

# COMMUNICATION ET PARTICIPATION DANS LE CADRE DE GRANDS PROJETS URBAINS

Sofie Vermeulen & Margaux Hardy

## ► Position paper, State of the art paper

---

### FR

*Ce papier souligne l'importance stratégique, pour un grand projet urbain, d'obtenir l'adhésion d'un grand nombre d'acteurs, et notamment de la société civile. Une communication ouverte, l'instauration d'un véritable dialogue avec ces acteurs et l'organisation d'une participation citoyenne s'avèrent cruciales à cet égard. Nous approfondissons ainsi l'expérience de trois villes de Belgique et d'ailleurs à cet égard. L'utilisation des Modes Alternatifs de Résolution de conflits (MARC) dans le cadre de projets urbains à Gand, Anvers et Louvain a permis d'aplanir les conflits en impliquant tous les acteurs dans la recherche de solution. Les Wervende programma's mis en place à Anvers se concentrent sur les périodes de creux (avant et pendant les travaux) et tentent d'animer l'espace en tranformation avec la participation de tous. Les Internationale Bauaustellung (IBA) allemandes ambitionnent de rassembler autour des mêmes objectifs des projets urbains de toute sorte et de les mettre en synergie. Ce qui a notamment l'avantage de leur donner une plus grande visibilité.*

### NL

*Deze bijdrage onderstreept het strategisch belang voor elk groot stadsproject om de steun te verwerven van een groot aantal actoren, o.a. in de civiele maatschappij. Een open communicatie, het instellen van een echte dialoog met de actoren en de organisatie van burgerparticipatie zijn daarin van cruciaal belang. Wij gaan dieper in op drie ervaringen in Belgische steden en daarbuiten. Het gebruik van alternatieve methodes van conflictbemiddeling (Alternative Dispute Resolution, ADR) in het raam van stadsprojecten in Gent, Antwerpen en Leuven zijn erin geslaagd conflicten serieus te nemen door alle actoren te betrekken in het zoeken naar een oplossing. De Wervende Programma's opgezet in Antwerpen tijdens dalmomenten (vóór en tijdens de werken) zetten animatie op van de publieke ruimte in samenwerking met iedereen. De Duitse Internationale Bauaustellung (IBA) hebben dezelfde bedoeling door verschillende stadsprojecten op elkaar te betrekken et te laten samensporen. Daardoor krijgen de projecten ook een grotere zichtbaarheid.*

### EN

*This paper underscores the strategic importance of support for urban projects, especially amongst a large number of actors, including civil society. Open communication, establishing a true dialogue and organizing residents' participation are crucial in this respect. This paper highlights experiences within three Belgian cities and others abroad. Public governments in Ghent, Antwerp and Louvain used the tool of Alternative Dispute Resolution (ADR) with success to resolve conflicts and find solutions. The Wervende Programma's created in Antwerp focus on animating public space including participation of everyone, during the 'in-between-time' before and during construction works. The Internationale Bauaustellung (IBA) created in Germany bring several projects for one area together in order to increase interaction and synergy. This renders urban projects more visible.*

## Introduction

### Défis en matière de communication du piétonnier bruxellois

Le piétonnier de Bruxelles a rencontré un certain nombre d'oppositions. La communication de la Ville de Bruxelles à son sujet et la (trop mince) participation des citoyens au processus de décision ont notamment été critiquées. L'avancement du projet a ainsi été accompagné d'un débat public véhément, de conflits, de protestations et finalement d'actions en justice intentées par des habitants, des associations et des acteurs économiques locaux comme des commerçants, des hôteliers et des restaurateurs [Genard *et al.*, et Vanhellemont avec Vermeulen, dans ce Portfolio; Vanhellemont, à paraître].

L'analyse de l'architecture des débats [Vanhellemont avec Vermeulen, dans ce Portfolio] révèle notamment deux éléments intéressants si l'on veut approfondir la réflexion sur la communication du projet de piétonnisation.

D'une part, elle montre que, contrairement à ce que l'on pourrait croire, les débats ne se sont pas polarisés autour de deux camps : celui des *politiciens* opposé à celui des *commerçants et des citoyens*. La réalité se veut bien plus nuancée et diffuse. L'expérience vécue lors de la mise sur pied d'autres grands projets urbains nous enseigne que les griefs qui se manifestent lors de ceux-ci portent généralement sur trois types de questions [Van den Broeck, 2010] :

- Les intérêts particuliers mis en cause par le projet ;
- Les valeurs que celui-ci sous-tend ;
- Et la manière dont les procédures ont été organisées.

Dans le cas qui nous occupe, certaines plaintes relèvent d'intérêts particuliers ou s'attachent à un contenu spécifique. Elles concernent principalement le plan de circulation et l'implantation de nouveaux parkings en centre-ville, leurs impacts potentiels et modifications ou, plus marginalement, des aspects du plan d'aménagement du piétonnier<sup>1</sup>. Cependant, la plus grande partie du mécontentement a trait aux idéaux défendus (implicitement ou explicitement) par la Ville de Bruxelles et son bourgmestre, et à des aspects procéduraux. Dans le premier cas, des conceptions très différentes de la *ville idéale* s'opposent. Par exemple : la ville devrait-elle être

<sup>1</sup> Remarquons à ce propos que, alors que la Ville de Bruxelles a manifestement considéré le plan de circulation et le plan d'aménagement du piétonnier comme deux dossiers distincts bien que liés, les citoyens, commerçants et autres utilisateurs ont eu tendance à les appréhender comme les deux parties d'un même ensemble, « le piétonnier » [Vanhellemont avec Vermeulen, 2016, dans ce Portfolio].

accessible en voiture ou moins polluée et plus respirable ? [Genard *et al.*, dans ce Portfolio]. Dans le second cas, le manque d'information et de communication est critiqué, tout comme celui de transparence sur le rôle de la concertation et de la participation citoyenne dans le processus général. C'est sur ces derniers points que nous nous concentrerons dans ce papier.

