Université Libre de Bruxelles Institut de Gestion de l'Environnement et d'Aménagement du Territoire Faculté des Sciences Master en Sciences et Gestion de l'EnvironnementDiplôme

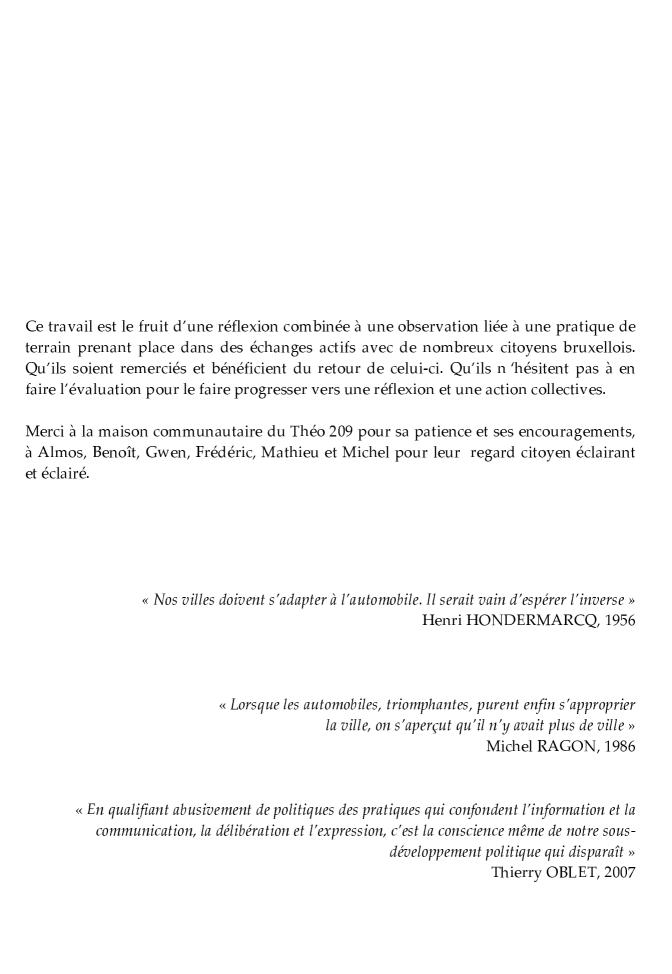
Mise à l'enquête de cinq décennies de « démocratie urbaine » bruxelloise sous le prisme de la mobilité

Vers une repolitisation de la mobilité urbaine ?

Mémoire de Fin d'Etudes présenté par Claire SCOHIER En vue de l'obtention du grade académique de Master en Sciences en Gestion de l'Environnement

Année académique: 2007-2008

Directrice: Prof. Claire BILLEN



INTRODUCTION

Depuis une vingtaine d'années, les réponses apportées à la crise urbaine sont explicitement associées à la nécessité d'un renouveau civique, à la recherche d'un redéploiement des formes d'implication citoyenne. De colloques en publications, on célèbre l'opportunité de construire une « ville démocratique ». Pourquoi la question urbaine mobilise-t-elle autant notre rêve d'institution de la démocratie? Les expériences participatives semblent être devenues un impératif des politiques publiques, en particulier urbaines.

Mais comme le souligne M.H. Bacqué, l'apparent consensus sur la recherche d'un accroissement de la participation citoyenne s'accompagne de divergences fondamentales : « Recherche-t-on la justice sociale, la paix sociale ou l'intégration des marchés ? Les défenseurs d'une démocratie élitiste mettent en doute l'efficacité des dispositifs participatifs alors que les tenants de la démocratie directe redoutent leur enfermement dans une logique locale et leur instrumentalisation technocratique ou marchande ».¹

L'effervescence actuelle autour de la question reflète-t-elle plutôt une avancée de la société dans sa capacité à produire de la démocratie ou n'est-elle qu'un leurre masquant la récupération et la canalisation d'énergies citoyennes de plus en plus atomisées ? Les concertations et autres conseils consultatifs ne sont-ils pas des formes sédatives de participation citoyenne ?

