Brussels Studies

La revue scientifique pour les recherches sur Bruxelles
/ Het wetenschappelijk tijdschrift voor onderzoek over
Brussel / The Journal of Research on Brussels
Collection générale | 2021

Le paysage dans l'action publique bruxelloise : une catégorie en évolution

Het landschap in het Brusselse overheidsoptreden: een categorie in ontwikkeling
Landscape: an evolving category of public action in Brussels

Sophie Hubaut

Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/brussels/5439>

DOI : 10.4000/brussels.5439

ISSN : 2031-0293

Éditeur

Université Saint-Louis Bruxelles

Référence électronique

Sophie Hubaut, « Le paysage dans l'action publique bruxelloise : une catégorie en évolution », *Brussels Studies* [En ligne], Collection générale, n° 155, mis en ligne le 18 avril 2021, consulté le 06 décembre 2021. URL : <http://journals.openedition.org/brussels/5439> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/brussels.5439>

Ce document a été généré automatiquement le 6 décembre 2021.

Licence CC BY

Le paysage dans l'action publique bruxelloise : une catégorie en évolution

Het landschap in het Brusselse overheidsoptreden: een categorie in ontwikkeling
Landscape: an evolving category of public action in Brussels

Sophie Hubaut

NOTE DE L'AUTEUR

L'article est issu d'une recherche de doctorat dans le cadre d'un mandat Aspirant FRS-FNRS.

- 1 Les références au paysage se font de plus en plus nombreuses ces dernières années dans l'action publique de la Région de Bruxelles-Capitale. À titre d'exemples, citons l'organisation des Brussels Urban Landscape Biennals depuis 2016, l'étude *Metropolitan Landscapes* menée à l'initiative des administrations et des *Bouwmeesters* flamands et bruxellois (2016), l'exposition du CIVA consacrée aux *Designed Landscapes* (2018) ou encore l'élaboration, sous la direction de perspective.brussels, du Beeldkwaliteitsplan ou Plan de qualité paysagère et urbanistique pour la zone Canal [2019]. Le Plan Régional de Développement Durable (PRDD) adopté en 2018, qui définit les priorités et objectifs de la Région de Bruxelles-Capitale en matière de développement économique, social, de mobilité, ainsi que d'environnement et d'aménagement spatial, accorde également de l'importance au paysage en tant que défi « évident et urgent » face à la densification urbaine [PRDD, 2018 : 92].
- 2 Si les références au paysage montent en puissance dans l'action publique régionale bruxelloise, le sens du terme y reste relativement flou, ne se référant pas à une définition commune préétablie. Au-delà du cas bruxellois, la diversité sémantique associée au terme « paysage » a été abondamment traitée dans le débat scientifique

[Olwig, 1996 ; Donadieu et Périgord, 2012 ; Antrop, 2013 ; Paquot, 2016 ; Franceschi-Zaharia, 2019]. Dans la culture occidentale, le terme peut en effet désigner une représentation picturale ou un point de vue sur une étendue de territoire – c'est le sens initial et relativement courant du terme en français – voire l'expérience esthétique qui résulte de l'observation et du parcours de ce territoire [Genard, 2006]. Le terme peut aussi se rapporter, par extension, au territoire lui-même et à ses dimensions plus matérielles, ses caractéristiques physiques et écologiques, ainsi qu'à l'organisation politique et sociale ayant donné lieu à ces caractéristiques [Besse, 2009]. De façon plus métaphorique, le mot exprime également l'idée d'un « tout », d'un ensemble ou d'un décor, au même titre que la notion d'environnement (*paysage politique, paysage médiatique...*). Chacune de ces acceptations du paysage ne permet cependant pas, en soi, de comprendre son usage au sein de l'action publique bruxelloise et il apparaît dès lors pertinent d'interroger sa signification dans ce contexte.

- 3 Le paysage signifie-t-il toujours la même chose depuis que Bruxelles est devenue Région ? À quoi est-il associé au fil du temps ? L'article entend montrer que le paysage peut être considéré comme une catégorie de l'action publique bruxelloise construite socialement et politiquement au fil du temps [Berger et Luckmann, 1996 ; Candau et Le Floch, 2002], et qu'il constitue en ce sens un bon indicateur de son évolution. L'hypothèse qui sous-tend cette perspective est que l'étude de l'évolution du paysage laisse apparaître en filigrane l'évolution des principaux enjeux de l'action publique et de ses référentiels dominants [Muller, 2015], c'est-à-dire les représentations du monde qui structurent l'action publique.
- 4 Pour s'en saisir, l'article s'appuie sur une analyse des Plans Régionaux de Développement bruxellois (PRD) élaborés dès la première législature régionale et reconduits ou modifiés à chaque nouveau gouvernement, entre 1995 et 2018¹ [Périlleux, 2009 ; Levy, 2013]. Suivant le Code Bruxellois de l'Aménagement du Territoire (CoBAT), les PRD définissent les orientations stratégiques de la politique régionale et chapeautent la hiérarchie des plans. Ils proposent une vision du développement territorial à court, moyen et long terme, et établissent ainsi le cadre de l'action publique régionale [Levy, 2015]. Dès lors, même si leur analyse critique ne peut présager de leur mise en œuvre concrète et de leur traduction effective dans des instruments inférieurs², les PRD constituent des témoins à la fois des engagements gouvernementaux et des discours dominants relatifs à l'aménagement de la Région.
- 5 L'analyse de ces plans s'est faite à la fois via une analyse qualitative de leur contenu – constitué de textes et de cartes – et une analyse quantitative de leur discours³. Toutes deux ont livré des résultats similaires et ont permis de dégager les thématiques principales auxquelles est associé le paysage, les différentes formes du paysage qui y sont valorisées et les éléments de discours qui les soutiennent. Grâce à la répartition des plans sur une période de près de 25 ans, leur analyse a permis de dégager à la fois des évolutions marquantes du paysage durant cette période, mais aussi certains contenus plus stables.