L'analyse de l'architecture des débats souligne, d'autre part, que la communication de la Ville de Bruxelles au grand public concernant les ambitions de ce projet urbain complexe n'a pas été efficace. Vanhellemont [avec Vermeulen, dans ce Portfolio] constate que le Bourgmestre et les échevins se sont principalement concentrés sur l'obtention d'un compromis politique autour du projet aux niveaux communal, régional et fédéral, ainsi que sur la sécurisation des ressources financières y afférentes. Leur politique de communication a donc été orientée par une logique (de politique) interne. Et il semblerait que peu d'attention ait été accordée à la façon dont les opposants à la piétonnisation, mais aussi ses sympathisants, recevraient leurs messages. Les citoyens mécontents et autres acteurs locaux extérieurs à l'arène politique et institutionnelle ont, de surcroît, apparemment été perçus comme globalement *contre* le projet. Pourtant, tous ne s'y opposent pas. Et toutes les critiques ne concernent pas forcément le projet en soi. Or, l'adhésion de ces différents acteurs à un tel projet d'envergure s'avère essentielle. Leur soutien pourrait d'ailleurs permettre de dépasser certains blocages politiques.

Soulignons encore que la communication au sujet du piétonnier a été pour le moins multiple et fragmentée. Un grand nombre d'acteurs publics se sont exprimés à son sujet. Songeons ne serait-ce qu'aux trois niveaux de pouvoirs impliqués : Ville de Bruxelles, Région de Bruxelles-Capitale, et le fédéral (Beliris). Des informations révélant des ambitions contradictoires ont circulé. En outre, la communication des différents acteurs a pu concerner une grande variété de dossiers rattachés, plus ou moins directement et plus ou moins consciemment, au piétonnier (changements du plan de circulation, transports en commun, travaux d'impétrants, permis d'urbanisme, situation des commerces, événements prenant place sur le piétonnier, manifestations ne pouvant plus emprunter ce chemin, etc.). Le tout donne une image désordonnée ou floue du projet global. A ce sujet, le récent travail de la cellule de communication *générale* de la Ville et de celle de la Tranquillité publique a certainement amélioré la concertation des différents pouvoirs publics impliqués et a permis de répondre, à travers le point de contact *Julien Mille* à des interrogations et plaintes adressées à la Ville<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Nous avons mené des entretiens avec des membres de ces deux cellules [Cellule Tranquillité publique, 18 août 2016 ; Cellule Communication, 5 octobre 2016].

## Marges de manœuvre

La communication interne et externe de la Ville de Bruxelles sur ce grand projet urbain peut certainement être critiquée. Mais ce papier se concentrera plutôt sur l'avenir et explorera en particulier les pistes d'action et d'amélioration qui s'offrent encore à ce stade aux pouvoirs publics. Comment peuvent-ils renforcer la communication et le dialogue au regard des circonstances actuelles, limites existantes, initiatives déjà prises, connaissances - abondantes bien que partielles - qu'ont accumulées les acteurs publics et privés et la société civile ?

Nous expliquerons d'abord pourquoi la politique de communication des projets urbains d'envergure diffère généralement des stratégies habituelles. Nous approfondirons ensuite l'expérience de trois villes (de Belgique et d'ailleurs) à cet égard. Le premier de ces cas nous enseigne les différentes possibilités qui s'offrent en matière de gestion de conflits (on parle alors de « Modes Alternatifs de Résolution de Conflit »). Le deuxième se révèle être un bon exemple de coproduction de projets urbains et espaces en transformation (*Wervende programma's*<sup>3</sup>, Belgique). Le troisième montre comment établir, en tant qu'acteur public, une structure organisationnelle souple qui permet d'engendrer, avec des acteurs locaux, un cercle vertueux (en ce qui concerne le financement et l'apport de nouvelles idées) pour de futurs programmes et projets (« Internationale Bauausstellung [IBA] », Allemagne).

## 1. La communication dans les grands projets urbains

### Les projets urbains : politiques, conception, briques, programmes et images

Les projets de piétonnisation constituent un parfait exemple de planification urbaine complexe. Ils revêtent souvent une importance stratégique, d'autant plus s'ils prennent place dans les centres-villes de capitales. Dans ce cas, ils acquièrent même généralement une importance nationale - le pouvoir des imaginaires des centre-villes fonctionnant à une plus large échelle [Genard *et al.*, dans ce Portfolio]. En outre, ces projets influencent non seulement l'usage de l'espace public, la mobilité, l'accessibilité, l'habitat, l'économie et les interactions socio-culturelles, mais aussi l'image de la ville telle qu'elle est perçue et créée par les habitants, visiteurs, travailleurs, ... [Genard *et al.*; Boussauw ; dans ce Portfolio].

Tous les acteurs n'ont pas la même perception des projets urbains [Vermeulen, 2015]. Or, ces différences de conception et de vécu peuvent engendrer des incompréhensions.

Pour les citoyens et riverains, un tel projet peut avoir un grand impact en influençant leur environnement quotidien à divers niveaux. S'il change (la plupart du temps) l'espace bâti - les pavés, le béton, les briques -, le projet urbain a aussi la capacité de modifier les pratiques et interactions sociales dans cet espace. C'est pourquoi, les grands projets urbains mobilisent généralement nombre de citoyens, associations, commerçants...

