurs d'activités.

Développer une vision globale et partagée.

Etablir un lien entre développement durable et marketing.

Représenter cette vision dans un document unique et de référence.

Associer développement, aménagement et marketing.

### **Comment organiser la communication et la gouvernance ?**

Généraliser le partenariat et la mise en réseau dans l'innovation comme dans l'action.

Rédiger un guide de communication collective et en faire un document central de développement et de management du projet.

Attribuer une partie du budget à la démarche pédagogique.

Rendre toutes les actions visibles.

## OUVERTURE DES TRAVAUX

Le président, Hendrik Vanmolkot, ouvre la séance et invite les participants à se présenter, introduit l'orateur et indique la manière dont il va conduire les débats. Avant que Joël Gayet ne débute son exposé, Hendrik Vanmolkot cède la parole aux participants qui souhaitent réagir aux exposés en séance plénière en rapport avec la problématique de l'identité d'une ville.

Les participants complètent l'exposé de Pascal Roggero en insistant sur l'importance de l'approche culturelle dans toute réflexion urbaine et sur la place que doit prendre la culture ou les cultures dans la gestion des projets dits structurants afin de construire une vraie identité urbaine.

Les notions de participation citoyenne, la place réservée aux dynamiques associatives, la prise en charge citoyenne des problématiques urbaines par les habitants eux-mêmes semblent faire l'unanimité. C'est précisément cette prise en compte des habitants et des organisations issues de la société civile qui permettra à un projet urbain d'assurer sa légitimité et de réserver une place de choix aux contre-propositions et à un souci de co-construction d'une ville pour tous. Joël Gayet se définit lui-même comme un homme de terrain qui cherche à théoriser ce qu'il observe et non l'inverse.

## INTERVENTION DE JOËL GAYET

Suite à une observation fine d'une série de villes, cherchant chacune à développer une identité forte, on constate que nombre de points communs apparaissent dans l'image que ces villes cherchent à donner d'elles-mêmes. On constate que le concept pourtant communément admis d'un individualisme montant ne semble pas se vérifier sur le terrain du moins c'est ce qui ressort d'une analyse comparative entre Lille et Bilbao.

### **L'évolution de l'identité des villes : nouveaux réseaux, nouveaux usagers et nouveaux financements ?**

Sur le terrain on observera, au contraire, qu'il n'y a jamais eu autant de tribus, de clans, de réseaux, de groupes divers en milieu urbain. Ceux-ci se constituent ou se manifestent notamment par le biais d'associations ou de réseaux informels mais bien réels, dont le point de rencontre est Internet. Ce développement technologique présente des atouts indéniables : accélération des flux d'information par la multiplication et le croisement des réseaux, atout négatif si cette communication n'est pas maîtrisée au départ. Le risque existe d'être dépassé par la vitesse de l'information. Tout projet débute par la réalisation et l'analyse d'une « carte des liens » sur laquelle on repère tous les types de « tribus », de groupes constituant un territoire, afin de relier ces personnes et de ne pas buter sur des réseaux formels ou informels, lors de la mise en place d'un nouveau projet. C'est la première étape visant à préciser dans quelle ville on se situe, quelles sont ses caractéristiques et sa « marque de fabrique ».

Lorsque la structure sociologique des usagers urbains se modifie, il en résulte des changements d'image de la ville. De nouvelles populations s'installent dans la cité, et les jeunes qui arrivent manifestent le souhait de s'impliquer dans des projets solidaires ouverts sur le monde. Soit en s'inscrivant dans la structure traditionnelle qu'est la famille, soit en rejoignant un réseau informel et sans hiérarchie de type clanique. À leur opposé, 50% de la population des villes des pays développés accuse une moyenne d'âge de plus de 50 ans aujourd'hui, ce qui implique une évolution nécessaire des services, de la perception de la dynamique citoyenne, et pèse lourd dans les décisions en matière d'investissement public. Le développement du tourisme urbain dans la majorité des villes illustre cela très bien ainsi que son corollaire parfois préjudiciable pour les habitants : « muséification des centres ».

Un autre constat qui s'impose dans l'ensemble des centres urbains est le manque de subsides structurels pour financer les initiatives. Les collectivités manquent la plupart du temps de moyens pour mettre en œuvre des projets structurants de développement à long terme et se rattrapent en opérations plus modestes mais moins durables. Cela les oblige à faire appel à des relais financiers, ce qui modifie la cartographie des liens entre élus et bailleurs de fonds. Question de plus en plus cruciale dans un contexte où communiquer la ville prend de plus en plus le pas sur la réaliser. Le problème de la qualité de la communication est devenu crucial.

En effet, communiquer une bonne image de sa ville est un atout par rapport aux villes concurrentes.

Comment construire une image de la ville qui tienne compte de ces constats et rencontre les valeurs que défendent les citoyens, des valeurs plébiscitées, telles que le plaisir, le partage, l'humain, le calme et l'espace.

Les décideurs urbains qui ont choisi d'être attentifs à cet enjeu ont compris l'importance de la qualité de l'expertise et de la nécessité de professionnaliser la démarche, de concilier les objectifs politiques et le marketing des cibles internes et externes, de nourrir l'identité des lieux, de combiner l'identité « historique » et la nouveauté et de concilier les intérêts de tous (régions, communes, clients, habitants, visiteurs...). Mais aussi, d'informer et de mobiliser les citoyens, et ce, pour mieux se démarquer de la concurrence des autres villes. Ce positionnement implique la nécessité de s'inscrire, si nécessaire en faux par rapport à certaines parties prenantes et passe par la créativité et l'originalité des actions et des projets développés. Il s'agit de fédérer tout en s'opposant au consensuel, ce qui peut être porteur parfois d'éléments contradictoires. Une véritable quadrature du cercle.

## Des enjeux porteurs de solutions durables

Des analyses comparatives de plusieurs cités, on retiendra trois enjeux majeurs pour les villes de demain. L'importance de la créativité et de l'innovation ; la qualité de la communication comme outil pour fédérer les usagers de la ville autour d'un projet visant à lui donner une bonne visibilité et une identité forte. Et enfin, l'importance de la gouvernance notamment par l'anticipation de la place des réseaux, formels ou informels. Cependant, quelles que soient la créativité et l'innovation ou la rupture impliquées par le projet, il est essentiel de partir de

l'identité culturelle du lieu. Ensuite, au moment de la mise au point du « portrait identitaire d'une ville ». On veillera à ce qu'il soit visuel et compréhensible par le public dans toute sa diversité.

Ce portrait urbain est un outil préalable à tout projet de communication. Il permet une consultation et une confrontation avec les usagers de la ville, et aide à valider des intuitions sur l'image qu'on se fait d'une ville. Son identité doit être approfondie en associant l'ensemble des citoyens concernés par le développement.

## Que recouvre le terme d'« identité urbaine » ?

Des points communs rapprochent les habitants de quartiers différents ce qui révèle une cohérence ainsi qu'une identité propre au tout, lequel est formé par l'ensemble des citoyens et du territoire. L'identité d'une ville participe du comportement des gens face à leur territoire. C'est pourquoi il faut y associer les acteurs qui conçoivent des projets urbains structurants et élaborent les stratégies de communication du projet. On s'efforcera de faire participer l'ensemble des acteurs à l'élaboration du diagnostic, au choix des projets et à leur mise en œuvre y compris les personnes qui ne sont pas directement concernées ou touchées par le projet.

## Quelques garde-fous d'un projet de travail sur l'identité d'une ville et sur sa communication.

En résumé, voici enfin quelques repères sous forme de « boîte à outils » destinés aux acteurs désireux d'adopter une approche innovante en matière de communication sur les projets d'une ville. À savoir :

- évoluer en partenariat avec tous les acteurs en mettant en œuvre les concepts de co-crédation et co-management :
  - > communiquer beaucoup avant, pendant et après le projet ;
  - > informer les habitants et usagers de la ville avant le grand public ;
- se doter d'outils barométriques et factuels pour évaluer et piloter :
  - > construire un diagnostic partagé ;
  - > impliquer les habitants et usagers par diverses techniques (enquêtes, focus groups...) et à toutes les étapes ;
  - > donner une information factuelle aux personnes intéressées, une information qu'ils ne connaissent pas, avant d'écouter leurs propositions.

Présenter le diagnostic, puis les orientations proposées et justifiées afin de recueillir les réactions des usagers.

- Débattre et diffuser les résultats obtenus :
  - > organiser des débats sous diverses formes (séances publiques, blogs...) pour toucher tous les publics ;
  - > diffuser et acter les débats, leurs résultats et avancées ;
  - > diffuser le diagnostic partagé ;
  - > établir un pré-test sur l'avant-projet auprès des clients et citoyens.

Travailler en « plateforme de projet », auxquelles participent des politiques à qui on demande d'avoir une vision claire du projet et de se poser les questions suivantes : Pourquoi ? Pour qui ? Au nom de quoi on fait ce projet ? Quel est le type de développement désiré ? Quelles sont les ambitions et les missions que l'on se fixe et les valeurs sur lesquelles on s'appuie ?

Mise en communication du projet :

- présenter le projet dans un cadre pédagogique et de qualité, en se servant du portrait identitaire ;
- montrer une simulation de l'avenir et des bénéfices du projet peut avoir un fort impact sur le public ;
- créer un guide de communication pour donner une forte identité au projet. Le guide reprend les valeurs identitaires et est valable pour toute l'équipe du projet et les partenaires ;
- rendre le projet très visible.

### 3 point clés ressortent de l'étude des réussites des villes

#### Importance de la créativité et l'innovation

Saisir plus efficacement les opportunités  
Se démarquer / être spécifique  
Nourrir l'identité du lieu et de la ville  
Construire une « œuvre », à la fois symbole / Porte drapeau  
Déclencher du bouche à oreille / Buzz

#### Importance de la communication

Doter le projet d'une forte identité  
Mettre des moyens financiers dans la communication  
Mobiliser et faire adhérer les habitants et les cibles leaders du projet  
Donner une grande visibilité au projet  
Construire une image positive sur toutes les cibles / Projeter l'avenir  
Créer un mouvement / une image de renouveau  
Vendre le projet aux acheteurs dont un leader référent

#### Importance de la gouvernance et de l'organisation

Coordonner / regrouper les niveaux de territoires et les parties prenantes  
Centraliser la décision et la communication

## QUESTIONS D'ÉCLAIRCISSEMENT

Hendrik Vanmolkot remercie l'orateur pour son exposé et en reprend deux points-clés : la participation et le respect des identités.

Tout au long de la session de travail, les participants se sont efforcés de comprendre la pertinence et l'éventualité d'une transposition au contexte bruxellois de l'approche présentée par l'orateur.

Une première série de questions techniques ont d'abord été adressées à l'orateur, suivies des questions de fond, autour de la problématique de la gouvernance, de la participation et des lieux et niveaux de décision.

Parmi les premières interrogations, on notera :

- quelle place est laissée aux corrections, modifications et à l'ouverture dans ce type d'approche ?
- comment s'organisent la concertation de tous et le suivi du projet sur le terrain ?
- comment les associations publiques/le public peuvent-ils être crédibles face aux autorités ?
- comment éviter que le pouvoir subsidiant n'impose sa volonté ?

### La démarche de communication et de validation d'un projet partagé

D'après Joël Gayet, tout ce système repose sur la possibilité de faire évoluer le projet initial. L'objectif premier de la démarche est d'assurer un important travail préparatoire, de le soumettre à débat et enfin, de modifier, le cas échéant, ce qui doit l'être. Ensuite, la concertation ne se fait pas avec tous les acteurs et à toutes les étapes du projet. Pour un bon fonctionnement, il est nécessaire de dissocier le comité de pilotage du comité d'experts. Pour éviter la confusion des casquettes, l'orateur insiste pour que toutes les étapes du dossier soient suivies par un prestataire de service extérieur, un expert qui ne participe pas à toutes les réunions mais qui présentera le diagnostic avec objectivité. Autre principe : l'autorité qui finance en partie ou totalement le projet le préside. Mais si un conflit apparaît, il est peu concevable qu'elle aille contre la volonté de son comité de pilotage.

Il semble que la réussite de ce type de projet soit en grande partie liée à la culture, aux organisations et aux réseaux locaux présents ou à créer. Ceux-ci ont souvent une vision à plus long terme que les décideurs politiques. C'est la responsabilité des porteurs de projets urbains d'accompagner les élus à affirmer leur positionnement et à développer une vision stratégique de leur ville.

Face à ce type de préoccupation qui semble aller de soi et être la condition de réussite d'un projet adapté au territoire et à ses évolutions, enjeux et contradictions, les participants soulignent le manque d'ambition et de vision des responsables bruxellois du développement urbain bien que le statut de capitale de l'Union européenne soit un levier puissant sur lequel s'appuyer.

Un consensus s'est créé au sein du groupe autour du fait qu'il n'y a pas de sentiment identitaire fort à Bruxelles. Manque de vision et d'ambition des décideurs ou tout simplement un problème de multiculturalité ? La comparaison avec les autres villes serait éclairante à ce sujet.

Un des atouts de cette démarche est la possibilité laissée aux élus de prendre en main le processus et pas seulement son résultat. En effet, le projet est d'abord validé par le comité de pilotage puis présenté aux élus avant d'être exposé aux citoyens. Ce fonctionnement, par cercles concentriques d'acteurs peu à peu impliqués dans les projets, pose cependant la question du respect des délais d'un projet auquel participent beaucoup de partenaires, même si un véritable travail de programmation et de calendrier est réalisé en amont du projet.

Après à ce premier tour de questions d'ordre technique, le groupe de travail s'est penché sur des problèmes de fond relatifs à l'avenir d'une ville qui place le souci de son image au premier rang de ses préoccupations.

### Les discussions du groupe de travail portent sur les questions suivantes :

- Comment mieux associer et mobiliser le citoyen au projet urbain ?
- Comment construire un projet urbain d'avenir, tout en respectant les identités existantes ?
- Quelle méthodologie et quels outils pour concevoir et mettre en œuvre un marketing urbain efficace, qui prenne en compte l'ensemble des aspects environnementaux, économiques, sociaux et culturels ?
- Quelle gouvernance, c'est-à-dire quelle organisation et quel management, mettre en place pour piloter un projet urbain structurant ?
- Comment faire d'un projet urbain structurant un support de communication de l'image de toute une ville ?

### Comment mieux associer et mobiliser le citoyen au projet urbain ? Comment construire un projet urbain d'avenir tout en respectant les identités existantes ?

Il existe dès à présent des exemples intéressants de diagnostics partagés à Bruxelles. Ils semblent être une voie d'avenir. Un des participants a évoqué l'exemple du réaménagement de la place Jourdan. L'enquête a montré une différence de perception de la place et de ses activités en fonction des acteurs interrogés et souligné l'importance de prendre ces différences en compte. Pour compléter les réunions publiques et toucher les personnes qui n'y viennent pas, des enquêtes « Walk & Talk » ont été organisées sur la place même. Cette démarche complémentaire a permis de toucher un public plus large et souvent moins aisé que celui qui participe aux réunions publiques.

Au-delà de cet exemple, il semble essentiel, pour mener à bien un projet partagé, d'aider les habitants à exprimer leurs opinions et souhaits relatifs aux projets, selon leurs codes de perception, et de leur donner tous les moyens de comprendre un projet. Lorsqu'on consulte et qu'on associe les usagers urbains aux projets débattus, on observe que les mentalités évoluent et qu'il y a une forte demande de participation citoyenne concernant l'espace de vie des usagers.

Un autre participant évoque la question du portrait identitaire en rapport avec l'expérience bruxelloise d'aménagement de zones commerciales. Les schémas prospectifs pour les quartiers commerciaux sont comparables à des portraits identitaires en plus réduits. Ils sont indispensables à toute intervention qui se veut durable et permettent l'élaboration de guides opérationnels à

usage des pouvoirs publics pour réaliser les projets. Au-delà de la démarche faite auprès des acteurs commerciaux de ces quartiers en voie de réaménagement, il serait intéressant, souligne un participant, de mettre au point un même type de guide à l'usage des particuliers, qui leur proposerait des actions à mettre en œuvre au service d'un projet. L'objectif d'une telle démarche est de créer des modes d'action concrets sur la façon dont un habitant peut s'impliquer personnellement dans un projet.

Cependant, malgré certains garde-fous présentés par Joël Gayet, il reste des inquiétudes quand au respect des principes démocratiques dans les débats.

Le problème de l'aménagement des lieux de débat se pose au-delà d'une question de pouvoir. Pourquoi ne pas créer un vrai lieu de débat sur le modèle de l'agora, lequel ne serait pas piloté par les autorités ? Une meilleure planification des projets et des consultations publiques, une enquête sur la perception interne et externe que les usagers (habitants, mais aussi commerçants, touristes) de la ville ont du projet, permettraient une consultation plus efficace et largement appréciée.

La tendance est donc indéniablement de favoriser la participation du public, notamment à Bruxelles dans les Contrats de quartier. Cette préoccupation apparaît d'ailleurs de plus en plus fréquemment dans les cahiers des charges. Mais souvent, ces contrats concernent des quartiers défavorisés où seules les personnes les plus aisées viennent assister aux séances publiques. Comment toucher les gens les moins aisés, surmonter les problèmes d'analphabétisme (difficulté de toucher tout le monde via la communication par boîtes aux lettres) ? Et comment susciter l'adhésion de personnes culturellement très différentes ? Cela confronte les autorités à la

délicate question du bagage culturel de la population qui n'est pas toujours suffisamment pris en compte. Se soucie-on, dans le portrait identitaire et le pré-diagnostic, du niveau de compréhension de la population ? Si tout va trop vite, les gens à faible bagage culturel n'ont pas le temps de s'impliquer.

Joël Gayet souligne que ces questions réapparaissent fréquemment dans les différents projets qu'il a suivis. Il est dès lors important de poser des questions essentielles à ces diverses catégories d'habitants, par exemple : « Selon vous, quels sont les mots-clés qui caractérisent Bruxelles ? ». Il faut se montrer créatif pour toucher le public le plus large possible (par l'organisation d'une exposition autour du projet) afin de cumuler un maximum de supports de communication. Ceci pour mobiliser les usagers autour d'une vision partagée sur l'un ou l'autre point.

À Bruxelles comme ailleurs, on dispose souvent d'à peine trois mois pour consulter le public. Une période plus longue serait nécessaire pour établir un diagnostic fiable et représentatif.

Malgré toutes les qualités des processus de participation, un obstacle reste difficile à lever : l'opposition de principe de beaucoup d'usagers à la transformation de leur milieu de vie. Quand on demande l'opinion des gens sur un projet, une première garantie contre les réflexes épidermiques est de les amener à penser d'un point de vue global les implications du projet et d'éviter que chacun ne songe égoïstement qu'à son petit environnement immédiat (NIMBY). Mais cette préoccupation est malheureusement parfois légitime et il arrive que les usagers de la ville détectent parmi la multiplicité des projets urbains, un risque réel de gentrification de leur quartier. Ce risque peut avoir un effet très négatif sur la participation à long terme des habitants aux projets de leur quartier si, par leur implication, les habitants les plus pauvres en sont chassés.

En filigrane des questions sur l'association et la mobilisation des citoyens, de problèmes de faisabilité et d'élaboration d'un projet urbain d'avenir respectant les identités existantes, d'autres défis s'imposent également, tel que le développement durable.

### **Des enjeux de durabilité d'un projet et d'un mode de gouvernance fondé sur l'identité des espaces urbains**

La session de travail a permis d'aborder des questions complémentaires à l'exposé de Joël Gayet. Quelle méthodologie et quels outils pour concevoir et mettre en œuvre un marketing urbain efficace qui prenne en compte l'ensemble des aspects environnementaux, économiques, sociaux et culturels ? Quelle gouvernance, c'est-à-dire quelle organisation et quel management, mettre en place pour piloter un projet urbain structurant ? Comment faire d'un projet structurant un support de communication de l'image de toute une ville ?

Avant toute chose, les participants soulignent qu'il faut respecter la dimension identitaire. Viennent ensuite les notions de marketing et d'aménagement, au même titre que les notions d'urbanisme et d'architecture, fusionnées dans le document de synthèse de départ soumis à l'avis des habitants. La question de la gouvernance reste primordiale dans la mise en place d'un tel projet, au-delà de la question essentielle de la participation des habitants pour promouvoir un développement durable des espaces urbains. Elle se pose avant les questions méthodologiques préalables au marketing urbain. La prise en compte des aspects environnementaux, économiques, sociaux et culturels vient en second lieu.

Les participants sont unanimes : une vision globale est indispensable pour la bonne gouvernance d'un projet urbain structurant. Plusieurs intervenants déplorent l'absence de vision globale au-delà des 19 communes de la Région de Bruxelles-Capitale.

Joël Gayet pointe tout l'intérêt de construire cette vision globale avec un réel contenu pour éviter d'avancer au coup par coup. Il prend l'exemple de ses propres projets et procède à des comparaisons avec les villes de Lille et Bilbao. La priorité de Bilbao, fut de s'imposer comme axe européen de l'architecture et de la culture.

Un participant dénonce l'absence de préoccupation « culturelle » dans les projets urbanistiques bruxellois. Un autre explique que les matières culturelles et celles de l'aménagement sont des compétences qui ne participent pas de la même gouvernance. Pour lui, le développement de Bruxelles a un impact sur le pays tout entier et donc forcément sur les autres régions et communautés. Les synergies entre régions et communautés et leur apport à une expansion de Bruxelles ne sont pas à négliger. La Région devrait disposer d'une « autorité culturelle » en tant que territoire du croisement des cultures et de la mixité.