1. Une constante dans le temps : le paysage vecteur d'attractivité urbaine

- 6 Dans les PRD, le paysage est toujours associé à des arguments démographiques : il doit permettre de retenir la population bruxelloise ou d'attirer des habitant·es en ville. En

effet, sur base d'un état des lieux socio-démographique préalable et des explications qui en sont tirées, chaque PRD vise à améliorer l'attractivité régionale dans le but de stabiliser la population bruxelloise, de l'accroître ou d'en favoriser la mixité et d'ainsi assurer à la Région sa survie financière⁴. Le paysage n'échappe pas à cette perspective : dans chaque plan, il est convoqué comme un vecteur d'attractivité urbaine, soit en tant qu'image de la ville, soit en tant que *cadre de vie*, une notion qui englobe à la fois un sens esthétique formel et un sens plus social et environnemental [Luginbühl, 2001].

- 7 Le PRD adopté en 1995 par le premier gouvernement bruxellois reflète le contexte d'un exode urbain qui perdure depuis les années 1970 [Vandermotten, 2014] (figure 1). Il ambitionne d'endiguer les départs vers la périphérie par le biais d'une « grande politique de protection du patrimoine, du cadre de vie, des paysages et de l'embellissement de la ville » [PRD, 1995a : 79]. L'argument défendu est que la qualité du paysage urbain, c'est-à-dire des éléments qui « contribuent à la beauté de la ville » [PRD, 1995b : 11] et en particulier le patrimoine, joue un rôle essentiel dans la qualité du *cadre de vie* et, par conséquent, en faveur de l'attractivité résidentielle de la ville-Région.

Figure 1. Courbe de population sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale entre 1970 et 2018 et dates clés de parution des PRD.

Sources : Mouvements de population, 1970-89 : Statbel ; 1989-2018 : IBSA.

- 8 Au tournant des années 2000, alors que la courbe de population se stabilise et amorce une courbe ascendante, le profil socio-économique des habitant·es se détériore, ce qui a pour effet, suivant le deuxième PRD (2002), d'augmenter les dépenses publiques et de diminuer les recettes fiscales [PRD, 2002a]. C'est pour cela que le nouveau plan poursuit les objectifs du précédent en termes d'attractivité et vise un *retour en ville* des populations plus aisées. Constatant que ce groupe-cible est attiré par la nature et le calme de la périphérie, il fixe comme défis le *développement durable* de la Région et l'amélioration de son *cadre de vie* [PRD, 2002b]. Sur le plan du paysage, ces défis se traduisent dans deux politiques sectorielles : d'une part la rénovation, l'aménagement et l'embellissement de l'espace public au travers d'une « politique ambitieuse des espaces publics » [PRD, 2002c : 13] et d'autre part le renforcement du caractère vert de la Région par le *Maillage vert et bleu*, c'est-à-dire la connexion des espaces verts par des liaisons – promenades, allées plantées, etc. – et la reconnexion et mise à ciel ouvert des

cours d'eau afin d'améliorer leurs fonctions récréatives, écologiques, hydrologiques et paysagères.

- 9 Après l'adoption du second PRD, la tendance démographique s'infléchit. En 2009, lorsque le nouveau gouvernement régional annonce son intention de modification du PRD, les projections du Bureau du Plan prévoient une augmentation de 170 000 habitant·es à l'horizon 2020 : la Région va connaître un véritable « boom démographique » [GRBC, 2009]⁵. L'un des principaux défis de la Région est donc d'absorber cette augmentation soudaine de population au sein de ses frontières. Pour ce faire, elle ambitionne de densifier la ville, c'est-à-dire de construire entre autres plus de logements et d'équipements sans empiéter sur les espaces non bâtis afin de conserver un cadre de vie de qualité et une image attractive. Dans le plan qui suit, le PRDD, le paysage est associé à ces deux facettes de la problématique de densification urbaine :

- D'un côté, il est vu comme une contrepartie à la densification urbaine. Le plan constate l'impact négatif de la densification sur la superficie et la fréquentation des espaces verts, sur la biodiversité urbaine, les ressources environnementales, la qualité du cadre de vie et donc sur l'attractivité résidentielle et la mixité sociale qui en découlent. Compte tenu de ces effets jugés problématiques, le PRDD propose de développer « une politique paysagère active qui vise le maintien et le renforcement des grands espaces ouverts », non bâtis et majoritairement verts, dans Bruxelles et en périphérie [PRDD, 2016 : 69 ; PRDD, 2018 : 91-92].
- De l'autre, le paysage est envisagé comme un moyen de dessiner la ville dense. L'implantation de nouvelles tours, forme architecturale qui découle de la densification urbaine soutenue par le PRDD, doit suivre une *logique paysagère* c'est-à-dire suivre les lignes de crêtes et fonds de vallée pour respecter et accentuer la topographie bruxelloise, s'inscrire en bordure d'espace ouvert pour renforcer la structure urbaine, ou encore faire office de point de repère visuel dans la ville et, réciproquement, de point d'observation sur les panoramas régionaux. Ces principes doivent permettre, suivant le PRDD, d'évoluer vers « une nouvelle perception du paysage urbain » [PRDD, 2013 : 34 ; PRDD, 2016 : 39], en référence aux *skylines* des métropoles internationales dont les tours et l'image qu'elles renvoient sont considérées comme vectrices d'attractivité urbaine.

2. L'évolution du paysage au fil des référentiels dominants de l'action publique bruxelloise

- 10 Durant ces trente dernières années, le paysage est donc d'abord et avant tout lié au référentiel d'attractivité. Mais à ses côtés, se greffent également d'autres référentiels qui colorent le contenu donné au paysage. L'analyse du discours montre l'importance donnée dans un premier temps au patrimoine bâti et l'intérêt donné ensuite aux composantes *vertes* et *bleues* de la ville (figure 2). Elle témoigne également du changement d'échelle à laquelle le paysage est traité au fil du temps. Ces évolutions sont liées à un glissement des référentiels dominants de l'action publique bruxelloise le plus souvent associés au paysage : le référentiel patrimonial qui prévaut en 1995 est progressivement supplanté par le développement durable à partir de 2002, et par le processus de métropolisation dès 2013.

Figure 2. Nuages de mots des composantes du paysage et de leurs caractéristiques

Ces termes sont issus de l'analyse lexicométrique et représentés proportionnellement à leur probabilité de cooccurrence.