Nous avons pris le parti de traiter cette question à l'échelle du territoire de la Région bruxelloise. Un bref retour en arrière, au lendemain de la seconde guerre mondiale, nous permettra de nous replonger dans l'époque bouillonnante du redéploiement de Bruxelles traversé par des enjeux économiques et sociaux majeurs. A partir de ce point d'ancrage, nous tenterons de retracer les combats, les vicissitudes et les victoires rencontrés par les forces citoyennes au travers d'un enjeu politique urbain que nous avons choisi de privilégier comme emblématique : la mobilité.

La mobilité est inscrite au cœur du processus d'urbanisation et est devenue une condition essentielle d'adaptation au milieu urbain. Mais elle correspond à une logique de choix dans la vie quotidienne valorisée par le processus d'individuation. Les passions suscitées par les débats sur la mobilité démontrent tout l'intérêt d'en faire un

¹ M.H. BACQUE, H. REY et Y. SINTOMER (2005), « La démocratie participative, un nouveau paradigme de l'action publique ? » in *Gestion de proximité et démocratie participative*, Paris, La Découverte, p. 12.

enjeu de démocratie citoyenne. La mobilité tisse la ville et touche tout un chacun dans sa quotidienneté. Son impact sur l'espace public, l'organisation urbaine, la répartition des ressources économiques, l'habitabilité des territoires, est majeure. Favoriser et améliorer la mobilité apparaît comme un défi de la gestion urbaine aujourd'hui. Analyser la façon dont la mobilité se pense, se construit, se déploie à partir de quel(s) acteur(s) et au profit de qui et selon quelle modalité, nous a paru être un excellent baromètre de la santé de la démocratie urbaine en scrutant comment se noue le dialogue entre acteurs autour d'un des enjeux clés de l'avenir des villes.

Sans prendre fait et cause pour un modèle, il nous a paru légitime de partir des constats et des conséquences résultant des choix des pouvoirs publics en matière de mobilité pour dresser un bref état des lieux d'une « situation problème » que nous nous proposons de tenter de résoudre, non par la voie de mesures techniques, mais par une réflexion sur la manière selon laquelle nous pouvons décider la mobilité au service de la ville et de ses usagers.

Notre objectif est de retourner le terreau des faits sociaux qui ont émaillé les politiques d'urbanisme et de mobilité depuis les années cinquante et d'en faire germer les indicateurs et balises propres à une vitalité démocratique en gardant pour toile de fond l'évolution du contexte politique et économique de la Région bruxelloise.

Nous demanderons humblement pardon aux historiens et sociologues pour le caractère peut-être parfois maladroit de notre méthode, vu notre innocence dans ces disciplines. Malgré nos lacunes, cette démarche historique nous a paru fondamentale car nous pensons, à l'instar de Th. Oblet que « le présent ne se réduit pas au contemporain, la pratique de gouvernement d'une ville se comprend par l'analyse de ses transformations, du jeu des questions et des réponses qui la structure. »²

Nous tenterons de pallier notre défaillance épistémologique par une diversification maximale des sources consultées, une confrontation de notre pensée aux pratiques rencontrées et à la mémoire vive des citoyens actifs dans notre domaine d'étude. Notre intention première était également de réaliser un dépouillement systématique de la revue d'Inter-Environnement Bruxelles mais le temps imparti nous a conduit à abandonner cette démarche certainement riche d'enseignements.

Notre objectif ne pourra être atteint que moyennant une réflexion sur le sens que nous donnerons au terme de démocratie. Ainsi la lecture de penseurs comme Weber et Habermas mettent en tension cette double interrogation : les forces citoyennes ne sont-elles pas plus porteuses dans les années septante dans le cadre d'un rapport de force

² Th. OBLET (2005), Gouverner la ville. Les voies urbaines de la démocratie moderne, Paris, PUF, p. 3.

(Weber) et les espaces de dialogue démocratique (Habermas) n'ont-ils pas canalisé et endormi leur vitalité et individualisé la portée de leur revendication ?

