

UNIVERSITÉ DE LIÈGE

Master complémentaire en urbanisme et aménagement du territoire

« Bruxelles 2040 »

Un exercice dans le PRDD

Projet urbains : études de cas concrets

2012 – 2013



Pauline Balfroid - Céline Blanchard - Perrine Dethier - Pierre Fontaine - Fatma Zeboudj

Sommaire

1. Introduction.....	4
1.1. Bruxelles 2040 – Trois visions pour une métropole	4
1.2. Plan Régional de Développement (PRD) et Plan Régional de Développement Durable (PRDD).....	4
1.3. Structure du rapport	5
2. Contextualisation.....	5
2.1. Les quatre phases d'élaboration du PRDD	6
2.1.1. Phase 1 : Etat des lieux	6
2.1.2. Phase 2 : Réflexion spatiale, transversale et stratégique	8
2.1.3. Phase 3 : Rédaction du PRDD.....	9
2.1.4. Phase 4 : Adoption par le Gouvernement.....	9
2.1.5. Calendrier.....	10
2.2. Discussion sur le choix des échelles.....	12
2.2.1. L'échelle spatiale : la Zone RER	12
2.2.2. L'échelle temporelle : une vision en 2040	12
2.3. Les acteurs impliqués dans le PRDD	13
2.3.1. Les relations entre la DEP et ADT.....	13
2.4. Le budget du PRDD.....	16
3. Analyse de l'exercice « Bruxelles 2040 »	17
3.1. Les objectifs	17
3.2. La procédure	17
3.3. Le contenu	18
3.4. L'utilisation des résultats.....	25
4. Comparaison entre PRDD (Bxl 2040) et SDER.....	25
4.1. La méthode d'actualisation du SDER (2013)	25
4.1.1. Les principales étapes du processus (officielles et officieuses)	25
4.1.2. Les acteurs	27
4.1.3. Les coûts	27
4.2. Comparaison entre les méthodes PRDD et SDER	27
4.2.1. Les liens entre les documents stratégiques et les documents prescriptifs.....	27
4.2.2. L'espace de réflexion et d'intervention	28
4.2.3. L'espace temps	28
4.2.4. La participation de la société civile	28
4.2.5. Le diagnostic	28
4.2.6. La rédaction	29
4.2.7. L'expression de visions indépendantes	29
4.3. Conclusion	29
5. Conclusion générale.....	29

6. Sources.....	31
6.1. Sources orales.....	31
6.2. Sources écrites.....	31
6.3. Sources internet.....	31
7. Abréviations.....	32

1. Introduction

Comme toute introduction, celle-ci vise à planter le décor. Il sera donc question de Bruxelles 2040, du PRDD et le contexte qui l'a vu naître ainsi que de l'évocation de la structure du présent rapport.

1.1. Bruxelles 2040 – Trois visions pour une métropole

« Bruxelles 2040 » est une étude ayant fait l'objet d'un marché en procédure négociée avec publicité belge et européenne. Trois équipes multidisciplinaires ont été sélectionnées, auxquelles il a été demandé de travailler de manière indépendante mais en parallèle sur le même objet : l'élaboration d'une vision territoriale à l'horizon 2040 et à l'échelle de l'aire métropolitaine bruxelloise. Bruxelles 2040, c'est une volonté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale (RBC) d'engager un débat ayant la particularité de permettre une pointe de démesure pour alimenter la réflexion sur l'avenir de la Région.

1.2. Plan Régional de Développement (PRD) et Plan Régional de Développement Durable (PRDD)

Bien que la démesure semble de mise, elle s'inscrit toutefois dans un cadre tout à fait mesuré. En effet, cet exercice de vision territorial à l'horizon 2040 et à l'échelle de l'aire métropolitaine s'inscrit dans la procédure d'élaboration du PRDD entreprise par le Gouvernement Picqué IV (2009) dès son entrée en fonction. Rédigé en 2002, le PRD ne semble plus rencontrer les attentes de la Région.

C'est à la Direction Etudes et Planification (DEP) de l'Administration de l'Aménagement du Territoire et du Logement (AATL) qu'est confiée la tâche de piloter l'élaboration du PRDD.

A chaque PRD ses objectifs¹. En 2009 les défis sont tels que le Gouvernement estime qu'une révision en profondeur doit s'opérer. Tout d'abord, le nom du plan est enrichi d'un D, pour Durable, ce qui met d'emblée l'accent sur l'importance de la transversalité puisque le développement durable est constitué de trois piliers que sont le social, l'économique et l'environnemental. Pour obtenir des résultats différents que précédemment, il s'agit de procéder différemment. La DEP souhaite en effet insuffler un caractère plus transversal au plan, ce qui lui permettrait de traiter de l'ensemble des matières et zones à enjeux, plutôt qu'uniquement celles dont elle a la compétence. Ce souhait se traduit² par la décision de prendre en compte non seulement les 19 communes qui constituent le territoire de la Région mais aussi les 116 autres qui, ensemble, constituent l'aire métropolitaine, le bassin socioéconomique bruxellois, réelle zone d'enjeux et d'influence. Il importe donc de mettre en place une dynamique de

¹ Celui de 1995 devait faire face à l'exode urbain et à la déstructuration de la ville avec une nécessité de protection du logement. Dans sa continuité, le PRD de 2002 s'était attaché à définir des zones d'enjeux, appelées « zones-leviers », à mettre en œuvre au moyen de Schémas Directeurs.

² Notons que nous naviguons ici parmi les éléments mis en place et les différentes pistes de réflexion suscitées pour l'élaboration du PRDD, et jamais dans les résultats de ce dernier puisqu'il n'a pas encore été adopté.

collaboration entre les différents pouvoirs compétents sur le territoire bruxellois et ce au-delà des frontières institutionnelles¹.

C'est cet élargissement du territoire régional qui a été placé sous l'horizon 2040 et remis entre les mains des trois équipes ayant obtenu le marché, à savoir KCAP, STUDIO 012 – Secchi – Vigano et 51N4E. En plus d'un diagnostic cartographique de la zone métropolitaine, les équipes disposaient de cinq lignes directrices pour guider leur démarche, réflexions et propositions : *Quelle forme prendra Bruxelles en 2040 si la croissance démographique se poursuit ? Comment se déplacer en ville si la voiture n'est plus un moyen de transport soutenable ? Comment réduire la fracture sociale et la ville duale ? Comment fournir à chacun la possibilité d'habiter et de travailler dignement en ville ? Comment organiser le développement de Bruxelles avec son hinterland ?*. Ces cinq questions traduisent les cinq défis majeurs que le quatrième Gouvernement Picqué entend relever par la mise en place de son PRDD : le défi de l'essor démographique, de l'emploi-formation-enseignement, de l'environnement, de la dualisation de la ville/pauvreté et de l'internationalisation.

C'est décidément la transversalité, le décloisonnement en quelque sorte, qui est prôné par les instigateurs de ce troisième PRD puisque, par rapport aux précédents, il est question d'ouverture. En plus de l'élargissement des échelles spatiales et temporelles, on assiste également à l'élargissement de la cartographie des acteurs : le PRDD se veut également un plan participatif, permettant aux « forces vives », publiques et privées, de participer à l'élaboration des grands principes de leur ville de demain.

1.3. Structure du rapport

Bien que l'élément central de ce rapport soit l'exercice Bruxelles 2040, il s'intègre dans le contexte plus large de révision d'un plan régional, le PRD. Il nous a donc paru d'analyser ce contexte et de le mettre en parallèle avec ce qui se passe en Wallonie puisque elle aussi révisé actuellement son plan régional.

Après un premier chapitre consacré au PRDD, le second sera consacré aux objectifs, à la procédure, au contenu et aux utilisations de l'exercice « Bruxelles 2040 ». Le troisième chapitre comparera les méthodes du PRDD et du SDER, tandis que la conclusion sera pour nous l'occasion de rappeler les éléments principaux et originaux du processus « Bruxelles 2040 » tout en émettant quelques réflexions critiques.

2. Contextualisation

Bruxelles 2040 n'est donc qu'une étape dans l'élaboration du Plan Régional de Développement Durable (PRDD). Cette mission d'élaboration du PRDD se déroule en 4 grandes phases :

¹ Cette collaboration reste un idéal pour un fonctionnement qui soit le meilleur possible. Nous savons, par M. Van de Castele, qu'il y a eu des réunions entre les 3 Régions. Mais cela relève-t-il de la collaboration pour autant ? Nous savons également qu'une évaluation et des propositions d'actions ont été demandées à différents pouvoirs compétents sur le territoire bruxellois mais nous ne savons pas à quel point cela sera pris en compte.

² Questions énoncées par le Gouvernement Picqué et disponibles (entre autres) sur le site internet dédié au PRDD : <http://www.prdd.be/news/livre-et-exposition-«-bruxelles-2040-»>.

- Phase 1 : Etat des lieux
- Phase 2 : Réflexion spatiale, transversale et stratégique
- Phase 3 : Rédaction du PRDD
- Phase 4 : Adoption

La méthodologie du travail se situe aussi à deux échelles spatiales (la Région Bruxelles-Capitale et la zone RER) et deux échelles temporelles (2020 et 2040). Cependant, il est important de préciser que le PRDD est, lui, un document qui concerne uniquement les échelles de la Région Bruxelles-Capitale et de 2020.