2.1. Le patrimoine bâti et ses espaces publics dans le premier PRD

- 11 En 1995, le paysage est principalement assimilé à l'environnement bâti ou minéral. Il se compose d'édifices, d'ensembles architecturaux (figure 2), mais aussi d'espaces publics majeurs et des perspectives que ceux-ci dessinent : les principales chaussées historiques du centre-ville, les grands tracés de Victor Besme, les entrées de ville ou encore les rives du canal. Comme le suggèrent les adjectifs utilisés (*majeur, central, grand, important, etc.*), ces composantes ont un caractère remarquable.
- 12 Ce contenu révèle la prédominance d'une attention au patrimoine dans l'action publique urbaine d'alors, en réaction aux délabrements et aux destructions des tissus anciens qu'a connus Bruxelles avant la régionalisation, que l'on appelle communément « bruxellisation ». Cette attention fait écho aux revendications du mouvement pour la Reconstruction de la ville européenne, qui se sont diffusées par le biais d'une génération de jeunes activistes s'opposant à la bruxellisation durant les années 1970 et qui ont entretemps accédé à la commande publique ou à des fonctions dans les administrations [Levy, 2015 ; Doucet, 2017]. D'autre part, mettre l'accent sur le patrimoine, les espaces publics et les entrées de ville, c'est aussi une manière pour la Région et pour Charles Picqué, son premier ministre-président, d'affirmer la légitimité, l'identité et l'image de la toute jeune ville-Région [Demeter, 2009]. C'est ainsi que le PRD défend une politique d'embellissement du cadre de vie forgée sur le respect de la typologie architecturale, sur la lisibilité des espaces publics et fronts bâtis et sur la recomposition du tissu urbain.

Figure 3. Principales composantes du paysage en 1995

Source : Extraits de la carte "Cadre de vie" du premier PRD

2.2. Un paysage de plus en plus naturel

- 13 Au fil des plans, le paysage adopte une connotation plus naturelle. Le concept de *Maillage vert et bleu* qui apparaît dans le PRD de 2002 en est un signe, de même que les références à l'environnement naturel, aux cours d'eaux, à l'écologie, aux écosystèmes, ou à la biodiversité dans le PRDD (figure 2). De plus, la nature associée au paysage est de moins en moins anthropisée, les parcs et les espaces verts architecturés laissant place aux *espaces ouverts, réseaux et corridors écologiques* ou *réserves naturelles*. Conjointement, l'émergence des notions de *maillage*, d'*armature* ou d'*infrastructure* dans les plans suggère la transition d'une ville segmentée en zones – tels que les périmètres de protection du patrimoine ou les zones d'espaces verts – vers une ville structurée par des réseaux : réseaux paysagers, réseaux de mobilité, réseaux économiques, etc.
- 14 Cette assimilation progressive du paysage à la nature va de pair avec l'apparition et l'évolution du développement durable dans l'action publique bruxelloise. En effet, pour le second PRD, le *Maillage vert* joue « un rôle majeur pour la ville durable » [PRD, 2002c : 119] dans la mesure où il répond à un déséquilibre spatial des espaces verts, situés majoritairement en seconde couronne. En connectant les espaces verts entre eux et en améliorant leur accès, le maillage doit permettre d'augmenter la qualité du cadre de vie et par conséquent limiter l'exode et l'étalement urbain. En ce sens, la ville durable est initialement définie comme une ville compacte.
- 15 Durant les années 2000, le référentiel de durabilité va largement se développer à l'échelle internationale, notamment par l'intermédiaire de réseaux d'échanges entre villes et par la signature d'accords internationaux relatifs à l'environnement [Emelianoff, 2007]. À Bruxelles, le parti écologiste au gouvernement entre 2004 et 2013 va contribuer à sa montée en puissance et à la multiplication des instruments d'aménagement dits « durables » [Bilande *et al.*, 2016] parmi lesquels le nouveau PRD également adjoint de ce qualificatif (PRDD). La durabilité devient ainsi centrale dans ce nouveau plan, en raison, y est-il mentionné, des défis mondiaux tels que le réchauffement climatique et la production des gaz à effet de serre. Compte tenu de ces enjeux, la métropole durable doit non seulement être compacte, mais doit aussi, toujours suivant le PRDD, préserver ses ressources naturelles et particulièrement l'eau. C'est sur base de ce diagnostic que le PRDD en réfère au paysage non bâti.
- 16 Il l'associe en effet premièrement à la géomorphologie urbaine et aux cours d'eau, à la topographie, aux vallées, aux affluents de la Senne et aux paysages humides. Plus

précisément, le PRDD propose de visibiliser l'eau dans la ville lorsqu'elle ne l'est pas et de l'instaurer comme marqueur d'identité urbaine. Pour éviter les problèmes d'inondations, de pollution des eaux ou de perte de biodiversité, le PRDD insiste aussi sur l'importance « de revoir le rapport à la morphologie naturelle de la ville » [PRDD, 2018 : 4] c'est-à-dire de tenir compte des caractéristiques physiques du territoire : du relief, des vallées, des bassins versants ou du ruissellement de l'eau lors de la planification urbaine, à l'inverse, est-il inscrit, de la planification par zonage qui ne tiendrait pas compte de ces données naturelles.

- 17 Deuxièmement et plus globalement, le PRDD associe le paysage à une structure naturelle sous-jacente et préexistante à l'aménagement urbain, formée des maillages, des espaces ouverts et des axes linéaires des vallées bruxelloises. Le PRDD propose que cette armature territoriale *naturelle et paysagère* serve de guide au développement urbain. Pour en assurer le rôle structurant, il recourt au récit de l'inversion [Cogato Lanza, 2005 ; Lestranger, 2016] : il ne s'agit plus de voir, à la manière de « la planification traditionnelle », les espaces non bâtis comme résiduels ou en attente d'urbanisation [PRDD, 2013 : 104 ; 2016 : 71 ; 2018 : 92], mais comme des espaces qui participent pleinement à la ville et à son développement en lui fournissant toute une série de services sociaux, sanitaires, écologiques, nourriciers, etc.

Figure 4. Composantes « naturelles » du paysage valorisées dans le 2^e PRD et le PRDD

Source : Extraits des cartes des PRD(D)

2.3. L'adoption d'un nouveau point de vue

- 18 Enfin, l'analyse des PRD permet de mettre en évidence un changement d'échelle progressif du regard porté sur la ville et son paysage au fil des plans, passant de l'échelle urbaine à l'échelle métropolitaine. L'analyse montre en effet que le paysage se réfère d'abord majoritairement au quartier, à la ville et à l'urbain (en 1995 et 2002), puis à la Région (en 2013 et 2016), et enfin à la métropole⁶ (en 2018) (figure 5), traduisant un élargissement de l'échelle territoriale à laquelle Bruxelles-Capitale développe ses ambitions, tout en restant limitée par ses frontières et donc ses compétences régionales.