**‘Dans les cas où ce qui ne relève pas de la *brique* n'est pas suffisamment pris en compte, le décalage entre décideurs politiques et citoyens tend à s'agrandir’**

Du point de vue des décideurs politiques, les projets urbains sont avant tout perçus comme des instruments de gouvernance et de planification pour le renouvellement de l'espace bâti [Lascoumes et Le Galès, 2004; Pinson, 1999; 2002; 2005; 2006; 2009; 2010]. Mais dans les cas où ce qui ne relève pas de la *brique* - soit, les pratiques et interactions sociales - n'est pas suffisamment pris en compte, le décalage entre décideurs politiques et citoyens tend à s'agrandir.

Par ailleurs, les rythmes que suivent citoyens et décideurs politiques diffèrent. Les projets urbains dépendent notamment des échéances électorales et des procédures administratives. La concrétisation de ces projets permet, par exemple, d'apporter à leurs porteurs une certaine visibilité auprès de leur électorat et, de ce fait, leur finalisation durant un mandat politique est considérée comme indispensable [Burgers *et al.*, 2003]. Dans cette optique, réunir les ressources financières et bénéficier d'un soutien politique ne constituent pas les seules conditions nécessaires à la bonne marche du projet; tout dépassement de délai doit absolument être évité. Néanmoins, suivre un tel rythme peut compromettre le soutien des personnes évoluant en dehors de l'arène politique et institutionnelle. Celles-ci vivent la planification urbaine sur un temps plus long qui, rappelons-le, s'inscrit souvent dans leur quotidien et connaît donc aussi moins de temps mort.

En outre, les citoyens, commerçants et autres habitants appréhendent généralement leur environnement et les projets qui le façonnent de manière globale. Pour un commerçant, par exemple, le réaménagement de la rue, les travaux d'impétrants, les changements de circulation - voire du statut de la zone -, les problèmes de propreté ou d'insécurité, mais aussi le nouveau projet immobilier qui prend forme à proximité, les activités culturelles qui naissent ou s'éteignent dans le quartier, les

<sup>3</sup> Les *Wervende Programma's* ont récemment été rebaptisés *Programma's Stad in Verandering* soit les « Programmes de la Ville en transition ».

événements qui y sont organisés, etc. font partie d'un tout – l'environnement du commerce dont question -. Un tout perçu de manière plus ou moins cohérente. Or, les compétences politiques mobilisées par les grands projets urbains, tout comme les administrations qui y sont associées, peuvent être nombreuses. Il est donc vital pour ces acteurs de se coordonner en interne, mais aussi de communiquer de manière concertée sous peine de donner l'image d'une grande désorganisation et d'un manque de cohérence.

Quoi qu'il en soit, les recherches montrent que tous les projets de développement urbain (comme ceux de piétonnisation) impliquent conflits et protestations [Coppens, 2011 ; Boussauw, dans ce Portfolio]. Mais ces conflits peuvent s'envenimer quand les différents acteurs ne sont pas ou peu pris en considération et impliqués dans le processus d'information, de conception et de décision. Les acteurs de terrain risquent alors de percevoir les projets comme réalisés de manière non-professionnelle ou *dans leur dos*. Ce qui a pour conséquence d'amplifier encore les conflits et protestations, jusqu'à parfois mener à de véritables impasses structurelles.

### **Les projets urbains impliquent un grand nombre d'acteurs**

Pour résumer, les projets urbains d'envergure impliquent un grand nombre d'acteurs : les acteurs publics, les acteurs privés et, de manière plus ou moins encadrée et officielle, la société civile. En créant l'espace, ils deviennent des « acteurs territoriaux » [Bailleul, 2011 ; Hubert *et al.* 2014 ; Ingallina, 2010 ; Raynaud *et al.*, 2014]. Si la communication entre les acteurs publics et privés (p.e. leurs prestataires), certes parfois compliquée et certainement imparfaite, paraît toujours évidente, les acteurs publics négligent souvent les échanges avec la société civile.

**‘La perception que les acteurs se font d'un projet urbain dépend aussi largement de la politique de communication qui l'accompagne’**

Pourtant la société civile est *de facto* une des parties prenantes de la planification urbaine. Et des échanges existent naturellement. Ces différents acteurs discutent entre eux de certains aspects des projets urbains, avec plus ou moins d'intensité et de manière plus ou moins formelle, dans différentes arènes. Cela peut aller d'un contact informel au coin d'une rue ou dans un couloir, à des réunions formelles au Conseil communal ou dans une maison de quartier, en passant par les arènes réelles et virtuelles des médias locaux et (inter)nationaux, voire parfois par les tribunaux [Céfaï, 2002 ; Chavis et Wandersman,

1990 ; Cornips, 2008 ; McLeod *et al.*, 1999 ; Ostrom *et al.*, 1994 ; Papacharissi, 2002 ].

Or tout le monde ne peut accéder et n'accède pas à ces arènes. Et par conséquent tout le monde n'accède pas aux mêmes informations et discours. La connaissance qu'accumule un acteur sur un projet n'est pas forcément celle des autres. Et des récits souvent incomplets et fragmentaires circulent. Les relations de pouvoir qui se négocient au cours du processus se voient également fortement influencées par cet accès différencié [Cornips, 2008]. La manière dont les multiples acteurs percevront le projet dépend donc largement de la façon dont celui-ci sera communiqué. Les porteurs de grands projets urbanistiques ont dès lors stratégiquement intérêt à penser leur communication, s'ils ambitionnent d'améliorer significativement la qualité non seulement de l'espace, mais aussi du vécu et des relations sociales.