Dans cette partie du travail, nous allons expliquer brièvement les 4 grandes phases mais aussi discuter des échelles spatiales et temporelles qui constituent une des originalités du processus. Enfin, nous ferons une cartographie de l'ensemble des acteurs qui ont participé à l'élaboration du PRDD.

2.1. Les quatre phases d'élaboration du PRDD

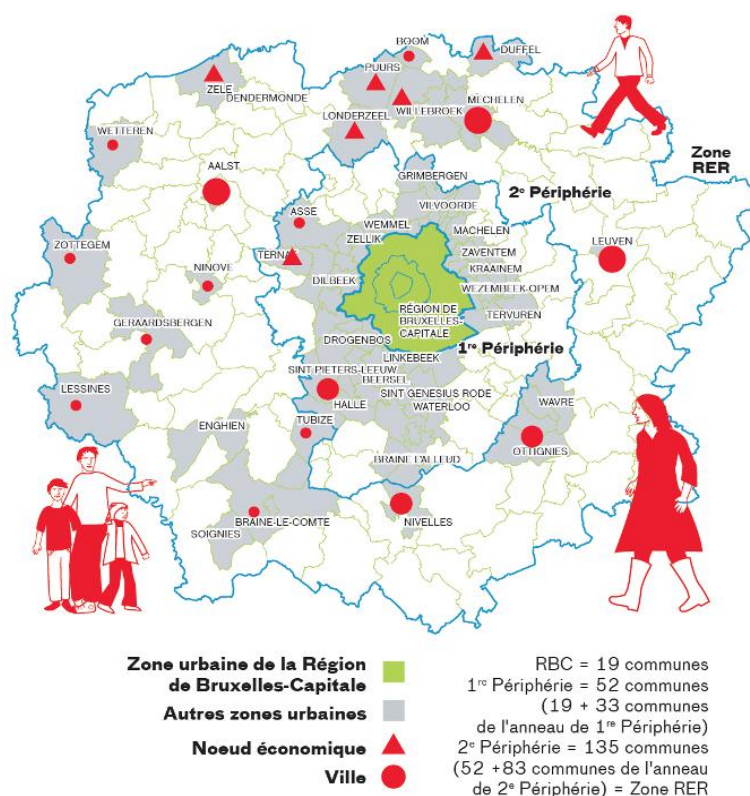
2.1.1. Phase 1 : Etat des lieux

Le choix a été fait de travailler sur une zone plus large que celle de la Région Bruxelles-Capitale et qui concernait plutôt l'espace métropolitain bruxellois. La zone RER (Figure 1), telle que définie dans le plan IRIS 2 de mobilité régionale bruxelloise, a été choisie comme périmètre de réflexion. Cependant, la difficulté de travailler à cette échelle fut l'absence de données communes portant sur ce territoire élargi. La zone RER se situe à cheval sur les trois Régions et il n'existe pas de données uniques.

Une étude « Hinterland » a donc été commandée pour combler cette lacune. Elle a été réalisée par l'Institut de Conseil et d'Études en Développement Durable (ICEDD) asbl, la Katholieke Universiteit Leuven (KUL-Institut de géographie) et en collaboration avec la Vrije Universiteit Brussel (VUB-Cosmopolis). Leur mission consistait à élaborer un inventaire cartographique uniforme sur l'ensemble de la zone RER (135 communes, 2,9 millions d'habitants) et à décrire les différentes thématiques abordées.

Le document produit contenait une cartographie de la situation existante de droit du territoire métropolitain (Plan de secteur, Gewestplan et Plan Régional d'Affectation du Sol en Région Bruxelles-Capitale) et une cartographie de la situation existante de fait du territoire métropolitain (carte de l'occupation du sol, carte de l'activité économique, carte de la densité de population, carte de la disponibilité foncière, carte des transports en commun et carte présentant une couverture ortho-photographique).

Figure 1 : Zone RER



Source : Exposé Y. Van de Castele

En plus de cette étude Hinterland, un « état des lieux prospectif » a été produit par les acteurs régionaux. Cette étude a été menée par l'Agence de Développement Territorial asbl, ADT. Elle a été effectuée sur base d'un questionnaire¹ envoyé aux différents départements de l'administration régionale et aux organismes d'intérêt public ou para-régionaux. C'était une nouveauté dans le sens où, précédemment, pour les PRD, il était fait appel à un consultant pour réaliser le diagnostic.

Huit thématiques ont été abordées :

- aménagement du territoire,
- cadre de vie,
- économie et l'emploi,
- environnement
- finances et budget,
- logement,
- international et mobilité,
- sécurité et matières communautaires.

Deux des huit parties ont dû être complétées et réécrites par un intervenant extérieur (ULB).

Cette phase 1, qui s'est déroulée durant l'année 2010, a permis la production de deux documents - l'étude Hinterland et l'état des lieux prospectif - lesquels servent dès lors de

¹ Questionnaire disponible sur site de l'ADT : http://www.adt-ato.irisnet.be/sites/default/files/documents/PRDD_questionnaire.pdf

diagnostic de la région et peuvent donc être utilisés dans la suite de l'élaboration du PRDD.

2.1.2. Phase 2 : Réflexion spatiale, transversale et stratégique

Après le diagnostic, deux projets ont été lancés pour développer une réflexion sur Bruxelles et sa région métropole servant par la suite à la rédaction du PRDD :

- un exercice de prospective via des ateliers
- une étude dite « Bruxelles-Métropole 2040 »

Des ateliers ont été organisés pour faire l'exercice de prospective. Cette mission a été pilotée par l'ADT ainsi que la Direction d'Etude et de Planification, DEP. Deux types d'ateliers participatifs ont eu lieu : des ateliers « forces vives » où les participants étaient des acteurs bruxellois (secteur public, du secteur privé et de la société civile, du monde académique et les membres des Gouvernements des différentes entités fédérées) et des ateliers « population » où les participants étaient des habitants (une trentaine) de la Région Bruxelles-Capitale.

Les ateliers « forces vives » ont abordés 6 thématiques :

- essor démographique,
- économie et emploi,
- environnement,
- mobilité,
- cohésion sociale,
- international.

Ils ont eu pour objectifs d'identifier dans un premier temps les visions de la métropole à l'horizon 2040, ensuite les axes stratégiques pour 2020 et enfin les actions à mener.

Ils ont été organisés de telle sorte qu'il n'a pas été demandé aux participants de s'exprimer sur le diagnostic. Cela a généré divers mécontentements. Certains participants estimaient qu'un processus participatif où on ne peut discuter du diagnostic est faussé. A minima fallait-il selon eux acter les points d'accords et de désaccords. Ce ne fut fait, ce qui a provoqué le départ de certains.¹

Les ateliers des « forces vives » ont eu lieu du 28 avril au 5 décembre 2011 et les ateliers avec la population du 10 septembre au 5 décembre 2011.

Un rapport rédigé par EcoRes synthétise les résultats de ces ateliers.²

Les communes n'ont pas été invitées à participer au processus d'état des lieux ni aux ateliers participatifs. Cependant, en mai-juin 2012, l'ADT – mandatée par le Ministre-

¹ Dans son annonce de quitter les ateliers du PRDD, IEB dénonce : « un cadre non choisi et générateur de consensus mou », « des débats orientés », « pas de diagnostic partagé », « le PRAS démographique qui court-circuite le PRDD », un « exercice de participation factice ». Cf. « IEB quitte les ateliers du PRDD », publié le lundi 10 octobre 2011. <http://www.ieb.be/IEB-quitte-les-ateliers-du-PRDD>

² ADT-DEP-EcoRes, Mission d'assistance à la conception du Plan régional de développement durable par une démarche prospective territoriale. Rapport final, avril 2012, 92 p., sur http://www.adt-ato.irisnet.be/sites/default/files/documents/PRDD_Prospective_rapport%20final.pdf

Président - a tout de même organisé avec l'appui de la DEP trois demi-journées avec des représentants des 19 communes.¹ Dans le but, selon les mots de l'ADT :

- « d'affiner, grâce à l'expertise spécifique des communes, les propositions d'actions pour alimenter le projet de PRDD;
- de fournir aux communes des informations sur les nouvelles grandes perspectives régionales;
- d'informer les acteurs régionaux des projets communaux dont ils doivent avoir connaissance pour assurer la cohérence du PRDD. »²

En parallèle, « Bruxelles-Métropole 2040 » a consisté à l'élaboration d'une vision du territoire de la métropole Bruxelloise à l'horizon 2040 en ouvrant un maximum de portes. Trois bureaux internationaux (51N4E, STUDIO 012, KCAP) ont développé leur vision. Nous reviendrons plus en détails sur la procédure, la méthodologie et les résultats de l'exercice dans le chapitre suivant. Cette mission s'est déroulée pendant l'année 2011.

2.1.3. Phase 3 : Rédaction du PRDD

Cette phase est actuellement en cours et consiste en la rédaction du PRDD³. L'ensemble des documents produits lors des deux précédentes phases servent à inspirer l'élaboration du PRDD. Cette mission est réalisée par la DEP et ADT. Le document ainsi produit est constitué d'un état des lieux et d'une vision prospective (vision du futur souhaitable pour la Région), des objectifs (manière de concrétiser cette vision) et, enfin, des mesures opérationnelles (chemin à parcourir pour y parvenir). On y retrouve 3 lignes directrices:

- Développement polycentrique aux échelles régionale et métropolitaine
- Ville de proximité, de mixité sociale et fonctionnelle
- Zone métropolitaine à la mobilité structurante

Il est prévu que le document soit achevé très prochainement⁴. La phase 3 aura duré un an.

