BRUSSELS STUDIES la revue scientifique électronique pour les recherches sur Bruxelles

www.brusselsstudies.be numéro 25, 11 mai 2009. ISSN 2031-0293

Mathieu Van Criekingen et Jean-Michel Decroly

Le Plan de Développement International de Bruxelles (PDI)

Promesses de développements immobiliers et d'inégalités croissantes ?

L'adoption, fin 2007, d'un Plan de Développement International (PDI) par le gouvernement régional marque une transition significative dans les politiques urbaines à Bruxelles. Ce texte cherche à mettre en évidence les options essentielles du PDI et en propose une critique. A nos yeux, le PDI signale essentiellement la formalisation d'une stratégie, relativement neuve à Bruxelles, misant sur la valorisation de portions importantes du territoire régional aux fins de développements immobiliers privés à caractère spéculatif et censés fonctionner comme nouveaux leviers de 'revitalisation' urbaine. Le PDI bruxellois s'inscrit en cela dans une tendance lourde à la généralisation de politiques urbaines d'inspiration néolibérale, centrées sur l'encouragement du réinvestissement des villes centrales et qui ne prennent pas la mesure de leurs effets d'approfondissement des divisions sociales et spatiales de la ville.

Mathieu Van Criekingen *est né en 1974. Il est collaborateur scientifique du FNRS, attaché au Laboratoire de Géographie Humaine de l'Université Libre de Bruxelles. Il est l'auteur, notamment, de "Moving In/Out of Brussels' Historical Core in the Early 2000s: Migration and the Effects of Gentrification",* Urban Studies*, 2009, 46, 4, 825-848; "Réurbanisation ou gentrification? Parcours d'entrée dans la vie adulte et changements urbains à Bruxelles",* Espaces et Sociétés*, 2008, 134, 3, 149-166.*

Jean-Michel Decroly *est professeur de géographie humaine, urbaine et touristique à l'Université Libre de Bruxelles. Il co-dirige le Laboratoire Interdisciplinaire Tourisme Territoires et Société (LIToTeS) et préside l'Institut de Gestion de l'Environnement et d'Aménagement du Territoire (IGEAT). Il a co-édité récemment* Tourisme et société : mutations, enjeux et défis *aux Editions de l'Université de Bruxelles et* Mutations des territoires dans le Monde à l'aube du XXIe siècle *chez l'Harmattan.*

Contacts :

Mathieu Van Criekingen, 02/650 51 20 - mvancrie@ulb.ac.be

Jean-Michel Decroly, 02/650 50 91 - jmdecrol@ulb.ac.be

Michel Hubert (réd. en chef.), 02/211 78 53 – 0485/41 67 64 – hubert@fusl.ac.be

Brussels Studies est publié avec le soutien de l'IRSIB (Institut d'encouragement de la recherche scientifique et de l'innovation de Bruxelles - Région de Bruxelles-Capitale)

Introduction

L'accentuation des inégalités sociales et spatiales est une évolution marquante des villes contemporaines, notamment à Bruxelles (Kesteloot & Loopmans 2009). Quoique cette tendance soit étroitement liée aux restructurations contemporaines de l'économie-monde, la relation entre les changements 'globaux' et les transformations des villes n'est ni directe, ni univoque. En effet, elle est modulée par les politiques et les stratégies urbaines mises en œuvre localement. Or celles-ci ont fortement évolué au cours des 30 dernières années, tant en regard de leurs objectifs que de leurs outils ou de leurs discours. En particulier, les politiques urbaines mettent un accent nouveau sur la promotion des 'ressources territoriales' (p.ex. des réserves foncières disponibles et bien situées, une main d'œuvre qualifiée et multilingue, un patrimoine architectural mis en valeur, etc.). L'organisation d'événements très médiatisés ou la réalisation de projets immobiliers d'envergure (musées, stades, tours de logements ou de bureaux, gares ou aérogares,… parés au mieux de la signature d'un architecte de renommée mondiale) en sont des caractéristiques récurrentes.

A Bruxelles, l'irruption récente (octobre 2007) du Plan de Développement International (PDI) a propulsé au devant de la scène ce nouveau registre d'action politique sur la ville[1]. Présenté comme "*cap et gouvernail qui encadreront les politiques régionales dans les années à venir*" (Feuille de route, p.1), le PDI se distingue à plusieurs titres du projet de ville en vigueur à Bruxelles et exprimé dans le Plan Régional de Développement (PRD). Si ce dernier met l'accent sur la 'revitalisation' des quartiers (dans les parties centrales de la ville en particulier)[2] et l'organisation interne du territoire régional, le développement international de Bruxelles, par contre, y est traité comme un thème secondaire. Le PDI marque donc un changement de priorité politique, même s'il souligne la complémentarité des projets de 'revitalisation' et de 'développement international': "*ces politiques de développement peuvent être mises en péril dans le contexte de concurrence entre villes si, en parallèle, une politi-*

---

[1] Nous n'insisterons pas ici sur les étapes de la montée en puissance, depuis le début des années 2000, du référentiel de l'internationalisation dans les débats sur Bruxelles (voir Calay 2009).

[2] C'est-à-dire, le Pentagone et les quartiers de première couronne principalement urbanisés au 19ème siècle.

que de développement international n'est pas mise en place" (Feuille de route, p.1). Cette rhétorique de la complémentarité, souvent mise à l'avant-plan dans les discours politiques (voir Debruyne *et al.* 2008 sur Gand, p.ex.), ne peut cependant masquer la question des priorités des politiques urbaines, ne fût-ce que parce que le territoire de la ville comme les moyens financiers sont limités.

Le PDI met un accent neuf sur la réalisation de grands équipements d'envergure suprarégionale (centre de congrès, salle de spectacle, musée de l'Europe,…) et instaure à cette fin un modèle d'aménagement par projets (dit aussi urbanisme 'opérationnel') ne portant que sur certaines portions du territoire, désignées 'zones stratégiques'. Il n'est donc plus question ici d'un urbanisme à portée généralisante, couvrant l'ensemble du territoire, comme c'est le cas pour le PRD. A certains égards, le PDI est même en contradiction avec le PRD. Par exemple, alors que le PRD met l'accent sur le renforcement des noyaux commerçants existants, le PDI appuie, lui, la réalisation d'un grand centre commercial dans le Nord de la Région, forme commerciale dominée par les enseignes internationales et dont les effets de concurrence sur le commerce existant ne peuvent être négligés.