### **Les stratégies de communication doivent dépasser la simple publicité**

Les stratégies de communication prennent de plus en plus d'importance dans la coordination de projets urbains dans le monde entier [Ingallina, 2010 ; Van den Broeck, 2004]. Cela se comprend facilement si l'on se penche sur le contexte dans lequel ceux-ci prennent place aujourd'hui. Les stratégies d'aménagement du territoire se veulent davantage orientées *projets*. Et les gouvernements locaux ressentent une pression croissante les menant à renforcer la position concurrentielle de leur ville au niveau global (ce qui explique l'importance grandissante du marketing urbain ou *city branding*) [Kavaratzis et Ashworth, 2005 ; Swyngedouw *et al.*, 2002].

Dans cette lignée, leurs relations avec le public prennent souvent la forme d'une communication à sens unique, visant essentiellement la diffusion efficace de messages prédéfinis, suivant les principes classiques du marketing et de la publicité [Ashworth et Voogd, 1990 ; Kavaratzis et Ashworth, 2005]. De surcroît, la conception de cette communication vers le public et sa responsabilité sont de plus en plus souvent déléguées à des agences privées *expertes*.

Or nous avons vu que les grands projets urbains touchent souvent les citoyens au cœur de leur environnement quotidien, jusqu'à bouleverser des habitudes qu'ils y ont prises. Ils ont ainsi un fort potentiel mobilisateur. Les instances publiques ne peuvent se contenter de communiquer le projet de manière passive et descendante. L'expérience et les recherches montrent que ce type de stratégies ne parvient pas à créer l'adhésion au projet. Pour ce faire, une réelle participation de tous les acteurs dès le début de la planification et de la conception du projet s'avère indispensable [De Rynck et Dezeure, 2009].

## 2. Regards croisés : trois exemples

### Il y aura du drame! Modes Alternatifs de Résolution de Conflits (MARC)<sup>4</sup>

#### Conflits et protestations dans le développement urbain<sup>5</sup>

Les recherches internationales montrent, nous l'avons vu, que les projets urbains de grande envergure engendrent, presque automatiquement, conflits et protestations. En particulier, « *les conflits concernant des espaces et des lieux résultent de deux processus plus ou moins autonomes bien qu'incomplets ; c'est-à-dire le processus de prise de décision dans l'arène politico-administrative et le processus de mobilisation et de stratégies dans la société civile.* » [De Rynck et Dezeure, 2009 : 108, notre traduction]. Toute insatisfaction liée au processus décisionnel ne mène pas automatiquement à des protestations ou au conflit ouvert. Pour cela, il faut qu'un processus de mobilisation s'enclenche dans la société civile, que ce soit de manière plus ou moins individuelle ou organisée.

#### Modes Alternatifs de Résolution de Conflits (MARC)

Les Modes Alternatifs de Résolution de Conflits (MARC) consistent en la mise en place d'un processus de concertation entre tous les acteurs. Ce processus permet de mettre à plat les conflits, avec l'aide d'un médiateur *neutre*, accepté par toutes les parties prenantes.

**‘Les solutions qui ressortent des MARC s'avèrent bien souvent plus créatives et stables, mais aussi moins chères et chronophages’**

Les MARC reposent sur le principe que tout conflit est bon à prendre et qu'il faut savoir en tirer profit. Il est, dans cette optique, indispensable d'affronter frontalement les crises, en poussant les acteurs à se rassembler autour d'une table et à discuter. Les MARC visent à trouver des solutions pour éviter la persistance, l'escalade, la bureaucratisation et la judiciarisation des conflits spatiaux. Ils tentent donc de trouver des alternatives aux recours aux tribunaux, les conflits y étant en fin de compte rarement résolus [Coppens, 2011 ; Dziedzicki, 2003]. Les pouvoirs publics aux Etats-Unis ont régulièrement recours aux MARC, en particulier dans

le cadre des conflits environnementaux. A Gand, Anvers et Louvain, quelques expériences ont eu lieu pour résoudre des conflits liés à l'aménagement de l'espace public ou à son utilisation. Comme l'explique Coppens [2010], les expériences menées sur les MARC par le Lincoln Institute montrent que cette approche est non seulement efficace pour atténuer les conflits mais qu'elle permet aussi d'aboutir à des situations bénéfiques pour tous les acteurs concernés dans environ 60% des cas. Les solutions qui ressortent de ce processus se montrent bien souvent plus créatives et stables. Elles s'avèrent de plus en plus chères et moins chronophages. Le processus mène généralement à un apprentissage mutuel et permet d'instaurer une plus grande confiance entre les acteurs publics et les citoyens.

Le recours aux MARC se veut particulièrement efficace quand :

- Il faut trouver une alternative aux procédures juridiques, un processus de consultation entre les acteurs ;
- Les acteurs sont mutuellement dépendants durant la réalisation du projet ;
- L'unique prise laissée aux citoyens est le blocage juridique du dossier ;
- Le projet risque d'aboutir à un résultat incertain ou insatisfaisant ;
- Plusieurs conflits s'entremêlent.

Le processus de concertation a pour principal objectif la rationalisation des conflits, que les émotions, attitudes ou comportements soient légitimes ou non. Par conséquent, il est indispensable que le médiateur gagne la confiance de l'ensemble des acteurs concernés, et que la participation soit volontaire. Les MARC peuvent aussi bien être employés dans les premiers moments du conflit que plus tard. Suivant le moment, les MARC peuvent aider à évaluer le conflit, faciliter la mise en place de solutions éventuelles, et aider la négociation. A un stade plus avancé du projet, les MARC se limitent à des procédures semi-juridiques et d'arbitrage.

Le processus comprend 3 phases.