2.1.4. Phase 4 : Adoption par le Gouvernement

La dernière phase sera concrétisée par l'adoption définitive du PRDD par le Gouvernement de la Région Bruxelles-Capitale. Le programme prévoit une approbation provisoire par le Gouvernement pour le 1^{er} avril 2013. Cette étape est suivie d'une enquête publique (prévu par le CoBAT) dont la synthèse sera faite par la Commission Régionale de Développement (CRD). Si tout se passe comme prévu, le PRDD devrait être approuvé définitivement avant la nouvelle législature de 2014.

1 Cf. sur cette étape « 2 bis » le site de l'ADT :

http://www.adt-ato.irisnet.be/sites/default/files/documents/ADT_Presentation_PRDD_Communes_21-05-12.pdf

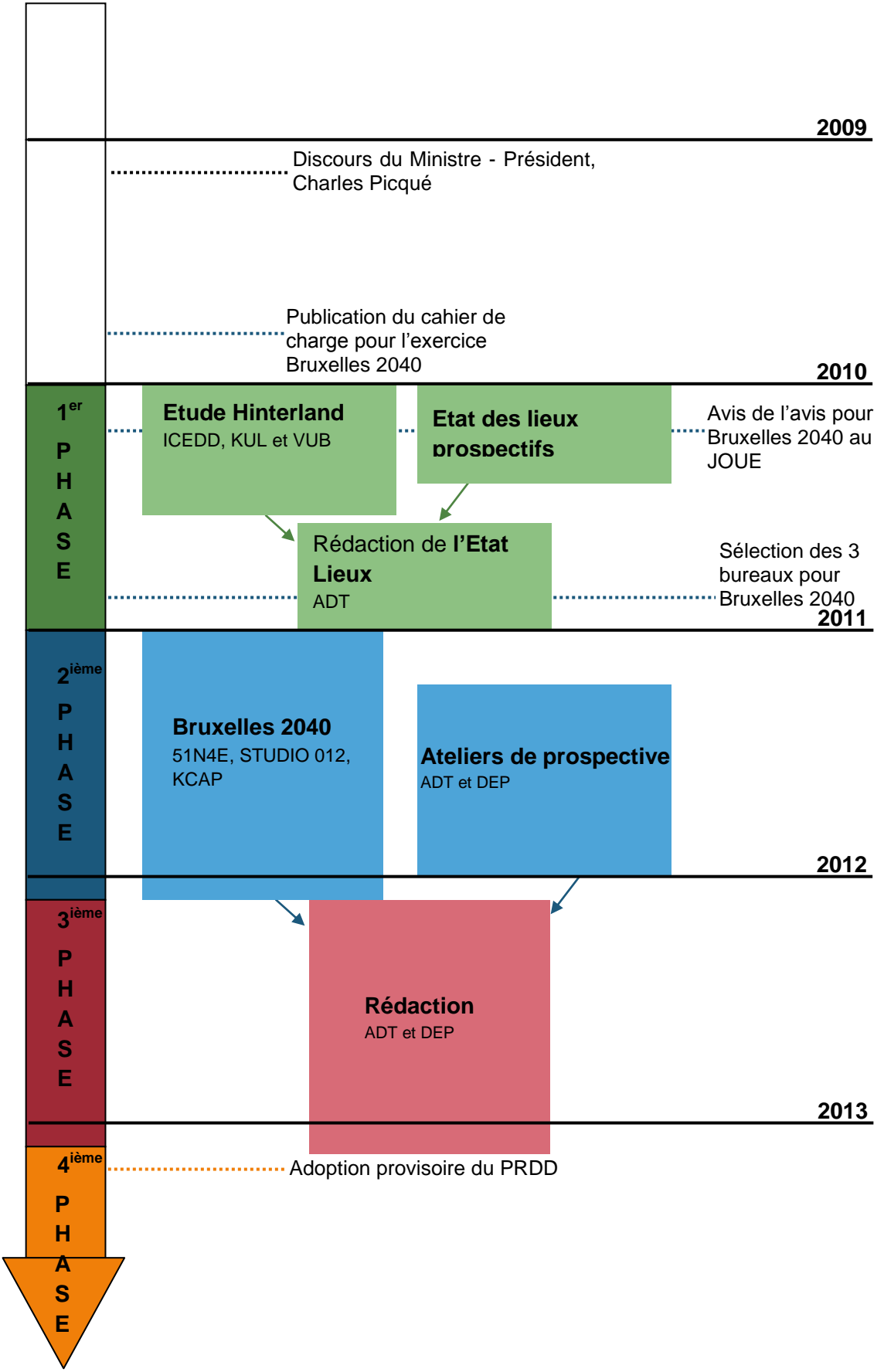
2 <http://www.adt-ato.irisnet.be/fr/news/prdd-deuxi%C3%A8me-groupe-de-travail-avec-les-communes>, copié le 13 avril 2013.

3 En décembre 2013.

4 La phase s'est terminée en fin janvier 2013

2.1.5. Calendrier

Le calendrier de l'ensemble de la procédure de l'élaboration du PRDD peut être schématisé par l'échelle de temps ci-dessous.



2.2. Discussion sur le choix des échelles

Il nous semble important, à ce niveau, de discuter de deux originalités de « *Bruxelles 2040* », à savoir l'échelle spatiale de la zone RER et l'échelle temporelle de 2040.

2.2.1. L'échelle spatiale : la Zone RER

Les deux phases préparatoires à la rédaction du PRDD (état des lieux et la réflexion) ont utilisé comme territoire de recherche la zone RER, définie dans le plan IRIS 2 de mobilité régionale bruxelloise. La région Bruxelloise sort donc de ses frontières pour élaborer son document stratégique, ce que la Région wallonne et la Région flamande font peu.

Pour nous, cette réflexion en dehors du périmètre de l'application de l'outil PRDD nous semble très judicieuse. Premièrement les thématiques étudiées dans l'aménagement du territoire (mobilité, l'économie, l'environnement, la population...) ne sont pas limitées à un territoire, surtout petit comme le territoire bruxellois. Ainsi, par exemple en mobilité, les problèmes d'embouteillage de la capitale n'ont pas pour unique responsable la population bruxelloise qui par ailleurs ne dispose pas de nombreuses voitures mais plutôt des navetteurs quotidiens qui se rendent à Bruxelles en automobile. Dans chaque thématique, les observations sur la Région Bruxelles-Capitale ont des causes venant de l'extérieur de ce périmètre. En tant qu'aménageur, ils nous semblent primordial donc de sortir de ces périmètres d'autant plus dans le cas de Bruxelles car cette région métropolitaine s'étend bien au delà du territoire.

Ceci nous amène au deuxième point de notre discussion. Les limites du territoire de la Région Bruxelles-Capitale ont été définies en 1963 lors du tracé des frontières linguistiques. Le tracé de ces frontières se base sur le recensement de 1946, le dernier où figure la question linguistique. Depuis 1946, le territoire a fortement évolué et la métropole bruxelloise s'est fortement étendue au delà de ses frontières administratives. On peut se poser la question de la pertinence de ce périmètre mais ce document n'a pas vocation à discuter de cette problématique politique. Nous pouvons constater que la région bruxelloise a décidé d'avoir une réflexion sur un territoire plus en accord avec la zone d'influence de la métropole. Cette démarche nous semble très pertinente et la participation des régions flamande et wallonne dans les phases de diagnostic et de réflexion ont d'ailleurs été très productives (selon Yves Van de Castele).

2.2.2. L'échelle temporelle : une vision en 2040

On peut aussi apprécier la méthodologie de Bruxelles 2040 et des ateliers qui a poussé les bureaux et les participants à une vision 2040 et non pas se limiter à l'échelle de temps de PRDD qui est de 2020. Cela permet une réflexion sur une époque où l'incertitude est plus grande mais les degrés de changements sont plus importants. Réfléchir à 30 ans permet de s'écarter des contraintes du territoire et proposer des objectifs peut-être moins évidents mais pouvant apporter de nouvelles pistes de réflexion. Cette démarche de liberté a vraiment été au cœur de l'exercice « Bruxelles 2040 » et nous semble intéressante car elle permet d'ouvrir de nouvelles pistes de possibles.

2.3. Les acteurs impliqués dans le PRDD

Le tableau ci-dessous reprend les acteurs qui ont participé à l'élaboration du PRDD.