Joël Gayet rappelle alors l'importance de la mise en place d'organisations communes très diversifiées. Idéalement, les acteurs de tous bords (partenaires économiques, politiques, locaux ou régionaux, citoyens...) doivent pouvoir se concerter comme ce fut le cas à Bilbao. Comment échafauder un projet qui tend vers une vision globale ? En procédant à une description aussi concrète et complète que possible des atouts et des faiblesses de la ville, selon les principes d'information et de communication évoqués dans l'exposé de J. Gayet.

C'est grâce à ces mécanismes de concertation que les choses évolueront sans empiéter sur les travaux de chaque composante du projet. Pour illustrer son propos, Joël Gayet se réfère aux exemples du canton du Valais en Suisse et du Tyrol. Le gouvernement valaisan a mis au point une charte du développement durable et recommande son application pour tout nouveau projet urbanistique, condition pour bénéficier du label «Valais Excellence» que tout projet respectant cette charte pourra arborer. Ce label, de caractère écologique, peut être décliné dans chaque secteur économique. On y trouvera des restrictions à l'expansion des résidences secondaires, un souci de développement accru de l'emploi dans les saisons creuses et du tourisme dit «de partage». Les intervenants déplorent une nouvelle fois le manque de concertation intersectorielle en Belgique. Le PDI (qui n'est pas encore en consultation avec les deux autres régions) est cité en exemple.

Le président du groupe de travail, Hendrik Vanmolkot, et l'orateur Joël Gayet synthétisent les débats à partir de quelques mots-clés : Co-crédation, Collaboration, Co-management, Outil commun partagé, Guide de communication collective.

En conclusion, Joël Gayet préconise :

- l'animation de plateformes permanentes de dialogue pour pérenniser les actions et résistera à l'épreuve du temps. Grâce à ce suivi qu'elles assureront, des réajustements pourront être effectués à tous moments ;
- le partenariat public/privé (mieux le cahier des charges sera rempli, mieux le privé travaillera) ;
- le baromètre sur les données qualitatives (perception des habitants) actuellement trop souvent absent sur le terrain.

Le groupe souhaite une plus grande implication des citoyens dans le travail de recherche d'identité et d'image de leur espace de vie. Le marketing urbain se révèle un outil efficace lorsque l'image et l'identité apparaissent comme des avantages concurrentiels indéniables entre les villes et font partie intégrante de la conception que les usagers se font de leur environnement urbain. Les trois concepts-clés de ces «réussites urbaines» sont : la créativité et l'innovation, la communication (pour fédérer les gens autour du projet et lui donner visibilité), et enfin la gouvernance et l'organisation.







## Groupe de travail 3.2

### Innovation et gestion durable

---

Lors de son intervention, Yvonne Rydin met en avant la nécessité de prendre en compte les trois dimensions du développement durable dans le déploiement des villes en travaillant à la fois sur les aspects économiques, sociaux et environnementaux et ce, le plus en amont possible dans la réalisation des projets. Ceci posera un certain nombre de questions très concrètes que soulèveront les participants : Cette politique n'est-elle pas réservée aux plus nantis ? Comment dépasser les aspects purement technologiques ? Comment agir sur ce qui existe et le modifier ?

---



#### Président du groupe de travail

**Marc SAUVEZ,**  
*Urbaniste*



#### Orateur

**Yvonne RYDIN,**

*Professeur de Planification, de politiques publiques et environnementales,  
et co-directrice de l'Institut d'Environnement du Collège Universitaire de Londres (UCL)*

#### Liste des participants

Pierre BODIAUX, Gilles CLAREBOUT, Antoine CRAHAY,  
Adil JAZOULI, Christian LABARRE, Trui MAES,  
Koenraad MARCHAND, Yves SÉVENANTS,  
Christel STRAEEMANS, Philémon WACHTELAER,  
Clare WALMSLEY WILKS, Marie NAGY,  
Véronique VERBEKE, Fabienne LONTIE,  
Oliviers BOSTEELS, Miguel PINTO,  
Anne MARCUS HELMON, Anne AUFRET,  
Darinka CZISCHKE.

# Synthèse

## **Yvonne Rydin montre que le développement durable génèrera un développement économique et social de la ville pourvu que:**

- les pratiques actuelles soient réformée ;
- les principes de développement durable soient respectés dans la conception même des projets ;
- la priorité de la gouvernance et les intérêts des citoyens soient respectés ;
- on pense durable à tous les niveaux comme à Londres où les pouvoirs publics et privés et économiques montrent l'exemple ;
- diverses facettes soient respectées :
  - > bâti résistants aux changements environnementaux ;
  - > bâti émettant peu de gaz à effet de serre ;
  - > respect de la végétation présente ;
  - > souci de la santé physique et mentale des usagers ;
  - > respect du contexte social ;
  - > production d'emplois durables ;
  - > le durable est viable financièrement.

### **Développement durable et planification urbaine :**

- identifier les échelles territoriales ;
- déterminer les atouts et faiblesses du territoire choisi (socialement, culturellement et économiquement) ;
- établir un diagnostic des caractéristiques de l'infrastructure (mobilité, énergie, alimentation en eau, évacuation de déchets...) ;
- inventorier les logements, commerces, bureaux, industries, pôles de loisirs (...) dans une perspective de durabilité ;
- repenser radicalement la production et la distribution locales d'énergie dans un contexte de raréfaction ;
- recycler les déchets ;
- réduire les consommations d'eau.

## **Le développement durable par coercition ou incitation**

### → Mesures coercitives :

- > « Government Carbon Challenge » :
  - d'ici 2016 le gouvernement exigera un taux zéro d'émission de carbone pour l'ensemble des maisons ;
  - obligation généralisée de construire des maisons productrices d'énergie ;
  - introduction d'un code des maisons durables en six catégories.

### → Mesures incitatives :

- > les bâtiments publics donneront l'exemple ;
- > on favorise la création d'éco-villes comptant de cinq à 20 000 maisons à taux zéro d'émission carbone ;
- > les maisons durables seront facturées à 50% du prix du marché ;
- > faire savoir qu'une maison passive réduit la facture énergétique jusqu'à 80% ;
- > promouvoir les maisons vertes bien intégrées dans leurs environnements ;
- > y améliorer, par ricochet, l'ambiance de travail et la productivité ;
- > informer le grand public des avantages des bâtiments durables :
  - moindre pollution ;
  - moindre consommation d'énergie ;
  - redistribution d'énergie ;
- > mieux on en connaît les avantages, plus on construira de maisons passives et redistributives.

## **Interpelés, les participants cherchent à identifier où en est Bruxelles en matière de gestion durable de l'ensemble des ressources nécessaires pour fonctionner**

### → Trois questions centrales se dégagent des échanges du groupe de travail :

- > l'urgence de « penser durable » dans les projets d'aménagement et de rénovation ou de construction urbaine ;
- > « comment porter le développement durable » :
  - promouvoir le développement durable par des approches technologiques : plus leurs impacts positifs multiples sont diffusés, plus la démarche se généralisera (tant au niveau public qu'au niveau privé) et plus les coûts et les délais d'amortissement diminueront ;
  - rencontrer le développement durable n'est pas que technologique. Il agit également sur le mieux-être économique et social de tous ;

- des mesures incitatives et coercitives existent pour favoriser le développement durable pour tous. Elles doivent néanmoins être finement étudiées au préalable et accompagnées de mesures d'encouragement adaptées en fonction des différents publics ;
  - ne pas s'intéresser uniquement aux performances des bâtiments, mais aussi à la ville comme ensemble ;
  - inclure les mécanismes de mobilité professionnelle dans la réflexion.
- > le développement durable suppose une action collective :
- les autorités doivent créer un cadre commun visant à promouvoir l'innovation (trop d'intervenants sont présents dans les projets urbains et les lieux de discussions sont multiples et faiblement identifiés) ;
  - envisager des dispositifs opérationnels et bien coordonnés, ainsi que des outils qui dépassent les frontières actuelles et qui traitent des thématiques liées à la ville en fonction du territoire.
- Nécessité de promouvoir l'opérationnalité par :
- > la mise en place d'un outil de type dur (Société d'Economie Mixte – SEM) ou soft (agence d'urbanisme) ;
  - > l'élaboration d'un calendrier de travail ;
  - > la progressivité des actions.
- Ne pas négliger d'intervenir dans les quartiers plus anciens.
- Améliorer les échanges entre acteurs.
- A Bruxelles, commencer par renforcer les structures opérationnelles propres, notamment autour du Srd/ADT. Après avoir fait la démonstration de son efficacité, étendre le rayon d'action à l'ensemble de l'hinterland.
- Y améliorer la mobilité tout en veillant à ne pas encourager l'étalement urbain par l'extension des moyens de transports. Renforcer là où il y a déjà de l'urbanisation.
- Ne pas négliger le tiers-temps par la seule prise en compte du logement et du travail. Développer des infrastructures sportives et de loisir pour attirer des habitants vers le centre (commerces, loisirs).
- L'action publique doit agir sur les comportements individuels pour promouvoir le développement durable.

## OUVERTURE DES TRAVAUX

Le président, Marc Sauvez, ouvre la séance, présente l'orateur et, en guise d'introduction, lui soumet les questions suivantes.

- Pourquoi y a-t-il urgence? Cette urgence est-elle planétaire? Est-ce qu'elle nous interpelle et comment? Qu'en est-il des projets d'aménagement et de rénovation ou de construction urbaine?
- La viabilité ou l'acceptabilité: peut-on relever le défi du développement durable par de seuls arguments techniques ou devra-t-on, dans un très proche agir plus fortement sur la demande? Peut-on dès à présent identifier des changements de comportements majeurs?
- Est-il possible de hiérarchiser les réponses par rapport aux contraintes du développement durable?

Le président de séance complète son propos.

- La prise en compte des enjeux de développement durable devra tenir compte des dimensions économique, sociale, environnementale et culturelle.
- On peut avoir divers points de vue sur le développement durable suivant les échelles territoriales où l'on se situe. Ce qui est intéressant dans les propos d'Yvonne Rydin, c'est qu'elle suggère qu'en combinant plusieurs échelles on obtiendra des scénarios «gagnant-gagnant».

## INTERVENTION DE YVONNE RYDIN

Le développement durable peut générer des projets urbains viables. Pour y parvenir, il est important que les partenaires du développement urbain puissent remettre en question leurs pratiques actuelles. Ceci est également valable pour les autorités politiques. En effet, la viabilité d'un projet de planification urbaine est renforcée quand on introduit les principes du développement durable en amont de sa conception. Nombreux sont désormais les projets où tous les acteurs ont «gagné» à intégrer des préoccupations environnementales, sociales, culturelles et économiques. Mais comme partout, l'argument du développement durable sert d'alibi à différents types d'acteurs soucieux de tirer la couverture à eux et de défendre leurs propres intérêts. Dès lors, la prise en considération des questions liées à la gouvernance et à la place de l'utilisateur et du citoyen sont les garants de la viabilité des projets urbains structurants.

Le développement durable n'est pas acquis d'avance. Que ce soit dans le chef des entreprises, des ménages, des services publics, la question du «penser durable» lors de la mise en place de projets (d'implantation d'activité, de construction de logements, de voies de transports en commun...) commence seulement à être posée de manière systématique. C'est le cas à Londres, par exemple, où les pouvoirs publics et les partenaires économiques montrent l'exemple.

Le développement durable présente plusieurs facettes et correspond à diverses fonctions. Il se doit de garantir un environnement bâti résistant aux changements environnementaux pour faire face aux inondations, aux sécheresses, aux conditions climatiques et biologiques extrêmes.

Le bâti doit être efficace du point de vue de l'émission des gaz à effet de serre, une des causes majeures de pollution dans nos centres urbains. En troisième lieu, le développement durable se doit d'être vert tirer avantage de la végétation présente dans les zones urbanisées. Cela permet à une ville de respecter les deux premiers points exposés ici, et garantit une meilleure santé physique et mentale à tous les usagers. En quatrième lieu, il se doit non seulement de respecter l'environnement, mais aussi de l'intégrer dans un contexte social. Il s'agit de rencontrer les besoins sociaux des populations locales, notamment en réduisant la facture énergétique et en favorisant un large accès aux espaces verts. Il contribuera en outre au développement économique local, sans nécessairement obéir à une vision capitaliste globale. Enfin, le développement durable doit être viable mais également avantageux au niveau financier et économique pour devenir incontournable.

Comment, dès lors, envisager le développement durable dans les processus de planification urbaine? Tout d'abord, en identifiant les échelles territoriales (ville, région, aire urbaine, quartiers, building) concernées par le projet mis en place, et ensuite en déterminant quels sont les caractéristiques, atouts et faiblesses de ces territoires en termes environnementaux, sociaux, culturels et économiques.

Ces différents niveaux d'intervention étant identifiés, il s'agit d'étudier les caractéristiques des infrastructures urbaines (transports en communs et transports routiers, échanges d'énergie, alimentation en eau, évacuation des déchets,...). Ensuite on envisagera les liens et les échan-

ges à organiser entre celles-ci, leurs multiples usages et fonctions (logements, commerces, bureaux et industries, loisirs, pouvoirs publics) dans une perspective durable. Planifier un territoire, c'est également prévoir les impacts des déplacements de matériaux, d'énergie et de personnes en respectant les écosystèmes. Dès à présent se pose dans nos sociétés occidentales la question du développement d'énergies viables dans un contexte de raréfaction des ressources pétrolières : il conviendrait de repenser sérieusement la production et la distribution locale d'énergie.

Déjà la question de la gestion des déchets se pose aujourd'hui de façon cruciale : comment réutiliser les matières (re)jetées par chacun pour en tirer de l'énergie exploitable à grande échelle (productivité) et à proximité de leur « production ». Comment recycler ses déchets en (re)ssource d'énergie ? Et comment se débarrasser des eaux usées de manière intelligente, via des systèmes qui par exemple les absorberaient ? Nous devrions cesser d'utiliser de l'eau potable dans nos chasses d'eau. La question de l'usage de l'eau est d'actualité en Angleterre du Nord notamment, où les réserves en eau se font de plus en plus rares.

## **Des mesures incitatrices et coercitives pour favoriser l'intégration par tous de la notion de développement durable**

Au-delà des questions qui précèdent et concernent tout un chacun, les autorités anglaises ont réfléchi à des mesures concrètes à mettre en place au départ de la notion de « quartier de villes à usages multiples » pour faire face à l'engorgement en matière de transports et à la raréfaction des énergies. Elles ont ainsi développé à plusieurs niveaux toute une série de mesures incitatrices et coercitives pour favoriser l'intégration de la dimension durable dans les milieux urbains à commencer par l'« UK Government's Carbon Challenge ». Le gouvernement britannique a en effet lancé un défi sur les émissions de carbone, notamment dans le secteur bâtiment où il cherche à imposer une nouvelle norme. D'ici 2016, toutes les maisons devront présenter un taux zéro d'émission de carbone. Mieux l'objectif final du gouvernement, appuyé par la communauté scientifique, est de proposer la construction de maisons productrices et redistributrices d'énergie.

C'est pour cette raison que le gouvernement britannique a développé un nouvel outil destiné aux citoyens : le « code des maisons durables » qui classe les maisons en six catégories allant de la simple économie d'énergie jusqu'à la production effective d'énergie. Ce code expérimental sera d'application dans les bâtiments publics dans un premier temps.

Les « éco-villes » sont également des modèles plébiscités en Angleterre. Elles regroupent 5 à 20.000 maisons affichant un taux zéro d'émission de carbone et sont facturées à 50% du prix du marché. Dans ces villes, de même que dans la plupart des centres urbains, des « maisons passives » voient le jour. Celles-ci réduisent de 80% la consommation habituelle d'énergie par an. A Leeds, la « maison verte » (ou « Green House ») et l'« EA Red Kit House » en sont des exemples très concrets. Tout comme le « National Trust », siège d'une ONG situé à Heelis, qui est une construction entièrement intégrée dans son environnement. L'ONG en question a réduit considérablement ses frais de fonctionnement annuels à la fois grâce à ce bâtiment durable, mais aussi en améliorant la productivité de ses salariés par une réflexion sur les pratiques et l'ambiance de travail.

A travers tous ces exemples, un constat s'impose : celui du moindre coût des bâtiments durables (construction et fonctionnement) et de leur moindre pollution. Dès lors, pourquoi ne pas construire davantage de bâtiments ou maisons passives, voire redistributrices de leur surplus d'énergie ? La technologie à usage d'un développement urbain durable existe. Plus ses impacts positifs seront diffusés dans le grand public, plus la démarche se généralisera tant au niveau privé que public.

### **Qu'entend-on par développement urbain durable ?**

- Une contre offensive face au changement environnemental
- Une utilisation plus efficace du carbone, pour protéger le climat
- Une démarche verte ; foncièrement verte
- Rencontrer les besoins sociaux des communautés locales
- Contribuer à diverses formes de développement économique local
- Quelques montages financiers

### **Penser le développement urbain à travers le changement :**

- à différentes échelles
- en intégrant les différentes infrastructures
- en fonction de l'utilisation des sols



A l'issue de cet exposé limpide accompagné d'illustrations concrètes, le président, Marc Sauvez, cherche à lancer le débat en titillant la logique de l'oratrice. Il propose se faire l'avocat du diable en présentant les questions/contradictions que l'on peut soulever dans la mise en œuvre du développement durable.

Marc Sauvez inaugure le débat en posant trois questions.

- Cette démarche ne serait-elle pas un privilège de riches étant donné les surcoûts qu'elle peut occasionner au départ?
- Il souligne ensuite que les exemples cités concernent surtout des bâtiments neufs et qu'un des enjeux majeurs du développement durable est aussi d'adapter le bâti existant. Ceci s'avère d'autant plus vrai dans notre contexte occidental où la croissance démographique est proche de zéro.
- Enfin, il pose la question suivante: si les exemples cités ci-dessus par Yvonne Rydin concernent essentiellement le neuf, est-on condamné à un habitat individuel? En effet, l'individu risque d'être plus prompt à réagir positivement aux enjeux de durabilité que le collectif (il est toujours difficile de mettre d'accord un collectif de propriétaires...). Il souligne également que l'économie en termes de bâtiment et de transports et de flux de population sont des enjeux majeurs. Si les autorités ne se focalisent que sur les bâtiments, elles s'intéresseront moins à la ville comme ensemble, et donc moins aux projets structurants plus larges.

Marc Sauvez suggère aux participants de récolter les réflexions et les interventions de chacun, pour les mettre en forme par la suite. Pour rappel :

### **Le groupe de travail est invité à mener une réflexion sur :**

- les arguments qui plaident en faveur de l'intégration du concept de durabilité dans les projets urbains?
- la viabilité pratique et économique de la promotion des projets durables?
- les priorités à envisager en matière de durabilité dans l'urbanisme et la politique urbaine?

Un participant observe que la ville est le plus durable des espaces, de par sa densité, sa mixité et sa capacité à se renouveler. Il est plus facile d'appliquer le principe de développement durable au logement qu'aux transports, même si l'image communément diffusée est celle de la maison passive individuelle. Sur Bruxelles, la question d'un logement durable collectif se pose déjà et tente d'intégrer le secteur plus fermé des bâtiments du secteur tertiaire, où les problèmes énergétiques sont plus complexes. Marc Sauvez souligne alors que des exemples prouvent qu'il est possible d'agir également sur du logement collectif. Ceci vaut principalement pour du bâti construit il y a plus de quarante ans, mais l'économie en production énergétique est possible à tous les niveaux.

Le débat porte ensuite sur la question du niveau de vie nécessaire pour accéder à des réflexes durables. En effet, l'environnement est perçu comme un élément de richesse alors que la question énergétique, et donc de la régulation du CO<sub>2</sub>, est éminemment sociale. De plus ce seront les populations les plus pauvres qui seront pénalisées en premier lieu par la hausse des coûts de l'énergie.

### **Premier exemple à travers l'analyse des enjeux de développement de solutions durables dans le secteur du logement**

Les mécanismes de calculs de loyers des propriétés publiques sont conçus de manière à facturer aux locataires les surcoûts énergétiques des bâtiments. D'où l'importance d'accorder un « bonus » aux propriétaires qui réduisent les émissions de carbone.

Les grands immeubles en copropriétés construits dans les années 60 et 70 constituent aujourd'hui un défi en matière de rénovation énergétique. Enfin, que ce soit à l'achat ou en location, bien souvent les frais de fonctionnement ne sont pas pris en compte pour le calcul du montant du prêt ou du loyer, élément problématique quand il s'agit d'emménager dans des logements mal isolés ou éloignés d'infrastructures de transport, pour lesquels la facture énergétique et les frais de mobilité seront importants. A ce niveau-là, souligne Yvonne Rydin, on s'aperçoit effectivement qu'il ne s'agit pas que de technologie quand on parle de développement durable, mais plutôt de mieux-être économique et social pour tout un chacun.

Ces questions soulèvent un problème plus large : faut-il « supprimer » la ville mal adaptée ou au contraire la réhabiliter en la transformant ? Une participante réagit vivement « *on ne va pas développer une ville qui s'adapte sans cesse à ses habitants quand même !* », surtout avec les fluctuations démocratiques urbaines qu'on observe, ajoute un autre. N'oublions pas que c'est la mixité des habitants et les services offerts par la ville pour rencontrer les besoins des habitants qui font la qualité de la vie urbaine, et incite les gens à s'adapter en changeant leurs modes de fonctionnement. Même s'il est vrai, souligne Marc Sauvez dans son rôle d'avocat du diable, qu'un balayeur de la Défense habitant à 30 km de son lieu de travail est une incohérence en soi. Si on réfléchit uniquement en termes de proximité entre l'habitat et le lieu de travail, on devrait exclure d'office tous les mécanismes de mobilité professionnelle auxquels la majorité des travailleurs aspirent.