La première phase consiste à réaliser un état des lieux. Quelles sont les parties impliquées ? Les problèmes et les conflits ? Existe-t-il des possibilités d'aboutir à des situations bénéfiques pour tous ? Les différents acteurs veulent-ils participer au processus ? Le recours aux MARC est-il envisageable ?

La deuxième phase renvoie au processus de négociation en lui-même. Les acteurs initient ensemble, avec l'aide d'un médiateur, un processus de résolution conjointe du problème et mènent, si nécessaire, des recherches complémentaires. L'objectif est d'arriver à un consensus. Pour cela, les MARC tentent de sortir des sentiers battus en proposant des solutions qui pourraient satisfaire tous les acteurs, y compris en concevant de nouveaux plans, voire de nouveaux projets, en trouvant

<sup>4</sup> Nous nous référons ici plus précisément à la littérature renvoyant au *Alternative Dispute Resolution* (ADR) telle que mobilisée notamment aux Etats-Unis [p.e. Carpenter et Kennedy, 1998 ; Suskind et Field, 1996].

<sup>5</sup> Ce point résume les recherches doctorales de Coppens [2011] sur les « Conflits et la gestion de conflits dans les projets stratégiques urbains » [notre traduction] et qui s'intégraient dans une recherche européenne plus large sur les projets urbains d'importance stratégique [SPINDUS].

éventuellement des compensations, ou encore en faisant appel à de nouveaux acteurs pour sortir de certaines impasses.

Enfin, la troisième phase porte sur la mise en œuvre des solutions négociées. Une fois que chacun a marqué son accord, une note comprenant des *tâches* et des *devoirs* mutuels est écrite, d'éventuels engagements contractuels sont pris, et un accord sur l'exécution de ces devoirs est passé.

Les MARC rencontrent cependant quelques limites. Ils sont par exemple moins efficaces dans les conflits fortement chargés de valeurs, dans les conflits constitutionnels et dans ceux qui impliquent des acteurs dont l'objectif est de créer un précédent. Par ailleurs, les MARC cherchent à créer un consensus. Or il n'est parfois pas possible d'aboutir à une solution qui satisfait tout le monde.

### **Informier et activer - Wervende programma's**

#### **Un programme pour la Ville en transition**

La période intermédiaire entre la fin de la conception du projet et le début des travaux comprend généralement un certain nombre de tâches plus ou moins administratives (on parle d'ailleurs de « phase administrative ») pour les pouvoirs publics : des contrats sont passés, des travailleurs engagés, des formalités remplies. Si cette période *d'entre-deux* peut paraître relativement courte d'un point de vue politico-administratif, elle représente généralement une longue période d'attente pour les habitants, visiteurs, commerçants, hôteliers, restaurateurs, etc. [Haine et De Wever, 2007]. Or, dans le même temps, ceux-ci continuent de percevoir, de partager et de *faire* l'espace concerné de manière quotidienne [Lefebvre, 1991 (1974)]. Il est donc important pour les pouvoirs publics de ne pas négliger la communication et la participation durant cette étape du projet.

L'approche des *Wervende Programma's* développée par la Ville d'Anvers dans le cas du *Spoor Noord* constitue un exemple inspirant à cet égard, par ailleurs gratifié de nombreux prix. Elle consiste en une série de programmes socio-culturels qui prennent leurs racines dans la participation riveraine. Mais, contrairement à la participation *classique*, ces derniers sont conçus pour être plus accessibles en se concentrant sur [Van den Broeck, 2010] :

- Des activités concrètes (donc moins de discussions dans des audiences officielles et autres réunions) ;
- La mise en avant des qualités du lieu tel qu'envisagé, de ces usages potentiels et des transformations à venir.

#### **Comment la Ville d'Anvers a-t-elle procédé ?**

C'est en 2000 que deux administrations publiques d'Anvers ont développé les « wervende

programma's »<sup>6</sup>. Elles travaillaient alors à la reconversion d'une grande friche urbaine (une ancienne ligne de chemin de fer industrielle) en un parc de 18ha, le Park Spoor Noord. Pour éviter que la popularité du projet ne diminue durant la période d'entre-deux et qu'un certain mécontentement ne le fragilise (comme c'est souvent le cas), ces administrations ont développé le premier wervend programma, un outil de gouvernance et de planification très intuitif.

**‘Au travers d'évènements variés, le wervend programma permet d'animer les périodes d'attente, tout en améliorant la cohésion sociale’**

L'idée de ces programmes est d'animer ces moments d'attente en coproduisant des ateliers, événements et programmations avec d'autres acteurs publics et privés, des habitants, visiteurs, commerçants, ... Des acteurs souvent cantonnés à un rôle passif qui sont de cette façon *activés*, participent de manière concrète à la transformation de *leur* espace public [Haine et De Wever, 2006; Van Nieuwinckel, 2007; Van den Broeck, 2010].

Deux collaborateurs temps plein se sont consacrés à la tâche dans le cas du Park Spoor Noord. Une *Maison du projet* a été installée sur place. Elle faisait office de bureau pour les deux animateurs, mais accueillait aussi les réunions, débats et expositions, ainsi que des plans et maquettes du projet qui y étaient exposés dans une optique pédagogique.

Durant les huit années qu'a duré la phase d'attente de cet important projet, des activités très variées (bien que généralement socio-culturelles) ont été organisées : un festival de chant, un théâtre ambulant, des projets photo, une course à pied, un festival d'une semaine et un livre sur l'histoire des lieux, des visites avec des urbanistes, un marché aux puces, etc. [De Smet, 2013 ; Kenniscentrum Vlaamse Steden, 2014].

Le public voit généralement le wervend programma comme « *une série d'activités et évènements agréables* » centrés sur l'espace en transition. Cet outil participe par là également à la cohésion sociale (comme développé dans le *samenlevingsopbouw*).

