
Logements publics : du « nimbyisme » au « wimbysme » ?

L'implantation de nouveaux logements sociaux en Région bruxelloise est une urgence. Trente-quatre mille familles sont actuellement inscrites sur les listes d'attente. Et pourtant, face aux projets de construction entamés par les autorités, on assiste de plus en plus à un refus organisé de la part de citoyens toujours plus nombreux. De nouveaux logements, oui, mais pas dans mon quartier, pas dans mon jardin suivant la formule consacrée. « Not In My Back Yard! », disent en effet les Anglo-Saxons, qui ont nommé ce phénomène la « nimby ». Comment dès lors gérer ces tensions inhérentes au traitement de la question urbaine ? Comment dépasser ce clivage et passer du nimbyisme au wimbysme (« Welcome Into My Back Yard »), consistant en une nouvelle attitude constructive, sans qu'il y ait de perdants ?

CHRISTOPHE MERCIER ET BENOÎT MORITZ

CONCERTATION URBAINE EN RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE

Acte I : 1979, création des commissions de concertation

En 1978, l'architecte et critique Jacques Aron publiait aux éditions Jacquemotte un ouvrage intitulé *Le tournant de l'urbanisme bruxellois*. Ce livre retraçait de manière chronologique la transformation urbanistique de Bruxelles. Il tissait la toile de fond d'une évolution progressive de la pensée publique du « faire la ville », depuis l'immédiat après-guerre jusqu'à la fin des années septante. Cette évolution était liée au débat public qui eut lieu autour d'un projet de plan d'aménagement — le plan de secteur — élaboré par les pouvoirs publics au cours d'un processus qui dura plus de vingt ans.

Ce débat s'est caractérisé par des visions divergentes de l'avenir de Bruxelles. S'affrontait, d'un côté, le trinôme « administrations-politiques-experts techniques » et, de l'autre, des habitants qui vont s'organiser en groupes constitués

(comités de quartier ou associations). La voix de ces derniers va être entendue. L'idée retenue finalement est de renforcer les tissus constitués de la ville existante. L'option radicale envisagée par les hommes politiques et les administrations est abandonnée. À l'occasion de l'élaboration de ce plan, le dispositif des commissions de concertation est mis en place. Comme l'a identifié Jacques Aron, la démarche qui conduit à l'élaboration du plan de secteur de 1979 est donc directement issue des luttes urbaines.

Entre les premiers plans d'aménagement pour Bruxelles et le moment où s'élabore le plan de secteur de 1979, un double phénomène caractérise un premier « tournant de l'urbanisme bruxellois » : d'une part, on constate une ouverture des politiques d'aménagement du territoire au débat public. La méthode de travail est tout autre entre le premier projet de plan de secteur de 1969 (élaboré en chambre par le groupe Alpha) et sa version définitive de 1979 (établie par l'Agglomération bruxelloise en concertation avec les comités de quartier). D'autre part, on voit, à travers l'établissement des commissions de concertation, se légitimer l'idée que les habitants peuvent progressivement avoir leur « mot à dire » par rapport aux projets (que ceux-ci soient publics ou privés) susceptibles de modifier leur environnement.

Ce « premier tournant de l'urbanisme » réside donc dans le passage d'un urbanisme technocratique à un urbanisme d'ordre consultatif.

Acte II : 1995, intégration de nouvelles visions et méthodes dans la production des projets

En novembre 2006, à l'occasion du cycle de conférences Reclaim organisé à l'IBAI (Institut bruxellois d'architecture Institut)¹, un des auteurs du présent article² présentait pour la première fois l'hypothèse de l'amorce d'un « deuxième tournant » de l'urbanisme bruxellois, caractérisé par une nouvelle transformation des politiques publiques en matière d'élaboration de projets urbains. Ce deuxième tournant se différencie du premier par l'implication massive des artistes et des associations artistiques, voire des institutions culturelles, dans les politiques publiques d'aménagement de la ville. Au cours d'une décennie, entamée en 1995 à la faveur de l'occupation de l'hôtel Central, ces groupements se sont mobilisés autour, voire contre, de nombreux projets.