Les procédures démocratiques peuvent-elles être le terreau sur lequel s'établiront les solutions à la crise écologique traversée par nos sociétés dès lors que les dernières données scientifiques annoncent l'atteinte d'un point de non-retour de l'écosystème et invite à l'adoption de mesures radicales? Admettre le contraire, ne revient-il pas à reconnaître un projet écologique autoritaire? C'est pour répondre à cette crainte de mise en place de « régimes autoritaires imposant des restrictions draconiennes à une population affolée et apathique » que le philosophe Castoriadis invitait à l'insertion de la composante écologique dans un projet politique démocratique radical. Politiser la question environnementale en proie aux effets de la globalisation, en démarrant par sa gestion au niveau local, n'est-ce pas à éviter sa confiscation par les mécanismes financiers et technocratiques?

Toute l'aporie réside sans dans la difficulté à combiner le potentiel délibératif de la ville avec le risque d'exclusion d'une partie des citoyens en raison des inégalités liées aux différents statuts qui traversent notre société. Nous ne pourrons pas faire l'impasse sur cette question cruciale. Le refus de l'ouverture à la démocratie participative au nom du rapport de domination qui existe entre les différents groupes sociaux est un constat que nous tenterons de dépasser.

Nous partirons, pour répondre aux questions soulevées, de la situation existante en dressant un bref état des lieux de la crise de la mobilité bruxelloise. Nous enchaînerons sur l'analyse historique de la transformation de la dynamique de participation citoyenne dans la construction et l'organisation de la mobilité bruxelloise depuis les années cinquante, pour ensuite identifier les pratiques des pouvoirs publics qui associent, à des degrés divers, la société civile à la prise de décision en matière de mobilité. A partir de là nous mettrons en tension ces pratiques avec les théories de la démocratie participative et clôturerons en recherchant des pistes stratégiques pour répondre aux objections ainsi identifiées.

³ C. CASTORIADIS (2005), Une société à la dérive, Entretiens et débats 1974-1997, Seuil, Paris, p. 246.

I. LA MOBILITÉ EN RÉGION BRUXELLOISE : UN ÉTAT DE CRISE

La mobilité urbaine a connu en quelques décennies une croissance exponentielle. Plusieurs raisons à cela: la conception des villes européennes sur le modèle fonctionnaliste établi par la Charte d'Athènes, l'association de la mobilité à un statut social et à une liberté centrée sur l'individu, l'influence du secteur économique gravitant autour de l'automobile, les progrès technologiques, le développement du temps libre, les choix de consommation... La Région bruxelloise, avec sa forme mono-centée, ses infrastructures routières surdéveloppées et son étalement périurbain, n'échappe pas à ce phénomène et doit faire face aujourd'hui à une crise de sa mobilité notamment au niveau des coûts économiques, sociaux et environnementaux qu'elle génère. Passons rapidement en revue les traits majeurs de cet état de crise.

1. Un urbanisme gourmand en mobilité

Les politiques d'aménagement du territoire menées tout au long de la période d'extension de la ville et, en particulier, à partir des années cinquante, ont favorisé la spécialisation du territoire urbain en le transformant en larges zones monofonctionnelles (zones d'industrie, zones de bureaux, zones de logement) et conduit à un mouvement centrifuge de ses habitants vers la périphérie. Cette évolution s'est accélérée par la progression dramatique de l'accessibilité de la ville par la route résultant de la construction dans les années septante d'un réseau de voies rapides et contribuant à l'exode urbain d'une partie des classes moyennes et bourgeoises.

Fruit de ce zonage et de cet étalement, notre mobilité s'est hypertrophiée pour renouer avec les lieux d'activités tissant notre quotidien (domicile, travail, consommation, loisirs) dégradant progressivement la ville et son attrait comme lieu d'habitation. Le désormais bien connu cycle du déclin urbain était enclenché.

La péri-urbanisation n'est pas un phénomène propre à Bruxelles. La plupart des villes occidentales ont connu ce processus post-industriel et post-fordiste⁴. Nous aborderons sa lente avancée en Belgique dans la partie historique de ce travail. Toujours est-il que ce processus produit aujourd'hui des constats inquiétants que nous livrons ici.