Yvonne Rydin est très sceptique sur la valeur environnementale des destructions massives de parcs de logements vétustes tout en reconnaissant l'ampleur des chantiers de réhabilitation dans certains centres urbains. Une première solution consiste à mettre en place des systèmes de production d'énergie sur une toute petite échelle, avec revente et redistribution du surplus produit. L'expérience voit le jour à Bruxelles, mais la méfiance des fournisseurs et distributeurs d'énergie freine le processus, souligne un participant. Les pouvoirs publics régionaux l'affirment : la priorité est donnée à la question de l'efficacité énergétique des bâtiments et à la production décentralisée d'énergies renouvelables.

Au-delà de cette question du durable dans le logement, une participante rappelle également que c'est aussi à la qualité de l'air et de notre environnement sonore, qu'il faut penser quand on parle de développement durable. Mais il reste que l'ensemble des considérations sont difficiles à prendre en compte vu la complexité du contexte politique bruxellois et belge.

## Au-delà du logement, un transport « durable » est-il envisageable ?

De plus en plus de grands centres urbains (à commencer par Londres) mettent en place des péages urbains intramuros, développent une politique de durabilité des transports qui va au-delà de mesures incitatives. Dans un premier temps, ce genre de mesures doivent être étudiées avec une attention toute particulière aux éventuelles conséquences économiques de solutions telles que le péage (qui menacent de faire perdre du dynamisme économique et commercial à la ville). Ensuite, inciter les habitants à se rapprocher des centres urbains n'est pas chose aisée compte tenu de la mentalité belge où la maison unifamiliale avec jardin constitue le modèle par excellence. Nombre d'habitants s'éloignent des centres en devenant de gros consommateurs de transports en commun, et de fréquents usagers d'infrastructures routières. Seuls les expats qui se fixent à Bruxelles sont prompts à s'installer dans le centre-ville. Bruxelles, historiquement peu dense, présente un potentiel de densification plus important que la majorité des villes européennes, à l'exception de Berlin (suite à la réunification allemande et la chute du Mur).

Au-delà d'une question d'étalement urbain, se pose le problème des revenus fiscaux de la Région bruxelloise. En effet, en Belgique, la fiscalité repose sur les habitants. A l'inverse, en France, elle repose plutôt sur l'emploi généré sur un territoire. L'avenir est à des villes compactes en termes de densité de population et d'emploi, souligne Marc Sauvez. Et non à des villes dortoirs juxtaposées à des villes bureaux. Cette idée de ville compacte est au cœur de la stratégie de la Région de Bruxelles-Capitale depuis sa création. Le tertiaire et l'emploi ont eu la part belle dans les schémas de développement urbain. Aujourd'hui, les autorités publiques cherchent à redonner aux habitants l'envie d'investir la ville. La réflexion doit se faire sur la qualité du vivre ensemble, sur le prix

de l'habitat urbain et sur les modèles qu'on se représente de l'habitat idéal.

Marc Sauvez souligne un grand paradoxe de nos villes de mieux en mieux équipées en transports publics et en axes routiers. Plus ces systèmes de transport sont efficaces, plus les gens vont habiter loin ! C'est d'ailleurs pour cette même raison que des oppositions au projet de RER (Réseau Express Régional) se font jour autour de Bruxelles. On ne résout pas les problèmes de la ville avec un RER... Faut-il dès lors renforcer les réseaux de transports uniquement dans les quartiers les plus denses ? Aujourd'hui, à Londres, la logique veut que les quartiers denses soient ceux dans lesquels on construit le plus, souligne Yvonne Rydin. C'est précisément dans ces quartiers que les services publics (écoles, hôpitaux, crèches, centres de loisirs...) s'efforcent d'offrir plus de services, plus de souplesse, plus de qualité, pour éviter le piège de la concurrence d'une banlieue qui serait équipée en services publics de meilleure qualité.

Ensuite, le mythe de la maison individuelle se démode. Ce type de maison est aujourd'hui souvent occupé pour partie par des personnes âgées, qui ont du mal à les entretenir mais répugnent à quitter leur lieu de vie. Une politique de logement progressiste s'efforcera de reloger correctement ces personnes âgées dans des appartements plus petits mais plus confortables, afin de libérer les maisons individuelles pour de nouvelles jeunes familles.

Malgré des politiques interventionnistes, deux mythes ont la vie dure. Celui de la banlieue ou la périphérie comme lieu d'épanouissement d'une part, et celui de l'individualisme d'autre part. Transformer ces périphéries en « vraies villes » serait-il la bonne solution ? C'est le cas tout autour de la ville d'Hambourg ou de Stockholm suggère Marc Sauvez. C'est aussi le cas de Louvain, où la gestion de l'espace ne met pas en danger la mobilité des

habitants et où la circulation automobile se fait en périphérie. Pour le reste, le mythe de l'individualisme reste très présent. Comment le concilier avec les défis liés au climat et à la mobilité si la planification ne peut y répondre surtout dans un contexte administratif et territorial comme celui de Bruxelles, où les bassins d'énergie, de population, d'emploi, ne correspondent pas aux limites administratives. La structure actuelle de l'autorité régionale se heurte à ses propres limites quand il s'agit de penser un développement cohérent du territoire. Il est plus pertinent de réfléchir en termes de ville morphologique qu'en termes de ville administrative souligne une participante.

### **Des politiques encourageant la vie en ville**

Un participant insiste sur un point essentiel : ne serait-il pas nécessaire, dans certains cas, de mettre en place des politiques restrictives (péage urbain, taxes sur les émissions de carbone...) ? Ce processus doit toutefois s'accompagner de mesures d'encouragement adaptées en fonction des différents publics (telles que des politiques d'accès au logement pour des jeunes souhaitant s'installer en ville). Si ces jeunes choisissent d'y faire leur vie, ils chercheront à y rester, souligne une autre intervenante, qui parle « d'itinéraire résidentiel ». En France, plus d'un tiers des logements construits actuellement sont destinés à des personnes âgées. Dernier exemple, la communauté flamande qui développe le projet « Quartier Latin » envisage la construction de logements à Bruxelles pour les étudiants flamands résidant à Bruxelles. Elle développe également une politique de promotion des écoles, des universités et du vélo avec pour objectif final d'attirer et fixer les étudiants pour qu'ils restent en ville (comme l'opération *Vélib* à Paris ou *Velob* à Lyon mettant en location des vélos à bas prix dans de nombreux points de ces villes). Une

participante souligne l'intérêt manifeste de mettre en œuvre des politiques ciblées en fonction des différents publics que l'on veut attirer en ville mais elle propose également le développement de projets de mixité intergénérationnelle. C'est le cas, par exemple, de personnes âgées ou d'adultes dont les enfants ont déjà quitté le domicile familial qui mettent une partie de leur maison en location. En Flandre et aux Pays-Bas, la promotion de l'habitat partagé entre générations a déjà fait ses preuves.

### **Quels outils de gouvernance pour le territoire bruxellois ?**

Le président, Marc Sauvez souhaite inciter les participants à se positionner sur la question de la gouvernance d'un territoire comme Bruxelles. En corollaire, il pose la question des outils dont la Région de Bruxelles-Capitale dispose pour gérer la ville et ses enjeux de manière durable et adaptée aux différents bassins d'emploi, d'énergie, de transports.

Il présente ensuite le concept de l'agence d'urbanisme très largement développé en France. Un tel outil aborde de multiples thématiques liées au vivre en ville (déchets, eau, transports, cadre et qualité de vie, gestion des ressources...) et dépasse les strictes limites des territoires communaux ou municipaux. Le mot d'ordre de ces agences, « vous n'avez pas besoin de vous entendre pour vous mettre autour de la table », s'adresse à l'ensemble des acteurs de la gestion urbaine : « bailleurs de fonds » de projets, gestionnaires décideurs, élus, assemblées de citoyens, services technique des communes. En simplifiant leur objet social, Marc Sauvez décrit ces dispositifs comme étant des structures sans pouvoir, qui réalisent des études, qui interpellent et favorisent le dialogue.

Il existe à Bruxelles, des outils, tels que le Srd/ADT, qui pourraient se développer jusqu'à jouer le rôle d'« obser-

vateur-titilleur » qui est celui de l'Agence d'urbanisme de l'agglomération marseillaise. Plusieurs participants regrettent qu'il y ait trop d'intervenants dans les projets urbains bruxellois et que les lieux de discussions soient multiples et peu identifiés. On a besoin de dispositifs opérationnels parfaitement coordonnés et non pas uniquement de citoyens témoins et observateurs de ce qui se passe. Un recensement de ce qui existe et un solide diagnostic posé avant le lancement d'une opération de marketing urbain doivent permettre d'identifier les champs d'action d'une structure de ce type avec ses acteurs clés, les gestionnaires de la ville, mais aussi les groupes contestataires sans oublier ses logiques de positionnement.

Une telle agence deviendra légitime dans la mesure où elle dégagera un rayonnement moral largement reconnu, car les projets ont besoin d'être soutenus par des décideurs disposant de l'autorité nécessaire pour promouvoir des politiques durables et viables.

Le concept d'agence d'urbanisme bouscule pas mal d'idées reçues. Est-il envisageable, de doter la Région bruxelloise d'outils dont le rayon d'action dépasserait les frontières actuelles (les 19 communes) et qui aborderaient les problèmes de la ville en termes de problématique couvrant des zones d'impact et non pas en termes de territoires institutionnels ? Le bassin d'alimentation en eau de la Région bruxelloise, par exemple, dépasse largement ses frontières cadastrales. Cela nécessite assurément un soutien fort de la part du politique qui voit aujourd'hui dans ce type d'outil un moyen unique de dépasser les clivages administratifs et politiques régionaux en vue de construire une ville durable. Mais qui peut affirmer que sans structure d'opérationnalisation forte, les projets issus des « observations et recommandations » d'une agence d'urbanisme n'ont aucune chance de voir le jour ?



→ 3-1

La situation de Marseille à la fin des années 80

# • Situation de Marseille à la fin des années 80

- Mutation industrielle
- Effets de la décolonisation
- Pertes démographiques : -10 à 15 000 habitants
- Disparition d'emplois : 2 500 à 3 000 par an

## Groupe de travail 3.3

### La valeur ajoutée d'une Agence d'urbanisme dans une opération structurante d'aménagement

---

L'intervention met en lumière les principaux atouts d'une agence d'urbanisme à partir du cas concret de l'agAM, l'Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Marseillaise. Cette expérience française est-elle un modèle transposable à Bruxelles? Quels seraient les principaux avantages d'une structure sans pouvoir gestionnaire qui réunirait autour de la table les acteurs du développement urbain (concepteurs de projets, décideurs, « financeurs »...)? À quels types de chantiers pourrait-elle s'atteler? Quelles seraient les conditions préalables à sa mise en place?

---



#### Président du groupe de travail

**Joris DEMOOR,**

*Ville de Gand Département Service Staff ABIS (Section de la Stratégie Politique et de la Coopération Internationale) Programme de Fonds Stratégiques et Coopération Interservices*



#### Orateur

**Christian BRUNNER ,**

*Directeur général de l'Agence d'Urbanisme de l'Agglomération marseillaise (AGAM)*

#### Liste des participants

Philippe ANTOINE, Noémie BEYS, Catherine BRUNNER, Laurence CREYF, Thomas DE BÉTHUNE, Anne-Catherine GALETIC, Rob GEYS, Annabelle GUÉRIN, Nicolas HEMELEERS, Ariane HERMAN, Michel HUBERT, Christian LASSERRE, Yaron PESZTAT, Julien PIÉRART, Joelle ROSENOER, Boriana SAVOVA, Vanessa TANGHE, Mathieu VAN CRIEKINGEN, Kristien VAN DEN HOUTE, Jaques VAN GRIMBERGEN, Laura VANHUÉ, Christelle VIAL.

# Synthèse

## La présentation de Christian Brunner peut être synthétisée en sept points :

- dans le cadre d'une agence d'urbanisme, la problématique/thématique abordée prévaut sur le critère des territoires concernés et celui des institutions en jeu ;
- l'agence d'urbanisme ne se situe pas dans une logique de concurrence, mais de valeur ajoutée ;
- il n'est pas question, dans le cadre d'une agence d'urbanisme, de subsidiarité, de substitution aux institutions concernées ;
- l'agence a vocation de conseil, d'aide à la décision et n'a pas de pouvoir décisionnel ;
- c'est l'agence qui décide des rôles joués par les institutions concernées ;
- dans le cas de Bruxelles (qui a déjà été abordé dans la première partie), il s'agit de distinguer deux échelles d'approche : soit Bruxelles et son hinterland, soit, seulement la Région Bruxelloise et ses 19 communes (ce qui pour les participants est plus réaliste) ;
- enfin, il faut noter l'importance du principe de neutralité et des compétences complémentaires de l'agence d'urbanisme :
  - > (le statut, le financement, la gestion du partenariat avec le privé et les lignes directrices qui gèrent le lien et l'indépendance, l'importance du foncier de l'agAM) ;
  - > l'agAM est une association ;
  - > elle réunit les partenaires ;
  - > l'agAM ayant un statut d'aide préalable, elle ne participe pas au compte dans le processus décisionnel ;
  - > lors de la mise en œuvre d'un projet, l'agAM n'est pas présente juridiquement, mais elle agit en qualité de conseil et non d'opérateur.

## Quels seraient les prés requis et les principes d'un tel outil à Bruxelles ?

- définir une entité politico-territoriale pertinente ;
- faire valoir les avantages de ce type de coopération à l'ensemble de l'hinterland ;
- ne pas partir des instances actuelles et des périmètres géographiques mais élaborer un diagnostic complet des problèmes urbains et déterminer en quoi une agence peut agir sur eux.

## La valeur ajoutée d'une agence d'urbanisme :

- devoir de proposition et « devoir de d'impertinence (l'agence ne doit pas être un service administratif bis) ;
- la « transterritorialisation » justifie le bien fondé d'une agence ;
- l'agence n'est pas une structure supplémentaire ;
- regrouper et coordonner les communes dans une démarche commune.

## Pour la mise en place d'une agence d'urbanisme, il faut :

- cibler une problématique plutôt qu'un territoire ;
- déterminer une valeur ajoutée claire pour tous les participants ;
- agir selon le principe de subsidiarité ;
- fonctionner en complémentarité ;
- aider à la décision sans participer à la décision ;
- définir une échelle d'intervention ;
- respecter le principe de neutralité.

## OUVERTURE DES TRAVAUX

Le président, Joris Demoor, ouvre la séance, présente l'orateur, Christian Brunner, qui proposera un exposé sur l'agence d'urbanisme. Ensuite, les questions des participants seront traitées avant de tenter de répondre aux grandes questions énoncées dans le document préparatoire.

## INTERVENTION DE CHRISTIAN BRUNNER

La question centrale de l'impulsion des projets urbains est celle de la définition de leurs contours en termes d'organisation et de programmation, et de la contribution de ces dispositifs à la prise de conscience de la nécessité d'une coproduction entre différentes institutions.

Les participants ont soulevé les points et questions suivants pour alimenter le débat public sur l'opportunité de la mise en place à Bruxelles d'une organisation telle que l'Agence d'urbanisme de l'agglomération marseillaise :

- Peut-on transférer en Belgique un modèle qui a prouvé son efficacité dans un contexte français, et plus spécifiquement marseillais ?
- Est-on prêt à dépasser les limites administratives et institutionnelles des territoires au départ de projets qui couvrent des « bassins » (bassins d'alimentation en énergie, bassins de mobilité, bassins de tourisme) ?
- Quelle est la valeur ajoutée d'une structure qui fonctionne sur le principe de la subsidiarité, de l'aide à la décision, si elle n'a pas de pouvoir gestionnaire et décisionnel ?
- A quelle échelle territoriale doit se penser le projet urbain bruxellois, peut-il, doit-il sortir des limites institutionnelles ?
- Pour quels objectifs, avec quels bénéfices ?

### **Entre opération structurante et gouvernance, le rôle de l'Agence d'urbanisme de l'agglomération marseillaise.**

Qu'est ce qui a provoqué la réunion des agences d'urbanisme en France dès 1969 ?

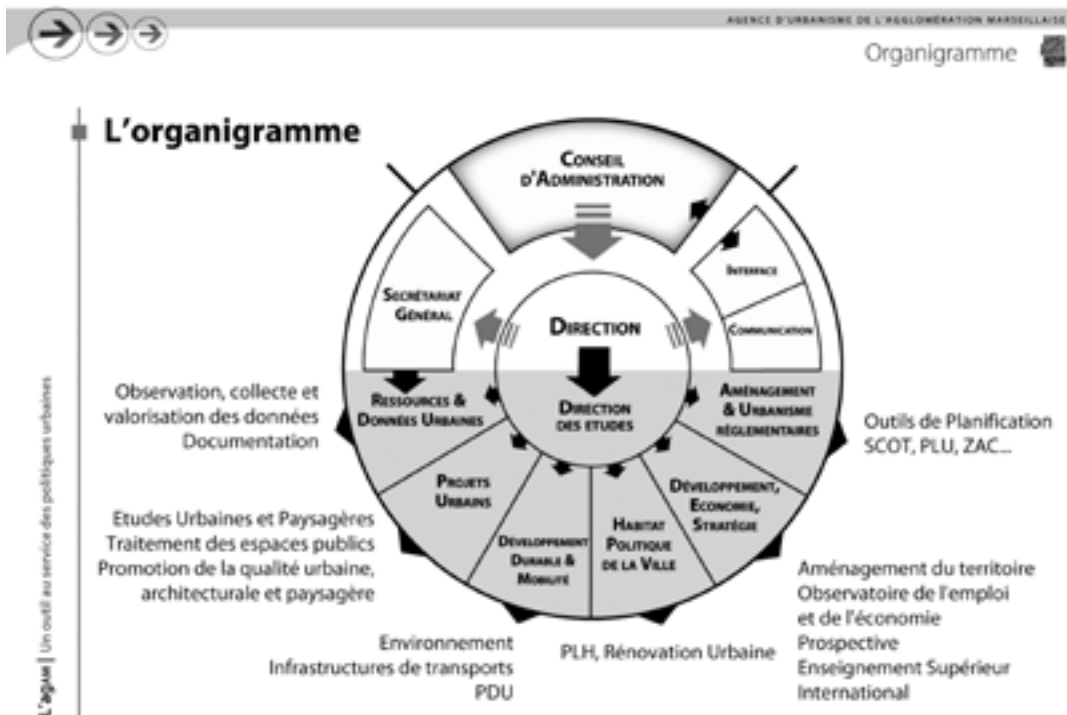
Il faut se remémorer le contexte de l'époque :

- un besoin de rénovation foncière après la guerre ;
- la difficulté, compte tenu du nombre très important de communes, de faire émerger une vision cohérente et consensuelle locale ;
- les compétences importantes de l'Etat central ;
- l'exode rural et le développement économique rapide ont lourdement pesé sur l'évolution des villes et des territoires urbains.

La création des agences d'urbanisme a répondu à un souci de favoriser une gestion harmonisée du territoire en faisant travailler ensemble tous les acteurs de la planification urbaine au sein d'une structure de droit privé associant collectivités et personnes publiques.

Au départ, leur champ d'intervention était limité à la planification réglementaire pour se diversifier peu après jusqu'à englober l'ensemble des politiques publiques.

L'agAM est une agence d'urbanisme de statut privé mais administrée par des personnes de statut public : le président est le maire de Marseille, le vice-président est l'adjoint à l'urbanisme de la ville de Marseille. Le conseil d'administration est constitué de collectivités locales, de la ville de Marseille, de communautés urbaines, des acteurs publics de l'économie, des établissements publics (les hôpitaux, les universités...).



L'Etat est également membre de l'agence car il conserve des compétences en matière de solidarité et d'aménagement du territoire et il reste un acteur important en matière d'arbitrage et un régulateur entre les différentes collectivités.

L'Agence se compose d'une équipe pluridisciplinaire constituée d'architectes, d'urbanistes, de statisticiens, de paysagistes, d'ingénieurs, d'économistes, de géographes...

Les réflexions menées par l'Agence sont d'abord posées en termes de problématiques et non en termes de territoires.

Elle n'intervient pas sur l'aspect institutionnel. Elle se positionne comme outil d'aide et de conseil aux déci-

sions que les partenaires publics doivent prendre dans le cadre de leurs compétences.

Dans chacune de ses interventions, l'Agence s'efforce de faire émerger une vision de consensus.

En termes de ressources humaines, l'Agence emploie près de 80 personnes pour un budget qui frise les 7 millions d'euros.

Enfin, l'agAM est membre de la FNAU (Fédération nationale des agences d'urbanisme) qui comprend 51 agences et plus de 1500 professionnels répartis sur tout le territoire français.

Ses spécificités sont nombreuses :

- lieu d'échanges inter-institutionnels ;
- centre de ressources et outil de production avec une double dimension technique et politique.

Ce qui peut apparaître comme un paradoxe ne l'est pas en réalité : l'Agence est une association d'élus et de partenaires publics mais l'usage veut que les élus s'abstiennent de faire de la politique au sein de l'Agence.

Dynamique et évolutif par définition, le champ de l'urbanisme et de l'aménagement urbain exige que l'Agence réagisse, mieux, qu'elle anticipe les problèmes touchant aux grands sujets tels que la façon de vivre la ville, la gouvernance, le développement durable.

Véritable « poil à gratter » urticant, une agence doit anticiper tous les coups et investir des champs d'investigation largement ouverts et des périmètres souples de réflexion en tenant compte de l'évolution urbaine, en faisant fi des limites administratives dont les citoyens et les acteurs de la société urbaine se préoccupent peu ou prou.

A l'Agence de Marseille, cette ouverture s'est faite notamment par l'embauche de sociologues et d'un spécialiste de la concertation. Elle accueille par ailleurs des collaborateurs étrangers : italiens, espagnols et britanniques.