Figure 5. Fréquence des cooccurrences relatives aux échelles du paysage en rapport au nombre d'occurrences paysag* dans chaque plan⁷

- 19 Dans les deux premiers PRD, le paysage est généralement décrit et perçu à hauteur d'yeux depuis l'espace public. Ces plans préconisent ainsi d'aménager des fronts bâtis, perspectives et espaces publics esthétiques en portant une attention particulière aux détails : mobilier urbain, signalisation, plantations, éclairage, revêtement de sol ou encore intégration d'œuvres d'art, conformément aux recommandations du *Manuel des espaces publics* [Demanet et Majot, 1995]. Le PRDD décrit en revanche des paysages à une tout autre échelle, depuis un point de vue surplombant et plus distant. Il reconnaît aux bâtiments élevés la capacité d'offrir une nouvelle perception du paysage : depuis leurs hauteurs, les *perspectives* deviennent de vastes *panoramas*, tandis que les tours dessinent un *skyline* qui génère des « perspectives métropolitaines » [PRDD, 2013 : 35]. Les images médiatiques des *skylines* ainsi que les vues aériennes, outil d'analyse du paysage hérité de la géographie et de l'écologie du paysage [Antrop, 2013] et popularisé par les images satellites, nourrissent l'esthétique paysagère métropolitaine qui prend le pas sur l'expérience sensible du paysage urbain et l'échelle du détail [Genard, 2006 ; Vanhaelen et Le Maire, 2017]. C'est ce changement de point de vue dont témoignent également les couvertures des synthèses des PRD de 1995 [Région de Bruxelles-Capitale, 1996] – représentant les pavés bruxellois – et 2016 [Perspective.brussels, 2016] – représentant une vue à vol d'oiseau sur Bruxelles – (figures 6 et 7).

Figure 6. Couverture de la synthèse du 1er PRD destinée au grand public (1996)

Crédit : Région de Bruxelles-Capitale

Figure 7. Couverture de la synthèse du 2e projet de PRDD destinée au grand public (2016)

Crédit : Région de Bruxelles-Capitale – perspective.brussels

- 20 Les composantes du paysage changent elles aussi d'échelle. À partir de 2002, les espaces verts isolés sont reliés par le *Maillage vert* qui implique une planification globale sur

tout le territoire bruxellois. Dans le PRDD, les plus grands d'entre eux comme le bois de la Cambre ou le plateau du Heysel sont inclus aux *Metropolitan Landscapes* [Mabilde et al., 2016], qui débordent des limites régionales. De la même manière, les espaces dits *structurants*, c'est-à-dire les espaces publics qui structurent la ville et son paysage, prennent une ampleur de plus en plus grande au fil du temps (figure 8). Ils concernent d'abord quelques voiries historiques, concentrées en cœur de ville en 1995, et débordent ensuite des limites régionales sous la forme d'*espaces ouverts structurants* dans le projet de PRDD de 2013. Jugés eux aussi structurants, les abords du Canal focalisent les politiques de requalification urbaine et paysagère dans chaque PRD. Cependant le territoire visé par ces opérations s'élargit au fil du temps : il concerne d'abord un tronçon des rives du Canal qui borde le Pentagone, pour petit à petit s'élargir à un territoire plus vaste, le *Territoire du Canal* (figure 9) correspondant au périmètre opérationnel du Plan Canal [Chemetoff, 2014]. En s'appuyant sur le Beeldkwaliteitsplan ou Plan de qualité paysagère et urbanistique [BBS et ORG, 2019], le PRDD préconise de réaménager ce territoire suivant une approche dite « métropolitaine » [PRDD, 2018 : 29], c'est-à-dire en développant une identité et une cohérence d'ensemble sur toute sa superficie malgré les spécificités des tissus urbains locaux.

Figure 8. Espaces dits « structurants » en 1995, 2002 et 2013, suivant les cartes des PRD(D)

Figure 9. Abords du Canal destinés à être requalifiés suivant les cartes des PRD(D)

- 21 Ce changement d'échelle du paysage va de pair avec la prise de conscience du processus de mondialisation à l'œuvre et l'ambition de la Région de s'y intégrer [PRDD, 2013 : 103 ; 2016 : 121 ; 2018 : 156]. Le plan s'inscrit en effet dans un contexte international de

métropolisation fait d'échanges économiques et de compétition entre métropoles [Sassen, 2009 ; Ghorra-Gobin, 2010]. Suivant le PRDD, ce contexte implique de tenir compte de l'« aire métropolitaine d'une ville » située, dans le cas de Bruxelles, au-delà de ses limites régionales. Il nécessite donc d'entamer un dialogue avec la Flandre sur des thématiques telles que le logement, la mobilité ou encore... le paysage. Pour ce faire, le PRDD propose en 2013 d'établir des *axes transrégionaux de coopération paysagères*, laissant place dans les deux dernières versions du PRDD aux *Metropolitan Landscapes*, en référence à l'étude du même nom [Mabilde *et al.*, 2016] qui a réuni les administrations des deux régions en vue de définir les paysages métropolitains.

3. Pacifier, connecter, relier, faire consensus : un imaginaire de la lenteur et du lien

- 22 Au-delà de la mise en évidence de liens entre le paysage et les contours, parfois stables, parfois fluctuants, de l'action publique bruxelloise, l'analyse des PRD fait également ressortir une association étroite et permanente entre d'une part le paysage et l'imaginaire de lenteur, d'autre part le paysage et l'imaginaire du lien.
- 23 L'imaginaire de la lenteur associe le paysage à la pratique piétonne et cycliste. En effet, les principaux projets paysagers proposés dans les PRD sont des promenades : la *Promenade verte* sur les pourtours de la Région, les *Chemins de la ville* au centre-ville (figure 10), les liaisons cyclopédestres du *Maillage vert* et des parcs paysagers métropolitains. D'autres projets paysagers visent également à *pacifier* ou « civiliser » les grands axes routiers, c'est-à-dire à en réduire la vitesse de circulation. C'est le cas de *Parkway E40* à Reyers qui consiste à transformer l'entrée de l'autoroute E40 en boulevard urbain (figure 11). Ces projets en réfèrent à une « grammaire de la lenteur » [Pelgrims, 2018] destinée à améliorer l'expérience et le confort des usagers lents et à réduire l'emprise de la circulation automobile : qualités esthétiques et matérielles ainsi que continuité des parcours cyclopédestres d'une part, signalétique d'entrée en ville, plantation d'arbres d'alignement et rétrécissement des voiries pour diminuer la vitesse des voitures d'autre part.