⁴ Le plus souvent, le post-fordisme est utilisé pour mettre en évidence un ensemble de transformations s'opérant, particulièrement mais pas uniquement, dans des régions dites post-industrielles, c'est-à-dire des régions où notamment le secteur tertiaire deviendrait majoritaire. Il s'accompagne d'une externalisation des entreprises et d'une flexibilité du travail source notamment d'une augmentation des mobilités urbaines (Ch. VANDERMOTTEN (2004), p. 16).

De 1970 à 1995, la population bruxelloise va chuter de 11% pour passer de 1.070.000 habitants à 950.000⁵. Depuis les années deux mille, on observe toutefois une légère reprise démographique puisqu'en 2005, la population était remontée à 1.006.749 habitants. Toutefois cette augmentation est essentiellement liée au solde positif des naissances par rapport au nombre des décès, les flux sortants, pour le surplus, restant plus importants que les flux entrants⁶.

Cet exode s'accompagne d'un important phénomène de navettes dès lors que la Région constitue un important bassin d'emploi. Entre 1991 et 2001, les navetteurs se déplaçant en voiture ont augmenté de 20%. Les navetteurs représentent aujourd'hui près de 55,6% des actifs travaillant à Bruxelles. De même, 27,6% des étudiants scolarisés à Bruxelles résident en dehors de la Région.⁷. En 2001, la navette entrante était chiffrée à 378.789 unités dont 60% est effectuée en véhicule privé, le reste en transport public.⁸

Toutefois, la ville assiste peu à peu à l'émergence d'un nouveau modèle de vie valorisant une localisation en ville. Il s'agit de jeunes générations qui voient la localisation résidentielle en ville comme un choix de proximité par rapport aux lieux de travail et de loisirs mais ce modèle est résiduaire et participe en outre, à son corps défendant, à pousser les prix de l'immobilier à la hausse, laquelle est source à nouveau d'une fuite vers les périphéries pour y trouver accès à un habitat financièrement plus accessible. Ce mécanisme renforce le clivage entre populations précaires captives du centre ville et les classes moyennes plus aisées ayant gentrifié, avant leur départ, les quartiers.⁹

2. La voiture comme art de vivre

Au cours des années d'expansion qui ont suivi l'après-guerre, l'accroissement généralisé du niveau de vie et l'extension du salariat ont permis de rêver à une amélioration des standards de vie pour tous. La généralisation du crédit a permis à chacun de participer pleinement à la consommation. Le développement de l'économie capitaliste a conduit à

⁵ Il faut toutefois avoir égard au fait que ce solde est le résultat de différents flux liés au nombre de décès compensés par un certain nombre de naissance ainsi qu'aux flux migratoires entrants et sortants.

⁶ En 2004, la Région bruxelloise a compté 15.173 naissances pour 9.846 décès (solde : + 5.327) tandis qu'elle comptait 110.243 entrées pour 111.495 sorties (- 1252). SPF Economie (2008), *Populations et ménages*. *Mouvements de la population et migration*.

⁷ Administration de l'Equipement et des Déplacements (2006), *Mobil2015. Etat des lieux de la mobilité à Bruxelles*, p. 7.

⁸ *Ibidem*, p. 16.

⁹ Voir à ce sujet les développements de M. VAN CRIEKINGEN (2006), « Que deviennent les quartiers centraux à Bruxelles? Des migrations sélectives au départ des quartiers bruxellois en voie de gentrification », *Brussels Studies*.

une transformation culturelle affirmant avec force la subjectivité de l'individu. Ce modèle qui prône l'autonomie et l'épanouissement personnel a transformé le rapport à la ville vécue comme contraignante. L'individuation a introduit la mobilité dans la vie quotidienne pour fuir la ville mais aussi comme outil de liberté des déplacements privés. Le parc automobile belge va décupler en 50 ans en passant de 470.307 véhicules en 1952 à environ 5 millions en 2005.