Son champ de réflexion dépasse le périmètre institutionnel et son regard est orienté essentiellement vers la mise en œuvre de terrain et non sur la politique. L'Agence est également un lieu de permanence, un lieu de mémoire où l'histoire de la ville est prise en compte. Elle a de plus la latitude d'organiser des expositions, conférences etc. Enfin, l'Agence est un lieu de durabilité.



Ses missions et ses compétences sont diverses.

- **Observation** : collecte, analyse, diffusion de données et les informations géographiques : tableaux de bord, données urbaines, atlas métropolitains. Observation dans le cadre d'un partenariat, vulgarisation des données techniques, mise à disposition de l'observation pour réunir les différents acteurs et les associer.
- **Planification** : grandes politiques publiques à échelle élevée (SCOT, PLU, POS, PLH, PDU, etc.). Rôle d'élaboration des réflexions, seul ou en partenariat.

→ **Développement de Projets stratégiques** : élaboration des Schémas de développement économique, Schéma de vocations littorales, Schéma d'équipement commercial. Propositions d'équilibre.

→ **Développement de Projets urbains** : grands aménagements.

→ **Conseil et animation** : organisation de réunions, conférences et culture urbaine...

## Comment s'organise le travail ?

Pour chaque étude, une « équipe projet » est créée, dirigée par un chef de projet qui varie selon les sujets abordés (architecte paysagiste, urbaniste, économiste, économètre, urbaniste...).

Le programme partenarial de travail de l'agence prend en compte un certain nombre d'éléments sociétaux importants et en particulier la relative faiblesse des revenus (60% de ses habitants vivent avec moins de 1.200 euros/mois) qui est une donnée à intégrer dans les réponses en matière de logement, notamment dans la composition et la répartition des programmes et dans la typologie des logements.

A Marseille, un des objectifs prioritaires est de créer une nouvelle dynamique grâce à l'action de la communauté urbaine MPM (Marseille – Provence – Métropole) en s'appuyant sur une évolution démographique positive (augmentation de plus de 4.000 habitants/an, la création de plus de 5.000 emplois privés/an et la construction de plus de 6.000 logements/an).

Enfin, à Marseille, les enjeux topographiques sont particulièrement importants en raison de l'exigence du territoire et de la présence de la chaîne de montagne. On ne négligera pas l'importante notion d'« objet-monde » en raison de la notoriété mondiale de certains lieux comme la Camargue, les Calanques, la montagne Sainte Victoire, qu'on intégrera dans toute politique de développement.





- *Euromed Center* : opération importante avec concertation de grands architectes débouchant sur l'idée de la création d'un espace Euromed Center.
- *Terrasses du port* : projet d'un centre commercial sur le port.
- *Gare maritime* : projet important (mais l'Agence n'intervient pas beaucoup sur ce type de projet, sa fonction étant plutôt de rédiger les cahiers de charges dans l'établissement de chaque projet).
- *Esplanade Cathédrale de la Major* : objectif de créer un balcon sur la mer afin d'ouvrir le port aux habitants.
- *Boulevard du Littoral* : améliorer l'accès au port et offrir la possibilité pour les habitants de rejoindre la mer.
- *Gare Saint-Charles* : complètement rénovée (dans le cadre de l'opération Euromed).

L'Agence est vigilante par rapport au respect du cahier de charges et elle veille à ce que tous les types de transport soient intégrés dans le projet (Schéma de pilotage des bassins-est du port). Objectif : mieux intégrer le port dans la ville. A cette fin, l'Agence est sollicitée pour faire des propositions et piloter le projet du port autonome en synergie avec la ville (concertations avec les syndicats, les communautés urbaines, les représentants de la ville...). L'Agence crée dans cette optique des groupes de travail où chaque acteur est pris en compte.

Dans cet exemple, le travail de médiation urbaine pratiqué par l'agence est très symbolique de sa valeur ajoutée pour résoudre des questions d'une grande complexité où interviennent de nombreux acteurs.

L'Agence n'a aucun rôle décisionnel, car la décision finale appartient en dernière analyse au conseil d'administration du port.

*Quelles sont les idées-forces et les perspectives d'évolution qui ont présidé aux réflexions du groupe de travail piloté par le DG de l'agAM ?*

Il s'agit de veiller à ce que le port « historique » puisse se développer en même temps que le port moderne industriel situé en dehors du territoire.

Le potentiel de développement du port est lié à l'explosion de la mondialisation qui entraîne un accroissement des échanges avec la Chine et l'Inde et confère au Canal de Suez une position stratégique. L'objectif est de capter une partie du trafic commercial se dirigeant vers les ports de l'Europe du Nord et en particulier Anvers, Rotterdam et Hambourg.

L'opération Euroméditerranée s'inscrit dans une logique de réhabilitation urbanistique assortie d'une véritable dynamique de développement socioéconomique à laquelle l'Etat participe et qui génère des emplois.

Pour jauger l'efficacité de ce projet, l'Agence élabore une grille d'évaluation des différents types d'emplois créés pour mesurer la conformité ou non avec les décisions prises initialement.

Elle suit de très près l'évolution de certains secteurs d'activité économique (un type de travail que l'Agence est la seule à fournir) et met en place des tableaux de bord pour mesurer l'évolution des activités implantées dans Euromed.

L'Agence est très attentive à l'impact que son action produit au-delà des projets en cours. Elle s'efforce de prédire et d'induire ce que seront les contours du territoire et ses fonctions dans un horizon de cinq ans.

Dans le cas particulier de Marseille, l'interface ville-port ne saurait être négligée dans l'ensemble de la démarche, singulièrement pour tout ce qui touche aux questions de développement, d'emplois par habitants, etc.

De façon tout à fait concrète, précisons que ses objectifs quantitatifs à cinq ans sont les suivants : création de plus de 10.000 emplois, de 10.000 logements, d'un million de m<sup>2</sup> de bureaux, 40 Ha d'espace public, 100.000 m<sup>2</sup> d'équipements métropolitains (salle de spectacle, etc.).

Les objectifs de ce programme ambitieux correspondent en somme à la création d'une nouvelle ville de 50.000 habitants équipée de nouveaux hôpitaux, crèches, écoles, etc.

Une extension du périmètre de 160 Ha sera finalisée d'ici à fin de l'année par l'Etat, ce qui porterait le périmètre global à environ 500 Ha de ville rénovée.

D'autres projets d'extension sont également envisagés par le directeur de l'agAM.

Parmi ceux-ci distinguons l'importance d'adapter toute dynamique de gouvernance aux objectifs communs, aux enjeux essentiels indépendamment de la sphère politique : la nécessité d'un pilotage financier indépendant, le souci de privilégier le caractère opérationnel, et enfin, la volonté de favoriser les collaborations public-privé.

Un des facteurs-clés pour atteindre ces objectifs est la place importante accordée à la responsabilité collective de tous les partenaires publics.

## QUESTIONS D'ÉCLAIRCISSEMENT

Le président de séance, Joris Demoor, ouvre ensuite la discussion en proposant une synthèse en sept points à partir de la présentation de Christian Brunner. Le président propose ensuite de traiter par priorité les questions d'éclaircissement.

### Un modèle parfait de gouvernance moderne ?

Parmi les questions d'éclaircissement figure celle, cruciale, des possibilités financières et juridiques de l'agAM.

L'orateur répond en expliquant qu'il s'agit d'une association réunissant les partenaires publics au sein d'un conseil d'administration mais qui demeure indépendante des institutions (association loi de 1901).

Les études thématiques ne font pas l'objet de commandes comme dans le cadre d'un appel d'offres mais elles sont intégrées à un programme partenarial de travail qui intéresse tous les partenaires.

L'Etat a un rôle d'accompagnateur et siège autour de la table (il contribue aussi à concurrence d'environ 400.000 euros/an). Il s'agit donc de faire le lien entre les prérogatives de l'Etat et les réflexions de l'agAM.

La création de l'Agence est l'expression d'une volonté initiale de l'Etat avec un consensus local.

Au-delà de cette question financière se pose également celle de la gestion du partenariat avec le privé.

Quelles en sont les lignes directrices ? Et notamment, étant donné l'importance du foncier, domaine exclusivement public, comment faire pour travailler en tant qu'organisme privé ?

L'agAM n'intervient pas dans le processus juridique opérationnel. L'agAM a un statut d'aide préalable, mais ne participe pas au processus décisionnel. La ville accepte ou non un projet. Si ce projet est accepté, il est lancé avec les compétences proposées par l'Agence. L'Agence n'est pas présente juridiquement, mais agit en tant qu'observateur, accompagnateur du projet et conseiller au maire.

Par exemple, il y a eu l'adoption d'une charte de qualité à Marseille qui garantit la permanence des décisions prises. Et au niveau du foncier, l'Agence ne négocie pas avec le privé. Il existe de nombreuses différences entre l'Agence et des prestataires privés : l'Agence assure la continuité dans la permanence du projet, elle est la garante de la qualité du projet, elle n'est pas juridiquement présente, elle donne des avis, elle n'est pas « opérateur » et n'a pas de contacts avec les propriétaires, mais elle est présente aux réunions.

Modèle idéal s'il en est, cet outil interpelle les participants de la session de travail. Est-il possible et souhaitable de transposer ce concept à Bruxelles ? Et pour cela, un premier avis est demandé à l'orateur concernant la composition du conseil d'administration ?

Le directeur de l'Agence d'urbanisme de marseille explique que l'on tient compte d'un ratio entre le nombre et la participation financière, mais que l'acceptation de projets se fait au consensus général du conseil d'administration.

Dans le cas où il n'y a pas consensus, l'Etat peut intervenir par des contributions financières, des avantages pour les communes.

Ce fut le cas lors de la conception du Schéma métropolitain de transport.

Une structure spécifique a été mise en place, ce qui a provoqué le blocage d'une série de partenaires.

L'Agence a alors fait des propositions et des projections. Ce fut aussi l'occasion de voir se confirmer le rôle régulateur de l'Etat par le biais d'incitations financières notamment, et en suggérant des solutions concrètes comme la mise en site propre des bus sur la bande d'arrêt d'urgence.

Cet exemple met en valeur le rôle « d'impertinence » de l'Agence dont il a été question en ouverture de ce colloque et qui confirme que l'Agence est un lieu de dialogue et d'échange (et non un lieu de pouvoir et de politique).

# Conclusions de l'atelier 3

## Les projets urbains structurants

### Innovation sociétale et communication

#### Présentation des travaux du Groupe de travail 3.1 par Hendrik Van Molokot

La dynamique du groupe de travail sur « l'enjeu de l'innovation sociétale et de la communication dans les projets urbains structurants » a permis de dégager des éléments à partir de l'expérience des participants. Ces éléments ont été ensuite répartis selon trois axes-clés.

→ Comment prendre en compte la participation et respecter les identités ?

Il s'agit de :

- > associer les citoyens à la démarche et les impliquer directement dans le projet dans son ensemble : du diagnostic et de la conception jusqu'à la mise en œuvre, par le biais de la société civile et des organisations non-gouvernementales ;
- > fournir une information complète aux citoyens sur la réalité factuelle et établir un diagnostic prospectif répondant à toutes les problématiques. À partir de cela, réaliser une étude complète des perceptions et des attentes de tous les acteurs concernés. Les citoyens sont à la recherche d'un supplément de sens, d'éthique, de citoyenneté, d'authenticité, de plaisir, de personnalisation, de calme, d'espace de partage et d'échanges, de qualité et de services, de praticabilité, de rapidité, etc. Ces valeurs ne s'appliquent pas seulement au développement des villes, mais à tous les secteurs

touchant le citoyen. Ce diagnostic devrait être partagé et les habitants associés à toutes les étapes du projet, au moyen de techniques et approches diverses. Les aider à exprimer leurs opinions et leurs attentes à l'égard des projets ; leur donner tous les moyens de bien les comprendre ;

- > privilégier la pédagogie en diversifiant les supports et outils d'information pour toucher l'ensemble des publics cibles (en incluant ceux qui ne savent ni lire ni écrire). Créer une plateforme permanente de dialogue qui rende compte des observations et critiques constatées en début et en cours de projet, qui tienne compte des résultats observés et de l'identité du lieu, qui révèle les perspectives et les bénéfices attendus du projet ;
- > planifier tout en consultant le public. Le besoin d'une planification concrète s'est fait clairement ressentir lors de l'échange avec les participants. Des dates butoirs seront fixées en laissant du temps au débat démocratique (modèle de l'agora), et à la maturation des idées ;
- > créer un outil de prévision (un baromètre) et en mesurer l'efficacité pour piloter le projet, l'évaluer en vérifiant chacune des étapes de sa mise en œuvre ;
- > élaborer un guide méthodologique pour associer et mobiliser l'ensemble des acteurs et cibles du projet, y compris les personnes qui ne sont pas directement concernées ;

- > réaliser un cahier des charges synthétique, qui renvoie aux fondements du projet en précisant la méthode de travail adoptée.

→ Comment prendre en compte le développement durable ?

Il s'agit de :

- > intégrer tous les aspects du développement durable (les 3 piliers : le progrès économique, la justice sociale et la protection de l'environnement) dans le projet et les décliner dans les divers secteurs d'activités (tourisme, etc.) ;
- > développer une vision globale partagée afin d'établir un lien entre développement durable et marketing. Cette vision devrait être partagée par le pays tout entier, en synergie avec les autres régions et les autres communautés ;
- > esquisser cette vision dans un document de référence (appelé « plateforme ») ;
- > réunir dans ce document des thèmes habituellement séparés : « développement », « aménagement » et « marketing ».

→ Comment prendre en compte la communication et la gouvernance ?

Il s'agit de :

- > créer et animer les débats dans un esprit constructif, de généraliser le partenariat et la mise en réseau dans la conception comme dans l'action. Cet outil partagé devrait être utilisé par l'ensemble des acteurs et protagonistes. Quand on parle de la co-création, on se réfère à l'esprit de coopération en référence au Web 2.0. Cela se traduit par : une accélération du temps, un rapprochement entre vie privée et vie professionnelle, une mise en réseau d'individus par affinités, un accès plus rapide et plus large de l'ensemble des citoyens à l'information, une prise de pouvoir par le citoyen par le biais d'une communication collaborative et transparente ;
- > faire du guide de communication collective un outil central de déploiement et de management du projet, d'application pratique pour toute l'équipe et pour tous les partenaires. Garant de l'identité du projet, il contiendra : la vision, l'ambition, la mission, les valeurs, le concept central, un argumentaire détaillé par cibles ainsi que les avantages concurrentiels spécifiques, l'engagement et les supports-clés du projet ;
- > attribuer à la pédagogie une part importante des budgets et de l'énergie ;

- > donner un maximum de visibilité au projet (ne pas se contenter de communiquer). Mobiliser les citoyens, les informer de ses tenants et aboutissants ; communiquer largement : avant, pendant et après sa mise en œuvre (diagnostic, cadre d'orientation, avancées et résultats des débats) et surtout informer les habitants concernés avant le grand public. À Bruxelles, beaucoup de choses sont réalisées, mais personne n'est au courant et les actions demeurent peu visibles.

# Conclusions / recommandations GT 3.1

## La question de la participation et du respect des identités

1. Impliquer directement les citoyens dans l'ensemble du processus y compris :
  - > le diagnostic ;
  - > la conception ;
  - > la mise en œuvre.
2. Établir un diagnostic sur base des informations factuelles, prélude à une étude complète des perceptions d'attente de tous les acteurs concernés.
3. Pédagogie + diversification des supports et outils d'information pour toucher tous les publics cibles.
4. Planification + temps nécessaire pour le débat démocratique.
5. Outil de prévision (baromètre).
6. Guide méthodologique pour associer et mobiliser.
7. Cahier des charges: document synthétique des fondements du projet – étude identitaire.

## Marketing et développement durable

- Concevoir un document qui associe développement, aménagement et marketing (habituellement séparés).
- Intégrer la dimension « durable » (tous les aspects – les 3 piliers) dans le projet, le décliner dans les différents secteurs (tourisme, etc.).
- Avoir une vision (document unique et de référence / plateforme): un contenu clair et partagé (aussi par les autres régions).

## Communication et gouvernance

- Co-création (esprit collaboratif – Web 2.0).
- Outil concret partagé (comment communiquer).
- Document pédagogique.
- Rendre toutes actions visibles (pas seulement communiquer).

## Innovation et Gestion Durable

### Présentation des travaux du Groupe de travail 3.2 par Marc Sauvez

Le groupe de travail a été embrayé avec le même type de dynamique. On perçoit de façon assez récurrente, une nécessité de communication et un besoin d'animation, une nécessité de marketing et un souci de promotion. Ce qui me frappe à l'interface entre le groupe de travail 3.1 et le groupe de travail 3.2, c'est qu'on s'écarte de la gestion traditionnelle de procédure ou de financement, pour privilégier la mise en place d'une équipe chargée de cette animation et de la promotion de nouveaux principes. Le groupe de travail 3.2, était totalement axé sur ce point précis dans le cadre du développement durable. Nous avons entendu, dans un premier temps, un exposé d'Yvonne Rydin sur le développement durable. Une approche légèrement biaisée, en effet son expérience londonienne est limitée à un seul territoire, le grand Londres se suffisant à lui-même et se chargeant de sa propre gestion. On peut cependant y voir une internalisation du sujet. Un débat animé s'est organisé au sein de ce groupe, à propos de Bruxelles, en tant qu'institution d'une part et en tant qu'agglomération d'autre part. À quel niveau doit se situer le développement durable ?

Le président propose une énumération des items, quelque peu décousue, suivie d'une synthèse succincte :

- il y a urgence à traiter des enjeux énergétiques, soit à l'échelle d'un territoire, institutionnel soit à celle d'un territoire de vie. On a toujours basculé d'un côté ou de l'autre ;
- gestion de l'eau et valorisation des déchets. Un sujet ardu entre tous, qui touche à la qualité de la vie en ville, un facteur essentiel pour inciter les gens à choisir de s'y installer et surtout leur donner l'envie d'y demeurer ;

→ les participants ont insisté sur l'importance de gérer l'« opérationnel » (élaboration d'un calendrier de travail, progressivité des actions...). Bruxelles semble manquer d'outils opérationnels durs (de type SEM-Société d'Economie Mixte) et *soft* (du type agence et structure de débat pour stimuler et inciter). Ensuite le groupe s'est penché sur la question des structures : existent-elles déjà ? Si oui, ont-elles un caractère durable et qualitatif ?

→ le groupe a estimé que globalement, le « qualitatif » peut être réalisé sans entraîner de coûts prohibitifs ;

→ la question de la faisabilité a retenu toute l'attention du groupe ;

→ dans les quartiers les plus anciens de Bruxelles, il est malaisé d'intervenir en termes de développement durable. Une expérience engagée dans ces quartiers, a permis de quantifier le nombre de kilocalories consommées au m<sup>3</sup> par an (informations collectées grâce à de nombreux échanges entre acteurs) ;

→ si un maire unique gèrait l'ensemble de l'agglomération et décidait des projets, ce serait plus « sympathique » et plus efficace. Mais plusieurs intervenants ont fait valoir que ceci n'était pas à envisager dans l'immédiat à Bruxelles.

La synthèse illustre assez bien les tendances qui se dégagent de ces journées aussi Marc Sauvez propose de le commenter.

→ Dans un premier temps le rayon d'action de l'agence ne devrait pas sortir des limites du territoire de la Région Bruxelles-Capitale. Il devrait s'atteler par priorité au renforcement des structures opérationnelles internes et autour du Srd/ADT. Si l'outil se révélait efficace son rayon d'action pourrait s'élargir pour envisager des transactions en synergie avec son

hinterland. Autrement dit, d'abord réussir à l'intérieur du carcan, en sortir ensuite, renforcé par ses premiers succès, enclencher une dynamique offensive et souple vis-à-vis de l'hinterland : dialogue, transversalité, débat sur la mobilité et les transports en veillant à ne pas en faire un outil d'étalement urbain ; faire, au contraire, le lien entre urbanisation, mobilité et transport.

→ En matière de développement durable, l'initiative publique est prépondérante. On essaiera d'infléchir les comportements individuels en évitant d'envisager le développement durable comme une contrainte sous forme de fiscalité mais plutôt en proposant des incitants (on enfourche son vélo et on bénéficie de facilités compensatoires, on investit dans du développement durable en échange de primes de compensation).

→ Nous villes sont peuplées d'individus (François Ascher parle de « métropole des individus »). En négligeant de s'intéresser aux citoyens individuellement, on ne parviendra pas à dégager un « sens » de caractère métropolitain.

→ Enfin, cerise sur le gâteau, on a insisté sur la « gestion du tiers-temps ». Penser la ville uniquement en termes de logement et d'emploi, c'est réduire la vie des gens au strict utilitaire (72 % des déplacements relèvent du commerce ou des loisirs). Il convient donc de développer également les activités de sports et de loisirs pour attirer de nouveaux citoyens vers le centre et y maintenir ceux qui ont fait le choix de s'y fixer.



# Conclusions / recommandations GT 3.2

## Trois questions ont été traitées

- Pourquoi avons-nous besoin d'une approche de développement durable ?
- Qu'en est-il de la viabilité pratique et économique ?
- Est-il possible de déterminer des priorités ?

## Conclusion :

- intégrer les préoccupations relatives à l'énergie et aux changements climatiques ;
  - intégrer les préoccupations relatives à la gestion de l'eau et des déchets ;
  - intégrer les préoccupations relatives à la qualité du cadre de vie ;
  - dresser un agenda de travail distinguant différentes phases dans notre action ;
  - identifier des sous-groupes d'intérêts ;
  - produire des outils de gestion opérationnels :
    - > identifier, renforcer et habilitier les structures existantes ;
    - > insister sur le besoin d'une approche concertée ;
    - > discuter du renforcement des structures stratégiques et opérationnelles ;
  - réfléchir à la faisabilité :
    - > réaménager les quartiers les plus anciens ;
    - > encourager des comportements individuels responsables ;
- échanger constamment entre parties prenantes ;
  - nommer un bourgmestre unique gouvernant l'ensemble de la ville ;
  - lier les aspects de mobilité à la politique urbaine ;
  - gérer un troisième temps qui va plus loin que le logement et la mise à l'emploi, c'est-à-dire traiter des besoins de transport au-delà du trajet domicile-travail ;
  - mener des opérations de renforcement et veiller à la pertinence des opérations.