Suivant l'hypothèse de ce « deuxième tournant³ », cette évolution s'inscrit dans une continuité — très bruxelloise — de pensées et d'actions, révélant un désir toujours plus affirmé de voir les projets et les politiques publiques s'ouvrir à un cénacle plus vaste que celui des seuls décideurs et des experts. Le schéma présenté alors étoffait clairement cette hypothèse d'exemples concrets: les combats

1 Il s'agit d'un cycle de conférences organisé annuellement par l'asbl Recyclart.

2 Benoit Moritz, conférence « Reclaim the public space ».

3 Peu de documents témoignent explicitement de ce changement de mode de pensée sur la production de la ville. Quand des documents existent, telle la publication *Les Cahiers de La Cambre Architecture*, n° 3 (« De la participation urbaine. La place Flagey ») ou encore le journal *Maprac*, ils ne rendent compte que partiellement de cette lutte, sans la mettre en perspective par rapport au mouvement de transformation qui est davantage collectif.

récents pour l'aménagement de la place Flagey, le skatepark Recyclart, des pratiques participatives au sein des contrats de quartier, de nouvelles méthodologies de projets basées sur la participation voire la coproduction... Toutes ces luttes et ces pratiques marquent une évolution très nette par rapport aux logiques instituées au cours du premier tournant.

La stratégie nouvelle se caractérise par l'élaboration de processus de projets clairs et structurés intégrant la question de la *définition* et de la *programmation* préalables, par l'idée que la qualité spatiale de la ville, considérée au sens large, peut être améliorée à travers une mise en concurrence des bureaux d'études, architectes, paysagistes, planificateurs, programmistes, etc. En outre, un important effort de communication des pouvoirs publics vis-à-vis de la population ainsi que le développement de processus participatifs phasés et structurés dans le temps sont réalisés.

UN DOUBLE EXEMPLE DE PROCESSUS PARTICIPATIF

Les contrats de quartier « Maritime » : deux occasions
de repenser les modes de définition du projet urbain dans un tissu constitué

Les contrats de quartier sont des programmes de revitalisation urbaine mis en place en 1993 par la Région bruxelloise. Ils associent de manière contractuelle la Région à certaines communes. L'optique est de réaliser une série d'actions publiques transversales et territorialisées dans un quartier. À leur échelle, ils constituent les prémices d'une action publique locale visant à produire du logement social ou moyen en combinaison avec d'autres fonctions urbaines : équipements locaux, espaces verts de proximité, etc.

En 2003 et 2004, l'agence MSA associée au bureau L'Escaut a participé à l'élaboration successive de deux programmes de base de contrats de quartier localisés dans le quartier Maritime à Molenbeek-Saint-Jean, en bordure du site de Tour et Taxis et du canal. La réalisation de la première de ces deux missions d'études a été amorcée dans un climat particulier de méfiance entre les habitants et les pouvoirs publics. En 2003, le quartier Maritime et ses habitants sont à peine sortis, en effet, de la saga Music City. Ce projet spéculatif établi sur le site de Tour et Taxis venait d'être abandonné grâce à la forte opposition des habitants et des associations. De manière générale, les habitants se sentaient également éloignés de l'autorité communale ; c'est que le viaduc Léopold II a longtemps séparé le quartier Maritime du cœur historique de la commune.

Le très actif comité de quartier Le Maritime accueille donc l'octroi du premier contrat de quartier sans enthousiasme et même avec circonspection envers un instrument qui, dans certains quartiers, s'est vu qualifier de « stimulateur ou accélérateur de gentrification ». Le bruit court par ailleurs que « le quartier est déjà plein » et que la priorité n'est donc pas d'y accueillir de nouveaux habitants. De fait, le diagnostic montrera que le quartier est densément habité ; en revanche, il n'est que très faiblement doté d'équipements de proximité et d'espaces publics accessibles.

Au cours d'une première réunion publique, le comité de quartier transmet au bourgmestre un « Manifeste pour la cohésion sociale », document dans lequel le comité fait part de ses inquiétudes. Il exprime par ailleurs son souci de voir le contrat de quartier profiter à un maximum d'habitants situés dans le territoire concerné par le programme. De la sorte, le comité de quartier manifeste clairement son intérêt à participer de manière active à la définition même du programme de revitalisation. Une habitante dira alors : « Le bureau d'études, c'est nous ! »

Établir un diagnostic qui correspond aux besoins réels du quartier

Cette première réunion publique déclenchera un processus dont les conséquences se mesurent encore aujourd'hui. Le bureau d'études propose au maître d'ouvrage (la commune) d'associer les habitants et les associations à la constitution du programme du contrat de quartier. Un dispositif complet d'information et de participation va donc être mis en place. Au départ, ces méthodes inspirent la méfiance, tant de la part du maître d'ouvrage que de la part des habitants. Le premier a peur de se lancer dans une dynamique qui lui échapperait. Les seconds se demandent s'il ne s'agit pas d'un alibi destiné à leur faire avaler un projet déjà approuvé. Les appréhensions initiales vont cependant disparaître et mèneront au contraire à des résultats inattendus et d'une très grande qualité.