Ce texte a pour objet la mise en lumière des options essentielles, explicites ou implicites, du PDI, et en propose une critique. Cette critique ne porte pas, bien sûr, sur la pertinence d'un débat sur l'internationalisation de Bruxelles (Corijn et al. 2009), mais bien sur le modèle particulier de 'développement international' mis en avant dans le PDI. Nous nous appuyons pour ce faire sur un cadrage théorique des mutations récentes des politiques urbaines dans les pays capitalistes développés (section 1). Ce cadre nous permet ensuite de poser l'hypothèse que le PDI représente un avatar d'un urbanisme d'inspiration néolibérale, intégrant la promotion de processus de gentrification[3] et augurant d'un approfondissement des divisions sociales et spatiales de la ville (section 2).

L'essor des 'nouvelles politiques urbaines'

Les politiques urbaines ont été fortement marquées par les réformes des structures socio-économiques introduites à partir des années 1980. L'ouverture des marchés nationaux aux flux d'investissements, la déréglementation des activités financières et la privatisation d'entreprises préalablement sous le contrôle de l'Etat ont induit un puissant courant de financiarisation de l'économie, provoqué la rupture du compromis social d'après-guerre et considérablement réduit le champ d'action des structures collectives capables de faire obstacle aux logiques de marché (État-Providence, organisations syndicales, associations, coopératives,…) (Harvey 2005).

A l'échelle des territoires, la conséquence majeure de ces réformes néolibérales est une concentration accrue de la production de valeurs dans les grandes zones urbaines, processus qualifié de "métropolisation" (Veltz 1996). Sur le fond, la métropo-

[3] Par gentrification, on désigne le réinvestissement de quartiers populaires par ou pour des groupes sociaux favorisés; les modalités de la gentrification sont variables et incluent, notamment, la réhabilitation de quartiers anciens (p.ex. les Marolles, Dansaert,…), la réurbanisation de friches urbaines (p.ex. Tour et Taxis) ou d'anciens quartiers populaires (p.ex. dans le bas de Saint-Gilles, en bordure de la gare du Midi).

lisation traduit l'expression d'un intérêt renforcé de la part d'entreprises et d'investisseurs privés pour les économies d'agglomération propres aux territoires urbains, selon des logiques variables eu égard au type d'activité. Cet intérêt se traduit dans une variété de nouvelles demandes pour des territoires urbains organisés et équipés, à même de fournir aux firmes intéressées un maximum d'externalités positives. Il en va ainsi, par exemple, de points d'ancrage dans des réseaux de transport transnationaux (*hubs* aériens, gares TGV, plates-formes logistiques,…), d'infrastructures facilitant les interactions entre firmes d'un même secteur ou entre firmes et universités, d'équipements urbains et d'événements culturels répondant aux critères de qualité de vie de personnels qualifiés et très mobiles, ou encore de réserves foncières prêtes à accueillir des investissements immobiliers (Haila 1997). Ces nouvelles pressions sur les territoires métropolitains sont d'autant mieux reçues par les pouvoirs locaux que les nouvelles facilités de mobilité des capitaux mettent les villes et les régions en concurrence, et ce jusqu'au sein d'un même Etat. Le nouveau régime de régulation du capitalisme pousse ainsi les villes à 'se prendre en main', chacune individuellement et contre toutes les autres.

Les 'nouvelles politiques urbaines' représentent les réponses d'inspiration néolibérale apportées dans nombres de villes à ces pressions sur les territoires (Moulaert *et al.* 2003, Brenner & Théodore 2004). Elles marquent une rupture avec les modèles qui prédominèrent durant les décennies de forte croissance d'après-guerre. Les politiques urbaines opéraient alors essentiellement comme courroies de transmission de politiques élaborées à l'échelle nationale, et visaient avant tout à l'expansion des marchés locaux de consommation. L'accès à la propriété individuelle d'un logement neuf en banlieue pour les classes moyennes, couplé à des programmes de construction de logements publics et d'infrastructures autoroutières et de parking en étaient des axes structurants. Par contraste, les politiques urbaines actuelles sont d'abord préoccupées par l'attractivité des territoires vis-à-vis des flux de capitaux, de main-d'œuvre qualifiée et de consommateurs. Elles misent pour ce faire sur la réduction des coûts pour les entreprises, de manière à les inciter à investir sur le territoire de 'sa' ville plutôt qu'ailleurs. Les richesses produites, recettes fiscales et nouveaux emplois créés sont censés profiter en aval à l'ensemble du corps social. Dans les faits, cependant, ces politiques vont plutôt de pair avec un accroissement des inégalités, entre groupes sociaux (OCDE 2008) et entre territoires (Marcuse & van Kempen 2000, Moulaert *et al.* 2003, Berry-Chikhaoui *et al.* 2007).

Deux variantes principales de ces nouvelles politiques urbaines peuvent être singularisées, à savoir: d'une part, des stratégies mettant l'accent sur l'attraction d'entreprises (sièges de firmes transnationales, industries culturelles ou de haute technologie, p.ex.) et, d'autre part, des politiques misant sur l'attraction de nouveaux résidents, permanents (nouveaux habitants) ou temporaires (congressistes, touristes d'affaires ou de loisirs,…) (Rousseau 2008). Ces deux tactiques peuvent bien sûr être suivies de concert, ce qui semble d'ailleurs être la règle plutôt que l'exception[4]. Elles impliquent néanmoins des moyens partiellement spécifiques. S'il s'agit d'attirer les entreprises, l'accent sera mis, par exemple, sur la programmation d'infrastructures tels que des parcs technologiques. S'il s'agit d'attirer des nouveaux résidents, les programmes porteront davantage sur la requalification des espaces publics,

[4] Les nouveaux résidents ciblés composent aussi la main d'œuvre des entreprises recherchées.

l'animation des quartiers commerçants, la mise en valeur du patrimoine architectural, la mise en tourisme de sites urbains, l'organisation d'événements (festivals en tous genres, plages urbaines,…) ou encore d'autres interventions sur 'qualité de vie' en ville. L'instrumentalisation de l'art et de la culture à des fins de valorisation d'un territoire aux yeux de nouveaux résidents ou d'investisseurs potentiels est une dimension récurrente de ces programmes (Hoffman *et al.* 2003).