Figure 10. Esquisse d'aménagement pour la place du Grand Sablon issue du Schéma directeur des Chemins de la Ville par JNC international et A.2R.C (1990)

Crédit : Jean-Paul Emonds Alt pour JNC international

Figure 11. Projet urbain pour le Parkway de Bruxelles - E40

Projet de Parkway E40

Crédits : TVK et Karbon' en association avec OLM, EGIS, IDEA Consult et ELIOTH

- 24 Quant à l'imaginaire du lien, il prête au paysage des capacités de connexion et de mise en cohérence, mais aussi une capacité à faire consensus et à pacifier les relations. Il s'agit donc d'une capacité à faire lien tant au niveau de l'espace physique qu'au niveau symbolique. Les projets paysagers sont en effet supposés permettre la reconnexion des espaces verts et du réseau écologique bruxellois, mais aussi des tissus urbains fragmentés, des quartiers ou bouts de territoires isolés les uns des autres. Ils seraient ainsi en mesure de donner de la lisibilité et de la cohérence à de petits espaces publics

comme à de beaucoup plus grands territoires tels que celui du Canal ou de la Région. Dans le PRDD en particulier, l'imaginaire du lien est également bien présent : parce que les paysages ne s'arrêtent pas aux frontières administratives, ils pourraient être déclencheurs d'un dialogue et source d'un consensus entre les Régions flamande et bruxelloise sur les problématiques d'aménagement du territoire. En ce sens, le paysage apparaît également comme un outil de médiation [Davodeau et Toubanc, 2010 ; Paradis et Lelli, 2010], consensuel et peu vecteur de conflits.

Conclusion

- 25 Le paysage est perçu comme un objet positif et consensuel, dont l'appropriation est probablement facilitée par le caractère équivoque du terme. Sa diversité sémantique est bien présente dans l'action publique bruxelloise, où il peut se référer à l'image attractive de la ville, à son cadre de vie, aux caractéristiques physiques et à l'étendue de son territoire, ou encore – par le biais de la promenade – à l'expérience sensible de celui-ci. Au fil du temps, certaines de ces acceptations s'imposent à d'autres et contribuent à un glissement du sens du paysage. Ainsi, hormis le fait que le paysage est considéré, de façon relativement stable dans le temps, comme un facteur d'attractivité urbaine, l'analyse des PRD a permis de montrer que cette notion est de plus en plus associée à la nature à mesure que l'intérêt pour la durabilité supplante l'intérêt pour le patrimoine, et change d'échelle en parallèle du développement d'une vision métropolitaine.
- 26 L'analyse des références au paysage dans les PRD permet donc de mettre à jour l'évolution de l'action publique bruxelloise de façon générale. Ce que cette analyse montre moins, mais qu'elle permet néanmoins d'esquisser, ce sont les dynamiques qui se jouent derrière ces évolutions et qui naissent de l'interaction complexe des contextes locaux et globaux [Sassen, 2009 ; Ghorra-Gobin, 2015]. Ainsi, les contenus donnés au paysage reflètent des préoccupations locales, telles que la lutte contre le délabrement de tissus urbains, la valorisation de Bruxelles en tant que nouvelle et jeune Région, les contraintes liées aux limites institutionnelles pesant sur le développement de la Région en tant que métropole ou encore le contexte d'évolution démographique qui lui est propre. Ils reflètent aussi la construction des référentiels d'action publique plus globaux [Muller, 2015] tels que les référentiels d'attractivité, de développement durable et de métropolisation que les villes intègrent à leurs politiques dans un contexte d'échanges et de compétition croissante entre elles [Brenner, 2004 ; Emelianoff, 2007 ; Lieberherr-Gardiol, 2007 ; Genard et Neuwels, 2016]. Ces référentiels, et en particulier les préoccupations pour l'environnement, s'inscrivent également dans des recommandations, accords internationaux et directives européennes qui s'appliquent aux villes et régions sur des thématiques telles que le patrimoine, le climat, la gestion de l'eau ou la protection de la biodiversité. À ce propos, remarquons toutefois que la Convention Européenne du Paysage (Florence, 2000), adoptée par la Belgique et ses régions en 2004, n'apparaît pas (encore) à Bruxelles comme un cadre de référence commun pour l'action publique relative au paysage.
- 27 Le renforcement ou l'apparition d'acteurs dans l'action publique accompagne généralement l'évolution des référentiels ou leur remplacement [Muller et Surel, 1998 ; Muller, 2005 ; Bilande *et al.*, 2016], ce qui a probablement été le cas en ce qui concerne les évolutions du paysage à Bruxelles. Ainsi, dans les PRD, ce sont d'abord des

associations et administrations défenseuses du patrimoine et, dans une moindre mesure, l'administration des travaux publics qui jouent le rôle principal de la définition, la gestion et l'aménagement du paysage, par le biais d'actions telles que la protection du patrimoine ou la plantation d'arbres d'alignements en voiries. Ce rôle principal a ensuite été confié à Bruxelles Environnement – en charge du *Maillage vert et bleu* – dont les compétences et le rôle deviennent plus importants au fil du temps. Dernièrement, le Bureau bruxellois de la planification (perspective.brussels), chargé du développement stratégique territorial de Bruxelles, est devenu également un acteur important en ce qui concerne les aspects métropolitains. Il est notamment chargé du Beeldkwaliteitsplan et pilote avec Bruxelles Environnement et les administrations flamandes de la nature et l'environnement l'étude en cours *Open Brussels* [BUUR et al., 2020], destinée à élaborer une vision paysagère et écologique des espaces ouverts structurants commune aux deux Régions. Une analyse des rapports de force et des ajustements que ces administrations opèrent pour s'adapter mériterait d'être menée.