## Valeur ajoutée d'une agence d'urbanisme dans une opération structurante

### Présentation des travaux du groupe de travail 3.3 par Joris Demoor

Dans le groupe de travail 3.3, le débat fut tellement animé qu'on n'a pas pu respecter le timing. Le débat s'est concentré principalement sur la manière de transposer un système français dans un contexte belge et a permis de faire quelques constatations.

## Conclusions / recommandations GT 3.3

### Constats

- La problématique est plus importante que le territoire.
- La valeur ajoutée doit offrir un « win-win » à tous les participants.
- Commencer modestement à partir de quelques thèmes pratiques et éviter les grandes questions qui fâchent.
- Le coût d'une telle initiative doit être partagé entre la Région et les 19 communes.
- Agir selon le principe de subsidiarité.
- Ne pas créer d'institution supplémentaire.
- L'agence n'a pas de pouvoir délibératif, elle prépare, aide à la décision et accompagne les projets.
- Si une agence de ce type se crée à Bruxelles, il faut se demander où elle se situera, à quelle échelle elle agira : idéalement son territoire devrait couvrir la Région de Bruxelles-Capitale et l'ensemble de son hinterland.
- Sur le plan des principes, la neutralité de l'agence est très importante et sa légitimité ne peut que résulter de ses succès sur le terrain.

### Recommandations

- Il est possible de transposer le système français en Belgique, en insistant sur le fait que le sujet traité est plus important que la territorialité.
- Se borner à la seule Région (19 communes) ou inclure l'hinterland ? La solution du bon sens serait de démarrer modestement et de grandir ensuite (en impliquant la Région et les 19 communes dans un premier temps, ensuite l'hinterland). La valeur ajoutée bénéficiera à tous les citoyens, pour autant qu'on crée une situation de « win-win ».
- Respecter le principe de subsidiarité : l'agence n'est pas une structure supplémentaire, elle fonctionne en synergie avec les administrations existantes.
- Aider, préparer des projets sans bénéficier de pouvoir décisionnel.
- Insister le principe de neutralité d'une telle agence.

## ÉCHANGE ENTRE LES GROUPES DE TRAVAIL

M. Sauvez constate que les demandes des trois groupes se situent dans la continuité et il perçoit un fil conducteur qui les relie. Il insiste sur l'importance de la dynamique à mettre en place entre une démarche marketing, les préoccupations des gens qui s'expriment par une volonté de participation et une demande sociale forte à laquelle il convient de réagir de façon très positive.

Contrairement à la France, où on privilégie plutôt une polarisation entre partisans et dénégateurs, en Belgique on recherchera le consensus. La participation d'un maximum d'acteurs au sein du processus est un élément essentiel au dire du groupe.

Tous sont unanimes à estimer que la dimension de développement durable doit se retrouver impérativement au cœur de ce dispositif. On a longuement insisté sur l'utilité d'une «structure d'ouverture». Il est possible de dépasser les affrontements par une meilleure technicité et par une ouverture sur les différents champs d'action. Une agence d'urbanisme qui fonctionnerait à la manière d'une structure intelligente, opérant un bon travail d'observation de terrain, faisant apparaître les mécanismes de pouvoir, associant les acteurs à la discussion doit être en mesure de dégager des solutions efficaces. Il est en effet difficile à des acteurs habitués à se rencontrer et à discuter entre eux de ne pas dégager des solutions opérationnelles positives contribuant à rendre la demande sociale plus intelligente et plus organisée.

Le développement durable impose de nouvelles exigences, la nécessité de travailler différemment pour éviter les affrontements entre institutions.

Voilà donc une ouverture qui répond aux demandes formulées par Marie-Laure Roggemans et le Ministre-Président.

Un intervenant note qu'on participe à un groupe qui discute du développement durable et dont l'interlocutrice anglaise a été invitée à dramatiser le propos. Il constate que rien de dramatique ne s'est dégagé de cet échange.

Il y a 25 ans déjà, on faisait de la recherche à Bruxelles sur le fonctionnement complexe des écosystèmes urbains dans leur extrême fragilité, notamment pour ce qui touche aux problèmes de la gestion des déchets. Aujourd'hui, on est confronté à la gestion de l'eau et de l'énergie

Les changements climatiques mobilisent parce qu'ils font peur à l'opinion. Quand on parle de la ville, on se doit de poser également les questions qui fâchent à propos des mesures à prendre pour économiser l'eau, la stocker et l'utiliser plus parcimonieusement, «Demain, la ville», ce sera essentiellement cela !

Dramatisons un peu les choses et mettons en évidence toutes ces avancées dans le fonctionnement des écosystèmes, l'économie des ressources, les flux divers qui font qu'une ville un lieu où chacun accepte de vivre et de demeurer. Notre but n'est-il pas d'attirer de nouveaux habitants en ville et de faire en sorte qu'ils y restent parce qu'ils y trouvent du confort, le plaisir de vivre ensemble et un certain type économie? Seule la ville permet ce mode d'économie.

Le président distingue deux registres, celui évoqué à l'instant, qui doit nous rendre attentifs aux problèmes de l'environnement. D'autre part, il y a une dramatisation qui, bon gré, mal gré, nous obligera à devenir plus vertueux en raison des coûts de l'énergie et des dégagements de CO<sub>2</sub> qui vont induire les nouveaux paramètres de la vie urbaine. Les nouveaux «projets domestiques» européens, nous promettent une nouvelle comptabilité du développement durable. Une réforme de vie radicale s'imposera même aux plus réticents. Marc Sauvez a écrit un livre, il y a quelques années où il prédisait de gros changements et de profondes réformes de vie le jour où le prix de l'essence atteindrait les 5 euros le litre. Ce scénario catastrophe devient de plus en plus crédible.

On a évoqué à juste titre dans le groupe la nécessité de renforcer la proximité, non pas comme une contrainte, mais comme une valorisation de la qualité de vie.

Positivons les choses; dramatiser n'est pas forcément négatif. Ce qui s'impose à nous n'est pas forcément délétère. Au contraire, il faut qu'on soit positif, comme on l'a fait au sein de ce groupe de travail.

Une participante enchaîne en soulignant que le grand enjeu, de toutes les politiques urbaines concerne l'utilisation des énergies et les émissions de gaz à effet de serre. Ce double principe doit être au cœur de toutes nos pensées de toutes les politiques urbaines, transports, logements. La qualité de l'air, de l'eau, la gestion de l'eau de manière prospective, la valorisation des déchets, sont des éléments de base d'une réflexion sur la ville. Les comportements et les politiques qui ignoreront ce principe vont nous coûter très cher. Nous devons intégrer cette dimension coût. Faire du durable c'est améliorer la qualité de vie

Joel Gayet a été frappé par l'aspect opérationnel. « Qui parle de durable, parle d'éléments liés à l'écologie ». Ce qui a fait débat, ce n'était pas ce qui paraissait évident aux gens du groupe mais plutôt, de façon assez inattendue, le plan tourisme, qui a été évoqué parce que le tourisme entraîne de fortes concentrations humaines deux mois par an ce qui génère des nuisances mais aussi des emplois saisonniers pour les jeunes. Faut-il miser sur des investissements saisonniers quand on investit habituellement hors saison ?

Quels sont les produits qui créent de l'emploi à l'année ? La politique touristique comme exemple d'application d'une politique générale, est-elle sous-tendue par une réflexion de caractère durable ? Les Suisses nous en donnent un exemple. Dans le Valais, ils ont choisi de décliner la durabilité dans cinq applications concrètes repris dans une Charte de développement durable qui englobe au-delà du social, de l'environnemental et de l'économique, la culture, le tourisme. Ceci montre qu'il faut croiser les moyens et croiser les supports en travaillant avec des supports extrêmement diversifiés pour être sûrs de toucher l'ensemble des cibles.

Christian Brunner regrette qu'on n'ait pas évoqué le développement durable en tant que tel. C'était cependant l'objet de l'atelier 3, on a parlé surtout de structures, d'outils et notamment de la pertinence, et de l'intérêt de créer une agence d'urbanisme à Bruxelles. Je voudrais rebondir sur la notion de développement durable à travers une des missions des agences d'urbanisme, qui est de faire de la pédagogie urbaine et de travailler sur le développement durable dans les grandes agglomérations. Les grandes villes se sont structurées, elles ont créé des services de développement durable souvent transversaux puisque le développement durable englobe différentes thématiques.

Mais beaucoup de petites et moyennes communes, situées autour de Marseille par exemple, n'ont pas les moyens de créer des services de développement durable. L'agence vient à leur secours, non pas en termes de services, mais en termes de culture partagée et d'échange d'information. J'ai évoqué notre initiative de réunir notre conseil d'administration, composé d'une soixantaine de personnes, pour débattre des enjeux du développement durable, avec des représentants de la ville de Marseille, des représentants d'autres collectivités qui ne sont pas dotées d'outils ni de services équipés pour aborder ce sujet. Je voulu montrer par là dans quelle mesure une agence d'urbanisme est capable d'élaborer une vision urbaine à partir d'une culture partagée. Ceci est essentiel quant il s'agit de dégager des pistes nouvelles dont on sait qu'elles vont révolutionner nos métiers. Nous, professionnels de l'urbanisme, allons devoir changer nos pratiques tant en termes d'étude que sur notre façon de répondre aux évolutions urbaines, à travers le prisme et le filtre du développement durable.

Celui-ci constitue un des nombreux aspects de notre travail à côté des enjeux de pédagogie, de culture, et d'information partagés avec l'ensemble des partenaires.





# Séance plénière [Clôture]

Marie-Laure ROGGEMANS, Présidente

Mia DROESHOUT & Stéphanie MEYER, Journalistes

Peter HALL, Conférencier





# Demain la Ville, Introduction au deuxième jour du colloque sur le devenir des villes

---



## Présidente du colloque

**Marie-Laure ROGGMANS,**

*Déléguee de la Région de Bruxelles-Capitale au développement du quartier européen.*

*Conseillère de programme à la Fondation Roi Baudouin*

Marie-Laure Roggemans rappelle le programme de la veille qui a débuté par la leçon inaugurale de Pascal Roggero. Les participants ont ensuite été invités à se répartir en trois ateliers, chacun présidé par un modérateur, à savoir Nicolas Joschko, Joachim Declerck et Marc Sauvez. Chacun de ces ateliers a été divisé en trois groupes de travail. Il y avait en tout neuf orateurs et neuf présidents d'ateliers, ce qui a permis de réaliser un travail structuré dont les actes seront rédigés par la suite.

En effet, il n'aurait pas été possible de produire des rapports exhaustifs des allocutions et des débats de la première journée du colloque en une nuit. Cela aurait par ailleurs été ennuyeux. Il a donc été décidé d'appliquer une formule nouvelle : on a demandé à deux journalistes, Mia Droeshout et Stéphanie Meyer, d'assurer un reportage d'ambiance et d'idées qu'elles ont pu recueillir tout au long de la première journée. Nos deux journalistes vont vous présenter ce reportage ce matin. Ce ne sont bien-sûr pas des rapports exhaustifs, mais cela donne le ton et épingle des priorités.

## Reportage des ateliers

---

La synthèse orale des grandes lignes se dégageant de chacun des ateliers de travail du 19 novembre 2007 a été confiée à deux journalistes extérieures, l'une francophone et l'autre néerlandophone, Stéphanie Meyer et Mia Droeshout. Stéphanie Meyer présente la périlleuse mission qui leur a été confiée. Il s'agit en effet de résumer les grandes lignes de chaque groupe de travail, afin de donner un aperçu général de ce à quoi les participants n'ont pas pu assister. Stéphanie Meyer s'engage à simplifier les choses. Elle indique que ce reportage sera partiel parce que Mia Droeshout et elle-même n'ont pas le don d'ubiquité. Elles ont papillonné d'un groupe à l'autre afin de recueillir des impressions, de recueillir des informations et de discuter avec les différents intervenants.

---



**Mia DROESHOUT,**  
*Journaliste freelance*



**Stéphanie MEYER,**  
*Journaliste, Télé Bruxelles*

### **Groupe 1.1: « Mixité, oui mais quelle mixité ? »**

Ce tour d'horizon commence par le groupe qui s'est penché sur la mixité. Un groupe qui a remporté un grand succès car, aux participants réguliers, se sont ajoutés plusieurs « congressistes clandestins » non-inscrits. Jacques Donzelot annonça d'emblée la couleur : il allait nous compliquer encore un peu plus la vie, en complexifiant l'idée que nous nous faisons du concept de mixité.

Selon lui, il est vain d'imposer une mixité réactive pour espérer résoudre les problèmes générés par la logique de séparation qui est à l'œuvre dans les villes. Logique illustrée par trois phénomènes : la périurbanisation, la relégation et la gentrification. L'orateur nous propose de partir de la ville comme lieu de consommation et de réfléchir à une mixité proactive qui infléchit les conduites des différents groupes de population pour qu'ils participent au développement des atouts de la ville. Objectif annoncé : que les avantages dépassent les inconvénients générés par cette logique de séparation.

Il en ressort quelques propositions visant à développer les atouts des villes. On retiendra les éléments suivants.

Face à l'exode en périphérie, créer une sorte de communauté urbaine incluant l'hinterland de Bruxelles et obliger ainsi les communes où habitent des usagers de la ville à contribuer financièrement aux services offerts par elle, à commencer par la mobilité, le thème le plus flagrant.

Face à la gentrification, on insiste sur l'importance du logement social mais en jouant sur une diversité de dispositifs : réquisition de logements vides, construction de logements moyens et sociaux, développement du logement social acquisitif, transformation par des particuliers de leur bien, etc. Il s'en suivit une discussion sur la densité qu'on pourrait accroître au profit de la mixité en imposant aux promoteurs de construire des logements sociaux en échange d'une opportunité de densifier.

Le terme de « bavardage participatif » utilisé par l'orateur a suscité plusieurs réactions en faveur des pratiques participatives à Bruxelles. Sujet qui a également été développé dans d'autres ateliers.

### **Groupe 1.2: « De l'observation territoriale au développement de projets »**

Très structuré, ce groupe de travail semblait particulièrement motivé. L'enjeu était de passer de l'observation à l'action, à la mise en œuvre de projets au moyen d'outils, au départ d'un exposé d'Alessandro Balducci sur le cas de Milan. Cette ville a connu une impressionnante extension en trente ans résultant de divers processus socio-économiques.

Mouvements de population : perte d'habitants à cause du marché du logement, développement de la mobilité compensé par un accroissement du nombre de navetteurs (avec les nuisances qui en résultent).

Fragmentation économique (multiplication des entreprises), sociale (les gens travaillent, vivent et consomment en des lieux différents), administrative (multiplication des unités administratives de plus en plus spécialisées).

Connexion au réseau (nouveaux liens entre les gens qui ne sont pas de caractère géographique).

Face à cette évolution, la province de Milan a commandé un projet stratégique, nommé « Ville de villes » qui va pointer le problème de l'habitabilité de la ville comme principal obstacle au développement de la région urbaine.

À partir de là, le groupe de travail a élaboré trois pistes pour Bruxelles.

Face aux changements urbains se fait ressentir la nécessité d'un observatoire dans différentes matières qui porte sur un territoire plus vaste que celui de Bruxelles. Pour échapper au carcan institutionnel, il faut que cet organisme soit indépendant des Régions et des Communautés et qu'il émane des communes. Il fonctionnerait à la manière de la conférence permanente de développement territorial (CPDT) qui existe en Wallonie. Objectif : identifier et poser les bonnes questions.

Sur la question de l'aire territoriale à couvrir : l'idée est de dépasser Bruxelles, mais il faudrait que cet assemblage soit différent selon les problématiques traitées. Par exemple : travailler par bassin pour l'eau, mais selon une autre logique pour la mobilité. Le problème, c'est que travailler avec des aires territoriales à géométrie variable rend difficile la création d'une image commune et le partage d'une identité. Or, cet élément est important pour offrir une vision d'ensemble.

Sur le problème des outils de gestion au service d'une stratégie : l'idée est d'amorcer un processus de gestion plus cohérent de Bruxelles et de sa périphérie via un forum ouvert. Ni régional, ni communautaire, ce forum inviterait les communes intéressées à réfléchir au vivre ensemble, identifierait les matières dans une perspective longue et lancerait toute la dynamique.

### **Groupe 1.3 : « Gouvernance participative : le défi des processus de création de politique pluraliste »**

Le troisième groupe s'est penché sur la gouvernance participative. Le défi, c'est de rassembler autour d'un projet commun divers acteurs et de dégager une vision partagée de l'avenir de la localité. Ensuite, d'élaborer une stratégie pour la concrétiser. Le professeur Artur da Rosa Pires insistera notamment sur l'importance du *networking* qui permet de partager des connaissances et rassemble les différents intervenants institutionnels et non institutionnels. S'y ajoute la question d'un leadership spontané de ce réseau.

Très vite l'orateur a été plongé, malgré lui, au cœur de l'associatif bruxellois, puisque de nombreux représentants de ce secteur participaient au groupe de travail. Une partie de la séance fut mise à profit pour exprimer une série de critiques à l'égard de l'actuel système participatif bruxellois et sur la nécessité de l'améliorer, et cela essentiellement dans le domaine urbanistique.

Ceci dit, les participants ont mis l'accent sur la tradition de participation dans le domaine urbanistique dont on pourrait s'inspirer pour l'appliquer à d'autres champs.

Ils émettent ensuite quelques recommandations :

- importance de la mémoire, qui nécessite d'évaluer ce qui a été fait et les outils utilisés (demande répercutée par plusieurs groupes) ;
- idée de créer des formations (avec guidance et coaching) pour les animateurs du processus participatif, professionnels et indépendants. On parle aussi de former tous les intervenants dans ce processus de participation, y compris les hommes politiques ;
- utilisation des technologies innovantes pour animer la participation (être créatif, voire ludique) ;
- encouragement des processus *top-down*, et *bottom-up* ;
- amélioration l'information, en toute transparence ;
- augmentation des moyens humains et financiers en faveur du processus participatif, lui donner plus de temps ;
- mise en réseau.

### **Groupe 2.1 : « Intelligence territoriale, pour un territoire apprenant »**

L'exposé consacré à ce thème a été confié à Philippe Herbaux, délégué à l'intelligence territoriale et économique de l'Université de Lille 2. Il règne de facto une discrimination territoriale dans toutes les villes. Les quartiers évoluent, avec une autre population, une autre culture. Afin de supprimer cette discrimination ou de la réduire, les pouvoirs publics peuvent prendre des mesures de lutte contre la pauvreté dans certaines zones en stimulant l'économie locale.

Il convient, avant de passer à l'action, de commencer par recueillir des informations. Le savoir qui confère le pouvoir. Ce pouvoir peut être utilisé pour faire face à la concurrence entre villes. Nous sommes submergés par l'information (grâce au secteur IT).

D'où la nécessité de promouvoir l'intelligence territoriale pour bénéficier du flux des informations, de faire face à la confrontation avec tous les acteurs, avec les experts scientifiques, mais également avec la mémoire locale, afin de diminuer les incertitudes et de pouvoir anticiper et élaborer une planification à long terme. De manière plus simple, imaginons qu'un enfant ait disparu. Child focus met en œuvre tous les canaux d'information possibles, recueille les données, tout en donnant déjà des indications aux personnes qui agissent sur le terrain, de manière à ce qu'elles puissent entreprendre leurs recherches avec une plus grande efficacité.

Comment appliquer cette méthode à Bruxelles? Comment susciter un intérêt collectif? Bruxelles est en effet une communauté naturelle d'intérêts. Elle constitue un enjeu en soi.

Utilité d'une l'approche citoyenne, de pratiques participatives et de la participation des différents acteurs présents sur le terrain. Bruxelles fera également appel aux connaissances et au savoir-faire de ses quatre universités et fera également usage de la réglementation européenne, notamment la directive « Inspire ».

Quelles sont les difficultés à surmonter ?

Il est souhaitable de favoriser une « mutualisation », un partage d'informations, entre acteurs (communes, Région) et citoyens. Bref, mettre en place une communication de qualité.

Contrats de quartier: la logique veut que le débat soit ouvert, mais attention que d'autres acteurs en fassent mauvais usage. Tout le monde n'aura pas accès à toutes les informations.

Les pouvoirs publics prendront en considération le coût de la mise en œuvre de l'intelligence territoriale et de la mise à disposition des citoyens des données et du savoir-faire. L'intelligence territoriale est le contraire de la planification à court terme, telle que le pratiquent les politiciens. Elle pointe également le paradoxe entre le niveau local et le niveau global.

Philippe Herbaux est lucide : « toutes les questions n'auront pas de réponse ».

### **Groupe 2.2 : « Entre démocratie et maîtrise des politiques : le management des échanges dans des régions métropolitaines »**

Ce groupe de travail s'est intéressé à la démocratie et au caractère opérationnel ou non de la politique. En effet, le défi politique d'assurer un fonctionnement efficace de l'administration publique et de garantir une maîtrise des différents niveaux de gestion, y compris la mobilisation des acteurs. Innover dans le domaine du fonctionnement démocratique peut induire des solutions originales.

C'est la raison pour laquelle Frank Hendriks, professeur de gestion comparative à l'Ecole de Politique et d'Administration de Tilburg, a effectué une analyse des différentes formes de démocratie. Contrairement au Royaume-Uni où l'on parle de démocratie pendulaire, il est question en Belgique, et à Bruxelles également, de démocratie consensuelle, un modèle qui vise le consensus au sens large. Le principal avantage est que les décisions sont prises après concertation. Désavantage : les décisions se font parfois attendre longtemps.