Dans leurs formes, enfin, les nouvelles politiques urbaines se distinguent par une approche empruntant largement au registre de la gestion d'entreprise, d'où leur dénomination de politiques urbaines 'entrepreneuriales' (Harvey 1989, OCDE 2007). La naturalisation du référentiel du *city marketing*, la multiplication de structures de partenariats publics-privés ou la transformation de postes de fonctionnaires publics en missions de *project managers* en sont quelques exemples (Genard 2009).

De la 'revitalisation' des quartiers au 'développement international'

L'adoption du PDI indique une transition significative du projet politique régional en matière de développement urbain à Bruxelles. En effet, le nouveau plan se démarque substantiellement du projet de ville défini dans le PRD, articulé autour du leitmotiv de la 'revitalisation' des quartiers centraux.

Revitalisation, mixité, gentrification

La notion de 'revitalisation urbaine' est imprégnée des valeurs portées par les luttes urbaines qui émergèrent à la fin des années 1960 à Bruxelles. Celles-ci contestèrent l'urbanisme fonctionnaliste alors dominant, porté par les valeurs anti-urbaines de la bourgeoisie contrôlant les gouvernements nationaux et dont le dessein était la transformation de la ville centrale en cité administrative (inter)nationale irriguée par la circulation automobile (Aron 1978). A l'opposé, les luttes urbaines défendaient un projet de réhabilitation de l'habitat urbain, dont le programme actuel de 'revitalisation' est l'héritier (Noël 1998). Ce dernier est appuyé sur différents dispositifs ciblant les quartiers centraux de la ville dont, notamment, les Contrats de Quartier[5], les primes à la rénovation (pour des propriétaires occupant des logements de plus de 30 ans d'âge) et les opérations de construction de logements 'moyens'[6] via des partenariats *ad hoc* entre un organisme public (la Société de Développement pour la Région de Bruxelles-Capitale – SDRB) et des compagnies immobilières privées. Ces dispositifs misent sur des effets d'entraînement des investissements publics auprès d'acteurs privés (propriétaires, promoteurs, commerçants,...) pour, notamment, la rénovation du bâti ou l'animation commerciale. On trouve un énoncé éclairant de cette stratégie dans les motivations présentées pour la construction de logements moyens dans le quartier jouxtant la gare du Midi : "*La construction des premiers logements moyens dans ce quartier revêt une très grande importance en terme 'd'allumette' au démarrage d'un processus de dynamisation d'un quartier important*

[5] Il s'agit de programmes territorialisés d'investissement dans la production de logements, la rénovation d'espaces publics et des actions sociales, étalés sur 4 ans.

[6] C'est-à-dire des logements privés à destination des classes moyennes, commercialisés à des prix inférieurs aux prix du marché grâce à un subventionnement public. Il ne s'agit donc ni de logements publics, ni de logements sociaux.

autour de la plus grande gare du pays. ... Malheureusement les conditions sociologiques actuelles du quartier et le prix encore élevé du foncier rendent difficile, voire impossible, la réalisation d'un projet de logement sans un subside qui ne peut provenir que du secteur public. Ce subside sera récupéré sur un long terme par une amélioration de l'assiette fiscale des habitants qui seront attirés par le quartier rénové ainsi que des entreprises commerciales et de services qui accompagnent en général ces nouvelles migrations" (Etat fédéral et Région de Bruxelles-Capitale, Accord de coopération Beliris, document de présentation de l'avenant n°8, février 2003)[7].

La fixation des classes moyennes en ville est couramment légitimée au titre d'un renforcement escompté de l'assise financière des pouvoirs publics et de la mixité sociale. Il n'est pas certain, pourtant, que l'installation de classes moyennes dans des quartiers populaires y fasse augmenter le degré de mélange des catégories sociales. A cet égard, une étude rigoureuse menée dans les quartiers centraux de Toronto, Montréal et Vancouver montre un effet exactement inverse, soit une baisse relative de la mixité sociale dans les quartiers devenus les plus attractifs pour les classes moyennes (Walks & Maaranen 2008). Plus généralement, il est peu vraisemblable que la seule réduction de la distance spatiale entre des groupes sociaux permettrait de réduire la distance sociale entre ceux-ci (Epstein & Kirszbaum 2003)[8].

Il apparaît plus clairement que les politiques de 'revitalisation' appuient *de facto* des processus de gentrification, nourris par ailleurs par des stratégies privées d'investissement résidentiel ou commercial. Les métamorphoses récentes ou en cours des Marolles, du quartier Dansaert / Saint-Géry, des alentours du Parvis de Saint-Gilles, du haut d'Ixelles, du quartier Saint-Jacques, du quartier Maritime, etc. en attestent à suffisance (Kesteloot & De Decker 1992, Van Criekingen 2002). Si ces dynamiques ont une face brillante très souvent mise en avant (p.ex. rénovation du bâti ancien, ouverture de nouveaux commerces), elles impliquent aussi un appauvrissement accru de certaines populations en place (du fait de l'accroissement de la part du loyer dans le budget des ménages, p.ex.) ou l'éviction de certains habitants hors des quartiers 'revitalisés' (Van Criekingen 2006), menant *in fine* à une accentuation de la polarisation sociale du territoire.

---

[7] Il faut rappeler ici que la métamorphose de ce quartier, entamée au début des années 1990, repose sur une succession de plans d'expropriations qui ont abouti à le vider de ses habitants, commerçants et artisans initiaux et à détruire une grande partie de son bâti (Gailly & Maron 2007).

[8] A cet égard, la situation bruxelloise est celle d'une ville fortement inégalitaire : les 20% des ménages les plus aisés résidant en Région de Bruxelles-Capitale détiennent environ 50% du revenu total tandis que, en bas de l'échelle sociale, un autre cinquième des ménages en détient moins de 5%. Cet écart s'est accru depuis les années 1980 (base du calcul : revenus nets imposables déclarés, source : SPF Economie, Direction générale Statistique et Information économique).

Le tournant imprimé par le PDI: promesses de développements immobiliers et nouvelle vague de gentrification

Les options présentées dans le Plan de Développement International correspondent plus directement au modèle des nouvelles politiques urbaines d'inspiration néolibérale décrit ci-dessus.