Les ateliers sont organisés et animés dans un souci d'ouverture et d'équité. Une soixantaine de personnes y participent : habitants, associations, personnes ressources, représentants du monde économique et fonctionnaires communaux. Le nombre de participants est limité aux membres de la commission locale de développement intégré⁴ (CLDI) élargie aux membres suppléants et à certains experts. Les réunions ont lieu dans un espace situé au sein même du quartier. Elles sont animées par le bureau d'études qui amène les éléments à mettre en débat. Les participants sont subdivisés en groupes de travail par thèmes : économie et emploi, espace public et équipements, logements. Il est permis de parler de tout, y compris de projets non finançables par le contrat de quartier. Mais l'objectif est clairement énoncé : à l'issue du processus, un programme clair et réalisable devra être présenté à la Région.

Au cours du premier atelier, les participants sont confrontés à une photographie du quartier élaborée par le bureau d'études. Les principaux enjeux d'aménagement du quartier sont mis en discussion. À l'issue de la journée, les participants vont aboutir à une vision partagée de ce diagnostic. Un mois plus tard, lors du second atelier, le bureau d'études présente des scénarios de programmes sur la base des discussions initiales. À l'issue de ces deux rencontres, une stratégie d'interventions est collectivement élaborée. Des objectifs communs sont acceptés par tous. Un périmètre est défini, dans lequel il s'agit de concentrer les actions en termes de créations d'équipements de proximité et d'aménagements d'espaces publics. Les conclusions insistent sur la rénovation des trottoirs et l'aménagement de certains

4 Il s'agit d'une commission instaurée au sein de chaque contrat de quartier et au travers de laquelle les habitants des quartiers concernés peuvent donner leur avis sur la définition du programme d'action et sur sa mise en œuvre. La CLDI doit permettre la rencontre des habitants, du monde associatif et des autorités politiques de manière à ce que la revitalisation du quartier soit le fruit d'un véritable échange entre les différents acteurs.

carrefours qui articulent les différentes parties du quartier. On se rend compte, à cette occasion, que produire de nouveaux logements ne s'avère pas une priorité. Le contrat de quartier demandera toutefois la mise sur pied d'un guichet logement. À la place d'un programme d'habitations neuves, on créera ainsi un lieu qui rendra accessibles et performants les différents outils existants en matière de rénovation.

Pour améliorer la cohésion sociale, un grand équipement est également prévu : le Centre communautaire Le Maritime, qui trouvera sa place dans un vaste immeuble à vendre situé au centre du quartier. Les discussions permettent d'aller bien au-delà des ambitions initiales du contrat de quartier. Dans les ateliers, comme il est permis de parler de tout, on a pu concevoir ce centre comme un lieu d'articulation entre les trois dimensions qui animent les habitants et associations de quartier : la dimension sociale, la dimension économique et la dimension communautaire.

Adhésion générale aux résultats des ateliers

À l'issue du deuxième atelier, le bureau d'études se rend chez le bourgmestre pour lui faire un compte rendu des résultats. Celui-ci s'étonne : « Un grand équipement ? Mais qu'est-ce que vous voulez me faire ? et le logement alors ? je vais en parler aux habitants ! ». Vient la réunion publique, et le bourgmestre interpelle : « Le bureau d'études me propose un grand équipement public à l'échelle du quartier, des rénovations de trottoirs et aucune opération de création de logements... Qu'en pensez-vous, chers habitants ? ». Frémissement général dans l'assemblée : « Mais oui, Monsieur le bourgmestre, c'est ce que nous voulons, nous en avons discuté pendant deux journées complètes ! ». L'affaire était jouée. La commune et, en particulier, son bourgmestre adhèrent dès lors à la dynamique des ateliers. Et, afin de matérialiser le projet de centre communautaire, un partenariat va être noué entre la commune, la Société de développement de la Région de Bruxelles-Capitale (SDRB) et Actiris (alors l'Orbem) en vue d'acheter, rénover et faire vivre ce lieu.

En 2004, soit un an après cette première expérience participative, le quartier Maritime se voit octroyer un nouveau contrat de quartier portant sur le solde de son territoire non couvert par le premier. Le même bureau d'études est alors pressé par les habitants et associations du quartier de poursuivre l'expérience. Au cours de ce deuxième projet, la méthodologie participative est affinée. De nouveaux outils sont mis au point, en particulier un atlas de quartier qui servira de document de base à des « marches exploratoires ». L'atmosphère est alors tout autre. Une leçon peut en tout cas être tirée de cette seconde expérience : faire venir de nouveaux habitants dans un quartier devient possible dès lors que l'offre en équipements publics de proximité s'avère suffisante. Et, au cours de ce deuxième contrat de quartier, c'est en effet le logement qui est devenu l'axe d'intervention prioritaire.