Tableau 1 : Acteurs

Comité de pilotage : DEP et ADT			
ACTEURS	ACTION	PILOTAGE	PHASES
ICEDD et KU Leuven (institut de géographie), VUB (Cosmopolis)	Etat des lieux cartographique = Etude Hinterland	DEP	1 (2010)
Administrations régionales, organismes d'intérêt public ou pararégionaux, avec en aval le soutien de l'ULB pour certains thèmes	Etat des lieux prospectif	ADT	1 (2010)
Forces vives du développement régional ¹	Ateliers participatifs n° 1	ADT	2 (2011)
Panel « représentatif » de la population bruxelloise	Ateliers participatifs n° 2	ADT	2 (2011)
Représentants des 19 communes	Consultation des communes	ADT (aidée par la DEP)	Mai-juin 2012
51N4E, STUDIO 012, KCAP	Exercice Bruxelles 2040	DEP	2 (2011)
DEP et ADT	Rédaction du PRDD	DEP	3 (2012)
GRBC Population (EP) Commissions consultatives CRD Parlement bruxellois	Adoption du PRDD	DEP	4 (2013-2014)

2.3.1. Les relations entre la DEP et ADT

Le site de l'ADT mentionne que, « à la demande du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, l'ADT et la « Direction Études et Planification » (DEP) de l'AATL élaborent le PRDD ». ¹

¹ Acteurs régionaux : secteur public, du secteur privé et de la société civile, du monde académique et les membres des Gouvernements des différentes entités fédérées. Les consultants suivants ont animés les ateliers : Ecores, 21 Solutions, Atanor, Aleaur, ULB-IGEAT.

La DEP est une des directions de l'Administration de l'Aménagement du Territoire et du Logement (AATL). Par contre, l'ADT est une asbl². Il s'agit cependant d'une structure créée en 2000 par les Ministres et Secrétaires d'Etat du Gouvernement de l'époque et dont les membres sont des élus ou des personnes désignées par les administrations (cf. article 4 des statuts) :

« 1. **Huit membres, représentant les Ministres du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale** et les Secrétaires d'Etat qui leur sont adjoints, sont désignés par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale;

2. **Treize membres sont désignés par le Gouvernement**, sur proposition de la Direction Rénovation urbaine du Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale, de la Direction Planification du Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale, de Bruxelles-Mobilité du Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale, de la Cellule FEDER du Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale, de la Société de Développement pour la Région de Bruxelles-Capitale, du Port de Bruxelles, de la Société des Transports Intercommunaux de Bruxelles, de la Société du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale, de Bruxelles Environnement-IBGE, de Bruxelles-Propreté, de l'Agence régionale pour l'investissement urbain et le management transversal des quartiers commerçants, de l'administration de la Commission communautaire française et de l'administration de la Vlaamse Gemeenschapscommissie ;

3. **Dix-neuf membres sont désignés par le Collège des Bourgmestre et Echevins de chacune des communes** qui composent la Région de Bruxelles-Capitale.

L'assemblée générale, sur proposition du conseil d'administration, peut admettre d'autres membres qui en font la demande par écrit au dit conseil, pourvu que leur fonction ait un lien avec l'aménagement du territoire au sens large. »

Les statuts de l'asbl ADT (article 3) mentionnent les buts suivants :

« L'Agence de Développement Territorial est une structure stratégique du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale. Elle a pour buts de renforcer la gouvernance dans le cadre des politiques d'aménagement du territoire et de revitalisation urbaine, de favoriser une politique cohérente et durable de la ville et de répondre aux objectifs inscrits dans le Plan Régional de Développement (PRD) et dans les documents stratégiques régionaux.

La connaissance territoriale et le développement territorial sont les deux axes de travail dans lesquels s'inscrivent les missions de l'ADT :

1. la connaissance territoriale vise une connaissance commune du territoire et des outils de développement par tous les acteurs régionaux et locaux, par le biais d'une analyse du développement urbain au moyen de l'observation des quartiers et de l'évaluation des politiques de la ville ;

2. le développement territorial vise à anticiper (mener des études permettant de déterminer des choix stratégiques pour la Région), accompagner (les partenaires directement concernés par le développement de la zone ou du projet) et coordonner (les actions et les acteurs) les choix de développement du territoire régional, en concertation avec tous les acteurs régionaux, locaux et autres, ainsi que de les opérationnaliser, notamment dans le cadre du Plan de Développement International. »

¹ <http://www.adt-ato.irisnet.be/fr/enjeux-urbains/prdd>

² Nommée à l'origine « Secrétariat régional au développement urbain » (SRDU), elle est ensuite rebaptisée ADT.

L'ADT reçoit une subvention annuelle du Gouvernement, fixée à 2,41 millions € pour 2011.

Elle reçoit une lettre de mission pluriannuelle.

Dans celle de 2011-2015¹, on trouve une description du partenariat souhaité par le donneur d'ordre, à savoir le Gouvernement :

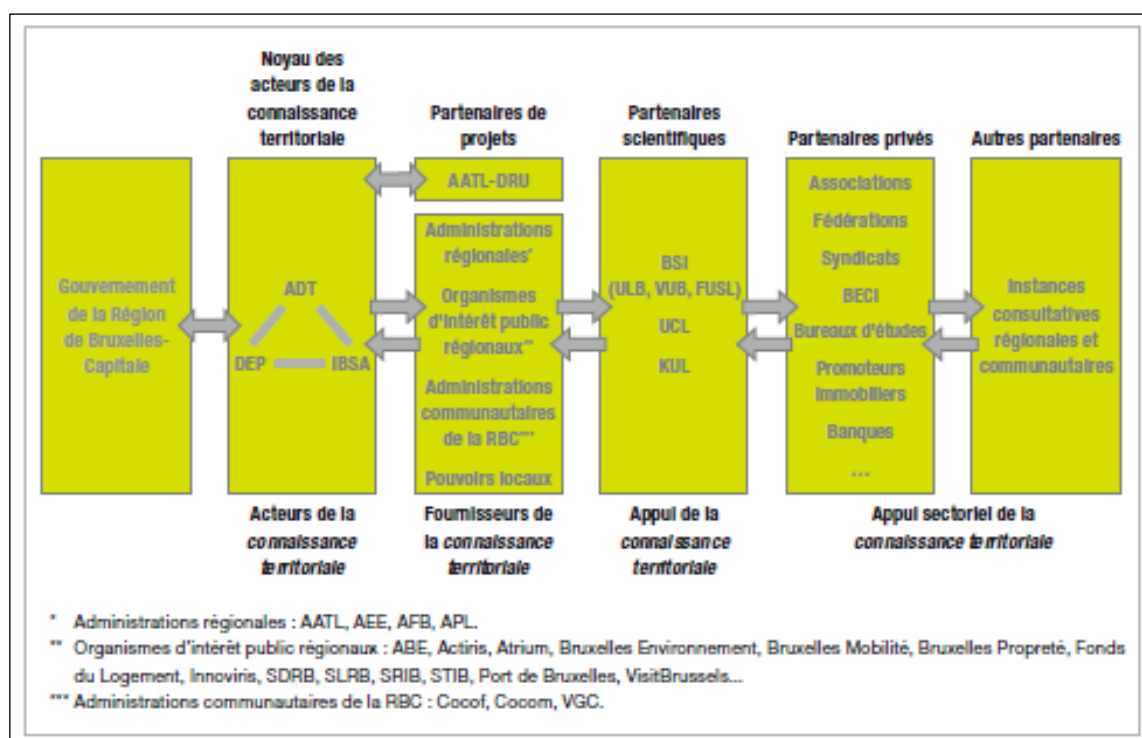
« L'Agence, la Direction Études et Planification (DEP) de l'AATL et l'Institut Bruxellois de Statistique et d'Analyse (IBSA) constituent le noyau central de la connaissance territoriale.

Ce noyau construira la plateforme commune des services de planification et d'étude du ministère et des OIP, chargée de coordonner les études.

Un protocole entre l'ADT, la DEP et l'IBSA règlera les modalités de la création de la plateforme.

L'organisation du travail de l'ADT en matière de connaissance se greffera donc sur ce protocole et se structurera selon le schéma suivant :

Figure 2 : Schématisation de la structure de l'ADT



Source : ADT-ATO, Lettre de missions de l'Agence de Développement Territorial (ADT) 2011-2015, [2012], p. 5.

Cela nécessitera de formaliser les collaborations :

> Avec la Direction Études et Planification (DEP) et l'Institut Bruxellois de Statistique et d'Analyse (IBSA)

¹ http://www.adt-ato.irisnet.be/sites/default/files/documents/ADT_LM_2011-2015_FR.pdf

L'IBSA centralise et diffuse des statistiques portant sur la Région de Bruxelles-Capitale. Elle réalise également des études socio-économiques relatives aux enjeux bruxellois.

Dans le cadre des missions qui lui sont dévolues par le CoBAT, la DEP réalise des études, gère des observatoires thématiques, mène des enquêtes, gère des bases de données et réalise des cartes.

Il s'agira dans un premier temps de mieux préciser les tâches et l'apport de chacune des structures dans l'objectif commun d'affiner la connaissance du territoire, et ce de manière cohérente en prenant également en considération les normes et directives internationales et les accords de coopération dans lesquels la Région est engagée en matière d'organisation de l'information (par ex. les directives « Inspire » et « PSI – Public Sector Information »).

Une collaboration a vu le jour dans le cadre de l'élaboration du Plan Régional de Développement Durable (PRDD).

Les trois organismes concernés devront développer cette collaboration et la rendre structurelle.

Les modalités pratiques seront précisées entre les acteurs et proposées aux organes décisionnels respectifs. [...] »

La DEP et l'ADT sont donc deux acteurs de la connaissance territoriale. Ils ont tous deux participé à l'élaboration du PRDD. Le tableau ci-dessus a mentionné les implications de chacun dans les différentes étapes du processus.

L'entrevue avec Y. Van de Castele permet de préciser l'interaction entre les deux structures : en règle générale, il apparaît que la DEP se situe plutôt en amont (initiative et élaboration) alors que l'ADT agit en aval et est chargée de la mise en œuvre après approbation (Y. Van de Castele a donné l'exemple des schémas directeurs).