Le PDI, tout d'abord, n'est pas à proprement parler un plan. Il n'est en effet pas inclus dans la hiérarchie des plans d'aménagement d'application en Région de Bruxelles-Capitale[9] et n'a pas de statut légal en soi. Le PDI est plutôt un document d'intentions du gouvernement régional, qui n'a pas fait l'objet d'un débat public[10]. Il s'agit pourtant d'un document important car il sous-tend une série de réformes organisationnelles et réglementaires (dont la réforme en cours du Code Bruxellois de l'Aménagement du Territoire – COBAT) ainsi que l'affectation de budgets conséquents[11].

Le PDI a été conçu au départ d'un 'Schéma de base', document réalisé par la branche bruxelloise d'un cabinet de conseil financier (PriceWaterhouseCoopers) et arrivé bien malgré lui dans le débat public. Ce 'Schéma de base' consiste essentiellement en une étude de *benchmarking* pour laquelle ses auteurs se sont appuyés sur des entrevues avec une série d'interlocuteurs sélectionnés au titre d'un statut non défini de "*partenaires du développement de la ville*" (Schéma de base, p.5). Parmi ceux-ci, les opérateurs immobiliers (courtiers, consultants, développeurs, investisseurs) sont les mieux représentés (12 institutions sur les 45 sondées); viennent ensuite des fédérations patronales (bruxelloises, belge et européenne – 7 institutions sur 45), des organismes parapublics en charge du développement économique et commercial de la ville (7), des bureaux d'architectes (5) et des grandes institutions de spectacles (5) ou d'enseignement supérieur (5). Les organisations syndicales ou le tissu associatif n'y figurent pas, tout comme les 'simples' habitants ou usagers de la ville.

La méthode comme le contenu de ce document sont riches d'enseignements pour qui cherche à identifier la nature et la base sociale du projet urbain proposé. En particulier, ce 'Schéma de base' apparaît fortement articulé autour d'enjeux et d'inté-

---

[9] Cette hiérarchie comprend, à son sommet, le PRD, puis le PRAS (Plan Régional d'Affectation des Sols), les PCD (Plans Communaux de Développement) et les PPAS (Plans Particuliers d'Affectation des Sols).

[10] Le PDI a néanmoins fait l'objet de contestations, notamment matérialisées par la demande d'un moratoire sur ses réalisations jusqu'aux élections régionales de juin 2009 porté par Inter-Environnement Bruxelles (IEB), le Brusselse Raad voor het Leefmilieu (BRAL) et la Confédération des Syndicats Chrétiens (CSC/ACV).

[11] En particulier, 130 millions € ont été alloués au "Développement des Zones Stratégiques du PDI" dans l'accord de coopération entre la Région et l'Etat fédéral (Beliris, avenant n°10, période 2008-2010).

rêts immobiliers[12]. Sans doute faut-il donc situer le lancement du PDI en regard de la situation du marché immobilier bruxellois et du renouvellement des stratégies de profit sur ce marché. A cet égard, le marché des bureaux montre des signes évidents de suroffre, comptant près de 2 millions de m^2 inoccupés sur le territoire régional (taux de vacance générale: 18%), dont seul un peu plus d'un tiers est disponible sur le marché. Le solde (i.e. les bureaux vides hors marché)[13] a doublé entre 1994 et 2008 (i.e. de 600.000 à 1,2 millions de m^2) alors que le stock total de bureaux n'a progressé 'que' de 37% sur la même période (AATL et SDRB, 2009). Le renouvellement de bureaux existants devient donc un enjeu important, en particulier au centre-ville (Cité Administrative, quartier européen, p.ex.). Par ailleurs, tant la production de projets privés de logements destinés à de clientèles aisées (des cadres d'entreprises expatriés, p.ex.) que la demande solvable de jeunes ménages des classes moyennes désireuses de se fixer en ville s'accroissent depuis la fin des années 1990. Ces dynamiques poussent à la diversification des investissements privés vers, par exemple, des projets mixtes mêlant bureaux, commerces et logements, des équipements collectifs (stade, salle de spectacle, équipements culturels,…) ou le recyclage de surfaces de bureaux en logements haut de gamme. De manière générale, ces stratégies nécessitent la mise à disposition de nouvelles réserves foncières, la facilitation de l'obtention des permis ou l'ouverture de marchés d'infrastructures à réaliser en partenariat public-privé (musées, stades, écoles, prisons,…) (Aveline-Dubach 2008), autant d'options clairement mises en avant par le PDI.

La 'Feuille de route' du PDI, document rédigé au début 2008 par le gouvernement bruxellois, débute, comme le 'Schéma de base', par la référence à une menace censée peser sur la position de Bruxelles dans le concert des villes européennes : "*Aujourd'hui, la plupart des études comparant la position compétitive des villes d'Europe classent Bruxelles entre la 4ème et la 6ème position. Le maintien de cette situation n'est pas garanti*" (Feuille de route, p.1). Cette entrée en matière volontiers alarmiste est rituelle dans les plans stratégiques urbains d'inspiration néolibérale. Elle illustre une prétention à saisir les villes comme autant d'entités homogènes classables selon une appréciation (subjective) de leur '*business climate*' ou de leur 'qualité de vie' (Bennetot 2006). En insistant sur le positionnement *relatif* de chaque ville, ces classements entretiennent un climat d'anxiété par rapport à un risque de déclin qui, lui, n'est presque jamais étayé *en termes absolus*. Le décalage entre discours et réalité est particulièrement spectaculaire dans le cas Bruxellois. En effet, le rayonnement international de Bruxelles est d'abord assuré par la présence (en croissance) des institutions de l'Union européenne et ses fonctions connexes, activités dont la nature même écarte tout risque de délocalisation dans l'heure. Il s'appuie en outre sur les "réseaux de mondialisation par le bas" (Corijn *et al.* 2009, p.2)

---

[12] Il est aussi révélateur que le PDI ait été présenté en primeur lors d'un séminaire de professionnels du secteur immobilier (i.e. "Immobilier et urbanisme : les nouvelles stratégies de la Région, des communes et des promoteurs", Editions & Séminaires, Bruxelles, 11/09/2007). Il a également fait l'objet d'une plaquette de présentation distribuée lors d'un des plus importants salons européen de l'immobilier, i.e. le *Marché international des professionnels de l'immobilier* (MIPIM), Cannes, 11-14 mars 2008.