- 28 En plus d'interroger les effets concrets des évolutions du discours sur le paysage, il serait donc intéressant de se pencher sur les dynamiques qui ont lieu en coulisses de celles-ci. Comment apparaissent les changements observés par l'analyse des PRD ? Qui sont celles et ceux qui contribuent à cette catégorisation ? À ce titre, l'élaboration du premier projet de Plan Régional de Développement Durable [2013] semble être une étape clé et particulièrement intéressante pour explorer la construction de l'action publique bruxelloise et celle du paysage. C'est en effet dans ce plan que surviennent les plus importantes évolutions exposées dans cet article, tant au niveau du contenu du paysage qu'au niveau des nouveaux référentiels de l'action publique bruxelloise.

Je remercie Christine Schaut pour ses conseils et relectures attentives.

BIBLIOGRAPHIE

ANTROP, M., 2013. A brief history of landscape research. In : *The Routledge Companion to Landscape Studies*. London, New York : Routledge. pp. 12-22.

BARDIN, L., 2013 [1977]. *L'analyse de contenu*. Paris : PUF.

BERGER, P. et LUCKMANN, T., 1996. *La construction sociale de la réalité*. Paris : Armand Colin.

BESSE, J.-M., 2009. Les cinq portes du paysage. Essai d'une cartographie des problématiques paysagères contemporaines. In : *Le goût du monde : exercices de paysage*. Arles : Actes sud ; ENSP. pp. 15-70.

BILANDE, A., DAL, C., DAMAY, L., DELMOTTE, F., NEUWELS, J., SCHAUT, C. et WIBRIN, A.-L., 2016. Tivoli, quartier durable : une nouvelle manière de faire la ville à Bruxelles ? In : *Brussels Studies*. 13/06/2016. Disponible à l'adresse : <https://journals.openedition.org/brussels/1354>
DOI : <https://doi.org/10.4000/brussels.1354>

BRENNER, N., 2004. *New State Spaces : Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. Oxford : Oxford University Press.

- BUREAU BAS SMETS (BBS) et ORG, 2019. *Beeldkwaliteitsplan — Plan de Qualité Paysagère et Urbanistique*. Perspective.Brussels. Disponible à l'adresse : https://perspective.brussels/sites/default/files/poles/fr_bkp_hd.pdf
- BUUR, ANTEA et HESSELTEER, 2020. *Réseau d'espaces ouverts dans et autour de Bruxelles. Volet 1 : Analyse*. Bruxelles. Etude pour Perspective.Brussels, Bruxelles Environnement, Omgeving Vlaanderen, Agentschap Natuur & Bos, OVAM. Disponible à l'adresse : <https://perspective.brussels/fr/actualites/open-brussels-un-reseau-despaces-ouverts-dans-et-autour-de-bruxelles>
- CANDAU, J. et LE FLOCH, S., 2002. Le paysage comme catégorie d'action publique ? In : *Nature Sciences Sociétés*. 1 avril 2002. Vol. 10, n°2, pp. 59-65.
DOI : [https://doi.org/10.1016/S1240-1307\(02\)80073-5](https://doi.org/10.1016/S1240-1307(02)80073-5)
- CHEMETOFF, A. et Associés, 2014. *Plan Canal*. Gentilly : Les éditions du bureau des paysages.
- COGATO LANZA, E., 2005. Le territoire inversé. In : VERSTEEGH, Pieter (éd.), *Méandres. Penser le paysage urbain*. Lausanne : Presses polytechniques et universitaires romandes. pp. 117-139.
- DAVODEAU, H. et TOUBLANC, M., 2010. Le paysage outil, les outils du paysage : Principes et méthodes de la médiation paysagère. Actes du colloque *OPDE Outils pour décider ensemble : Aide à la décision et gouvernance* du 25-26 octobre à Montpellier, France. pp. 375-391. Disponible à l'adresse : <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00788155>
- DEJEMEPPE, P. et PÉRILLEUX, B., 2012. *Bruxelles 2040 Trois visions pour une métropole*. Bruxelles : Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale.
- DEMANET, M. et MAJOT, J.-P., 1995. *Manuel des Espaces Publics Bruxellois*. Bruxelles : Editions Iris.
- DEMETER, S., 2009. Patrimoine et architecture : transcender la Bruxellisation. In : DEJEMEPPE, P., COHEN, M., DEPREZ, B., GENARD, J.-L., LE MAIRE, J. et WAYENS, B. (éd.), *Bruxelles [dans] 20 ans*. Bruxelles : Agence de Développement territorial ADT. Cahiers de l'ADT, 7. pp. 453-468.
- DONADIEU, P. et PÉRIGORD, M., 2012. *Le paysage : entre natures et cultures*. Paris : Armand Colin.
- DOUCET, I., 2017. *Practice Turn in Architecture: Brussels after 1968*. Londres : Routledge.
- EMELIANOFF, C., 2007. La ville durable : l'hypothèse d'un tournant urbanistique en Europe. In : *L'Information géographique*. 2007. Vol. 71, n° 3, pp. 48-65.
DOI : <https://doi.org/10.3917/lig.713.0048>
- FRANCESCHI-ZAHARIA, C., 2019. Paroles de dictionnaires : paysage, landscap, landscape. In : HENNAUT, E. et WIESER BENEDETTI, U. (éd.), *Bruxelles : deux siècles et demi de parcs et jardins publics 1775-2020*. Bruxelles : CIVA. pp. 33-39.
- GENARD, J. L. et NEUWELS, J., 2016. Le développement durable comme objet de transactions. Les politiques urbaines en région bruxelloise. In : *SociologieS*. 16/06/2016. Disponible à l'adresse : <https://journals.openedition.org/sociologies/5378>
- GENARD, J.-L., 2006. Paysage et esthétique : de la représentation à la mise en scène. In : VANDER GUCHT, D. et VARONE, F. (éd.), *Le paysage à la croisée des regards*. Bruxelles : La lettre volée. Essais. pp. 35-62
- GHORRA-GOBIN, C., 2010. De la métropolisation : un nouveau paradigme ? In : *Quaderni*. 5 octobre 2010. n° 73, pp. 25-33.
DOI : <https://doi.org/10.4000/quaderni.442>
- GHORRA-GOBIN, C., 2015. *La métropolisation en question*. Paris : Presses universitaires de France.