La mobilité est donc devenue la règle non seulement sous l'effet de l'organisation fonctionnelle de l'espace (voir *supra*) mais aussi en tant que symbole de liberté. « *Elle favorise le déploiement d'une logique de choix dans la vie quotidienne. Valorisée par le processus d'individuation, elle autorise aux habitants des villes une certaine liberté des lieux en diminuant les ancrages territoriaux ; elle fait du logement le lieu privilégié de l'univers privé, lieu à partir duquel la ville est perçue. » ¹¹*

Toutefois, on remarquera, à l'instar de M. Hubert¹² que l'automobile montre aujourd'hui ses limites (engluée dans les embouteillages, à la recherche d'un emplacement de parking de plus en plus cher) et que l'exigence d'autonomie et de maîtrise individuelle des déplacements de chacun tend peu à peu à se réaliser à travers différents moyens (voiture, transports collectifs, deux-roues...), choisis en fonction du type de déplacement à effectuer, du moment où il se produit et de la destination visée. Mais cette évolution est très lente et ne concerne encore qu'une petite minorité de citoyens appartenant à certaines couches sociales.

3. Une ville asphyxiée par l'automobile : quelques chiffres

Le nombre de véhicules-kilomètres¹³, qui est un bon indicateur du volume des déplacements automobiles, est toujours en augmentation en Belgique, même si c'est à un rythme tendanciellement en baisse. Le souhait reste de pouvoir continuer à se déplacer de plus en plus vite et de plus en plus loin.

La part de la voiture au sein des différents modes de déplacements va croissante : la part des déplacements effectués en voiture à titre de conducteur est passée de 30,8% en 1970 à 68,2% en 2001¹⁴.

¹⁰ Fr. NOËL (1998), La ville rapiécée. Les stratégies de la réhabilitation à Bruxelles, ULB, 1998, p. 7.

¹¹ Fr. NOËL (1998), op.cit., p. 165.

¹² M. HUBERT (2008), « L'expo '58 et la mobilité : une influence décisive et durable », à paraître en 2008.

¹³ Nombre de véhicules x distance moyenne parcourue.

¹⁴ Bureau fédéral du Plan, Démographie, géographie et mobilité : perspectives à long terme et politiques pour un développement durable (MOBIDIC), Rapport SSTC, mars 2007, p. 125.

Cette croissance a un prix. Entre 1990 et 2003, les émissions liées au transport ont progressé de 34 % en Belgique. Si la voiture est responsable de 20% des émissions de CO2, c'est aussi le secteur où la progression est la plus fulgurante. Outre le réchauffement climatique, elle est en outre responsable d'une multitude d'autres maux : pollutions liées aux particules fines, nuisances sonores, coût de la congestion, occupation de l'espace public, insécurité routière, stress...

Bruxelles compte aujourd'hui 590.000 véhicules immatriculés, soit six véhicules pour dix habitants avec une augmentation de 22,4% par rapport à 1990. Ce chiffre élevé, malgré le revenu modeste des Bruxellois, trouve sans doute aussi une explication dans le phénomène des voitures de société: il y aurait une augmentation du nombre de véhicules mis à la disposition par des sociétés ayant leur siège social à Bruxelles au profit de travailleurs, bruxellois ou non.¹⁵

La pression n'est pas en passe de diminuer. Dans son rapport annuel 2006, la Febiac qualifiait l'année 2006 d'« exceptionnelle » au niveau des ventes de voitures. « Avec un total de 526.141 nouvelles immatriculations, le record de l'année 2000 est pulvérisé. » Et les résultats espérés pour 2007 étaient alors jugés « résolument positifs, (…) le secteur automobile aurait donc toutes les raisons d'être satisfait »¹⁶.

Selon le bureau d'étude Stratec, en 2015, un véritable anneau de congestion entourera la Région. On assistera à la saturation du ring, à une augmentation du temps de déplacement de 45% dans une zone de 30 km autour de la ville et la vitesse moyenne des trajets chutera de 21 à 10 km/h.