[13] Cette 'vacance cachée' est composée de bureaux en attente de leur occupant, en rénovation ou à rénover – voir AATL et SDRB (2009).

tissés par les populations de nationalité ou d'origine étrangères, installées à Bruxelles depuis plusieurs décennies parfois et dont les effectifs s'accroissent. L'apport de cette dimension essentielle de l'internationalisation de la ville est totalement ignoré dans le PDI.

Au-delà des aspects rhétoriques, le PDI porte une option urbanistique fondamentale, soit la mise à disposition de portions importantes du territoire régional à destination d'investisseurs privés appelés à y produire des développements immobiliers spéculatifs d'envergure. Concrètement, le PDI identifie "*dix zones stratégiques pour l'avenir de Bruxelles*" (Feuille de Route, p.6) dans lesquelles sont annoncés plusieurs grands projets, dont un centre de congrès (3.000 places), un hall d'exposition (15.000 m^2), une salle de concert (15.000 places), un stade au normes de la FIFA (dans le cadre d'une éventuelle candidature belgo-néerlandaise pour la coupe du monde de football de 2018) et un nouveau centre commercial (60.000 m^2)[14]. Des nouvelles surfaces de bureaux et des logements sont également annoncées sur la plupart de ces zones (figure 1). Sont donc concernés des sites de grande taille, non habités ou vidés de leurs habitants (cf. quartiers du Midi et Européen), dont le (re)développement ne peut se faire par la simple addition d'opérations individuelles de rénovation du bâti mais nécessite l'injonction d'un volume important de capital. Ensemble, ces dix zones représentent une superficie cumulée d'environ 7% du territoire régional, mais couvrent l'essentiel des dernières réserves foncières de la Région.

Il faut néanmoins relativiser la nouveauté de cette option de mobilisation des réserves foncières régionales. En effet, le PDI reprend des projets lancés en ordre dispersé et arrivés à ce jour à des degrés divers d'avancement, si bien qu'il paraît aussi relever d'une opération de communication sur des projets en cours. De plus, cette option n'est en rien originale dans le contexte européen mais traduit, à l'inverse, une tendance lourde au mimétisme entre les villes : nouveaux centres de congrès à Lille, Birmingham, Francfort, Lucerne,… ; nouveaux complexes multifonctions à Londres, Amsterdam, Copenhague, Hambourg, Marseille,… ; nouveaux musées à Newcastle, Bilbao, Valencia,… ; nouveaux stades à Amsterdam, Lille, Manchester, Munich, Cardiff,… . La répétition de projets semblables dans des villes proches accroît les risques économiques liés à la réalisation de chacun d'eux, ce qui, en retour, amplifie les pressions exercées par les investisseurs sur les pouvoirs publics pour la couverture de ces risques (Harvey 1989).

La nouveauté apportée par le PDI réside davantage dans la formalisation explicite des moyens de mise en œuvre de l'option d'ouverture des réserves foncières au développement immobilier, à savoir: (1) le recours au *city marketing*, (2) le lancement de nouveaux partenariats entre acteurs publics et privés et (3) la réforme de certaines structures de gouvernement.

En matière de *city marketing* ("*… à la fois un volet à part entière du PDI et l'axe qui traverse l'ensemble des thèmes du PDI*" – Feuille de route, p.3), le PDI annonce le lancement d'une campagne de communication autour d'une "*image de marque de*

[14] Cette surface commerciale a moins à voir avec le rayonnement international de Bruxelles qu'avec un souci de rentabilité du nouveau stade, suivant un modèle développé récemment à Amsterdam, Bruges, Gand, Genk, etc.

Bruxelles" appuyée sur "*la définition d'une identité pour Bruxelles*" (ibid., p.4)[15]. Cette approche correspond plus exactement à la démarche du *city branding*, soit l'application des codes de la publicité commerciale à l'image des villes[16]. Il se traduit classiquement par la création de slogans et de logos ('*Totally London*', '*I Amsterdam*', '*OnlyLyon*',…) appelant à une appropriation affinitaire et consumériste de la ville (Kavaratzis 2007). Classiquement, les campagnes de *city branding* s'adressent tant aux nouveaux visiteurs potentiels qu'aux habitants et usagers courants de la ville. Elles visent donc aussi à la fabrique d'un consentement en interne sur la stratégie poursuivie (Boudreau & Keil 2006). Le PDI ne paraît pas faire ici exception dès lors qu'y est souligné qu'un objectif primordial du "*city marketing … (est d')informer et (de) faire adhérer les Bruxellois au PDI, (d')expliquer les objectifs, l'intérêt pour les citoyens dans leur fonction d'habitant et/ou d'agent économiques*" (ibid., p.5). Le PDI infirme ici très clairement l'hypothèse formulée par Mercier & Moritz (2008) d'un enrichissement du champ des pratiques participatives en matière d'aménagement urbain à Bruxelles.

Deuxièmement, le PDI mise sur l'élaboration de nouveaux partenariats publics-privés (i.e. 'PPP') pour le financement des projets escomptés. Les PPP bénéficient d'ordinaire d'une aura de formule 'gagnant-gagnant' (ou '*win-win*') bien que les évaluations de leur coût à moyen et long termes pour la collectivité soient très rares. Il est indéniable, par contre, que les PPP offrent de nouvelles opportunités d'affaires aux investisseurs et qu'ils permettent l'incorporation d'intérêts privés au plus près de la définition des options d'aménagement urbain (Hamel 2007).