Pour sa part, le Centre communautaire Le Maritime a ouvert ses portes en décembre 2007. L'expérience participative entamée au cours de l'élaboration du dossier de base a été poursuivie : le centre est aujourd'hui cogéré par un conseil d'administration composé pour un tiers de représentants communaux, un tiers de représentants du monde associatif et un tiers d'habitants.

LE NIMBY DANS LE CADRE DU PLAN LOGEMENT

Un besoin urgent de logements publics

Depuis 2004, un programme ambitieux de construction de logements publics a été mis en place par la Région bruxelloise. Il était temps, car la phase de léthargie qui domine depuis les années quatre-vingt en matière de logement social conduit à la stagnation du parc public. Bruxelles est, avec 8 % de logements sociaux, très largement derrière la plupart des capitales européennes. Le besoin est clair : il faut édifier du logement public. À cet égard, le Plan logement prévoit la création de cinq mille unités dont deux tiers d'habitations sociales.

Où construire ? À l'analyse, il apparaît que les dix-neuf communes bruxelloises possèdent une réserve foncière publique importante. De plus, la densité habitée bruxelloise est très en deçà de la moyenne des capitales européennes. Une commune comme Saint-Josse, que l'on présente toujours comme la plus dense du pays, compte 20 604 habitants au kilomètre carré contre 40 672 habitants pour le XI^e arrondissement de Paris, par exemple. La deuxième couronne bruxelloise, plus particulièrement, est bien moins dense encore. Il s'y trouve de nombreux terrains publics toujours en friche. Or, le profil socioéconomique de ces quartiers est supérieur à celui du centre et de la première couronne. Il semble donc logique de rétablir l'équilibre en termes d'implantation des logements sociaux à l'heure où il est politiquement correct de réclamer la mixité.

Une logique froide et dépassionnée a donc tôt fait de résoudre l'équation : densifions la deuxième couronne et créons-y du logement social. Exploitions la proportion prévue dans le plan d'un tiers de logements moyens pour intégrer en douceur de l'habitat dans les quartiers « bourgeois » existants. Bien sûr, la chose est plus compliquée que cela. Il faut compter avec la peur légitime du changement dans le chef des habitants. « Quelles nuisances vont nous apporter ces nouveaux habitants, des locataires qui plus est ? » Certains de ces terrains ont beau être légalement destinés à la construction de logements, ils sont devenus *de facto* des espaces verts. Des potagers ou un oiseau rare y ont pris place. L'opposition au projet, par conséquent, est rude, le quartier y voyant une menace grave pour sa quiétude, son équilibre et son investissement immobilier.

Les débuts difficiles du Plan logement

Les deux premières phases du Plan logement ont donc été vivement critiquées, et pas seulement par les habitants. Le milieu associatif⁵, l'opposition, voire certains partis de la majorité ne se sont pas privés de remettre en question la méthode de la secrétaire d'État en charge du Logement. Déterminée à avancer rapidement, celle-ci lance des marchés de promotion, mais dans la précipitation. Pas de stratégie d'implantation urbanistique, aucun contrôle de la qualité architecturale,

5 Disturb a ainsi publié à l'époque une carte blanche dans *Le Soir*: « La méthode Dupuis, des logements chers et sans qualités » et organisait dans la foulée le colloque « En Briq ? » qui sera suivi d'une publication < <http://www.disturb.be>>).

aucune méthodologie participative, pas d'exigence particulière en matière d'économie d'énergie : le passif est lourd. Conséquence : le conseil d'administration de la Société du logement régional bruxellois (SLRB) lui-même refuse la majorité des projets de la première phase. C'est donc dans un climat détestable que le Plan logement est porté sur les fonts baptismaux. De quoi alimenter les articles locaux, et donner du grain à moudre à la contestation locale.

Le résultat, en termes d'acceptation du projet par la population, est désastreux en tout cas. Récemment, une séance d'information a tourné au pugilat. Devant plusieurs centaines de personnes, l'architecte a expliqué son projet, puis la secrétaire d'État est intervenue, sous les lazzis de la foule. On a assisté ainsi à des réactions haineuses, passionnelles, qui ont culminé avec la destruction de la maquette du projet. Un des terrains se trouvant à la limite d'une autre commune, le bourgmestre voisin, dans l'opposition à la Région, a tenu à être présent « comme simple citoyen », par exemple. De manière générale, la large compétence en matière d'urbanisme dévolue aux communes est une donnée qui complique encore la tâche de la Région. Et, à cet égard, le nimbyisme est une aubaine pour les pouvoirs locaux, qui usent de cet ennemi providentiel.