GOUVERNEMENT DE LA RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE (GRBC), 2009. *Déclaration d'intention de modification totale du PRD*. 20 novembre 2009. Région de Bruxelles-Capitale. Disponible à l'adresse : <https://urbanisme.irisnet.be/pdf/PRDD-Declarationintentions-NoteGRBC-Annexe2completFR-1109.pdf>

LESTRANGE, R. de, 2016. *Le paysage comme matrice de la fabrique du territoire*. Buenos Aires Genève Bruxelles transposition(s). Louvain-La-Neuve : Presses Universitaires.

LEVY, S., 2013. A brief history of planning instruments. In : CORIJN, E. et VAN DE VEN, J. (éd.), *The Brussels reader. A small world city to become the capital of Europe*. Bruxelles : VUBPress.

LEVY, S., 2015. *La planification sans le plan : règles et régulation de l'aménagement du territoire bruxellois*. Bruxelles : VUBPress.

LIEBERHERR-GARDIOL, F., 2007. Durabilité urbaine et gouvernance, enjeux du xxie siècle. In : *Revue internationale des sciences sociales*. 2007. Vol. n° 193-194, n° 3, pp. 373-385.

LUGINBÜHL, Y., 2001. *La demande sociale de paysage - Rapport au conseil national du paysage, séance inaugurale du 28 mai 2001*. Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement. Disponible à l'adresse : <https://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/014000726/index.shtml>

MABILDE, J., VANEMPTEN, E., DEVOLDERE, S., OOSTERLYNCK, C., 2016. *Metropolitan Landscapes : l'espace ouvert, base de développement urbain* [en ligne]. Bruxelles : Vlaamse Overheid & Région de Bruxelles Capitale. Disponible à l'adresse : <https://www.vlaamsbouwmeester.be/nl/instrumenten/labo-ruimte/metropolitan-landscapes>.

MULLER, P., 2005. Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique : Structures, acteurs et cadres cognitifs. In : *Revue française de science politique*. 2005. Vol. 55, n° 1, pp. 155-187. DOI : <https://doi.org/10.3917/rfsp.551.0155>

MULLER, P., 2015. *Les politiques publiques*. 11e édition. Paris : Presses universitaires de France.

MULLER, P. et SUREL, Y., 1998. *L'analyse des politiques publiques*. Paris : Montchrestien.

NÉE, E., 2017. *Méthodes et outils informatiques pour l'analyse des discours*. Rennes : PUR.

OLWIG, K. R., 1996. Recovering the Substantive Nature of Landscape. In : *Annals of the Association of American Geographers*. 12/1996. Vol. 86, n° 4, pp. 630-653.

PAQUOT, T., 2016. *Le paysage*. Paris : La découverte.

PARADIS, S. et LELLI, L., 2010. La médiation paysagère, levier d'un développement territorial durable ? In : *Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie*. 17 septembre 2010. Vol. 1, n° 2. DOI : 10.4000/developpementdurable.8548.

PELGRIMS, C., 2018. Aménager la lenteur. La dimension imaginaire de la piétonnisation du centre-ville bruxellois. In : *Espaces et sociétés*. 2018. Vol. 4, n°175, pp. 143-162. DOI : <https://doi.org/10.3917/esp.175.0143>

PÉRILLEUX, B., 2009. La planification et l'aménagement du territoire à Bruxelles, bilan et perspectives. In : DEJEMEPPE, Pierre, MOUCHART, C., PIERSOTTE, C., RAYNAUD, F. et VAN DE PUTTE, D. (éd.), *Bruxelles [dans] 20 ans*. Bruxelles : Agence de Développement territorial ADT. Cahiers de l'ADT, n° 7. pp. 133-157.

PERSPECTIVE.BRUSSELS, 2016. *Synthèse du Projet de Plan Régional de Développement Durable, Bruxelles 2016-2040 : Un territoire au service des bruxellois*. 2016. Be.brussels (Région de Bruxelles-Capitale).

RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE, 1996. *Plan Régional de Développement : Un projet de ville pour Bruxelles*. Bruxelles : IRIS éditions.

SASSEN, S., 2009. *La globalisation : une sociologie*. Paris : Paris : Gallimard.

VANDERMOTTEN, C., 2014. *Bruxelles, une lecture de la ville*. Bruxelles : Editions de l'Université libre de Bruxelles.

VANHAELLEN, Y. et LE MAIRE, J., 2017. Sortir de la station : mise en scène de l'identité de la métropole et de l'entrée de ville à Bruxelles. In : DEBROUX, T., VANHAELLEN, Y. et LE MAIRE, J. (éd.), *L'entrée en ville : Aménager, expérimenter, représenter*. Bruxelles : Editions de l'Université libre de Bruxelles.

Corpus :

PLAN RÉGIONAL DE DÉVELOPPEMENT, 1995a. *Lignes de forces*. Région de Bruxelles-Capitale.

—, 1995b. *Mise en Œuvre*. Région de Bruxelles-Capitale.

PLAN RÉGIONAL DE DÉVELOPPEMENT, 2002a. *Constat 2002*. Région de Bruxelles-Capitale.

—, 2002b. *Le projet de ville*. Région de Bruxelles-Capitale.

—, 2002c. *Les 12 priorités*. Région de Bruxelles-Capitale.

—, 2002d. *Les conditions transversales de mise en œuvre du projet de ville*. Région de Bruxelles-Capitale. Disponibles à l'adresse : <https://urbanisme.irisnet.be/lesreglesdujeu/les-plans-strategiques/le-plan-regional-de-developpement-prd/le-prd-de-2002-1>

PLAN RÉGIONAL DE DÉVELOPPEMENT DURABLE, 2018. *Construisons ensemble la Région bruxelloise de demain*. Région de Bruxelles-Capitale. Disponible à l'adresse : http://perspective.brussels/sites/default/files/documents/prdd_total_fr_2018.pdf

PROJET DE PLAN RÉGIONAL DE DÉVELOPPEMENT DURABLE, 2013. Région de Bruxelles-Capitale.

PROJET DE PLAN RÉGIONAL DE DÉVELOPPEMENT DURABLE, 2016. *Un territoire au service des Bruxellois*. Région de Bruxelles-Capitale.