Tertio, le PDI va de pair avec la création d'une Agence de Développement Territorial (ADT), profilée comme "*l'outil opérationnel des plans stratégiques régionaux, chargée notamment de la gestion des grands projets que sont les équipements de destination prévus dans le PDI*" (Feuille de route, p. 18). L'ADT est une asbl placée sous l'autorité du gouvernement régional et chargée de missions stratégiques, soit nouvelles (le *city marketing*, p.ex.), soit transférées de l'administration régionale. Cette réorganisation cadre bien avec des évolutions récentes des structures de gestion urbaine relevées dans plusieurs villes européennes et caractérisées par la création d'organismes non électifs, placés sous le contrôle direct du pouvoir exécutif et chargés de la facilitation du réinvestissement de zones jugées stratégiques (Moulaert *et al.* 2003). Les exemples étrangers révèlent encore une tendance à la mise en place, sur ces bases nouvelles, de régimes urbanistiques d'exception dans les zones dites stratégiques. A cet égard, le PDI annonce "*la possibilité de mettre en place des procédures spéciales de délivrance de permis sur certaines zones stratégiques de niveau européen et international*" (ibid., p.17), tâche reprise dans la réforme en cours du Code Bruxellois de l'Aménagement du Territoire (COBAT)[17].

---

[15] Cette mission a été confiée à un consultant privé, CoManaging, dont le fondateur et gérant figure parmi les interlocuteurs interrogés pour la réalisation du Schéma de base du PDI. CoManaging travaille de concert avec une agence de publicité, Duval Guillaume, filiale d'un des plus grands groupes mondiaux du secteur (Publicis).

[16] de 'brand', 'marque' en anglais

[17] En bref, il s'agit de permettre, dans les zones stratégiques, la délivrance de permis d'urbanisme par l'exécutif régional, non plus par le pouvoir communal comme c'est actuellement la règle.

En définitive, le PDI apparaît articulé autour d'une option centrale de valorisation de portions importantes du territoire régional aux fins de développements immobiliers privés à caractère spéculatif. Il signale en ceci, à nos yeux, la montée en puissance à Bruxelles d'une politique urbaine misant sur la réalisation de projets immobiliers d'envergure afin de susciter des effets d'entraînement supposément garants d'une 'revitalisation urbaine'. En l'absence de leviers performants de régulation de ces effets d'entraînement, la gentrification constitue une dimension inhérente à ce type de stratégies. L'exemple de Bilbao, amplement cité en modèle[18], en offre une claire illustration. Certes, l'ouverture en 1997 d'une franchise de la Fondation Guggenheim dans un édifice à l'architecture voulue impressionnante et supporté par d'importants financements publics a amené une sensible augmentation de la fréquentation touristique de la ville (Plaza 2008). Pour autant, les ambitions connexes des autorités locales en termes d'attraction de sièges de firmes transnationales à Bilbao n'ont pas été rencontrées. De plus, le réinvestissement immobilier de l'ancienne zone portuaire (dont le musée Guggenheim est la vitrine) a contribué à une nette hausse des coûts du logement dans la ville centrale et, partant, à la gentrification de celle-ci (Vicario & Martinez Monje 2003).

La répétition, à Bruxelles, d'un scénario de diffusion d'effets de gentrification au départ de la mise en valeur de sites urbains par des grands projets immobiliers est, selon nous, à considérer très sérieusement. Trois des dix "*zones* stratégiques" du PDI correspondent à des portions de quartiers populaires centraux (i.e. Tour et Taxis, gare de l'Ouest, gare du Midi) dans lesquels la majorité des habitants sont locataires de bailleurs privés. Ces ménages sont donc très sensibles à l'évolution du montant des loyers privés, dont la régulation a un caractère très libéral à Bruxelles[19]. Pire, le refoulement des classes populaires hors des quartiers centraux parait même assumé en tant que tel dans le 'Schéma de base' du PDI. Ce document affirme en effet que "*la mixité sociale doit également être un des fils conducteurs du développement urbain à Bruxelles. Il s'agit d'assurer des flux sortants des zones d'interventions prioritaires pour éviter le confinement de la pauvreté dans des ghettos sociaux et d'assurer des flux entrants en stimulant l'installation des classes moyennes dans les zones d'interventions prioritaires*" (p.73). La violence d'une telle proposition traduit bien, selon nous, l'empreinte idéologique du néolibéralisme dès lors que la gentrification est ici présenté sans fard comme une solution, et non comme un problème, un 'dégât collatéral', ou, encore moins, comme une injustice sociale. Mais peut-être faut-il se limiter ici à ne relever que le caractère absurde de la prétention d'œuvrer à la mixité sociale tout en préconisant de vider les quartiers concernés de leurs habitants actuels.

---

[18] Le 'Schéma de base' du PDI ne fait pas exception (p.44)

[19] C'est-à-dire: très peu de logements sociaux, ineffectivité des règles de limitation des hausses de loyers entre deux baux et allocations loyers restreintes à des segments très étroits du parc.

Conclusion

Les débats actuels sur la ville tendent à être dominés par une série de thèmes qui prêtent assez aisément au consensus, dont la qualité des projets urbanistiques, l'efficacité des structures de gestion urbaine ou la durabilité des aménagements. Si ces questions ont leur pertinence propre, les débats centrés sur elles ne permettent pas d'interroger la substance des modèles de développement urbain proposés, et n'offrent que peu de clefs de lecture des rapports de domination et de résistance dont l'issue déterminent le sens des évolutions urbaines. Ce texte est une tentative, certes partielle, de recentrer le débat sur la nature des modèles contemporains de développement urbain, et ce au départ d'un objet particulier, le Plan de Développement International de Bruxelles.

L'adoption récente du PDI est à replacer dans l'histoire récente des politiques urbaines à Bruxelles. Elle signale la formalisation d'une stratégie misant sur la valorisation des réserves foncières régionales par des projets immobiliers spéculatifs censés fonctionner comme nouveaux leviers de la 'revitalisation' de la ville. Selon nous, le PDI bruxellois s'inscrit en cela dans une tendance lourde à la généralisation de politiques urbaines d'inspiration néolibérale centrées sur l'encouragement du réinvestissement des villes centrales, et ce au risque d'une marginalisation ou de l'éviction de populations en place. Plusieurs auteurs notent en ce sens la généralisation de *politiques de gentrification* dans une variété de contextes urbains (p.ex. Slater 2004 à Toronto, Badyina & Golubchikov 2005 à Moscou, Uitermark *et al.* 2007 à Rotterdam, Harris 2008 à Londres et Bombay, Loopmans 2008 à Anvers, Rousseau 2008 à Roubaix et Sheffield).