Au sein de l'atelier de travail, chacun s'est accordé à reconnaître que la démocratie par consensus est complétée idéalement par quelques formes de démocratie de

participation. À Bruxelles, la démocratie de participation n'est possible qu'à un échelon local et il existe des incompatibilités entre les différents niveaux. Exemple : la Place Flagey à Ixelles. Comment améliorer les choses ? Par le biais de la formation des citoyens et d'une meilleure participation de ceux-ci.

Quelques autres réflexions ont encore été émises à l'occasion de l'atelier consacré à la place des « associations » et du rôle des partis politiques. La vie associative connaît-elle un regain d'intérêt ou est-elle en perte de vitesse ? Les associations constituent un lieu intermédiaire entre la politique et le citoyen. Bruxelles a besoin de nouvelles formes d'associations mieux adaptées aux réalités de terrain afin de stimuler la cohésion au sein de cette ville complexe.

### **Groupe 2.3 : « Des projets urbains de qualité : solutions spécifiques versus génériques »**

Personne ne nous aura autant mis en garde que Josep Acebillo, directeur de Barcelona Regional, contre la globalisation et la menace de la concurrence des villes asiatiques.

Barcelona Regional, le service d'urbanisme métropolitain de Barcelone, a été créé à la suite des Jeux olympiques de Barcelone afin de disposer d'un organe de consultance en matière de planification à l'échelle de cette ville en pleine croissance (un nouvel organe devait être créé, le précédent étant beaucoup trop politisé). Cet organe devait proposer des solutions techniques sans prérogative politiques et remplir un rôle de locomotive. L'objectif : réaliser par des experts en développement urbain, le travail préparatoire et de consultance avant l'intervention des politiciens.

Cette méthode offre au bourgmestre la possibilité de

s'adresser à d'autres autorités partenaires dans des domaines qui dépassent leurs compétences respectives. Par exemple, les autorités du port, de l'aéroport ou encore des transports publics.

La création de cet organe est importante, dans un climat de concurrence entre villes, plus encore du fait de la concurrence avec les villes asiatiques. Cela fait dix ans en effet que nous assistons, à regret, à la délocalisation du secteur industriel vers les pays asiatiques à bas salaires. Il semble aujourd'hui que le secteur tertiaire soit, lui aussi, en passe de se délocaliser vers l'Asie. Singapour, une ville dont la population atteint un peu plus de 4 millions d'habitants et qui dispose déjà d'un important centre d'affaires, projette de construire un nouveau centre qui compterait pas moins de 54 tours. Singapour souhaite en effet prendre la place de Zurich en sa qualité de capitale internationale de la finance.

Pour lutter contre cette concurrence, les villes européennes doivent adopter un nouveau modèle métropolitain. Si elles ne le font pas, du fait de la globalisation, les entreprises internationales mettront les pouvoirs publics devant le fait accompli (voir à ce sujet Renault et Volkswagen).

José Acebillo est pessimiste en raison du contexte problématique au sein duquel l'architecture et la planification urbaine interviennent à l'heure actuelle, y compris ses élèves. Il mentionne un certain nombre d'aporées à ce propos (aporie urbaine : problème logique insoluble, résultant d'une mauvaise utilisation des concepts théoriques). Conséquence : un dérapage de l'architecture. Par exemple : conserver plutôt qu'innover (cette dernière ayant toujours constitué la référence en matière de développement de la ville). Exemple à Bruxelles : réaménagement de petites places avec réverbères dans le plus pur style 19ème mais, dès que le projet ose quelque chose de plus novateur, des problèmes surgissent entre ville et Région.

L'architecture omet de se concentrer sur l'utilitaire, la structure de la ville pour s'intéresser prioritairement à l'esthétique et au formalisme pur («Buildings like Onions»). Autre exemple: l'architecture paysagère en opposition avec la complexité urbaine. Les architectes urbains s'emploient désormais à aménager ici et là de petites zones vertes, parce que le vert est politiquement correct.

Conclusion: plus de Master plan mais des projets à dimension humaine. Les architectes doivent se concentrer sur la structure de la ville, ses infrastructures et ses espaces publics.

«Conservation» et «Participation» étaient des concepts neufs dans les années 70, affirme Josep Acebillo. Pour faire face à la concurrence, il faut faire preuve de plus d'audace et opter pour les projets urbains à grande échelle. La ville est en effet un système nécessitant des décisions radicales. Le monde politique doit oser promouvoir le déploiement de l'espace public. Dans les villes européennes, l'espace public constitue la structure de base mais ce qui n'est pas le cas en Asie ou en Amérique.

Pas de Master plan donc, mais plutôt un projet stratégique, débattu avec les divers partenaires (et non pas sur une base *bottom-up*). Des projet stratégiques laissant de côté le formalisme pur, de manière à stimuler une architecture urbaine innovante.

### **Groupe 3.1: « L'enjeu de l'innovation sociétale et de la communication dans les projets urbains structurants »**

Paradoxalement, c'est dans une pièce où demeurent d'anciens appareils remontant au temps de l'INR (Institut National de Radio) qu'était installé le groupe centré sur l'innovation et la communication. Joël Gayet y a expliqué le changement dans lequel s'inscrit le contexte du développement des villes. Ce qui renforce leur rôle de portedrapeaux des pays. Avec l'avènement du marketing urbain, l'image et l'identité deviennent des atouts concurrentiels entre villes.

Sur base de l'étude de la réussite des villes, il relève trois points clés: la créativité et l'innovation, la communication (pour fédérer les gens autour du projet et lui donner sa visibilité), et enfin la gouvernance et l'organisation. Le groupe de travail a formulé un ensemble de recommandations.

En matière de participation, il faut partir de l'identité des lieux, associer le citoyen à toute la démarche, à l'aide d'une information permanente et d'un diagnostic complet et prospectif.

La dimension marketing doit être intégrée au projet et ne pas être quelque chose qu'on conçoit après, qu'on surajoute.

En matière de développement durable, on ne se limitera pas à l'écologie. Le développement durable est aussi social et culturel. Des participants regrettaient d'ailleurs qu'on ait trop négligé la culture.

### **Groupe 3.2: « Innovation et gestion durable »**

Ce groupe poursuit la réflexion centrée sur l'innovation et la gestion durable. L'exposé d'Yvonne Rydin montre que le développement durable peut générer des projets urbains viables et elle invite les partenaires du développement urbain et les mandataires politiques à remettre en question leurs pratiques actuelles. Enfin, elle présente une série d'initiatives concrètes et de bonnes pratiques.

Retour sur le groupe de travail: il n'identifie pas vraiment une priorité en matière de durabilité en urbanisme, on parle de transports, logement, industrie... En fait, la priorité semble être une approche globale qui envisage la problématique urbaine et son évaluation dans toute sa complexité.

Le groupe a pointé un manque criant d'outils opérationnels, capables de mobiliser les diverses administrations dans cette optique. Un participant a suggéré de renforcer les structures opérationnelles à l'intérieur de la région via une structure telle que le Srdv/ADT où seraient représentés tous les niveaux de pouvoir. Il s'agirait de développer un outil proposant des projets; ensuite de le transformer en une plateforme de discussion avec l'ensemble de l'hinterland bruxellois. Mais déjà on glisse ici vers le sujet suivant: celui de l'agence d'urbanisme.

### **Groupe 3.3 : « La valeur ajoutée d'une agence d'urbanisme dans une opération structurante d'aménagement urbain »**

Christian Brunner, directeur général de l'Agence de l'agglomération de Marseille, est un plaidoyer vivant pour une agence urbanistique. En sa qualité de directeur général, il gère entre 60 et 80 personnes. L'agence est responsable d'un impressionnant projet de rénovation urbaine, projet qui devrait attirer 10.000 nouveaux habitants et offrir 15.000 emplois (planification jusqu'à 2010). D'ici à 2010, 4.000 nouveaux logements devront être construits. Pour 2025, on parle de 10.000 nouveaux logements supplémentaires. Ceci équivaut à créer une ville nouvelle de 50.000 habitants.

C'est grâce à la loi sur l'urbanisme que la France compte désormais plus de 51 agences où travaillent pas moins de 1.500 experts. L'agAM est une organisation privée où siègent la ville, la commune, le port et de nombreux autres partenaires. Il semble bien qu'à l'abri des caméras, des électeurs, des gestionnaires, des mandataires politiques acceptent la logique de l'agence se situant au-dessus de tous les intérêts partisans.

Une telle approche pourrait-elle être transposée à Bruxelles ?

La discussion sur ce point a été longue et animée. On a tiré parti de l'expérience de Christian Brunner qui participe de la problématique de la grande ville et se fonde sur un diagnostic posé en la matière. Qu'il s'agisse de la commune ou de la région, c'est à celui qui est le mieux placé que revient la responsabilité de s'attaquer à un problème.

Une telle agence doit générer une valeur ajoutée et ne pas être seulement la somme d'une commune A + une commune B + une région C. L'ensemble des participants doivent en retirer un avantage dans une logique « gagnant-gagnant ».

Cela suppose beaucoup d'humilité au départ. On commencera par sélectionner une série de thèmes pertinents ayant de réelles chances de succès. Au cours de l'atelier, l'agence régionale Atrium a été mise en avant. Celle-ci confère une valeur ajoutée aux commerces. S'il s'avère qu'elle peut effectivement apporter une aide, la ville ou la commune fera appel à ses services. Dans une telle agence, il ne peut être question de superstructure, mais plutôt d'une collaboration avec des partenaires intervenant sur pied d'égalité.

On partira du principe de subsidiarité (une administration de niveau supérieur ne peut en aucun cas prendre des décisions dès lors qu'une administration de niveau inférieur est mieux placée pour atteindre l'objectif visé). Par exemple : pourquoi la Région de Bruxelles-Capitale devrait-elle se mêler de remodeler une petite route locale ? En revanche, quand on parle d'expropriations dans le cadre du RER, la Région est mieux placée pour agir.

L'Agence offre toujours un soutien. Elle prépare le travail de responsables politiques, recueille les données, met à disposition les connaissances et le savoir-faire permettant de prendre les bonnes décisions, mais ne dispose d'aucun pouvoir de décision.

Si on opte pour une telle agence, à quelle échelle doit-elle se situer à Bruxelles ? Idéalement à l'échelle de Bruxelles et de sa périphérie. Mais est-ce possible dans le contexte actuel ? C'est la raison pour laquelle le groupe de travail plaide pour une approche réaliste. Dans un premier temps se limiter aux 19 communes, ensuite progressivement élargir la compétence de l'agence à l'hinterland en fonction de la nature des problèmes à résoudre.

La stricte neutralité d'une telle agence constitue naturellement une condition sine qua non, de même que la complémentarité des compétences. Les nominations ne peuvent dès lors pas être politiques. Un service urbanistique est ainsi plus à même de prendre de la hauteur pour analyser la question et suggérer une planification à long terme.

Le mot de la fin : « the proof of the pudding is in the eating ».





## Espaces et flux dans l'Europe du 21<sup>e</sup> siècle

---

Le professeur Hall est mondialement reconnu pour sa contribution à la théorie et à la mise en pratique de la planification urbaine et régionale. Professeur Bartlett de Planification et de Réhabilitation à l'Ecole d'Architecture et de Planification du Collège Universitaire de Londres (UCL), le professeur Peter Hall est également « Senior Research Fellow » à la Fondation Young de Londres et directeur de l'Institut des Etudes Communautaires. Il a été précédemment professeur de Géographie à l'Université de Reading. Auteur ou éditeur d'environ 35 livres, il a rang d'autorité en matière de planification urbaine et régionale. Il a écrit un nombre impressionnant d'articles scientifiques. Il a notamment publié : « London Voices », « The Polycentric Metropolis », « Cities in Civilisations » and « Cities of Tomorrow ».

---



### Présidente du colloque

**Marie-Laure ROGGMANS,**

*Déléguée de la Région de Bruxelles-Capitale au développement du quartier européen.  
Conseillère de programme à la Fondation Roi Baudouin*



### Orateur

**Professor Sir Peter HALL,**

*Professeur Bartlett de planification et de réhabilitation à l'école d'architecture  
et de planification au Collège Universitaire de Londres (UCL)*

## INTERVENTION DE PETER HALL :

### *Note de la rédaction :*

*Lors de son allocution, le professeur Peter Hall a suivi fidèlement les différents aspects concernant les flux en Europe, repris dans son article publié dans le cahier introductif au Colloque «Demain la Ville» (voir Cahier du Srd/ADT n°5). Dans le cadre des actes du Colloque «Demain la Ville», il s'est avéré plus opportun de transmettre une synthèse de ces éléments plutôt que de les répéter de manière exhaustive.*

La contribution «Espaces et flux dans l'Europe du 21<sup>e</sup> siècle», dans le cahier du participant est plus proche d'une introduction, que d'une conclusion à un colloque. Aussi, je me propose de diviser mon allocution en deux parties. La première tente de situer Bruxelles dans l'économie mondiale et notamment la place qu'elle occupe dans l'espace géographique et les flux européens. Une deuxième partie sera consacrée à quelques réflexions sur la contribution des journalistes qui ont fait un travail de synthèse remarquable.

### **Où convient-il de situer Bruxelles dans l'espace économique mondial ?**

La mort de la distance est un concept mythique inventé par une journaliste du magazine anglais *The Economist*, Frances Caincross, il y a une dizaine d'années, sous forme d'article d'abord, ensuite dans un livre.

Selon Caincross, l'apparition de la technologie efface les contraintes de distance ce qui permet à chacun de faire des affaires où il le souhaite. Selon moi, la disparition des

distances n'entraîne en aucune manière celle de la ville. Nous assistons en Europe et dans le monde développé à un glissement de l'économie manufacturière vers une économie de services. À peine dix pour cent d'entre nous travaillent encore en usine et on peut s'attendre à ce que ce chiffre continue à diminuer dans les années à venir. La majorité des travailleurs sont employés dans l'économie de services, une économie qui ne fabrique pas d'objets du type de ceux qui peuvent «me tomber sur les orteils» mais qui fournit des prestations qui bénéficient à la masse des consommateurs.

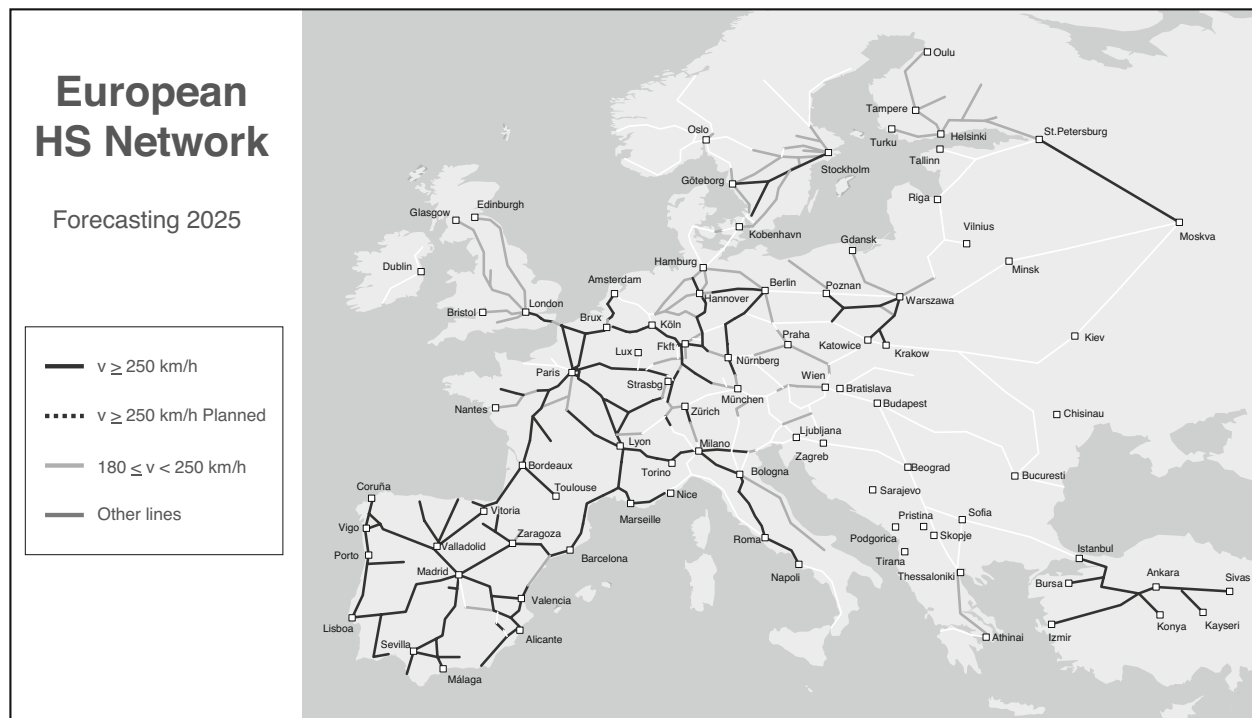
À l'évidence la distinction entre économie manufacturière et économie de services tend à disparaître grâce à l'explosion du secteur logistique, qui s'est développé considérablement au Nord de Bruxelles selon la philosophie du «Just in Time».

Il ne faut pas considérer l'Internet comme une toile qui abolirait le facteur espace. Cette toile est de fait plus dense dans certains secteurs que dans d'autres ; par exemple dans le Nord-Ouest des États-Unis, en Europe de l'Ouest et également en Asie avec la croissance de la Chine et de l'Inde. Ces zones constituent les foyers les plus câblés au monde et relèvent de l'économie de communication. Dans sa thèse de doctorat, Ludovic Halbert, brillant jeune géographe de la Sorbonne, a réussi à mettre en carte les flux de télécommunication en Île-de-France. En opérant de la même manière pour d'autres villes, nous réussirons à mieux comprendre ces flux dont nous savons d'ores et déjà qu'ils sont très concentrés ce qui pulvérise la thèse de la «mort des distances». En vérité, la communication électronique ne se substitue en aucune manière à la communication en face à face. Au contraire, elle aurait plutôt tendance

à la renforcer ainsi que le confirment les études de 1996 de Steven Graham et Simon Marvin sur le thème de la télécommunication et la ville. Elles montrent qu'en cent cinquante ans, la courbe des télécommunications et celle des transports augmentent parallèlement (Marvin and Graham 1996, 253). Il n'y a pas de raison d'imaginer qu'il en aille différemment dans les autres pays européens. On constate en effet dans le même temps une croissance explosive des communications téléphoniques et Internet intercontinentales, et en parallèle, un accroissement du nombre de voyageurs se déplaçant d'un continent à l'autre pour affaire et pas seulement pour leurs loisirs. Le mode de communication électronique le plus efficace ne remplacera jamais le contact en face à face principalement dans les quatre secteurs suivants : le secteur financier et celui des affaires, le secteur politique ce y compris les agences internationales, le secteur du tourisme et enfin celui de la culture, le plus créatif des quatre. Il s'agit d'une distinction un peu arbitraire, vu que ces quatre secteurs sont en interactivité synergétique constante : pensons aux galeries d'art, aux théâtres et au secteur horeca et à leur relation avec la culture et le tourisme.

De plus, ils participent à de multiples marchés : global, national et local. Nos recherches d'il y a cinq ans, publiées sous le titre «Working Capital», ont montré que l'économie interne des villes est bien plus localisée qu'on ne l'imaginait antérieurement : elle s'oriente d'abord sur le plan local, ensuite national enfin à l'échelle globale.

La tentative la plus récente d'établir une hiérarchie entre les villes européennes est l'œuvre de Peter Taylor et de son groupe GOWC («Globalisation and World Cities Group») de l'université de Loughborough. Au sommet,



nous trouvons quatre villes pratiquant entre elles des échanges de type global : Paris, Londres, New York et Tokyo.

Taylor situe Bruxelles à une place de choix dans sa hiérarchie qui comprend plusieurs capitales européennes. Au même titre que Washington ou Genève, la capitale de l'Europe participe selon lui d'une niche globale de caractère à la fois politique et social.

Les échanges de ce type sont, la plupart du temps, subordonnés à des contacts en face à face. Il est essentiel de bien comprendre les relations pouvant exister entre communication électronique (e-communication), télécommunication et communication en face à face. Il

n'est donc pas inintéressant de prendre conscience de quelle manière nous nous déplaçons pour affaire : en voiture pour les petits trajets (mais pour combien de temps encore) ; en avion pour les longs trajets, mais de plus en plus en train rapide pour nous rendre d'une mégapole à l'autre, ce qui constitue une nouveauté en Europe.

Si on étudie les déplacements aériens dans le monde, on constate qu'ils se concentrent sur trois zones principales, d'abord au Nord des États-Unis, sur la côte Est (San Francisco et Los Angeles) et ensuite entre les grandes villes d'Europe enfin en Asie en pleine expansion sans oublier en Australie.

Le facteur nouveau et révolutionnaire en Europe, c'est le développement rapide du train à grande vitesse. Bruxelles se situe au cœur de ce nouveau réseau PBKAL qui relie précisément Paris, Bruxelles, Köln, Amsterdam et Londres sans oublier Francfort : nous devrions l'appeler donc le PBKALF. Ce cœur (« hub ») est relié à des axes régionaux qui partent vers l'Espagne, l'Italie et la Suisse. Dans cette zone, le train concurrence l'avion en monopolisant pratiquement tout le trafic interurbain pour des trajets de moins de 800 km (Pepy et Leboeuf 2005, Pepy et Perren 2006).