ANNEXES

Repères relatifs aux contextes d'élaboration des PRD

	1er PRD	2e PRD	1er Projet de PRDD	2e Projet de PRDD	PRDD (v. Finale)
Date d'approbation par le Gouvernement Régional	3 mars 1995	12 sept. 2002	12 déc. 2013	18 oct. 2016	12 juil. 2018
Période d'élaboration	1990-1995	2000-2002	2009-2018		
Composition du Gouvernement durant l'élaboration du PRD	PS-PSC-FDF / CVP-SP-VU	PRL-FDF-PS / CVP-VLD-SP	PS-Ecolo-cdH / openVLD-CD&V-Groen	PS-Défi-cdH / openVLD-sp.a-CD&V	PS-Défi-cdH / openVLD-sp.a-CD&V
Ministre-Président	Charles Picqué (PS)	F-X. De Donnea (MR)	Charles Picqué (PS)	Rudi Vervoort (PS)	Rudi Vervoort (PS)

NOTES

1. L'analyse porte sur les contenus des deux premiers PRD parus en 1995 et 2002, sur les deux projets du Plan Régional de Développement Durable [2013 ; 2016] et sur sa version définitive [2018], en version française.
 2. Ce qui amènera, dans une seconde partie de la recherche, à questionner la façon dont la catégorie paysage s'articule avec le terrain, c'est-à-dire au travers de projets concrets et des instruments opérationnels, afin d'en vérifier les effets de réalité.
 3. Plus précisément, il s'agit d'une analyse lexicométrique des cooccurrences qui consiste à identifier les termes qui ont une forte probabilité d'apparaître à proximité d'un autre. Le postulat d'une telle analyse est qu'un terme prend sens dans ses relations aux autres mots au sein d'une même unité de contexte [Née, 2017 ; Bardin, 2013]. Concrètement, l'analyse a été réalisée à l'aide du logiciel d'analyse *Antconc* [Anthony, 2014.], pour les termes formés sur la racine de *paysag** (soit 6 variantes : paysage, paysages, paysager, paysagers, paysagère, paysagères). L'unité de contexte utilisée a été de 10 mots avant et 10 mots après le pôle.
 4. L'impôt sur le revenu de la population étant source de revenus régionaux, ceux-ci dépendent des fluctuations du nombre d'habitant·es et de leurs moyens financiers.
 5. Suivant les chiffres de l'IBSA, le nombre effectif d'habitant·es supplémentaires entre 2009 et 2020 s'élève à 150 000.
 6. Suivant les sources, ce territoire métropolitain désigne la zone desservie par le RER, une zone géographique correspondant aux bassins versants des trois vallées de la Dyle, de la Senne et de la Dendre [Dejemeppe et Périlleux, 2012], ou encore, et c'est la définition qui est retenue dans le PRDD, le territoire de la « Communauté Métropolitaine de Bruxelles » défini lors de la 6^e réforme de l'État, qui regroupe Bruxelles et les deux Brabants.
 7. L'analyse de discours ne tient pas compte de la terminologie anglophone de *Metropolitan Landscapes* qui apparaît dans les deux dernières versions du PRDD, mais notons que le terme confirme l'analyse suivant laquelle l'échelle métropolitaine prend de l'importance au fil du temps.
-

RÉSUMÉS

Alors que les références au paysage se multiplient en Région de Bruxelles-Capitale, l'article analyse sa place et sa signification au sein des Plans Régionaux de Développement (1995-2018). L'article entend ainsi montrer que le paysage peut être considéré comme une catégorie de l'action publique bruxelloise et qu'il constitue en ce sens un bon analyseur de son évolution. L'analyse permet de dégager à la fois des évolutions marquantes, telles que l'assimilation progressive du paysage à la nature à mesure que le référentiel de durabilité supplante l'intérêt pour le patrimoine, et son changement d'échelle en lien avec le processus de métropolisation. Elle met aussi en évidence certains contenus plus stables dans le temps tels que l'association du paysage à l'imaginaire de lenteur ou la perception de celui-ci comme un objet relativement positif et consensuel.

Gezien de toenemende verwijzingen naar het landschap in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest onderzoekt het artikel de plaats en de betekenis van dat landschap in de Gewestelijke Ontwikkelingsplannen (1995-2018). Het artikel wil aantonen dat het landschap kan worden beschouwd als een categorie van het Brusselse overheidsoptreden en dat het in die zin een goede analyse van de evolutie van het overheidsoptreden verschaft. Uit die analyse blijken enkele opvallende ontwikkelingen, zoals de geleidelijke gelijkstelling van het landschap met de natuur naarmate het referentiekader van duurzaamheid groter wordt dan de belangstelling voor erfgoed, alsook de schaalverandering van het landschap die verband houdt met het vergrootstedelijkingsproces. De analyse wijst ook op bepaalde stabielere inhouden, zoals de associatie van het landschap met het ideaalbeeld van traagheid en de perceptie van het landschap als een vrij positief en consensueel object.

As the number of references to landscape increases in the Brussels-Capital Region, the article analyses its place and meaning within the Regional Development Plans (1995-2018). The article intends to show that landscape may be considered as a category of Brussels public action and that in this sense it constitutes a good indicator of its evolution. The analysis allows us to identify significant changes, such as the progressive association of landscape with nature as the sustainability framework replaced the interest in heritage, and its change of scale in connection with the process of metropolisation. It also highlights certain contents which are more stable over time, such as the association of landscape with the imaginary of slow mobility or the view of it as a relatively positive and consensual subject.

INDEX

Thèmes : 7. aménagement du territoire – logement – mobilité

Keywords : public action, territorial development, region, urban planning

Trefwoorden : overheidsoptreden, territoriale ontwikkeling, gewest, stadsplanning

Mots-clés : action publique, région, développement territorial, planification urbaine

AUTEUR

SOPHIE HUBAUT

Sophie Hubaut, architecte et urbaniste formée à l'Université libre de Bruxelles, est actuellement aspirante FRS-FNRS et membre du laboratoire Sasha de la Faculté d'architecture de l'ULB, où elle poursuit un doctorat s'intéressant à l'émergence et l'évolution du paysage dans l'action publique bruxelloise, dont est issu cet article.

sophie.hubaut[at]ulb.be