Par contre, concernant le PRDD, l'ADT a aussi participé à son élaboration et s'est plutôt occupée des phases participatives : état des lieux et ateliers prospectifs. Elle a également participé à la rédaction du PRDD.

2.4. Le budget du PRDD

Le budget de la réalisation du PRDD peut être estimé à 1 million€ :

Tableau 2 : Budget du PRDD

	Coût
3 bureaux pour « Bruxelles Métropole 2040 »	3 x 200.000€*
Bureaux sélectionnés mais non choisis	4 X 12.500€
Etude Hinterland	67.000€*
Exposition, colloques, publications	100.000€ - 150.000€

Logistique (Interprètes...)	25.000€
TOTAL	≈1.000.000€

*Hors TVA

3. Analyse de l'exercice « Bruxelles 2040 »

3.1. Les objectifs

Les objectifs de l'opération « Bruxelles 2040 » sont, d'une part, d'élaborer une vision territoriale métropolitaine à long terme (2040) pour Bruxelles à l'échelle minimale de la zone RER (135 communes). Et, d'autre part, de définir des propositions stratégiques de mesures à mettre en œuvre à court et moyen termes (2020) qui permettent d'atteindre la vision métropolitaine de long terme (2040) sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale.

3.2. La procédure

Pour la sélection, un avis de marché a été publié au Journal Officiel de l'Union européenne (JOUE) auquel dix-sept candidats ont répondu. Une première sélection a retenu sept bureaux. Une seconde a permis de choisir les trois bureaux retenus.

La mission s'organise en quatre étapes dans un délai de six mois au maximum, qui finalement aura pris un an. Une grande transversalité entre les trois équipes retenues et l'exercice de prospective est mise en place durant toute la mission. Enfin, une exposition reprenant les visions de Bruxelles 2040 des bureaux participant est organisée, ainsi qu'un colloque international et une publication.

Etape 1 : dans un premier temps, les bureaux vont s'approprier le diagnostic de l'état de l'espace métropolitain Bruxellois et vont le traduire spatialement. Et ce en vue de mettre en évidence son fonctionnement par la détermination des atouts et faiblesses du territoire ainsi que ses opportunités et ses menaces. Cette étape durera un mois et demi.

Etape 2 : les bureaux vont alors élaborer leur vision territoriale métropolitaine à long terme (2040) à l'échelle de l'espace métropolitain Bruxellois, en intégrant la problématique du développement durable. Cette étape durera trois mois.

Etape 3 : ensuite les équipes vont établir des propositions de mesures stratégiques à très court terme (2014), à court et moyen termes (2020) et limitées au territoire de la Région Bruxelles Capitale. Il s'agit d'émettre des propositions de mesures stratégiques à mettre en œuvre à très court, à court et moyen termes afin d'atteindre la vision territoriale métropolitaine à long terme. Ces propositions sont limitées spatialement au territoire de la Région de Bruxelles-Capitale. Cette étape durera un mois.

Etape 4 : cette dernière étape consiste en l'affinement et la rédaction du rapport final. Le maître d'ouvrage et les adjudicataires pourront affiner les éléments mis en évidence lors des étapes 2 et 3 de la mission. Cette étape durera une quinzaine de jours.

3.3. Le contenu

Les trois bureaux sélectionnés sont : STUDIO 012, 51N4E et KCAP.

STUDIO 012 est le bureau d'architecture et d'urbanisme italien de Bernardo Secchi et Paola Viganò. Le nom change en fonction de l'année, ainsi, au début du projet, le bureau s'appelait STUDIO 011. Ils ont travaillé sur ce projet en collaboration avec le CREAT de l'UCL, EGIS MOBILITZ, l'Université de Munich, IDEA CONSULT, KARBON' et ILAN WEISS.

51N4E est un bureau d'architecture et d'urbanisme belge, basé à Bruxelles. Durant leur mission Bruxelles 2040, ils ont collaboré avec l'AUC, BBS (Bureau Bas Smets), MINT, TRANSOLAR, Laboratoire Chôros/Inter/Enac et URBAN SOLUTIONS.

KCAP est un bureau d'architecture et d'urbanisme néerlandais. Leur équipe multidisciplinaire pour Bruxelles 2040 se composait d'ARUP, SYSTEMICA et ZUS.

Chaque bureau a défini sa propre stratégie dans l'élaboration de leur vision pour Bruxelles 2040. Ainsi, STUDIO 012 développe le concept de métropole horizontale, c'est-à-dire, une ville qui s'étend sur toute la zone de Bruxelles-Capitale, avec un territoire qui se veut isotrope. 51N4E reste dans le même ordre d'idée avec le souhait de renforcer et d'intensifier les lieux avec une compacité diverse, mixte et multiculturelle par un mouvement de recentrement à l'échelle de petite métropole. Ils préconisent également un mouvement de desserrement en s'ouvrant à un large territoire qu'ils nomment l'eurodelta, à l'échelle de métropole mondiale. KCAP développe une toute autre stratégie, la ville compacte, en créant des centralités complémentaires pour passer d'un modèle mono centrique à un modèle polycentrique.

Nous avons comparé le comportement de chaque bureau en fonction des différentes thématiques correspondant aux défis du PRDD. Ces thématiques sont l'essor démographique ; le développement socio-économique du territoire ; la mobilité et l'environnement général de la ville ; la lutte contre la dualisation territoriale et sociale ; et l'internationalisation de Bruxelles.

L'essor démographique auquel la ville va devoir faire face nécessite une réflexion, notamment en ce qui concerne la densité future de la ville et la manière dont elle va évoluer et se densifier. La démarche des bureaux concernant le développement de la ville est assez semblable : tous préconisent une densification du bâti existant en agissant sur les îlots et les vides urbains. Ensuite, chacun à sa manière, ils identifient des zones potentielles de développement. STUDIO 012 propose des espaces stratégiques qui présentent des potentiels et qui pourraient servir de guides pour l'évolution de Bruxelles. La notion de recyclage d'espace intervient également dans le choix de ces espaces. 51N4E quant à lui, détermine les zones de développement par une approche tridimensionnelle des lieux. En effet, là où la mobilité, les espaces publics et le paysage sont en interaction, de nouvelles dynamiques sont possibles. Et enfin KCAP, détermine d'abord les limites morphologiques actuelles pour densifier à l'intérieur en réutilisant les vides urbains. Au delà de ces limites, il désigne des zones de croissance future.

En ce qui concerne le développement socio-économique du territoire, on retrouve chez chaque bureau, le désir de mixité des fonctions pour éviter des zones monofonctionnelles.

STUDIO 012 met l'accent sur le manque d'établissement scolaire et d'infrastructure pour ados et jeunes adultes, en proposant de renforcer les établissements existant en créant des clusters suffisamment grand pour entraîner une mixité sociale. 51N4E et KCAP proposent chacun une manière d'implanter ces activités. Pour l'un, l'idée est de rassembler les programmes privés et publics autour d'un espace public afin de le rendre plus attrayant et potentiellement plus intense. Pour l'autre, l'important est de situer ces activités autour des jonctions modales pour améliorer leur accessibilité.

La mobilité et l'environnement est également un enjeu très important pour la ville, mais aussi les espaces verts et le paysage. La question de la mobilité a suscité des réponses très différentes pour chaque bureau et très innovante, notamment pour STUDIO 012 et 51N4E même si leur idée de départ, avoir une structure de gestion unique de transport, est similaire. STUDIO 012 propose pour un scénario « no cars city », la voiture ne serait plus utilisée car elle serait moins intéressante par rapport aux transports en commun. La voiture serait progressivement éliminée par le développement fin et maillé du réseau de transport en commun et la réorganisation des déplacements en ville. Ce développement du transport à différents niveaux s'organise dans une même logique pour assurer une certaine cohérence, ici appelé le MESH. Le réseau se basant sur une trame liée au relief, parallèlement aux vallées ou transversalement. 51N4E développe à l'intérieur de la Région bruxelloise, deux boucles en transport public ferré, utilisant les infrastructures existantes de train et métro. Ces boucles sont reliées à un réseau plus large tel que les lignes RER. Il est important pour eux d'intégrer la mobilité douce aux transports et proposer un réseau cyclable respectant la topographie. Et enfin, KCAP améliore l'accès à Bruxelles par les transports en communs, grâce aux hubs multimodaux des villes périphériques. Ce réseau multimodal polycentrique reliant les logements, le travail et les équipements, réduit la dépendance à la voiture et favorise les modes de transport doux. Le transport des marchandises et international se fait par voies navigables ou ferrées. Pour chaque proposition, on constate une volonté de relier un système de transport à l'intérieur de Bruxelles, avec un réseau plus large.

Les espaces verts et le paysage sont également des éléments très importants dans le développement de la ville. Pour tous, il est primordial de structurer la ville autour des réseaux hydrographiques et d'espaces verts de Bruxelles. STUDIO 012 avance le concept de doigts verts pénétrant la ville jusqu'au canal par la valorisation des terrains fertiles. 51N4E utilise la géographie du territoire comme instrument d'organisation de celui-ci. KCAP met l'accent sur les paysages métropolitains caractéristiques comme identité existante à développer.