### **Internationale Bauausstellung (IBA)**

#### **Rassembler des projets locaux à l'échelle métropolitaine**

L'*Internationale Bauausstellung (IBA)*, soit l'*exposition internationale d'architecture*, n'est, contrairement à ce que son nom indique, pas une exposition. Il s'agit en fait d'un instrument de planification et de renouvellement urbains, développé depuis plus d'un

<sup>6</sup> Les Wervende Programma's ont récemment été rebaptisés « Programma's Stad in Verandering » soit les « Programmes de la Ville en transition ».

siècle en Allemagne. Une IBA naît en général de la volonté de donner une nouvelle impulsion à un territoire, souvent au niveau métropolitain. Elle vise pour cela à susciter de nouveaux projets et de nouvelles idées pouvant faire évoluer, dans une direction prédéfinie, l'espace urbain dont question. Cette structure souple a ainsi pour objectif de dynamiser la planification, la construction et l'aménagement, mais aussi de « mobiliser l'ensemble des acteurs d'un territoire autour d'un concept qui les réunit pendant un temps limité » [APUR, 2009 : 1]. Le fait que son action s'étende sur une période de temps limitée – dans la plupart des cas, de 7 à 10 ans - permet de clarifier l'horizon d'attentes de tous les acteurs [APUR, 2009 ; Pinch et Adams, 2013 ; Shay, 2012].

### **‘En fédérant des projets diversifiés dans un même structure stratégique, l'IBA offre une lecture globale et cohérente du projet urbain’**

Ce qui nous intéresse ici plus particulièrement, c'est qu'en fédérant de nombreux projets autour des mêmes axes stratégiques, l'IBA donne également à ceux-ci une plus grande visibilité. Ces projets qui, sinon, apparaissent de manière morcelée et passent parfois relativement inaperçus, acquièrent pour les différents acteurs un nouveau sens. Ils sont perçus de cette façon comme les pavés d'une même route. Cette manière de procéder correspond d'ailleurs probablement mieux aux vécus et perceptions des citoyens, commerçants, habitants. Comme nous l'avons souligné précédemment, ce type de projets intervient dans leur quotidien et ils les appréhendent généralement de manière globale. Si cette perception ne suit pas les temporalités de l'arène politico-administrative, elle n'embrasse pas plus les divisions et les domaines de compétences administratives et politiques. A ces égards, l'IBA permet aux gouvernants et administrations de communiquer, de manière globale, et généralement cohérente, les objectifs poursuivis, bien qu'ils dépendent de la mise œuvre d'une multitude de projets.

En Allemagne, les IBA se créent au niveau des *Lands*. Plutôt que de subsidier des projets de manière plus ou moins disparate, ces *états* allouent leur budget à une structure – l'IBA - qui va encourager la création de projets, mettre ceux-ci en synergie, les conseiller, les aider à trouver les financements et subsides (européens, nationaux, locaux) nécessaires, tout en suivant de près leur évolution. L'IBA contribue, d'une part, à rediriger des fonds déjà existants vers la concrétisation des initiatives soutenues dans un objectif précis et concerté, mais à obtenir d'éventuels financements supplémentaires. D'autre part, l'action de l'IBA facilite le développement des initiatives

qu'elle soutient ce qui, en retour, tend à favoriser le développement de nouvelles propositions.

#### **Des projets diversifiés, une structure flexible**

Les projets peuvent être de nature très variées. Ils jouent sur des aspects divers du projet urbain : sociaux, culturels, environnementaux, architecturaux, urbanistiques... Ils viennent autant d'acteurs privés que d'acteurs publics et de la société civile. Dans le cas le plus connu de l'IBA *Emscher park* (Ruhr), il s'est agi de projets tels que la rénovation des cités ouvrières, la transformation d'une halle en lieu de spectacles, l'épuration de la rivière, la création d'une pépinière d'entreprises innovantes, etc.

Le concept d'IBA ne relève pas pour autant d'une méthode précise ou d'un cadre organisationnel strict. Elle se structure légalement de manière similaire aux SPRL belges. Elle se veut ainsi flexible et bénéficie d'une certaine marge de manœuvre. En même temps, son comité de direction se compose en général de représentants du *Land*, mais aussi des autres niveaux de pouvoir, de la société civile (représentée par des associations locales et des syndicats), de sociétés privées et de professionnels de l'aménagement urbain.

Concrètement, une fois que la création d'une IBA a été décidée, un diagnostic plus approfondi est posé sur le territoire en jeu. Le comité de direction fixe ensuite, en concertation, les grandes lignes directrices et la durée d'action de l'IBA. Sur ces bases, l'IBA organise des appels à projets ou des concours et encourage une grande variété d'acteurs à déposer des projets. Elle soutient ensuite la réalisation des projets sélectionnés qui restent toutefois sous l'entière responsabilité de leurs porteurs. Même les plus petits porteurs de projet (citoyens, associations de quartiers...) gardent leur indépendance. L'IBA fait preuve d'une grande souplesse.

#### **Conclusion**

La Ville de Bruxelles a récemment pris plusieurs initiatives qui offrent nombre de possibilités en matière de communication. Depuis l'automne 2015, elle a mis en place un point de contact, *Julien Mille*, entièrement dédié au piétonnier. Parallèlement, une nouvelle cellule de communication *générale* a vu le jour fin 2015. Elle rassemble six professionnels de la communication qui développent des instruments et stratégies pour communiquer les projets de la Ville, dont celui du piétonnier. Le Bureau des Grands Événements (BGE) et Bruxelles Participation jouent également un rôle dans ce cadre. Ces institutions et acteurs communaux se coordonnent plus ou moins régulièrement, tout en respectant la division habituelles des tâches.