Un changement était nécessaire, et c'est dans cette optique que le cabinet de la secrétaire d'État au Logement a lancé un marché d'assistance à la maîtrise d'ouvrage. À l'issue de la procédure administrative, Suède 36 a été désigné comme conseiller et, depuis janvier 2006, épaulé le cabinet. Sa double expertise — bureau d'architectes praticien et implication dans les réseaux de réflexion urbaine — permet de nourrir le processus avec de nouvelles méthodes. Depuis l'analyse urbanistique jusqu'à la mise en place des projets sur les terrains, en passant par la gestion des processus de concertation, le bureau d'étude tente d'apporter une perspective neuve au Plan logement.

Dans un premier temps, une analyse des réserves foncières a fait l'objet d'une commande au Centre de recherches en architecture de La Cambre (CRAC). Une étude des opportunités urbanistiques en termes de logement a par la suite été entamée par le cabinet et les consultants. Une nouvelle phase de construction de logements a été approuvée par le gouvernement en 2006. Sa mise en œuvre est pilotée par une cellule composée du cabinet, de la SLRB et du consultant Suède 36. Les nouveaux marchés reprendront désormais le principe de l'indépendance de l'architecte par rapport à l'entrepreneur, absent dans la première phase. Suivant les recommandations du récent *vade-mecum* pour l'organisation des marchés d'architecture⁶, des compétitions sont organisées. Un nouveau cahier des charges type a été rédigé. Il contient des critères de sélection précis et de nouvelles exigences en matière d'énergie. Pas de recette miracle, mais bien des objectifs à atteindre qui ne brisent pas la créativité des auteurs de projet. Et, ce qui nous intéresse plus particulièrement dans le cadre de cet article, des méthodes participatives accompagnent le développement des projets, avant même la désignation des urbanistes et architectes.

6 *Vade-mecum*. Commande d'architecture publique à Bruxelles ISACF, La Cambre et Philippe Flamme, Bruxelles 2007.

Dames Blanches : un laboratoire pour la Région bruxelloise

Pour les promoteurs du Plan logement, le terrain de l'avenue des Dames Blanches à Woluwé-Saint-Pierre constitue une véritable aubaine. Ce périmètre de dix hectares appartient à la SLRB, de quoi construire un quartier entier sans devoir passer par une convention avec une commune. Idéalement situé en bordure de la Forêt de Soignes, il est à deux pas du centre de Joli-Bois, équipé en commerces, équipements, plaine de jeux, écoles, centre culturel et sportif. Problème de taille : en d'autres temps, la SLRB avait projeté de vendre le terrain à un opérateur privé. Un Plan particulier d'aménagement des sols (PPAS) avait alors été avalisé par la commune et le pouvoir régional de l'époque. Il prévoit la construction d'environ cent cinquante logements, sur des terrains à lotir avec de grands jardins. Une implantation et une densité assurément incompatibles avec la construction de logements sociaux et moyens. Dans le même temps, une saine gestion publique ne saurait se permettre un tel gaspillage d'espace.

La secrétaire d'État avance alors un chiffre qui ne manque pas de faire frémir tout le quartier Joli-Bois. Prenant le rapport moyen du nombre de logements au mètre carré des phases en cours du Plan logement, elle risque le nombre de mille logements. Les habitants, les pouvoirs locaux et la presse explosent. Le bourgmestre parle de nouveau « boulevard Mettewie » (ensemble de tours situé à Molenbeek). En bon avocat, il jure qu'il mettra tout en œuvre pour faire respecter le PPAS qui fait force de loi. Pourtant, rien n'est déraisonnable dans ce chiffre qui n'impose pas la construction de tours. Il suffit de construire des immeubles de deux étages, sur 40 % de la surface de cet immense terrain pour y arriver. En termes de volume, c'est exactement la densité du quartier autour de l'église Sainte Alix voisine.

Le cabinet de la secrétaire d'État et la SLRB, conseillés par Suède 36, vont alors mettre en place un processus novateur en Région bruxelloise. Pour éviter, tout d'abord, qu'un architecte construise seul ce quartier, ils décident de lancer un « marché d'urbanisme ». Trois associations d'urbanistes vont s'affronter pour proposer des scénarios qui seront jugés par un comité d'avis autonome présidé par une personnalité indépendante⁷.