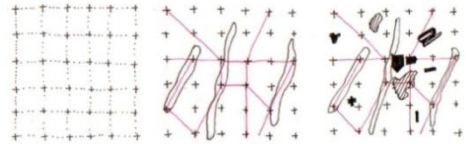
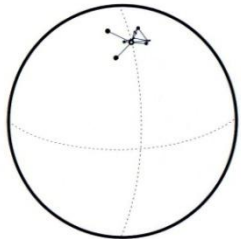
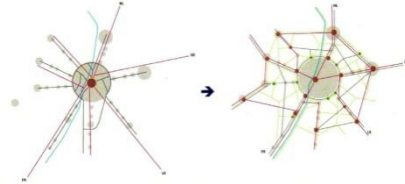
On peut remarquer sur le territoire bruxellois, une forte ségrégation sociale allant de pair avec une ségrégation spatiale. La lutte contre la dualisation territoriale et spatiale est donc un élément clé dans le développement de la ville. Chaque équipe préconise une mixité sociale au sein des quartiers afin de diminuer la ségrégation et d'éviter les phénomènes de gentrification. Cependant, ils proposent chacun des pistes pour acquérir cette mixité. Ainsi, STUDIO 012 propose d'intégrer à la problématique des inégalités sociales, les politiques d'urbanisme, de mixité sociale et fonctionnelles, et du transport. 51N4E propose des « Commodités urbaines » pour renforcer les structures publiques locales pour multiplier et diversifier les points publics et générer ainsi de la proximité, de l'intensité et des lieux d'intérêt. Enfin, KCAP propose une stratégie gagnant-gagnant qui consiste à

prévoir suffisamment de logements payables en créant des aménagements sociaux combiné à des extensions urbaines stratégiques.

Enfin, chaque bureau place Bruxelles dans un contexte plus large, international. C'est le cas de 51N4E qui place Bruxelles dans ce qu'ils appellent « l'Eurodelta ». Mais aussi de STUDIO 012 qui place Bruxelles dans la NWMA (north western metropolitan area) : Une nouvelle « megacity » au cœur de l'Europe, avec pour défi de devenir une ville-monde. Par contre le bureau néerlandais s'est principalement focalisé sur la région bruxelloise et a très peu travailler au-delà des limites.

En conclusion, on peut dire que l'exercice de « Bruxelles 2040 » apporte des éléments de réflexion intéressants, notamment les stratégies générales de chaque équipe qui sont très différentes. Les propositions innovantes en terme de mobilité de STUDIO 012 avec son scénario « no car city » et de 51N4E avec son scénario en double boucle, suscitent la réflexion et le débat.

Tableau 3 : comparaison des trois bureaux

	STUDIO 012	51N4E	KCAP
STRATEGIE	<p>Concept de métropole horizontale : Une ville concentrée qui s'étend sur toute la zone, avec un territoire qui se veut isotrope. Une condition urbaine élargie structurée par les trois vallées</p> 	<p>Deux mouvements : Desserrement, s'ouvrir à un large territoire nommé l'eurodelta (métropole mondiale) et Recentrement, se recentrer sur sa compacité diverse, mixte et multiculturelle (petite métropole)</p> 	<p>La ville compacte : Créer des centralités complémentaires pour passer d'un modèle mono centrique à un modèle polycentrique.</p> 
ESSOR DEMOGRAPHIQUE			
Densité	<p>Redensification en entités urbaines plus petites de telles manières à maximaliser le contact avec l'espace public et la rue. Densifier les îlots. Propose des zones potentiellement stratégiques de développement avec l'idée de recyclage urbain.</p>	<p>Développement poly-structurant. Approche tridimensionnelle pour déterminer des zones de développement futur de la ville. Interaction entre mobilité, espace public et paysage : de nouvelles dynamiques possibles.</p>	<p>La ville compacte, Bxl doit redéfinir les limites morphologiques actuelles en réutilisant les vides urbains et en activant des fonctions d'équipement et de logements sociaux, et désigner des zones de croissance future.</p>

EMPLOI, FORMATION, ENSEIGNEMENT			Les emplois et équipements publics sont si possible situés autour des jonctions modales. Améliorer le marché de l'emploi local en quantité et en diversité.
Fonctions	Mixité fonctionnelle	Densification mixte des zones monofonctionnelles. Logique d'associativité et de complémentarité. " Hybrid City Parts "	Mélange stratégique pour éviter les quartiers monofonctionnels
	Suite au manque de classes et d'infrastructures pour ados et jeunes adultes : renforcer les écoles existantes en créant des clusters suffisamment grands pour amener une mixité sociale (rayonnement plus grand).	Rassembler des programmes publics (musées, écoles,..) et privés (commerces, cafés,..) autour d'un espace public, le rendant plus attrayant et potentiellement plus intense.	
MOBILITE	Scénario "no car city". Elimination progressive de la voiture par le développement fin et maillé du réseau de transport en commun et une réorganisation des déplacements en ville.	Réaliser à l'intérieur de la Région bruxelloise deux boucles en transport public ferré. Elles même reliées à un réseau plus large. Réseau cyclable propose des trajets respectant la topographie. Une réduction de la circulation automobile pour que les habitants se réapproprient la ville. Les « Megaforms »	Améliorer l'accès à Bruxelles par les transports en commun amélioré grâce aux hubs multimodaux des billes périphériques. Le transport de marchandises et international par voies navigables et ferroviaires.
	Le MESH : une métropole multimodale. Relier de manière		

	continue les différentes parties du territoire métropolitain, en se basant sur une trame liée au relief, parallèlement aux vallées - les « corniches » - ou transversalement à celles là. Isotropie des modes : rail, RER, snel tram Flandre, métro, tram STIB, Bus.		
ENVIRONNEMENT			
Biodiversité	Mettre en place des doigts verts pénétrant le tissu urbain jusqu'au canal. Valorisation des terrains fertiles et la tradition du maraîchage.		
Energie	Améliorer l'enveloppe du bâti et restructurer les îlots en les rendant plus compacts		Besoin en énergie réduit par la rénovation du bâti existant. Réduction des énergies fossiles par le secteur du transport.
Paysage	Structurer la métropole par le réseau hydrographique et les espaces verts et constituer une séquence d'espaces publics. Le paysage est dessiné par la topographie.	Le réseau hydrographique organisé autour de la Senne et de ses affluents constitue une réalité structurante autour à l'échelle du territoire. La géographie est utilisée comme un instrument d'organisation du territoire.	Renforcement des réseaux bleus et verts . Développement des paysages métropolitains caractéristiques sur base des identités existantes.
LUTTE CONTRE DUALITE, PAUVRETE			

Logements sociaux			Prévoir suffisamment de logements payables en créant des aménagements sociaux combinés à des extensions urbaines stratégiques. Stratégie gagnant-gagnant
Mixité des quartiers	Les inégalités sociales s'inscrivent dans les inégalités spatiales, il faut donc intégrer à la réflexion, des politiques d'urbanisme, de mixité sociale et fonctionnelles et du transport.	les « Commodités urbaines » : renforcer les structures publiques locales pour multiplier et diversifier les points publics et générer la proximité, l'intensité et les lieux d'intérêt.	
Zone du canal	Le long du canal et de la Senne redécouverte, des programmes mixtes au caractère fortement urbain se développent. Le canal devient un espace public majeur de la métropole.		Lever les barrières d'infrastructure et rétablir le tissu urbain progressivement. Dans la zone du canal, la transformation spatiale va de pair avec une diversification des activités économiques.
INTERNATIONALISATION	NWMA (North Western Metropolitan Area) Bruxelles : une nouvelle megacity au cœur de l'Europe. Son défi est de devenir une ville-monde, un nœud important de réseau de relations politiques, diplomatiques, économiques, européennes et mondiales. Il faut gérer son attractivité et sa forte croissance.	Bruxelles doit se positionner sur un territoire plus large : l'Eurodelta	Créer de nouvelles identités aux niveaux locaux, de la ville et international, et activer des synergies entre les niveaux d'échelle.

3.4. L'utilisation des résultats

Le concours « une vision territoriale métropolitaine à l'horizon 2040 pour Bruxelles » propose un nouveau type de procédure (similaire à celle du « Grand Paris »). Contrairement aux concours classiques, le but n'est pas de désigner un gagnant, mais de déployer un éventail d'idées aussi vaste que possible qui constituerait le terreau à partir duquel les réflexions, analyses, solutions pourraient se développer. Chaque bureau est amené à définir sa façon de voir les choses (diagnostic et vision d'avenir), différente et complémentaire de celle des 2 autres participants, et des moyens clairs pour atteindre les objectifs fixés. Il en ressort trois points communs majeurs : le développement polycentrique aux échelles régionales et métropolitaines, la consolidation d'une ville de proximité et de mixité sociale et fonctionnelle, la mise en place d'une mobilité structurante pour la zone métropolitaine.

La DEP opte donc pour une procédure « rafraichissante » permettant de mener un débat ouvert, un véritable dialogue autour du futur de la ville. Il n'était pas question d'élire un gagnant qui, à lui seul, aurait redessiné l'image de la Région, mais plutôt de rassembler autour d'une table des personnes d'horizons différents et, partant, de recueillir une multitude de propositions. De plus, l'exposition et la publication qui l'accompagnait ont contribué à informer une partie de la population.