Or, comme l'illustre bien l'exemple des Internationale Bauausstellung (IBA), la communication concernant la piétonnisation des boulevards centraux - et, en général, des grands projets urbains - gagnerait à être

plus intégrée pour les phases à venir du projet. Si la coordination interne de services, administrations et responsables politiques impliqués a commencé à être mise en place, notamment grâce aux réunions instiguées par le point de contact *Julien Mille*, l'image que renvoie la Ville vers l'extérieur sur ce grand projet urbain reste très fragmentée et manque parfois de cohérence. Définir des axes stratégiques clairs, mais aussi rassembler et mettre en synergie les propositions de tout bord (citoyennes, d'acteurs privés, d'acteurs publics) les poursuivant, à l'instar des IBA, permettraient d'améliorer la lisibilité du projet, ainsi que sa mise en œuvre.

L'approche du Wervend Programma est également inspirante. Elle permet d'animer les périodes creuses, des moments généralement perçus comme des *temps morts* par l'extérieur, comme celui précédent le début des travaux d'aménagement et celui du chantier à

proprement parler. Adaptée au contexte et au contenu de la piétonnisation bruxelloise, cette approche pourrait aider à renforcer l'appropriation de cet espace par ses habitants et utilisateurs, mais aussi favoriser, de manière collaborative, le développement d'usages variés des lieux et une programmation des événements pour l'avenir, y compris lorsque les travaux de construction seront réalisés.

Enfin, les Modes Alternatifs de Résolution de Conflits (MARC) proposent des pistes efficaces de gestion du conflit. Utilisés dans les conflits qui interviennent, presque inévitablement, lors du développement de projets urbains, ils permettent non seulement d'apaiser les tensions en impliquant directement l'ensemble des acteurs concernés, mais aussi d'aboutir à des solutions originales qui n'auraient pas pu émerger sinon.

## Bibliographie indicative

- APUR, 2009. Initier des projets métropolitains : l'IBA, une pratique féconde. Note rapide. In : *Territoires*. 2009. no. 478. Available at: <http://www.apur.org/etude/initier-projets-metropolitains-iba-une-pratique-feconde>
- ASHWORTH, G. J. et VOOGD, H., 1990. *Selling the City: marketing approaches in public sector urban planning*. London: Belhaven Press.
- BAILLEUIL, H., 2011. Communication et projets urbains : enjeux et modalités de la communication entre acteurs du projet et habitants. In : *Espaces et Sociétés*. 2011. n° 32, pp. 43-47. Disponible à l'adresse : [http://eso.cnrs.fr/\\_attachments/n-32-decembre-2011-travaux-et-documents/Bailleul.pdf?download=true](http://eso.cnrs.fr/_attachments/n-32-decembre-2011-travaux-et-documents/Bailleul.pdf?download=true).
- BURGERS, J. et VRANKEN, J. 2004. How to make a successful urban development programme? Experiences from nine European countries. Antwerp – Apeldoorn: Garant.
- CARPENTER, S et KENNEDY, W. J. D., 2001. *Managing Public Disputes: A Practical Guide for Professionals in Government, Business, and Citizen's Groups*. New York: Wiley.
- CEFAÏ, D., 2002. Qu'est-ce qu'une arène publique? Quelques pistes dans une perspective pragmatiste. In : CÉFAÏ, D. et ISAAC, J. (Ed.), *L'Héritage du pragmatisme. Conflits d'urbanité et épreuves de civisme*. La Tour d'Aigues: Editions de l'Aube. pp. 62-103.
- CHAVIS, D. M. et WANDERSMAN, A., 1990. Sense of community in the urban environment: A catalyst for participation and community development. In : *American journal of community psychology*. 1990. Vol. 18, no. 1, pp. 55-81.
- COPPENS, T., 2010. Hoe omgaan met conflicten en protest. In: VAN DEN BROECK, J. (Ed.), *Strategische ruimtelijke projecten : maatschappelijk en ruimtelijk vernieuwend*. Brussel: Politeia. pp. 227-240.
- COPPENS, T., 2011. *Conflict and conflict management in strategic urban projects*. Doctoral thesis in engineering sciences. Leuven. KULeuven.
- CORNIPS, J., 2008. Invloed in interactie: een onderzoek naar de relatie tussen instituties en invloed in lokale interactieve beleidsprocessen. [Unpublished doctoral dissertation]. Twente (The Netherlands). Twente Universiteit.
- DE RYNCK, F. et DEZEURE, K., 2009. Burgerparticipatie in Vlaamse steden - Naar een innoverend participatiebeleid. Brugge: Vanden Broele.
- DE SMET, A., 2013. De rol van tijdelijk gebruik in de stedelijke (her)ontwikkeling: Brusselse voorbeelden. In: *Brussels Studies*. 2013. n° 72, pp. 1-12.
- DZIEDZICKI, J. M., 2003. Tôme II. La gestion des conflits d'aménagement entre participation du public et médiation. In: *Annuaire des collectivités locales*. 2003. Vol. 23, n° 1, pp. 635-646.
- GREGORY, D., JOHNSTON, R., PRATT, G., WATTS, M. J. et WHATMORE, S., 2009. Lemma "civil society". In : GREGORY, D. et al. [Ed.] 2009. *Dictionary of Human Geography*. Wiley-Blackwell : Chichester. pp. 86-87.
- HAINÉ, K. et DE WEVER, H., 2007. Stadsproject klaar terwijl u (ver)wacht. In: BOUDRY, L., LOECKX, A., VAN DEN BROECK, J., COPPENS, T., PATTEEUW, V., et SCHREURS, J. (ed.), *Inzet, opzet, voorzet: stadsprojecten in Vlaanderen*. Antwerpen-Apeldoorn: Garant. pp. 202-211. Disponible à l'adresse : <http://www.kenniscentrumvlaamsesteden.be/>