Ensuite, et cela avant même que l'urbaniste lauréat ait été désigné, un processus participatif sera mis en place. Comment ? Pour sortir par ailleurs du débat stérile, des ateliers réunissant un nombre réduit de membres sont organisés. Des habitants, mais aussi des représentants du milieu associatif et de l'administration sont invités. L'animation, dans ce processus, est absolument indispensable. Des professionnels, spécialistes en gestion de conflits, vont mettre en place le dialogue, tout en conservant une attitude de neutralité. L'animateur utilise une palette d'outils pour amener les participants à sortir de la contestation et à formuler des propositions, dans un dialogue constructif. Les « post-it » permettent à tous de s'exprimer, en évitant que les « leaders » ne monopolisent la parole. Un travail en sous-groupes, pour dessiner, par exemple, un « plan idéal », permet de confronter ultérieurement les idées en assemblée plénière. Le premier objectif de cette métho-

7 L'architecte française Nasrine Séraji.

de est de nourrir les auteurs de projets. Ensuite, grâce à l'interaction de différents acteurs dans un travail non conflictuel, chacun pourra s'enrichir des arguments de la partie opposée. Les habitants pourront exprimer leurs peurs légitimes sans passer pour des *nimbystes*, les associations expliquer les avantages du projet et les pouvoirs publics convaincre de l'absence d'« agenda caché ». Chacun se reconnaîtra alors en tant qu'être humain, en laissant tomber le masque du jeu de rôles urbain.

Tous les acteurs d'un projet sont des experts

Pour annoncer le lancement de ce processus, la secrétaire d'État organisa une séance d'information publique le 20 novembre 2007. Près de quatre cents personnes se sont rendues à l'habituelle grand-messe de la contestation. Un comité de quartier s'est créé sur place de toutes pièces, demandant à être représenté dans le panel de l'atelier. Alors que la secrétaire d'État est poussée dans le dos par le monde politique pour arriver à son objectif des cinq mille logements, les habitants lui reprochent de vouloir aller trop vite. Ces séances en tout cas sont utiles pour mesurer les craintes légitimes d'une population dès qu'un changement profond se profile près de chez eux. Morceaux choisis : « La majorité des habitants sont propriétaires, comment va se passer la cohabitation avec des locataires qui s'investiront moins dans leur quartier ? », « Tout est déjà décidé, vous avez déjà votre plan d'urbanisme », « Allez-vous tenir compte des avions, des inondations, de la zone de recul face à la Forêt de Soignes ? », « L'arrivée de mille logements va provoquer des nuisances de trafic », etc.

Quinze jours plus tard s'est tenu le premier atelier de participation. C'est dans une ambiance un peu tendue que le panel de vingt personnes s'est réuni. Quelques invités surprises se joignent au groupe, dont le bourgmestre de Woluwé-Saint-Pierre⁸. Ils resteront comme observateurs. Il a été convenu qu'un représentant de chaque bureau d'urbanisme devait être présent. Ils sont là pour entendre la voix des participants et n'interviendront pas. L'heure est résolument à l'écoute. La première heure est toutefois difficile. L'animatrice propose un premier exercice et demande à chacun de remplir un « post-it » avec des éléments qui identifient selon lui le quartier. Visiblement, les habitants sont déconcertés. Certains sont venus avec l'intention d'en découdre et adoptent dès lors une attitude agressive. Ils ont peur de sortir de leur rôle et d'être manipulés. On met en doute alors l'intérêt de l'exercice et on soupçonne même le pouvoir public d'avoir son « projet caché ». Un responsable de la SLRB cite de mémoire le cahier des charges affirmant que les urbanistes ont la tâche de créer un programme qui n'existe pas encore. Il déclare : « Je le connais bien, c'est moi qui l'ai écrit. » Il cite l'unique imposition aux urbanistes : « Un projet mixte de logements sociaux et moyens, avec des logements moyens en proportion supérieure au pourcentage du plan logement régional⁹ ». Son intervention a heureusement un effet apaisant sur les participants.

8 L'implication, même passive, de responsables politiques n'a cependant pas été jugée souhaitable pour cet exercice, le panel pouvant en effet réagir d'une tout autre manière en leur présence. Le bourgmestre quittera d'ailleurs la salle après une demi-heure. L'ambiance s'est fort détendue après son départ, confirmant par là notre hypothèse.

