

LA PLANIFICATION SANS LE PLAN.

Règles et régulation de l'aménagement du territoire bruxellois.

Sarah Levy

Est-il encore possible, dans les conditions économiques, démographiques, sociales et politiques actuelles, de planifier l'aménagement des villes ? Ou faut-il considérer que, pour le développement urbain, « planifier l'avenir ou même simplement élaborer une stratégie à partir d'une évaluation a priori des besoins à satisfaire n'apparaît plus ni possible ni utile »¹ ? Qu'il s'agisse de la programmation du sol ou de l'organisation de l'espace bâti, cette recherche tente d'identifier les instruments susceptibles de rendre opérationnelle l'action publique d'aménagement urbain ainsi que les conditions qui permettent aux acteurs qui y participent de s'en saisir.

Bruxelles, par la complexité de son contexte institutionnel, économique et politique, est particulièrement concernée par ces questions. Depuis l'adoption en 1962 de la *loi organique en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme* qui définit les instruments dont dispose l'État pour diriger le développement spatial de son territoire, la capitale belge s'est vue confrontée à une multiplication des niveaux de pouvoirs – État fédéral, entités régionales, communes, communautés linguistiques –. Les politiques urbaines doivent donc s'exercer dans des logiques d'action publique différentes : pensées à l'échelle locale, régionale, métropolitaine, nationale, ou européenne, elles se sont imposées comme autant de propos sur la ville. Dans ce contexte, la recherche montre que la volonté des autorités publiques en charge de l'aménagement du territoire bruxellois, maintes fois répétée depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, de mettre en œuvre, à l'image de la plupart des pays voisins, un modèle d'aménagement volontariste reposant sur des plans de développement prospectifs apparaît peu réaliste.

Prenant de la distance par rapport à ce modèle d'aménagement volontariste, ce travail propose de clarifier la place qu'occupent les règles d'urbanisme en tant qu'instruments d'orientation des conduites en matière d'aménagement du territoire, en réponse au contexte d'incertitude, de complexité et de multiplication des acteurs. L'intérêt que nous portons à la notion de « règle » est donc moins envers la règle en elle-même, habituellement dénoncée pour les contraintes qu'elle impose et donc réduite à un instrument technique, que pour les formes d'action qu'elle autorise ou empêche, les rapports entre acteurs qu'elle organise, les imaginaires qu'elle véhicule ; c'est-à-dire, et c'est la première hypothèse sur laquelle est fondé ce travail, pour la propension de la règle à devenir un objet politique ainsi qu'un fait générateur de projet. Au départ d'une analyse généalogique des principaux documents d'urbanisme régionaux et locaux élaborés depuis l'adoption de la loi organique de 1962, la recherche identifie les principes qui, au delà de la diversité et de l'hétérogénéité des prescriptions littérales et graphiques qu'elles véhiculent, permettent aux règles de fonder des catégories d'actions spécifiques. Il ne s'agit pas pour autant d'exclure le rôle des plans de développement et des objectifs politiques en matière d'aménagement du territoire dont ils sont porteurs. Au contraire, et c'est la deuxième hypothèse sur laquelle repose ce travail, la règle et le plan sont considérés dans les rapports de réciprocité qu'ils doivent entretenir pour construire le cadre de l'activité de planification.

¹ M. CROZIER, *L'entreprise à l'écoute: apprendre le management post-industriel*, Paris, Inter, 1989, p. 25.