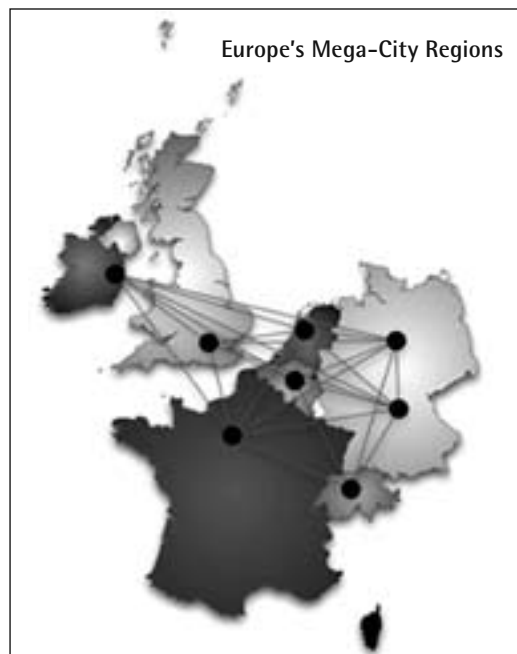


Il sera essentiel demain de relier ce nouveau réseau au réseau de transports internationaux aériens. Ce phénomène est analysé dans mon ouvrage «Polycentric Metropolis» dans lequel je prévois une diminution dramatique du trafic aérien sur le continent européen au bénéfice du TGV.

Le programme ESPON («European Spatial Planning Observation Network») envisage une nouvelle hiérarchie urbaine en Europe. Il distingue une aire urbaine à forte densité d'échanges et d'intercommunications à savoir le Sud de l'Angleterre ainsi que la Belgique centrale de même qu'une portion des Pays-Bas, l'Allemagne jusqu'au Danemark et en Suède.

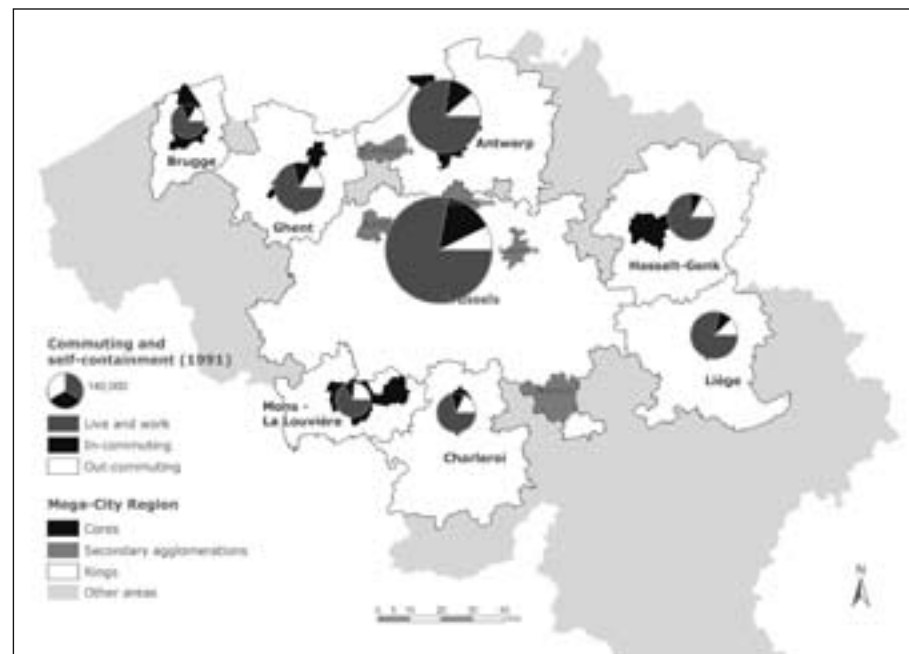
Par ailleurs, on observe dans le Schéma de Développement de l'Espace Communautaire (SDEC ou ESDP en anglais, soit «European Spatial Development Perspective»), une forte concentration urbaine à l'intérieur du pentagone formé par Londres, Paris, Milan, Munich et Hambourg. Le but poursuivi par le SDEC est de promouvoir les régions périphériques hors pentagone, mais le paradoxe c'est qu'en voulant renforcer les zones périphériques, on renforce en réalité les centres métropolitains.

Autrement dit, vouloir promouvoir le polycentrisme à l'échelle européenne, c'est renforcer le monocentrisme à l'échelle nationale. Dans les années quatre-vingt et nonante, Madrid, Lisbonne et Dublin ont connu un développement spectaculaire comparable à celui que connaissent aujourd'hui Budapest, Prague et Varsovie.



D'autre part, et ceci devrait intéresser Bruxelles, nous constatons à l'intérieur du pentagone un accroissement du phénomène de polycentrisme régional résultant du développement des Méga-Villes-Régions.

Il s'agit là d'un phénomène typique du vingt et unième siècle que l'on peut observer en Chine dans le delta du fleuve Perle entre Hong Kong et Guangzhou ou encore dans le delta du Yang Tsé au-delà de Shanghai, où se développe une mégapole de plus de 80 millions d'habitants. Le même phénomène s'observe dans le sud de l'Angleterre avec une ville région londonienne qui s'étend jusqu'à cent soixante kilomètres du centre. Cette ville région ne comprend pas moins de 51 villes et leurs bassins de navetteurs avoisinants.



La méga zone urbaine située au centre de la Belgique en est une autre. Elle est constituée de huit villes-satellites assez autonomes qu'un intense trafic de navetteurs relie à Bruxelles. Nos collègues de l'Université Libre de Bruxelles (ULB) ont observé que chacune de ces villes constitue en elle-même une sous-ville région autonomes. Mais les flux d'informations s'échangent prioritairement entre Bruxelles et ses villes satellites, une minorité d'entre elles s'opérant de ville satellite à ville satellite (Gand – Anvers, Bruges – Gand).

## En quoi la planification stratégique peut nous aider à tirer parti de cette nouvelle forme urbaine ?

L'exemple anglais peut nous éclairer. Le gouvernement anglais a déployé une nouvelle politique au cours des quatre dernières années. Elle consiste à développer la ville région londonienne bien au-delà de ses limites en accentuant son développement le long des trois grands couloirs d'accès à Londres : la première englobe les villes de Luton, Bedford, Milton Keynes, Northampton, la deuxième comprend Cambridge et Peter Borough et la troisième située au-delà des Medway Towns (Rochester-Chatham-Gillingham) jusqu'à Ashford. Rien de plus logique. Notre étude a montré que ces villes sont très complémentaires. Plus les Londoniens s'installent dans ces villes dorts, plus l'emploi s'y développe selon diverses spécificités comme les villes universitaires d'Oxford et Cambridge. C'est vrai aussi pour Milton Keynes, une nouvelle ville surgie dans les années 60, qui est en voie de devenir le plus gros centre urbain après Londres.

Notons le développement particulièrement spectaculaire que l'on peut observer dans le Thames Gateway, le long du troisième corridor autour des gares intermédiaires de Stratford et Ebbsfleet. Stratford qui devrait accueillir les Jeux olympiques de 2012 est en pleine régénération. Il s'agit d'un exemple de développement urbain avec centres commerciaux et zones résidentielles autour d'une nouvelle gare. Un parallèle peut être fait avec Bruxelles-Midi appelé à un vaste développement qui a commencé et se poursuivra dans les années à venir.

## Quels sont les principaux ingrédients qui garantissent le succès urbain ?

Un début de réponse à cette question consiste à se demander quelles sont les villes offrant la meilleure qualité de vie à leurs habitants et à des immigrants potentiels qu'elle sont susceptibles d'attirer. Tous les sondages internationaux organisés par le EIU («Economist Intelligence Unit») plébiscitent Vancouver à la tête d'une liste qui comprend diverses villes moyennes canadiennes et australiennes mais aussi suisses et autrichiennes.

L'urbaniste américain Richard Florida, inventeur du fameux index bohémien («Bohemian Index») considère que les villes les plus créatives («Creative Cities») sont celles qui offrent les meilleures conditions de vie aux travailleurs les plus innovateurs et les plus talentueux. Ces conditions ne se mesurent pas en fonction de critères conventionnels tels que la présence de parcs et d'auditoires mais de manière plus subtile par une sorte de bruissement urbain («urban buzz»). Il s'agit ici d'un processus de caractère circulaire dans lequel des activités créatives séduisent des travailleurs talentueux qui, à leur tour, vont générer d'autres activités créatives. Le tout est de savoir qui génère quoi. En tout état de cause, il apparaît que les villes les plus conviviales («liveable») sont celles qui ont le meilleur indice de créativité et inversement.

Ce n'est pas aussi simple qu'il apparaît au premier regard. Dans mon ouvrage «Cities in Civilisation», je distingue trois types d'innovation : culturelle, technologique et une forme hybride que je qualifie de culturo-technologique. Dans le domaine strictement culturel, je compare six villes : Athènes dans l'Antiquité, Florence à la Renaissance, Londres au temps de Shakespeare, Vienne au dix-neuvième siècle, Paris à la belle époque et Berlin des années vingt. Qu'ont-elles en commun ? Toutes étaient dans un

état de tension extrême ; ce n'étaient pas des villes agréables à vivre, mais des lieux durs et violents caractérisés par des conflits tendus entre forces conservatrices et radicales, le plus souvent exprimés par des artistes venus d'ailleurs et pas totalement intégrés au demeurant. Certes, elles étaient des villes de référence sur le plan social et économique, mais il y avait de surcroît, un «je-ne-sais-quoi» de créatif dans l'air de chacune d'elles.

Parmi les villes innovantes sur le plan technologique, pointons Manchester au temps de la première révolution industrielle, Glasgow centre mondial de construction navale au dix-neuvième siècle, Berlin capitale de l'industrie électrique de 1850 à 1939, Détroit capitale de l'automobile du temps d'Henry Ford, Palo Alto capitale de la Silicone Valley à la fin du vingtième siècle de même que Tokyo à la même époque. Quel est leur dénominateur commun ? C'étaient des centres d'innovation intense situés le plus souvent à la marge et non pas au centre. Une innovation y entraînait une autre dans un processus continu.

Le troisième type de villes étudiées, présente un phénomène particulièrement intéressant : le mariage de l'art et de la technologie. Je citerai deux exemples américains : Los Angeles, capitale du cinéma dans les années vingt et Memphis, capitale du Rock-n-roll et de la production de musiques populaires grâce à la présence d'Elvis Presley dans les années 50. Lorsqu'elles atteignirent leur zénith, ni l'une ni l'autre n'étaient des villes particulièrement importantes et leur situation géographique était très marginale.

Le mariage entre art et technologie, domaine dans lequel elles furent à l'avant-garde, marquera à n'en pas douter la prochaine vague innovante laquelle charrie Internet et de nouveaux développements des logiciels tels que Facebook, YouTube, eBay, etc.

## Quelles sont les conséquences politiques de cette évolution ?

D'abord, encourager et stimuler le financement de programmes stratégiques audacieux au niveau municipal et régional.

Pointons tout particulièrement les projets de réhabilitation urbaine qui tirent profit de gros événements externes (achèvement d'une nouvelle liaison de transports en commun, grand événement culturel ou sportif ponctuel, exploitation d'un vaste terrain en friche). Quelques exemples pour illustrer ce propos : la Défense à Paris avec son raccordement à la première ligne RER, la réhabilitation des Docklands à Londres, l'impact des Jeux olympiques de 1992 à Barcelone sur le réaménagement du port, ou encore le Forum 2004 avec la réhabilitation continue de la zone Est, l'exposition universelle de Séville en 1992 sur le site de la Cartuja sur la rive opposée aux quartiers historiques qui a servi de base à une tentative ambitieuse de créer un centre de recherche de pointe pour le sud de l'Espagne.

Dernier exemple, la remarquable exposition qui se tiendra sur les rives du fleuve l'Ebre dans un site situé tout près de la gare TGV de Saragosse, site qui sera transformé en un formidable espace technologique où seront simulés de surprenants phénomènes produits par des moyens électroniques, notamment un Bauhaus numérique qui tentera de reproduire demain en Espagne l'effet produit par le Bauhaus à Dessau, en Allemagne dans les années vingt.

En résumé, il s'agit chaque fois de transformer des zones résiduelles, souvent sinistrées (d'anciens bâtiments industriels en ruine), en zones ultra-dynamiques, accueillant des activités économiques pointues relevant de l'économie dite de la connaissance.

Dans tous les cas de figure, il s'agit de se concentrer sur le capital humain et de développer des politiques de gestion de l'espace urbain visant à encourager la créativité.

Ce dernier point est illustré par le travail récent du géographe Thomas Hutton de l'Université de British Columbia à Vancouver, consacré précisément à la ville de Vancouver qui passait autrefois pour une seconde Liverpool. Sa recherche montre que de nombreuses activités commerciales de caractère éminemment créatif s'y sont développées dans de petites firmes situées dans des quartiers déshérités à bas loyers.

Ceci entraîne un processus de gentrification, renforcé par une politique de transports, notamment par la construction de la ligne du « skytrain » qui relie le centre à la zone Sud.

Vancouver semble victime de son propre succès et s'inquiète de voir son capital créatif partir vers d'autres horizons.

Résoudre un tel problème est un défi qui se pose aux villes d'aujourd'hui comme l'a montré Tom Hutton. South Market, un quartier à l'abandon de San Francisco, coqueluche des artistes et des informaticiens de haut vol, est devenu un endroit branché où l'on aime sortir le samedi soir et où s'est installé récemment le musée d'Art Moderne de San Francisco ainsi que le centre de conférences Mosconi. Il en résulta une vague de gentrification que l'on observe également dans l'immense Mission Bay, à quelques encablures de là où une ancienne zone de docks qui est en pleine régénération suite à l'installation d'une nouvelle ligne de tram et la création du campus médical de l'Université de Californie à San Francisco. La grande difficulté réside dans le développement politique visant à revitaliser des zones sinistrées ne couvrant pas seulement le territoire de la ville, mais s'étendant dans la région environnante.

En conclusion de cette troisième partie, j'estime qu'en tout premier lieu, les villes devraient encourager des projets stratégiques audacieux au niveau municipal et régional et contribuer à leur financement. Je pense en particulier à des événements marquants. Ensuite, on développera au niveau national et européen des projets incitant les villes à se surpasser, notamment en concurrençant d'autres projets urbains majeurs. Troisièmement, toute démarche de politique urbaine veillera à développer le capital humain, principalement en attirant et en retenant des étudiants de niveau universitaire. Quatrièmement, les villes se doivent de promouvoir des politiques d'aménagement d'espaces urbains, en particulier dans les territoires en déclin les plus « glauques ». Ceci requiert un management urbain subtil, habile à éviter le double écueil de la complète déréliction et de la gentrification la plus agressive.

## Conclusion des ateliers

J'aimerais ajouter quelques remarques de caractère strictement personnel aux débats que vous avez eu en atelier.

Ma première observation touche à la problématique de la diversité urbaine et de la cohérence territoriale. J'imagine que dans nos villes d'aujourd'hui les fossés entre itinéraires de vies s'approfondissent. On rencontre dans nos villes des cosmopolites qui parcourent le monde en Boeing ou sillonnent l'Europe en TGV et sont parfaitement au courant de tout ce qui se passe sur cette terre. Il leur arrive d'habiter dans le voisinage d'immigrés de la première ou deuxième génération qui eux connaissent à peine leur propre ville, se rendent exceptionnellement au centre-ville et ont une connaissance très superficielle de ce que leur ville et le monde peut leur offrir. Ceux-là sont peu conscients de leur propre potentiel, ce qui est particulièrement tragique pour les enfants issus de familles à bas revenus. Ces derniers, victimes de la ségrégation, doivent se résigner à fréquenter des écoles poubelles. Une étude très récente menée au Royaume-Uni par le géographe Dany Dorling de l'Université de Sheffield montre combien la ségrégation de caractère social et spatial gagne du terrain en Angleterre. J'imagine que c'est pareil en Belgique. Il n'y a qu'une manière de relever ce défi : accroître la mixité scolaire, ce qui est de nature à restreindre le choix d'écoles pour les parents issus de la classe moyenne soucieux d'envoyer leurs enfants dans les meilleurs établissements. Il s'agit là d'une question politique extrêmement sensible ainsi que nous pouvons le constater en Angleterre et je doute il en aille autrement à Bruxelles ou dans toute autre grande ville européenne.

Si j'en crois l'excellent compte-rendu que nous ont fait ce matin nos deux brillantes journalistes, plusieurs idées intéressantes ont été mises en avant dans les ateliers.

Commençons par le concept d'observatoire régional qui, certes me séduit mais pose tout le problème du processus décisionnel. Vient ensuite le problème de la mémoire institutionnelle souvent menacée de disparition. C'est un élément essentiel du moins dans mon expérience personnelle de la régénération urbaine. La technologie peut ici s'avérer très utile. Nous autres Anglais, avons une très grande expérience de la construction de villes nouvelles. Nous en avons créé vingt-huit entre les années quarante et septante. Tout ce savoir-faire a été consigné dans un CD-ROM qui regroupe toutes les informations sur la construction de ces villes. Nous devons multiplier ce genre d'initiatives.

On a abordé également la nécessité de former des animateurs capables de faciliter l'échange d'informations nécessaires à la prise de décisions. Ces procédures de médiation ont également retenu toute mon attention. L'idée est certes brillante, mais je ne vois pas comment éviter les divergences d'opinion et les conflits de compétence qui en résultent. J'adhère à la suggestion plaçant pour l'utilisation des jeux de rôles. Il y a vingt ans, Terry Nichols Clark de l'Université de Chicago a mis au point des jeux de rôles très simples. C'était avant l'ère Internet. Je suis partisan de complexifier ce genre de jeux de rôles avec l'aide de la technologie.

Autre idée : pratiquer une politique à géométrie variable selon les villes régionales. Je n'y suis pas opposé, mais il faut savoir que cela n'est pas de nature à simplifier le processus de décision. Prenons l'exemple des bassins de captage d'eau potable. La construction indispensable de réservoirs d'eau dans les régions touristiques ardennaises risque de créer des conflits entre les Ardennais, les Bruxellois et les Anversois bénéficiaires de l'eau potable récoltée en amont.

Venons en au problème de la discrimination territoriale. L'exemple de Londres montre qu'en ce domaine, on peut enregistrer des progrès rapides. Ce qui est vrai pour Londres doit l'être également pour Bruxelles. La difficulté vient généralement de la réaction défensive des communautés traditionnellement attachées à leur espace de vie qui se montrent souvent rétifs à toute initiative de changement venue de l'extérieur. Il en résulte une nécessité urgente d'échanges, de dialogues et de médiation entre les uns et les autres. Le problème provient de la médiocre aptitude d'apprentissage de communautés en déclin, souvent isolées. Nous connaissons bien ce phénomène en Angleterre, particulièrement dans le nord du pays. J'imagine que vous rencontrez les mêmes difficultés dans les anciennes régions minières de Wallonie.

Injecter des influx dynamiques au sein d'une ville régionale, est un problème que nous avons rencontré dans la région de Manchester. Manchester est une ville dynamique et il n'est pas facile d'insuffler ce dynamisme aux communautés avoisinantes. J'imagine que c'est pareil dans une Région de Bruxelles Capitale qui couvre une bonne partie du centre de la Belgique et traverse les frontières linguistiques. Transmettre le dynamisme innovateur d'une ville comme Bruxelles en direction des communautés moins dynamiques du sud dans les anciennes régions minières est un vrai défi.



## Questions soulevées par les journalistes :

**Les démocraties participatives ne fonctionneraient que localement?** Assurément, puisque c'est le seul niveau de pouvoir politique que les gens comprennent vraiment. Toute la difficulté consiste à leur faire comprendre la problématique des intérêts régionaux, ce qui est nécessairement plus abstrait et moins direct.

**L'intelligence territoriale?** Peut-on envisager une forme d'intelligence territoriale au niveau régional? Comment amener les gens à penser de cette manière? En faisant appel à des jeux de rôle de type stratégique. En introduisant l'idée d'une deuxième vie qui serait vécue dans une autre ville région dans un autre avenir.

**Démocratie de consensus?** Il va de soi qu'en pratique, elle est plus lente que la démocratie pendulaire. Il faut être conscient qu'à Londres par exemple, les programmes de régénération des quartiers vont prendre des années voire des décennies en raison des conflits qu'ils suscitent.

**Nécessité d'un nouveau modèle métropolitain?** Certes oui, mais quelle est la bonne échelle de grandeur? Milan a trouvé la réponse idéale, quelle sera la réponse de Bruxelles?

**Pour terminer, quid des nouveaux projets structurels urbains?** Ils vont inévitablement provoquer de nouveaux conflits et plus que vraisemblablement avec la génération montante. Nous n'avons pas le droit de faire abstraction de l'avenir des enfants. Le gros problème qui se pose dans une zone industrielle ou portuaire sinistrée est celui de la reconversion professionnelle de tous ceux qui ont perdu leur emploi et ne retrouveront sans doute plus un travail valorisant. Plus préoccupant encore est l'avenir de leurs enfants. Principales victimes de l'exclusion intergénérationnelle, ils ne bénéficient pas de la for-

mation scolaire qui leur permettrait d'en sortir. Il y a trente ans le philosophe John Rawls plaiderait pour la défense de l'avenir des plus démunis. Il ne s'agit pas de réinventer le passé mais bien de regarder en avant en se souciant de l'avenir de ces enfants. C'est ce que nous avons tenté sans y réussir avec le projet de rénovation des Docklands à Londres. D'aucuns ont pensé qu'on pourrait les faire revivre. Nous n'y sommes pas parvenus, mais on a réussi à créer néanmoins une nouvelle économie et de nouveaux emplois. Bel exemple de destruction créative à la Schumpeter.