Ce concours a permis aux lauréats de penser la Région bruxelloise en grand : hors de ses frontières, dans un horizon temporel et une procédure qui limite les contraintes (aucune proposition ne sera retenue telle quelle). Il ne reste plus qu'à espérer que le Gouvernement ait su tirer parti de l'originalité de son concours et des propositions novatrices qui ont été mises sur la table.

4. Comparaison entre PRDD (Bxl 2040) et SDER

Les pilotes du PRDD ont choisi, nous l'avons vu, d'intégrer dans leur démarche une étape impliquant des bureaux privés auxquels il a été demandé de faire part de leur vision du territoire élargi à l'horizon 2040 tout en énonçant des propositions pour les court et moyen termes valables, elles, pour le territoire restreint (RBC).

Cette étape du processus PRDD, intitulée « Bruxelles-Métropole 2040 », est-elle originale par rapport à ce qui se fait ailleurs, en particulier en Wallonie ?

4.1. La méthode d'actualisation du SDER (2013)

4.1.1. Les principales étapes du processus (officielles et officieuses)

- Entre 2008 et 2010, des chercheurs de la CPDT étudient les documents et démarches stratégiques des régions voisines. En parallèle, des rapports de recherche ont été livrés par la CPDT sur l'éventualité de l'actualisation du SDER.¹⁶

¹⁶ Notamment *Veille pour une éventuelle actualisation du SDER*, CPDT, 2008, 56 p. Sur : http://cpdt.wallonie.be/old/Data/recherches/finalisees/subv_0809/Expertiseveille/expertise1veilleregionale/SDER/VeilleSDER.pdf

- En 2009, le Gouvernement inscrit dans sa Déclaration de politique régionale (DPR) l'actualisation du SDER et fixe le cadre de l'exercice¹⁷. Le Gouvernement prévoit de mener simultanément la révision du CWATUPE.
- En 2010, le Ministre de l'Aménagement du Territoire organise une campagne de sensibilisation et de dialogue intitulée « les Ateliers du Territoire ». Un des objectifs consiste à « Identifier des mesures à mettre en œuvre, dans le cadre de l'actualisation du SDER ». ¹⁸
- En mai 2011 est fourni un rapport évaluant la lisibilité, la praticabilité et le caractère opérationnel du SDER. Le travail a été confié par le Gouvernement à un bureau privé, Perspective Consulting. Le résultat est une évaluation du SDER mais aussi des recommandations qui peuvent être synthétisées comme suit¹⁹ :
 - définir des objectifs précis (cibles quantifiées) et spécifiques
 - mettre en place une gouvernance adaptée : associer les acteurs à l'élaboration, organiser le débat des acteurs au sein d'aires supracommunales d'aménagement, affirmer la coresponsabilité des acteurs dans la mise en oeuvre
 - décliner les objectifs pour les acteurs (niveaux Région wallonne et infrarégional)
 - développer des outils de mise en oeuvre pour les acteurs (ex : directives d'aménagement)
- En 2010-2011, le diagnostic du SDER est réalisé par la CPDT (la plupart de ses chercheurs en collaboration avec la DG04 et les autres DG). Simultanément et en utilisant les données du diagnostic, l'Institut Jules Destrée identifie des scénarios prospectifs de développement territorial. Les résultats sont présentés en novembre 2011.²⁰
- Ensuite, un consortium sélectionné par appel d'offre (2011) entre en scène pour rédiger le SDER : ICEDD (qui assure le pilotage du consortium), CREAT-UCL, VIA (bureau d'Urbanisme Pierre Vanderstraeten), TRANSITEC, CSD Ingénieurs, ACADIE, GEPHYRES, J.-P. Van Ypersele, Van CUSTEM Stadtplaner Landschaftarchitekten.
- En juin 2012, le Gouvernement adopte la première partie du document à produire, à savoir le projet « d'objectifs du SDER »
- De nombreux avis sont envoyés (quelque 800)
- La rédaction des deux autres parties du SDER est en cours (structure spatiale et mesures).

¹⁷ Quatre objectifs (= défis) sont à prendre en considération : assurer la compétitivité régionale, répondre au défi climatique, répondre au défi énergétique, répondre au défi de la mobilité. 2 défis seront ajoutés par la suite : défi démographique, défi de la cohésion sociale.

¹⁸ <http://www.lesateliersduterritoire.be/fr/pourquoi.html> Dans la synthèse : « Les résultats de cette démarche doivent permettre aux autorités régionales de se positionner sur la politique d'aménagement du territoire à développer. Ils contribueront également aux travaux d'actualisation du schéma de développement de l'espace régional (SDER) et à la modification de la législation (CWATUPE). »

<http://www.lesateliersduterritoire.be/fr/synthese-des-resultats.html>

¹⁹ Cf. l'intervention de C. BASTIN (DG04) le 12 déc. 2012 sur http://www.uvcw.be/no_index/actualite/4517-27255756282612172012085241909092150693.pdf

²⁰ Diagnostic territorial, disponible sur http://cpdt.wallonie.be/sites/default/files/Diagnostic%20territorial_0.pdf. Les actes du colloque : *Territoires wallons : Horizons 2040. Les actes du colloque. Liège, les 21 et 22 novembre 2011*, Namur, CPDT, 238 p. Cf. http://cpdt.wallonie.be/sites/default/files/Les%20actes_2011_0.pdf

4.1.2. Les acteurs

Le Gouvernement wallon a donc choisi une méthode faisant appel à la fois à des consultants et experts privés, à des universités, à l'Administration régionale.

Ceux-ci sont intervenus à différentes étapes :

- lors de l'évaluation des forces et faiblesses du document de 1999 (bureau privé)
- lors du diagnostic (principalement les universités)
- lors de l'élaboration du contenu et de la rédaction (consultants, experts et université)

La participation des citoyens, des associations, des communes et des organes institués a lieu à différents moments avant l'enquête publique proprement dite, ce qui laisse en principe plus de place à la prise en compte des avis exprimés que dans une procédure ne soumettant le texte proposé qu'en toute fin de processus, lors de l'enquête publique.

4.1.3. Les coûts

Les étapes sont nombreuses. Le coût d'un tel processus est de notre position impossible à chiffrer. Nous avons cependant pu estimer le coût de deux des principales étapes :

- le diagnostic, confié à la CPDT, à au moins coûté 1.311.000 €²¹.
- la rédaction, confiée au consortium piloté par l'ICEDD : l'appel d'offre mentionnait un montant de 750.000 € HTVA.

Par comparaison, la somme totale allouée aux équipes ayant participé à Bruxelles 2040 est de 660.000 € (3 x 200.000 et 4 x 15.000). Le coût de l'étude Hinterland (ICEDD, KUL et VUB) est de 67.000 € mais ce travail n'est pas comparable à celui mené par la CPDT, ce dernier étant beaucoup plus conséquent.

4.2. Comparaison entre les méthodes PRDD et SDER

4.2.1. Les liens entre les documents stratégiques et les documents prescriptifs

Le politique bruxellois revoit son PRDD sans avoir jugé nécessaire de revoir en même temps son code d'aménagement du Territoire, le COBAT. La Wallonie mène elle les deux démarches simultanément, estimant que ces deux outils sont intimement liés et que les travaux peuvent se nourrir l'un l'autre.

Relevons aussi que Bruxelles n'a pas jugé utile d'attendre le projet de nouveau schéma d'intention avant de réformer son plan d'affectation des sols (PRAS), dont la révision a été étudiée indépendamment (le PRAS dit « démographique »). Relevons encore qu'une autre vaste étude est en cours et porte sur un 6^e du territoire, la zone dite du Canal.

²¹ Suivant le bilan comptable final de la CPDT pour la période novembre 2010-décembre 2011, document interne. Somme à laquelle pourraient être ajoutés des frais relatifs à d'autres recherches menées dans le même laps de temps et qui ont peu ou prou servi au diagnostic et aux étapes ultérieures de rédaction.

4.2.2. L'espace de réflexion et d'intervention

Le SDER ne manque pas d'inscrire ses intentions et sa stratégie dans une échelle spatiale supra-régionale. Il prend en compte les dynamiques existantes en dehors de son espace strictement administratif, ce que confirme le document adopté le 28 juin 2012 :

« En ce qui concerne le niveau d'application, les objectifs se déclineront aux échelles suprarégionale, régionale ou locale, en intégrant les questions de localisation des activités, de polarités, de réseaux, de potentialités et de contraintes du territoire. »²²

Bruxelles a choisi cette fois de réfléchir à son actualité et à son avenir dans un espace physique dépassant largement les limites administratives de la Région. Il s'agit de l'espace RER. C'est la spécificité du territoire bruxellois – intimement associé à un hinterland beaucoup plus vaste - qui a mené à cela. Le politique aurait pu choisir de limiter les travaux à la RBC administrative. Elle a vu plus loin, plus large, au risque de déplaire à certaines sensibilités politiques flamandes.

4.2.3. L'espace temps

Les démarches SDER et PRDD travaillent toutes deux à un double horizon : 2020 et 2040. Le regard doit porter sur le long terme. Cependant les documents finaux fixeront des engagements valables pour une durée d'environ 10 ans.

4.2.4. La participation de la société civile

A Bruxelles, la société civile est consultée dans la phase 2 (ateliers participatifs « forces vives » et « panel population ») puis lors de l'enquête publique. Les ateliers sont organisés en 6 rencontres et trois phases de travail : vision (en 2040 nous souhaitons...), axes stratégiques (les enjeux ou objectifs) et – surtout – des actions.