Enfin, sans que ceci ne soit non plus spécifique au cas bruxellois, le PDI révèle encore la difficulté des autorités urbaines à proposer un modèle de développement urbain qui ne soit pas le décalque des solutions 'clés sur porte' apportées par le monde de l'entreprise – consultants, promoteurs immobiliers, industriels du spectacle, agences de communication,… Le PDI est un concentré de telles 'solutions', répliquées de ville en ville au titre de 'bonnes pratiques'. Il ne dit mot, par contre, sur les régulations nécessaires à la rencontre effective de l'ambition affichée d'un développement "… *au profit de l'ensemble de la population*" (Feuille de route, p. 1). En l'absence de telles régulations, la mise en œuvre du PDI augure d'un approfondissement des divisions sociales de l'espace urbain, d'une accentuation des difficultés d'accès au logement pour les classes populaires et d'un recul de la démocratie locale.

Références

AATL – Région de Bruxelles-Capitale et SDRB (2008) *Observatoire des bureaux – Vacance 2007*, n°21, Bruxelles.

ARON J. (1978) *Le tournant de l'urbanisme bruxellois. 1958-1978*, Bruxelles, Fondation Jacquemotte.

AVELINE-DUBACH N. (2008) *Immobilier - L'Asie, la bulle et la mondialisation*, Paris, CNRS Editions.

BADYINA, A. and GOLUBCHIKOV, O. (2005) "Gentrification in central Moscow: a market process or a deliberate policy? Money, power and people in housing regeneration in Ostozhenka", *Geografiska Annaler B*, 87, pp. 113–129.

BENNETOT A. (2006) "Métropoles idéales pour cadres internationaux. Classement international et réalités sociales", *Les Annales de la recherche urbaine*, 101, 109-118.

BERRY-CHIKHAOUI I., DEBOULET A., ROULLEAU-BERGER L. (dir.) (2007) *Villes internationales. Entre tensions et réactions des habitants*, Paris, La Découverte.

BOUDREAU J.-A., KEIL R. (2006) "La réconciliation de la démocratie locale et de la compétitivité internationale dans le discours réformiste à Toronto : Essai d'interprétation sur le néolibéralisme normalisé", *Politique et Sociétés*, 25, 1, 83-98.

BRENNER N., THÉODORE N. (eds.) (2004) *Spaces of Neoliberalism: Urban Restructuring in North America and Western Europe*, Oxford, Blackwell.

CALAY V. (2009) "Ville-quartier ou ville-monde", *Les Cahiers de La Cambre Architecture*, 8, 256-278.

CORIJN E., VANDERMOTTEN C., DECROLY J.-M., SWYNGEDOUW E. (2009) "États généraux de Bruxelles. Bruxelles, ville internationale", *Brussels Studies*, Note de synthèse n°13.

DEBRUYNE P., OOSTERLYNCK S., Block T. (2008) "Sociale innovatie als basis voor Stadsontwikkeling? Grootschalige stadsprojecten versus sociale stadsvernieuwing in Gent", *Ruimte & Planning*, 3, 18-33.

EPSTEIN R., KIRSZBAUM T. (2003) L'enjeu de la mixité sociale dans les politiques urbaines, *Regards sur l'actualité*, 292, juin-juillet, La Documentation Française.

GAILLY V., MARON A. (2007) *Mutation du quartier du Midi à Bruxelles : fruit d'une alliance entre pouvoirs publics et promoteurs immobiliers, contre les populations ?*, Mémoire de fin d'études, Faculté Ouverte de Politique Economique et Sociale, Université Catholique de Louvain.

GENARD J.-L. (2009) "Réflexions sur la gouvernance de la Région de Bruxelles-Capitale" in *Bruxelles (dans) 20 ans*, Bruxelles, Agence de Développement Territorial, 163-183.

HAILA A. (1997) "The neglected builder of global cities", in Källtorp O. (Ed.) *Power Struggle in the City*, Aldershot : Ashgate, 51-64.

HAMEL P. J. (2007) *Les partenariats public-privé (PPP) et les municipalités : au-delà des principes, un bref survol des pratiques*, Montréal, INRS-Urbanisation, Culture et Société (rapport accessible en ligne: http://www.ucs.inrs.ca/pdf/PPPMun.pdf).

HARRIS A. (2008) "From London to Mumbai and Back Again: Gentrification and Public Policy in Comparative Perspective", *Urban Studies*, 45, 12, 2407-2428.

HARVEY D. (1989) "From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism", *Geografiska Annaler B.*, 71, 3-17.

HARVEY D. (2005) *A brief history of neoliberalism*, Oxford, Oxford University Press.

HOFFMAN L.M., FAINSTEIN S.S., JUDD D.R. (2003) *Cities and Visitors: Regulating People, Markets, and City Space*, Blackwell, Oxford.

KAVARATZIS M. (2007) "City Marketing: the past, the present and some unresolved issues", *Geography Compass*, 1, 3, 695–712.

KESTELOOT C., De DECKER P. (1992) "Territoria en migraties als geografische factoren van racisme", in DESLE E., MARTENS A. (eds.) *Gezichten van het hedendaags racisme*, Bruxelles: VUB-Press, 69-108.

KESTELOOT C., LOOPMANS M. (2009) "États généraux de Bruxelles. Inégalités sociales", *Brussels Studies*, Note de synthèse n°15.

LOOPMANS M. (2008) "Relevance, Gentrification and the Development of a New Hegemony on Urban Policies in Antwerp", Belgium, *Urban Studies*, 45, 12, 2499-2519.

MARCUSE P., VAN KEMPEN R. (eds.) (2000) Globalizing cities: a new spatial order?, Oxford, Blackwell.

MOULAERT F., RODRIGUEZ A., SWYNGEDOUW E. (eds.) (2003) *The Globalized City. Economic Restructing and Social Polarization in European Cities*, Oxford, Oxford University Press.

NOËL F. (1998) *La ville rapiécée. Les stratégies de la réhabilitation à Bruxelles*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles.

OCDE (2007) Villes et compétitivité. Un nouveau paradigme entrepreneurial, OECD Territorial Reviews, Paris, OECD publications.

OCDE (2008) Croissance et inégalités. Distribution des revenus et pauvreté dans les pays de l'OCDE, Paris, OECD publications.

PLAZA B. (2008) On Some Challenges and Conditions for the Guggenheim Museum Bilbao to be an Effective Economic Re-activator, *International Journal of Urban and Regional Research*, 32, 2, 506-517.