Autre conflit: celui entre la nécessité d'un changement économique et ses conséquences sur l'environnement. En Allemagne et en Californie se créent de nouveaux complexes industriels qui produisent une ingénierie destinée à limiter les dégâts infligés à l'environnement, grâce à une économie à très faible émission de CO<sub>2</sub> («carbon-neutral»). Il pourrait bien s'agir d'un segment de croissance pour le vingt et unième siècle auquel les villes devraient participer pour créer de nouveaux emplois pour les «cols-bleus»

Peter Hall

## Les questions du public:

*Dans votre texte écrit, vous faites une série de recommandations non encore publiées mais adressées à l'OCDE. Maintenez-vous ces propositions?*

Assurément, mais j'ai l'intention de tenir compte de remarques faites ici dans les ateliers. Je compte revoir mon texte dans ce sens.

*Comment voyez-vous le poids de l'augmentation du pétrole et de l'énergie en général sur la structuration des échanges intra-européens et mondiaux et leurs effets sur la ville?*

Cette question est liée à la problématique des réserves de pétrole. De nouveaux gisements ont été découverts loin des rivages dans le monde entier. La vraie question est celle d'une consommation qui ne cesse d'augmenter du fait de la croissance des pays émergents y compris la Chine et l'Inde. Tout le débat tourne autour d'un nouveau Kyoto sur la question du différend entre pays développés et pays émergents. D'aucuns, comme les Américains, croient en une solution technologique miracle, mais on ne voit rien venir. J'étais plus optimiste, il y a sept ou huit ans. Il est temps qu'on nous propose des véhicules moins polluants et moins gourmands en carburant. Je pense qu'à l'avenir, il faudra réduire de manière draconienne les déplacements aériens. Les trains à grande vitesse sont un début de solution pour des déplacements de huit cent kilomètres et plus.

*Que pensez-vous du développement des Communautés Européennes dans un quartier résidentiel de caractère historique?*

Vous abordez une fois de plus le problème de la gentrification tel qu'il se pose dans de nombreuses villes européennes. C'est un problème important qui résulte du dynamisme de certaines villes.

Là où il ne se produit pas on observe un déclin certain. Il faut faire la distinction entre une gentrification externe – invasion de nouveaux venus à plus haut revenus – et une gentrification interne – ascension d'une population locale et de ses enfants qui mérite d'être encouragée. Il me semble que Bruxelles se caractérise par une densité d'occupation plutôt faible, ce qui devrait permettre de réinvestir des quartiers entiers dans les communes centrales en y construisant du logement pour les nouveaux habitants sans forcément déloger les anciens. Ce type d'opération peut nécessiter l'évacuation de quartiers entiers pendant la période de construction des nouvelles habitations. Dans tous les cas de figure, on envisagera

une planification urbaine qui préserve des structures de voisinage autant que faire se peut. Il n'existe pas de formules magiques. Comme on dit en anglais «le diable est toujours dans le détail».

*Votre propos est teinté d'une vision très occidentale, et je suis toujours étonné qu'on omette d'évoquer certaines villes émergentes. Je songe à des villes monde telles qu'Istanbul et Le Caire. Comment voyez-vous l'évolution de ces villes et plus particulièrement le rôle que les diasporas peuvent y jouer ainsi que dans les villes américaines et européennes? Comment voyez-vous l'émergence de villes méditerranéennes du type Beyrouth ou Damas confrontées à de gros enjeux de démocratie et de stratégie diplomatique de portée mondiale?*

Il me faudrait une seconde conférence pour développer ces points. On observe effectivement de profonds changements dans ces villes et nous pouvons imaginer qu'il y en aura d'autres lorsque, dans quelques années, la paix reviendra au Moyen-Orient. Cela devrait entraîner un retour de stabilité comme à Beyrouth après le désastre des années nonante. On parle volontiers d'une opposition entre l'islam et le monde judéo-chrétien, parlons aussi d'une Europe de plus en plus sécularisée. Les musulmans sont profondément divisés. Il s'agit d'un phénomène d'une grande complexité qu'une diaspora exporte vers les villes européennes ainsi que nous l'ont montré de tragiques événements dont Londres a été victime. N'oublions pas que les villes américaines ont connu ce type de problèmes, il y a une centaine d'années déjà.

Ce phénomène a été analysé par des urbanistes tels que Jane Addams qui en a tiré des concepts urbains extrêmement intéressants, tels que l'unité de voisinage. La sociologue Clarence Perry s'est penchée sur le problème du caractère de plus en plus hétérogène des villes américaines. Il s'agit d'une hétérogénéité d'un degré jamais observé antérieurement. Je ne connais pas les chiffres de Bruxelles, mais ceux de Londres sont éloquents. Dans de nombreuses communes («boroughs»), les minorités ethniques et culturelles seront bientôt majoritaires. C'est dire combien la problématique de la diaspora est essentielle dans les villes européennes.

*La Belgique est un pays où règne une démocratie de caractère plutôt consensuel; c'est sur cette base que s'opère le développement urbain. Les projets structurants, vous l'avez rappelé, génèrent beaucoup de conflits. Comment combiner consensus et situation conflictuelle?*

Les conflits sont inévitables dans une ville dynamique et complexe. Et tout particulièrement à Bruxelles. Le dilemme consiste toujours à préserver la mémoire institutionnelle tout en pratiquant le changement. Les travaux de Jane Jacobs, décédée récemment, montrent que l'on peut provoquer beaucoup de dégâts en abîmant la texture d'un quartier existant, au risque de le toucher au cœur. Le processus de gentrification est de nature à provoquer ce type de dégâts. Il est toutefois peu souhaitable de geler une ville à un moment quelconque de son histoire. Le changement est souvent inévitable.

*Vous n'avez pas abordé la question de la mixité sociale en rapport avec la création culturelle et artistique. Le renouveau culturel d'une ville ne résulte-t-il pas de la rencontre de personnes provenant d'horizons géographiques culturels et sociaux différents?*

Absolument. Les villes les plus novatrices ont toujours été celles où se rencontraient des autochtones et des populations venues d'ailleurs. Curieusement, les plus créatifs sont ceux qui sont nés ailleurs et sont issus des campagnes ou, comme à Vienne, des quatre coins de l'empire des Habsbourg. Un grand nombre d'entre eux proviennent de minorités ethniques et religieuses comme les juifs de Vienne qui constituaient le gros de la classe créative tant du côté des artistes que de celui des consommateurs de culture. Il est très utile de compter dans une ville qui se veut créative des populations venues d'ailleurs qui se sentent un peu exclues, mais sont suffisamment en phase avec la population autochtone pour oser mettre en question leur propre situation au sein de la société. Je développe ce point de vue dans «Cities in Civilization». Dans tous les cas de figure, il apparaît qu'une ville qui se veut créative ne peut en aucun cas se passer d'un cocktail dynamique de population.

## Bibliographie

Cairncross, F. (1995) Telecommunications: The Death of Distance. *The Economist*, 30 September.

Cairncross, F. (1997) *The Death of Distance: How the Communications Revolution will Change our Lives*. London : Orion.

Florida, R. (2002) *The Rise of the Creative Class*. New York : Basic Books.

Halbert, L. (2004) *Densité, Deserrement, Polycentrisme et Transformation Économique des Aires Métropolitaines*. Thèse pour Obtention du Grade de Docteur en Géographie de l'Université Paris-I.

Hall, P. (1998) *Cities in Civilization : Culture, Technology and Urban Order*. London : Weidenfeld and Nicolson.

Hall, P., Pain, K. (2006) *The Polycentric Metropolis: Learning from Mega-City Regions in Europe*. London : Earthscan.

Taylor, P.J. (2004) *World City Network: A Global Urban Analysis*. London : Routledge.

Taylor, P.J. (2005) Leading World Cities: Empirical Evaluations of Urban Nodes in Multiple Networks. *Urban Studies*, 42, 1593 – 1608.



# Liste des participants au Colloque «Demain la ville»

La liste ci-dessous présente par ordre alphabétique l'ensemble des participants du Colloque «Demain la ville» qui s'est tenu les 19 et 20 novembre 2007 à Bruxelles.

**Josep ACEBILLO**

*Barcelona Regionál, Spain*

**Jens AERTS**

*Kabinet van de Minsiter van Mobiliteit en Openbare Werken van de BHR*

**Sabine AMATO**

*SPP Intégration Sociale / Cellule Politique Fédérale des grandes villes*

**Olivier ANCIAUX**

*Administration communale de Schaerbeek*

**Philippe ANTOINE**

*SDRB*

**Rik BAETEN**

*POD Maatschappelijke Integratie Dienst Grootstedenbeleid*

**Alessandro BALDUCCI**

*Politecnico di Milano, Italia*

**Michelle BALTES**

*MBHG – BROH*

**Johan BASILIADES**

*Brussels Hoofdstedelijk Parlement Open Vld-fractie*

**Béatrice BAUGNIET**

*Cabinet de la Secrétaire d'État de la Région de Bruxelles-Capitale chargée du Logement et de l'Urbanisme*

**Henri BERNARD**

*UCL*

**Nicolas BERNARD**

*FUSL*

**Françoise BERTIEAUX**

*MR*

**Noémie BEYS**

*MRBC – AATL – Direction de la Rénovation urbaine*

**Valérie BIOT**

*ULB – IGEAT*

**Pierre BODIAUX**

*ARAU*

**Pierre-Yves BOLUS**

*Atrium*

**Fatima BOURARACH**

*Mission Locale de Saint-Gilles*

**Michel BRETON**

*Srdu / ADT*

**Eva BRONDNER**

**Christian BRUNNER**

*Agence d'urbanisme de l'agglomération marseillaise (AGAM), France*

**Leopoldina CACCIA DOMINIONI**

*Administration communale de Schaerbeek*

**Benjamin CADRANEL**

*Cabinet du Ministre-Président de la Région de Bruxelles-Capitale*

**Vincent CALAY**

*ULB*

**Myriam CASSIERS**

*MRBC – AATL – Direction Etudes et Planification*

**Gilles CLAREBOUT**

*Groupe MR*

**Maurizio COHEN**

*ISACF La Cambre-Architecture, Disturb*

**Lieve COOREVITS**

*Gsso – ATO*

**Monique COPPENS**

*MRBC – AATL – Direction Etudes et Planification*

**Antoine CRAHAY**

*Disturb*

**Patrick CRAHAY**

*MRBC – AATL – Direction de la Rénovation urbaine*

**Laurence CREYF**

*architecte – Disturb*

**Gina CRISTINO**

*Parlement wallon – Groupe cdH*

**Kurt CUSTERS**

*Leefmilieu Brussel – BIM*

**Antonio D'ELL'ATTI**

*Regione Puglia, Italia*

**Arthur DA ROSA PIRES**

*Universidade de Aveiro, Portugal*

**Murielle DASNOY**

*Suede36*

**Thomas DE BÉTHUNE**

*Cabinet du Ministre-Président de la Région de Bruxelles-Capitale*

**Michel DE BIÈVRE**

*Projet T&T s.a.*

**Sven DE BRUYCKER**

*MBHG*

**Sophie DE CARRIÈRE**

**Stefan DE CORTE**

*VUB – Cosmopolis – City, Culture & Society*

**Olivier DE CREM**

*MBHG – BROH*

**N. DE HARENG**

*Manomet*

**Dhr DE LATTE**

*Vlaams Parlement*

**Jean DE SALLE**

*Commission Régionale de Développement (CRD)*

**Patrick DEBOUVERIE**

*Cocof*

**Donatienne DEBY**

*Administration communale  
de Molenbeek-Saint-Jean*

**Joachim DECLERCK**

*Berlage Institute*

**Pierre DEJEMEPPE**

*Cabinet du Ministre-Président  
de la Région de Bruxelles-Capitale*

**Véronique DEL TURCO**

*Cabinet du Ministre-Président  
de la Région de Bruxelles-Capitale*

**Florence DELMOTTE**

*Facultés universitaires Saint-Louis (CES)*

**Marie DEMANET**

*Délégation au Développement durable  
de la Ville (DDV, Ville de Bxl)*

**Joris DEMOOR**

*Stad Gent*

**Alain DENEEF**

*Aula-Magna*

**Barbara DE RADRIGUEZ**

*Athanol*

**Mathias DERDEYN**

*Cabinet du Ministre-Président  
de la Région de Bruxelles-Capitale*

**Maarten DIERYCK**

*bral vzw*

**Julien DIJOL**

*CECODHAS – European Committee  
for Social Housing*

**Jacques DONZELOT**

*Université Paris X, France*

**Mia DROESHOUT**

*TV Brussel*

**Hugues DUCHATEAU**

*Stratec sa*

**Hamza FASSI-FIHRI**

*Parlement de la Région  
de Bruxelles-Capitale*

**Bernard FRANCO**

*UCL*

**Christian FRISQUE**

*Cooparch-RU*

**Nadine GABET**

*Cocof*

**Anne-Catherine GALETIC**

*Atenor Group*

**Nicoletta GARDINI**

*Commission européenne – DG REGIO*

**Joël GAYET**

*CoManaging*

**Ann GEETS**

*MBHG*

**Jean-Louis GENARD**

*ISACF La Cambre-Architecture*

**Kasper GEURTS**

**Rob GEYS**

*Architectenbureau Rob Geys bvba*

**Catherine GILLET**

*CERE ASBL*

**Albert GOFFART**

*MRBC – AATL – Direction de l'Urbanisme*

**Carine GOL-LESCOT**

*Groupe MR*

**Thierry GOOSSENS**

*POD Maatschappelijke Integratie –  
Dienst Grootstedenbeleid*

**Martine GOSSUIN**

*SDRB*

**Axelle GRIFFON**

*Bureau de Jean Marie Beaupuy,  
Député Européen*

**Geoffrey GRULOIS**

*ISACF La Cambre-Architecture*

**Annabelle GUÉRIN**

*Srdu-ADT*

**Sabine GUISSSE**

*ISACF La Cambre-Architecture  
(Centre de Recherche Architecturale  
de la Cambre)*

**Marc HAESSENDONCKX**

*Brussels Hoofdstedelijk Parlement sp.a  
– spirit fractie*

**Peter HALL**

*University College London,  
United Kingdom*

**Raphaëlle HAROU**

*UCL – CREAT*

**Nicolas HEMELEERS**

*Disturb*

**Frank HENDRIKS**

*Universiteit van Tilburg, Holland*

**Elisabeth HENIQUE**

*Ville de Bruxelles –  
Cabinet de la Première échevine*

**Fabienne HENNEQUIN**

*FH & associés sprl*

**Philippe HERBAUX**

*Université Lille 2, France*

**Ariane HERMAN**

*Cabinet du Ministre-Président  
de la Région de Bruxelles-Capitale*

**Corinne HERMANT – DE CALLATAÏ**

*Commission européenne*

**Alyn HODY**

**Michel HUBERT**

*FUSL*

**Danielle JACOBS**

*Ministère de la Région  
de Bruxelles-Capitale*

**Laurence JENARD**

*Recyclart*

**Nicolas JOSCHKO**

*SDRB – Rénovation Urbaine*

**Line JUSSIANT**

*Srdu / ADT*

**Serge KEMPENEERS**

*Bruxelles Environnement – IBGE*

**Christian LABARRE**

*MRBC – AATL- Direction Etudes  
et Planification*

**Carole LABBÉ**

*Comité des Régions*

**Giulietta LAKI**  
*Institut d'Etudes européennes*

**Pascale LAMBIN**  
*SPP Intégration sociale – Service  
Politique fédérale des grandes villes*

**Christian LASSERRE**  
*C L I sa*

**Anne LE MAIGNAN**  
*OILB (CE)*

**Paul LEMAIRE**  
*Srdu / ADT*

**Stéphanie LEMMENS**  
*VUB – Cosmopolis –  
City, Culture & Society*

**Leo LEVY**  
*CPAS de Saint-Gilles*

**Laurence LEWALLE**  
*Cabinet du Ministre-Président  
de la Région de Bruxelles-Capitale*

**Vicente Damián LLUNA TABERNER**  
*Commission Européenne, DG REGIO,  
Unité politiques urbaines*

**Fabienne LONTIE**  
*MRBC – AATL – Direction  
de la Rénovation urbaine*

**Eric LUNA**  
*Srdu / ADT*

**Johan MAGNUSSON**  
*European Commission*

**Koenraad MARCHAND**  
*VUB*

**Anne MARCUS HELMONS**  
*Groupe cdH*

**Odile MAROUTAEFF**  
*MRBC*

**Stéphane MASSAGER**  
*MRBC*

**Roland MATTHU**  
*CERAA*

**Luc MAUFROY**  
*Srdu / ADT*

**Julien MEGANCK**  
*GOMB*

**François MÉNARD**  
*Université Paris X, France*

**Christophe MERCIER**  
*Disturb*

**Annick MEURRENS**  
*Bruxelles Environnement – IBGE*

**Stéphanie MEYER**  
*Télé Bruxelles*

**Benoît MORITZ**  
*Disturb*

**Martine MOTTEUX**  
*Kabinet van de Staatssecretaris  
van Ambtenarenzaken en Gelijke  
Kansenbeleid van de BHR*

**Céline MOUCHART**  
*Srdu / ADT*

**Ludo MOYERSON**  
*City Mine(d)*

**Marie NAGY**  
*Députée fédérale ECOLO*

**Patrice NERINCK**  
*ISACF La Cambre-Architecture*

**Mohamed OUSLIKH**  
*Habiter Bruxelles*

**Isabelle PAUTHIER**  
*ARAU*

**Olivier PERIER**  
*Urban Plateforme Scrl*

**Benoît PÉRILLEUX**  
*MRBC – AATL*

**Yaron PESZTAT**  
*Groupe ECOLO*

**Charles PICQUÉ**  
*Ministre-Président de la Région  
de Bruxelles-Capitale*

**Julien PIÉRART**  
*UCL*

**Caroline PIERSOTTE**  
*Srdu / ADT*

**François POINT**  
*Kaligram*

**Jorge PUTTEMANS**  
*MBHG – Logement*

**Jean-Luc QUOISTIAUX**  
*AGORA S.A.*

**Peter-Paul RAMSELAAR**  
*OILB (CE)*

**Frédéric RAYNAUD**  
*Cabinet du Ministre-Président  
de la Région de Bruxelles-Capitale*

**Yves RÉMY**  
*Fondation Roi Baudouin*

**Marc RENSON**  
*SDRB – Expansion économique*

**Marie-Laure ROGGMANS**  
*Fondation Roi Baudouin*

**Pascal ROGGERO**  
*Université de Toulouse 1, France*

**Joëlle ROSENOER**  
*Parlement bruxellois*

**Yves ROUYET**  
*Disturb*

**Yvonne RYDIN**  
*University College London,  
United Kingdom*

**Muriel SACCO**  
*ULB*

**Marc SAUVEZ**  
*Urbaniste*

**Marco SCHMITT**  
*FALCO Architectes*

**René SCHOONBRODT**  
*ARAU*

**Claire SCOHIER**  
*Inter-Environnement Bruxelles*

**Frederik SERROEN**  
*City Mine(d)*

**Pascal SIMOENS**

*Cooparch-RU*

**Pierre SMET**

*Le Sas*

**Gabriel SOLAZZI**

*Politecnico di Milano, Italia*

**Mathieu SONCK**

*Inter-Environnement Bruxelles*

**Christel STRAETEMANS**

*MBHG – BUV – Directie Beleid –  
Cel Interregionaal*

**Iwan STRAUVEN**

*Disturb*

**Vanessa TANGHE**

*Disturb*

**Claire TERLINDEN**

*Bruxelles, Ville-Région en Santé ASBL*

**Katrien THEUNIS**

*IDEA Consult*

**François TIMMERMANS**

*MRBC – AATL – Direction de l'Urbanisme*

**Xavier VAES**

*Administration communale  
de Schaerbeek*

**Steyn VAN ASSCHE**

*Bral vzw*

**Anton VAN ASSCHE**

*UNIZO Studiedienst*

**Mathieu VAN CRIEKINGEN**

*ULB*

**Michaël VAN CUTSEM**

*Destree Institute*

**Dirk VAN DE PUTTE**

*Gsso-ATO*

**Kristien VAN DEN HOUTE**

*MBHG – BROH*

**Jacques VAN GRIMBERGEN**

*MBHG*

**Cédric VAN MEERBEECK**

*MRBC – AATL – Direction Etudes et  
Planification*

**Werner VAN MIEGHEM**

*Rassemblement bruxellois  
pour le droit à l'habitat*

**Thomas VAN WYNSBERGHE**

**Dirk VANCRAENENBROECK**

*MBHG – BROH*

**Guido VANDERHULST**

*Conseil Bruxellois des Musées –  
Brusselse Museumraad*

**José VANDEVOORDE**

*Centre de Recherche d'Architecture et  
d'Urbanisme*

**Cindy VANDEWEYER**

*Vlaamse Gemeenschapscommissie*

**Laura VANHUE**

*TIE*

**Hendrik VANMOLKOT**

*Cultural Consultant*

**Philippe VANMUYLDER**

*FGTB Bruxelles*

**Véronique VERBEKE**

*Bruxelles Environnement – IBGE*

**Paul VERMEYLEN**

*Ramboll management Brussels sa*

**Christelle VIAL**

*Atrium*

**Chantal VINCENT**

*Dessin et Construction sa*

**Bruno VINIKAS**

*Bruxelles Formation*

**Philémon WACHTELAER**

*ARCHI+I*

**Clare WALMSLEY WILKS**

*Independant*

**Benjamin WAYENS**

*ULB – IGEAT*

**Bénédicte WILDERS**

*Cabinet du Ministre de l'Economie  
et de l'Emploi du GRBC*

**Luc WILLAME**

*SDRB*

**David WOUTERS**

*Kaligram*

**Pol ZIMMER**

*SLRB*





[www.adt-ato.irisnet.be](http://www.adt-ato.irisnet.be)



DEMAIN LA **VILLE**  
DE **STAD** VAN MORGEN  
THE **CITY** OF TOMORROW

**ADT**  
**ATO.**