9 Pour rappel, le Plan logement prévoit deux tiers de logements sociaux pour un tiers de logements moyens.

D'autres habitants, moins belliqueux, ne comprennent pas l'échéancier. Ils affirment ne pas voir l'utilité d'une telle réunion s'il n'y a pas de projet concret autour duquel discuter. La difficulté pour un citoyen de croire à la valeur de sa propre expertise est un autre obstacle à surmonter. Tant que la culture de la participation ne sera pas mise en œuvre à grande échelle, les habitants continueront à se percevoir eux-mêmes comme des consommateurs qui, à l'occasion, entrent en conflit avec les décisions du pouvoir public. L'objectif n'est cependant pas de transformer les acteurs d'un projet en créateurs ou en décideurs, mais bien de leur donner la parole dès la création du programme... et d'accompagner le projet jusqu'à sa mise en œuvre, en tant qu'experts. Le fonctionnaire délégué et directeur de l'administration de l'Aménagement du territoire et du Logement viendra même au secours du processus, en déclarant : « J'avais l'intention de rester un observateur, mais je voudrais quand même affirmer quelque chose. À ma connaissance, c'est la toute première fois à Bruxelles qu'on organise un tel atelier, alors que les auteurs de projet ne sont pas encore désignés. Je trouve ça remarquable. »

Et, petit à petit, le panel s'est mis à produire des recommandations et des orientations. La richesse de l'exercice réside dans le regard croisé entre les acteurs. Lorsque les habitants déplorent l'absence de transport en commun et la disparition des commerces de proximité, un représentant du Brussels Raad voor het Leefmilieu met en avant le fait qu'une augmentation de la densité va pousser la STIB à améliorer son réseau et que des magasins pourraient s'ouvrir. Il ne parle pas au nom de la secrétaire d'État. Les positions manichéennes s'estompent. À la pause, les consultants commentent des plans affichés sur les murs. À la même échelle, on montre les différences entre le terrain des Dames Blanches et celui de la place Flagey (quatre fois moins vaste), la Grand-place, le quartier environnant, etc. Le but de l'atelier, c'est aussi de sortir du fantasme et d'appréhender le projet dans sa réalité. Le terrain concerné est gigantesque, il s'agit d'en tenir compte.

Les travaux en petits groupes sont plus riches encore. L'échange est plus rapide, la production d'idées possible autour d'un plan. La grande surprise est d'observer une population ouverte à la mixité, qui exprime, dans l'ensemble, des craintes légitimes. D'autre part, les citoyens parlent d'eux-mêmes et alimentent le profil identitaire du quartier, un matériau indispensable pour le travail des urbanistes qui devront tenir compte du caractère du lieu. La « troisième mi-temps » n'est pas moins intéressante. Les masques tombent, on se tutoie. Visiblement, l'exercice a été apprécié par tous. Et chacun nuance ses propos. Un participant faisant partie du *noyau dur* avoue : « On joue un rôle, on doit avoir l'air un peu méchant. » Le contre-pouvoir est aussi un jeu de rôle, et la participation une méthode éminemment constructive. Précisément, le défi de la gestion urbanistique du futur sera de concilier ces deux axes nécessaires.

À l'heure où nous écrivons ces lignes (fin décembre 2007), les urbanistes travaillent toujours sur leurs scénarios, qui seront évalués par la commission indépendante d'avis au mois de février 2008. D'ores et déjà, d'autres ateliers, en interaction avec les urbanistes lauréats, sont programmés. L'avenir nous dira à quel point ce processus va influencer la mise en place de ce nouveau quartier.

VERS UN VÉRITABLE DEUXIÈME TOURNANT DE L'URBANISME BRUXELLOIS ?

Premier constat : la construction de logements publics est vécue comme une difficulté par la population tant dans la première que dans la deuxième couronne bruxelloise. Comment changer dès lors l'image du logement social, que l'on assimile un peu vite aux cités françaises (qui ne sont pourtant en rien comparables au modèle bruxellois) ? Tout d'abord, il serait plus judicieux de parler de quartier, et non plus seulement de logement, surtout quand les pouvoirs publics entendent, comme aux Dames Blanches, aménager dix hectares de terrain. C'est tout un bout de ville qui se construit, et il doit être conçu comme tel. Ce sont des équipements, des transports publics, des commerces que l'on va aussi implanter. De plus, comme on l'a vu, l'urbanisation est une négociation. Depuis 1979, les habitants font partie intégrante des acteurs à consulter. Il est donc important qu'ils y trouvent leur compte, par exemple en couplant la construction de logements sociaux avec un équipement collectif important dont tout le quartier bénéficiera.