- HUBERT, M., LEWIS, P. et RAYNAUD, M., 2014. Les grands projets urbains. Territoires, acteurs et strategies. Québec: Les Presses de l'Université de Montréal.
- INGALLINA, P., 2010 (2001). Le projet urbain. Paris: Presses Universitaires de France.
- JONAS, A. E. et WILSON, D., 1999. The urban growth machine: Critical perspectives, two decades later. Albany, NY: Suny Press.
- KAVARATZIS, M., et ASHWORTH, G. J., 2005. City Branding: An effective assertion of identity or a transitory marketing trick? In: *Tijdschrift Voor Economische en Sociale Geografie*. 2005. Vol. 96, no. 5, pp. 506-514.
- KENNISCENTRUM VLAAMSE STEDEN, 2014. Toe-eigening van de ruimte. In: kenniscentrumvlaamsesteden.be [online]. s.d. [Consulted on 3 September 2016]. Available at: <http://www.kenniscentrumvlaamsesteden.be/samenwerken/participatie/interessante%20participatietrajecten/toe-eigening%20van%20de%20ruimte/Pages/default.aspx>
- LASCOUMES, P. et LE GALÈS, P. (eds.), 2004. Gouverner par les instruments. Paris: Presses de Sciences Po.
- LEFEBVRE, H., 1991 (1974). The Production of Space (transl.). Oxford: Basil Blackwell.
- MCLEOD, J. M., SCHEUFELE, D. A., et MOY, P., 1999. Community, communication, and participation: The role of mass media and interpersonal discussion in local political participation. In: *Political communication*. 1999. Vol. 16, no. 3, pp. 315-336.
- OSTROM, E., GARDNER, R. et WALKER, J., 1994. Rules, games, and common-pool resources. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- PAPACHARISSI, Z., 2002. The virtual sphere: The internet as a public sphere. In: *New media & society*. 2002. Vol. 4, no. 1, pp. 9-27.
- PINCH, P. et ADAMS, N., 2013. Lessons from the IBA Emscher Park. In: LEARY, M. E. et MCCARTHY, J. (eds), *The Routledge companion to Urban Regeneration*. London: Routledge. pp. 230-240.
- PINSON, G., 2004. Le projet urbain comme instrument d'action publique. In : LASCOUMES, P. et LE GALÈS, P. (eds.), *Gouverner par les instruments*. Paris: Presses de Sciences Po. pp. 199-223.
- PINSON, G., 2009. Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européens. Paris: Presses de Sciences Po.
- RAYNAUD, M. M., LEWIS, P. et HUBERT, M., 2014. Les grands projets urbains. Territoires, acteurs et strategies. Québec: Les Presses de l'Université de Montréal.
- SHAW, R., 2002. The International Building Exhibition (IBA) Emscher Park, Germany: A Model for Sustainable Restructuring? In: *European Planning Studies*. 2002. Vol. 10, no. 1, pp.77-97.
- SHAY, A., 2012. *The contemporary International Building Exhibition (IBA) : innovative regeneration strategies in Germany*. Doctoral thesis in urban studies and planning. Cambridge. Massachusetts Institute Of Technology. Available at: <http://dspace.mit.edu/handle/1721.1/73709#files-area>
- SUSSKIND, L. et FIELD, P., 1996. Dealing with an Angry Public: The Mutual Gains Approach to Resolving Disputes. New York: The Free Press.
- SWYNGEDOUW, E., MOULAERT, F. et RODRIGUEZ, A., 2002. Neoliberal Urbanization in Europe: Large-Scale Development Projects and the New Urban Policy. In: *Antipode*. 2002. Vol. 34, no. 3, pp. 542-577.
- VAN DEN BROECK, J., 2004. Strategic Structure Planning. In: LOECKX, A., SHANNON, K., TUTS, R. et VERSCHURE, H. (Ed.), *Urban Dialogues. Visions, Projects, Co-productions. Localising Agenda 21*. Nairobi: UN-HABITAT. pp. 168-184.
- VAN DEN BROECK, P., 2010. *De sociale constructie van plannings- en projectinstrumenten. Onderzoek naar de socio-technische dynamiek in het 'eerste kwartier' in Antwerpen*. Doctoral thesis in engineering. Leuven. KULeuven. Available at: [https://lirias.kuleuven.be/bitstream/123456789/274859/1/VandenBroeck2010\\_Desocialeconstructievannanningsinstrumenten\\_phddef\\_20101125.pdf](https://lirias.kuleuven.be/bitstream/123456789/274859/1/VandenBroeck2010_Desocialeconstructievannanningsinstrumenten_phddef_20101125.pdf)
- VANHELLEMONT, L. À paraître. *The Power of the Imaginary in Urban Planning Processes*. PhD thesis in Urban Sociology. [Unpublished]. Milan. Università di Milano-Bicocca
- VAN NIEUWINCKEL, S., 2007. The Antwerp canvassing programme The political economy of the five senses in urban development. In: *43rd ISOCARP Congress 2007*. Antwerp (Belgium): ISOCARP. Available at: [http://www.isocarp.net/Data/case\\_studies/1006.pdf](http://www.isocarp.net/Data/case_studies/1006.pdf)
- VERMEULEN, S., 2015. The Brussels Canal Zone. Negotiating visions for urban planning. Brussel: VUBPRESS.



# FOCUS