En Wallonie, elle est consultée avant le démarrage du processus proprement dit (les Ateliers du Territoire) puis en fin de processus, lors de l'enquête publique. Entre ces deux moments, les associations et groupes constitués ont l'occasion de s'exprimer en cours de route, de leur initiative ou à la demande du Gouvernement, notamment sur le projet des objectifs de juin 2012.

4.2.5. Le diagnostic

Quoique se faisant aider pour la partie hors frontière RBC, l'état des lieux (le diagnostic) a essentiellement été rédigé par l'ADT, qui a consulté les Administrations et quelques organes parapublics par questionnaire.

En Wallonie, le travail a été confié au consortium universitaire/administration de la CPDT.

²² Schéma de Développement de l'Espace Régional (SDER). Propositions d'objectifs approuvées par le Gouvernement wallon le 28 juin 2012, p. 1.

4.2.6. La rédaction

Le projet de PRDD est rédigé par l'Administration régionale.

Le projet de SDER est, lui, rédigé par un consortium sélectionné par appel d'offre. La rédaction est pilotée par le cabinet ministériel de l'Aménagement du Territoire.

4.2.7. L'expression de visions indépendantes

C'est la grande différence entre les deux démarches SDER et PRDD : pour s'aider, la RBC a choisi d'utiliser la technique du « concours » à idées (visions). C'est « Bruxelles 2040 », qui a, par appel d'offre, sélectionné trois bureaux à qui il a été demandé d'exprimer leur vision du devenir souhaitable de la métropole bruxelloise. Le SDER n'a pas choisi cette voie. La technique a également été utilisée en 2007-2009 pour la zone dite du « Grand Paris ».²³

4.3. Conclusion

Au contraire de ce qui s'est passé en RBC, l'élaboration du nouveau SDER n'est pas passée par une étape d'appel à idées impliquant des bureaux d'architectes-urbanistes associés à des experts. Bureaux qui peuvent travailler librement et faire part de leur vision et des moyens pour y parvenir.

Le Gouvernement wallon a fait appel à l'Administration régionale, aux universités (essentiellement celles participant à la CPDT), à des experts et à des consultants privés, mais ne leur a pas demandé spécifiquement de procéder à un exercice de réflexion aboutissant à l'expression d'une vision prospective du territoire.

Le résultat de l'exercice « Bruxelles 2040 » produit des visuels et des représentations morphologiques des possibles que ne produit pas la méthode SDER.

5. Conclusion générale

Il nous a été demandé d'analyser le processus « Bruxelles 2040 », qui est un **exercice spécifique** en soi mais aussi une des étapes du processus général d'élaboration du PRDD.

Les travaux et visions des trois bureaux sélectionnés pour l'étape Bruxelles 2040 ont été décrits et comparés. Ils ont aussi été analysés au regard des processus PRDD et SDER. Ceci pour mieux percevoir la spécificité et les apports de la méthode « Bruxelles 2040 », ainsi que son caractère reproductible.

Que conclure de l'analyse ?

²³ 10 bureaux ont été choisis et ont eut pour mission de « travailler sur un diagnostic prospectif, urbanistique et paysager, sur le « Grand Paris » à l'horizon de vingt, trente voire quarante ans » (N. Sarkozy, 17 septembre 2007). Les propositions des architectes et équipes multidisciplinaires ont fait l'objet d'une exposition intitulée « Le Grand Paris de l'agglomération parisienne », à la « Cité de l'architecture et du patrimoine » entre avril et novembre 2009.

Il a été montré que des différences notoires existent entre les méthodes de travail adoptées pour le SDER et le PRDD.

Pour ce qui est du PRDD, deux **choix inhabituels** ont marqué le processus.

Le premier est d'avoir osé réfléchir au devenir non pas seulement de la Région administrative mais bien d'un territoire plus vaste, **l'hinterland**, la zone RER, passant ainsi d'une réflexion portant sur le territoire de 19 communes à un territoire non administratif de 135 entités impliquant les trois régions de notre pays. L'espace temps est double lui aussi : 2020 et 2040. Il s'agissait donc de mobiliser les acteurs politiques, administratifs et de la société civile sur une réflexion métropolitaine, de l'inviter à oser réfléchir en dehors de
difficilement maîtrisable.

Le second choix inhabituel est d'avoir demandé à trois bureaux internationaux d'enrichir le débat en exprimant leur **vision globale à long terme (2040)** sur ce territoire élargi, dans une démarche libre, créative, radicale et utopique s'il le faut. Les équipes ont aussi dû faire des propositions de mesures stratégiques à court et moyen termes et limitées au territoire de la Région Bruxelles-Capitale. Elles devaient émettre des propositions de mesures stratégiques permettant d'atteindre leur vision territoriale métropolitaine à long terme. Autrement dit, de passer de l'intention (la vision) à l'opérationnalisation. Cette méthode à trois équipes est assez inhabituelle en Belgique et même peu pratiquée chez nos voisins, du moins dans le cadre de la conception d'un schéma stratégique de développement territorial.²⁴ Nous l'avons vu, la créativité de la société civile a aussi été sollicitée mais dans un exercice parallèle et différent.

Les réflexions menées dans le cadre de l'élaboration du PRDD se sont faites à l'échelle métropolitaine et à l'horizon 2040. Mais, en définitive, le PRDD décrira un schéma stratégique portant sur le seul territoire de la RBC et à l'échelle temps 2020.

Comment les résultats produits (vision et mesures opérationnelles) par chacun des trois bureaux percoleront-ils dans le projet de PRDD bientôt adopté par le Gouvernement ? Directement ou indirectement. Nous ne le saurons qu'à la lecture du projet.

Ceci étant, l'impact de l'exercice Bruxelles 2040 peut aussi avoir lieu ailleurs que dans le PRDD proprement dit. Les visions et les propositions formulées sont sur le marché libre : rien n'empêche les acteurs institutionnels en dehors de la RBC de se les approprier également. Et ce d'autant plus que le choix a été fait de partager l'information avec la population à travers une exposition et un livre. La démarche est un peu aussi, de ce point de vue, une invitation à la participation future de la société civile.

²⁴ Dans la grande majorité des cas, il est procédé à la sélection d'un seul bureau. L'exercice n'est alors pas le même. La sélection de plusieurs intervenants aurait par exemple pu être aussi utilisée dans le cadre du travail en cours sur la zone du Canal, travail confié à un seul bureau. La sélection de plusieurs bureaux a été opérée pour le projet du « Grand Paris ».

6. Sources

6.1. Sources orales

Entretien avec Yves Van de Casteele du 4 décembre 2012

Exposé d'Yves Van de Casteele du 19 décembre 2012

Entretiens avec Benjamin Wayens, chargé de recherches à l'ULB-IGEAT jusqu'en 2012, décembre 2012

Entretien avec Caroline d'Andrimont, chercheuse ULB-IGEAT, 1^{er} décembre 2012

6.2. Sources écrites

ADT et Région de Bruxelles-Capitale, 2011. Plan régional de développement durable : Phase préparatoire, état des lieux de la Région de Bruxelles-capitale, 328 p.

ADT, 2012. Le plan régional de développement durable de la Région de Bruxelles-Capitale : mode d'emploi, 38 p.

ADT, Lettre de missions de l'Agence de Développement Territorial (ADT) 2011-2015, [2012], 15 p.

ICEDD, KU Leuven et VUB, 2010. Élaboration d'un état des lieux de l'espace métropolitain Bruxellois

Région de Bruxelles-Capitale, 2012. Bruxelles 2040, trois visions pour une métropole.

ADT-DEP-EcoRes, Mission d'assistance à la conception du Plan régional de développement durable par une démarche prospective territoriale. Rapport final, avril 2012, 92 p.

Lettre de missions de l'Agence de développement territorial (ADT) 2011-2015, Bruxelles, 2012, 15 p.

Bruxelles en mouvements n°252 — Décembre 2011, p. 1-11 (dossier PRDD)

Les Ateliers du territoire – Synthèse des résultats – 28 octobre 2011, [2011], 9 p.

6.3. Sources internet

<http://urbanisme.irisnet.be/lesreglesdujeu/les-plans-de-developpement/le-prdd>

<http://www.adt-ato.irisnet.be/>

Séance de clôture des ateliers participatifs : vidéo sur

<http://www.adt-ato.irisnet.be/fr/enjeux-urbains/prdd#L%E2%80%99%C3%A9tat%20des%20lieux>

<http://www.ieb.be/IEB-quitte-les-ateliers-du-PRDD>

7. Abréviations

AATL = Administration de l'Aménagement du Territoire et du Logement (AATL)

ADT = Agence de développement territorial asbl

COBAT = Code Bruxellois de l'Aménagement du Territoire

CPDT = Conférence Permanente du Développement Territorial

CRD = Commission Régionale de Développement

CWATUPE = Code wallon de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine et de l'Energie

DEP = Direction Etudes et Planification, de l'AATL

GRBC = Gouvernement de la Région Bruxelles-Capitale

PRAS = Plan Régional d'Affectation du Sol

PRD = Plan Régional de Développement

PRDD : Plan Régional de Développement Durable

RER : Réseau Express Régional

RBC = Région Bruxelles-Capitale

SDER = Schéma de développement de l'espace régional