Le deuxième constat se situe dans la nécessité de réinventer les processus de maturation des projets urbanistiques. La participation ne permet certes pas de résoudre tous les problèmes urbanistiques. Et le *nimbysme* ne disparaîtra pas sous les méthodologies constructives d'expertise citoyenne. Tout d'abord parce que ces processus, on l'a vu, sont difficiles à mettre en place. Ensuite, parce qu'au bout du compte, il faut bien décider et se mettre à créer. Urbanistes et politiques, même mieux conseillés grâce à la participation, continueront à affronter l'exercice difficile de la planification et commettront des erreurs, s'attirant les foudres des acteurs concernés. Cependant, le laboratoire participatif est un outil d'aide à la définition et à la décision qu'il serait regrettable de ne pas exploiter. Il s'agit d'un instrument d'écoute et d'échange d'idées démocratiques, mais aussi d'une technique connue de marketing. Qui de nos jours lancerait un produit sur le marché sans l'avoir testé auprès des consommateurs, et cela avant même de le développer ?

Le troisième constat s'inscrit dans un nécessaire questionnement sur l'articulation entre ces processus participatifs et le dispositif des commissions de concertation, issu du « premier tournant ». Ces commissions représentent des étapes importantes dans le projet, mais elles arrivent en fin de processus, lorsque les dossiers ont abouti. On y assiste souvent à un dialogue de sourds puisque la commission doit juger un projet issu d'un processus complexe auquel elle n'a pas forcément participé. Il nous semble dès lors que le temps d'une évaluation du fonctionnement de cet outil est venu. Non pour le supprimer, comme certains le craignent, mais bien pour le mettre en harmonie avec les nouvelles pratiques participatives. La deuxième réunion de la commission de concertation ayant trait au devenir de la place Flagey, tenue après le concours et la mise en place de nombreuses réunions d'information, illustre d'ailleurs ce paradoxe. Elle a montré une opposition entre des « habitants experts » qui défendent le projet et des membres de la commission de concertation, composée des fonctionnaires, critiquant des choix esthétiques d'une façon arbitraire.

On assiste aussi à une méfiance des acteurs historiques du contre-pouvoir urbanistique. Dans un numéro de *Bruxelles En Mouvements* d'octobre 2007, le journal d'Inter-Environnement Bruxelles, une caricature dénigrait la participation, la ravalant à un exercice de propagande du pouvoir. Cette assertion, curieuse puisqu'émanant d'une fédération de comités d'habitants, est un camouflet pour tous ceux qui se battent depuis de nombreuses années afin de convaincre le pouvoir d'écouter les citoyens et tous les acteurs de la ville. De même, elle démontre le peu de connaissance des riches expériences participatives menées dans le cadre de projets locaux tels que les contrats de quartier.

À l'heure où l'on assiste, timidement, à la mise en place officielle de dispositifs participatifs pour des projets à grande échelle, est-il judicieux de jeter le discrédit sur un processus fragile et encore expérimental ? Certes, certaines pratiques actuelles des pouvoirs publics régionaux posent question (comme le processus d'aménagement du quartier Midi). Mais faut-il pour autant mettre l'ensemble des politiques urbanistiques bruxelloises dans un « même bain » et courir ainsi le risque qu'en « jetant l'eau », on jette tout à la fois, y compris les nombreuses expériences participatives positives de ces dernières années ?

Comme on le voit, du chemin reste à parcourir pour arriver à transformer le *nimby* en processus *wimby*, en vue d'atteindre un jour un véritable « deuxième tournant de l'urbanisme bruxellois » et intégrer ainsi l'expertise croisée de tous les acteurs dès la conception du projet urbain. ■

En résumé, voici quelques points importants à ne pas perdre de vue lors de la mise en place d'un processus participatif.

- Définir et communiquer, avec l'ensemble des participants, des objectifs précis à atteindre à l'issue de l'exercice.
- Écrire et rendre publique une ligne du temps portant sur l'ensemble du processus.
- Faire appel à des animateurs professionnels. Réfléchir avec eux à la méthodologie.
- Composer un panel représentatif, pas trop nombreux. Éviter la présence d'hommes et de femmes politiques.
- Choisir un lieu neutre et agréable sur le terrain, qui ne soit pas associé au pouvoir ou à un acteur en particulier.
- Créer une ambiance conviviale, par exemple en n'oubliant pas de prévoir à boire et parfois à manger.
- Engager un rapporteur, qui ne prendra la parole qu'au cours de séances plénières.
- Privilégier les outils ludiques, où tout le monde pourra s'exprimer. Diviser l'assemblée en groupes de travail.
- Publier et diffuser les résultats en toute transparence, par exemple en utilisant Internet.