PRICEWATERHOUSECOOPERS (2007) *Plan de Développement International de Bruxelles - Schéma de base*, Rapport final au Ministre-Président de la Région de Bruxelles-Capitale.

ROUSSEAU M. (2008) " 'Bringing politics back in' : la gentrification comme politique de développement urbain ?", *Espaces et Sociétés*, 132/133, 75-90.

SLATER T. (2004) "Municipally managed gentrification in South Parkdale, Toronto", *The Canadian Geographer*, 48, 3, 303-325.

SMITH (2002) "New urbanism, new globalism: gentrification as global urban strategy", *Antipode*, 34, 3, 427-450.

UITERMARK J., DUYVENDAK J. W. and KLEINHANS R. (2007) Gentrification as a governmental strategy: social control and social cohesion in Hoogvliet, Rotterdam, *Environment and Planning A*, 39, 1125-1141.

VAN CRIEKINGEN M. (2002) "Les impacts sociaux de la rénovation urbaine à Bruxelles : analyse des migrations intra-urbaines", *Belgeo*, 4, 355-376.

VAN CRIEKINGEN M. (2006) "Que deviennent les quartiers centraux à Bruxelles ? Des migrations sélectives au départ des quartiers bruxellois en voie de gentrification", *Brussels Studies*, 1, 1-20.

VELTZ P. (1996) *Mondialisation, Villes et Territoires*, Paris, La Découverte.

VICARIO L., MARTINEZ MONJE P. (2003) Another 'Guggenheim effect'? The gentrification of a potentially gentrifiable neighbourhood in Bilbao, *Urban Studies*, 40, 12, 2383-2400.

WALKS R.A., MAARANEN R. (2008) "Gentrification, social mix, and social polarization: Testing the linkages in large Canadian cities", *Urban Geography*, 29, 4, 293–326.

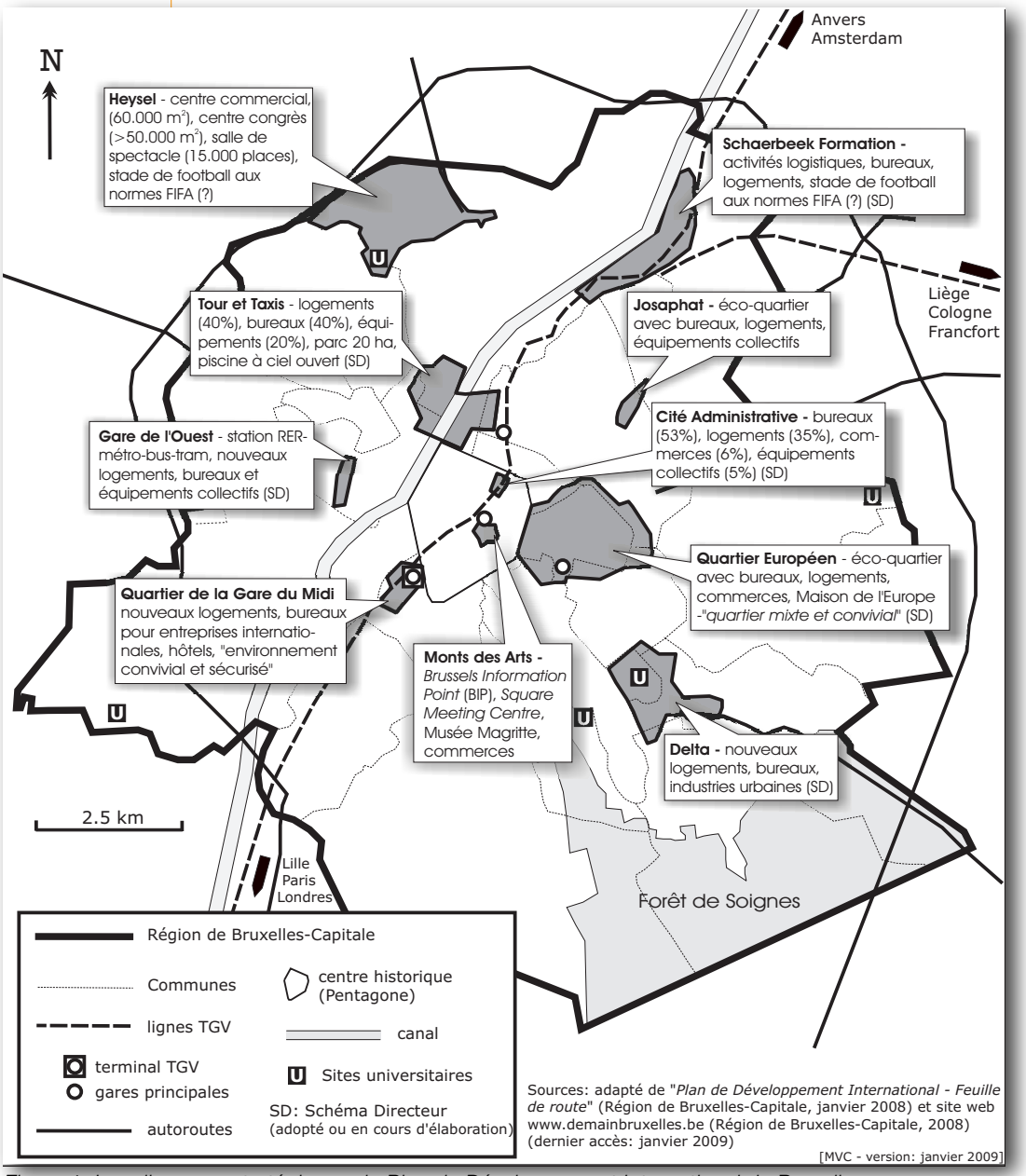

Figure 1. Les dix zones stratégiques du Plan de Développement International de Bruxelles
Note: dans la Déclaration de Politique Générale prononcée à la rentrée 2008, le quartier du gare du Midi ne figurait plus dans la liste des zones stratégiques du PDI et était remplacé par la "zone-levier RTBF/VRT". Le quartier de la gare du Midi figure par contre dans le Schéma de Base, la Feuille de Route et apparaît toujours sur le site internet officiel dédié au PDI (voir www.demainbruxelles.be).