4. Un rapport coût/bénéfice inégalement réparti

Le phénomène de péri-urbanisation décrit ci-dessus est un facteur d'appauvrissement de la Région bruxelloise puisque son budget repose sur l'impôt des personnes physiques. Or les revenus moyens et aisés ont tendance à fuir la capitale. La Région connaît un important déficit dont 50% provient du coût régional de la mobilité des navetteurs. En effet, ceux-ci utilisent les réseaux routiers, les transports publics, des services, qui sont financés par la Région et donc par ses habitants. La politique d'équipement et des transports représente le poste budgétaire le plus important, soit 26,5% du budget régional depuis 1990.

Outre ces coûts d'équipement, la voiture génère de très importants coûts à tous les niveaux : coûts liés aux accidents, à la congestion, à la santé, à la pollution... 9 millions

¹⁵ IBSA, Cellule statistique de Ministère de la Région de Bruxelles Capitale.

¹⁶ Febiac, « Le marché des voitures neuves en 2006 », Rapport annuel 2006, p. 4.

d'heures ont été perdues en 2002 dans les embouteillages, ce qui représente une perte économique de 114 millions d'euros par an pour la Région.¹⁷

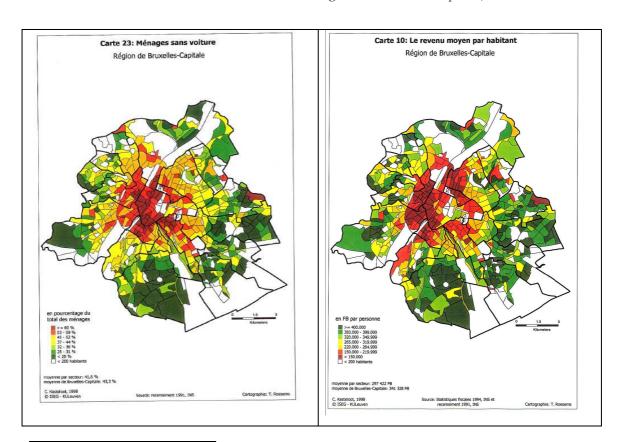
Ces coûts sont supportés par l'ensemble de la communauté dont une bonne partie ne profite pas de l'usage de la voiture. Selon les statistiques 2001 du SPF Economie, 39,6 % des ménages vivent, en moyenne, sans voiture à Bruxelles.

Possession d'une voiture Région de Bruxelles-Capitale, Enquête SPF Economie 2001

possession d'une voiture	nombre de ménages	%
pas de voiture	157 943	39,6
une voiture	195 828	49,1
2 voitures ou plus	44 595	11,2
total	398 366	100,0

Cet effet inégalitaire se renforce si l'on porte l'observation à une échelle territoriale réduite.

Tableaux 10 et 23: Possession d'une voiture Région de Bruxelles-Capitale, Recensement 1991 18



¹⁷ Transport & Mobility Leuven, Analyse van de verkeercongestie in Belgie, 2008.

¹⁸ Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale, *Rapport Pauvreté et quartiers défavorisés en Région de Bruxelles Capitale*, 2002, p. 69.

La carte 23 montre que les secteurs où les ménages ne disposant pas de voiture sont les plus représentés se situent dans le centre et au niveau de la première ceinture, là où une grande partie des emplois, des commerces et des services sont concentrés. C'est là que se situent aussi les principaux nœuds de communications des transports en commun et un réseau de transports publics bien développé qui permettent de se passer de la voiture. Toutefois, si cette population est sans voiture, c'est aussi surtout parce qu'elle ne dispose pas des ressources nécessaires pour en acquérir, comme le montre très clairement les similitudes avec la carte 10 consacrée aux revenus par habitants. « La répartition des ménages sans voiture suit un modèle concentrique qui illustre le processus de péri-urbanisation. Le modèle n'est brisé que par des cités sociales (cité Modèle à Laeken, Gibet à Evere, Foyer Forestois,...), le Campus de l'UCL ou, à l'inverse, par l'avenue Louise et quelques secteurs aux alentours de parcs urbains qui fixent une population plus moyenne (Brusilia à Schaerbeek, Reine Marie-Henriette à Forest) »¹⁹.

Les habitants des communes les plus riches disposent d'un revenu annuel moyen équivalent au double de ceux des communes les plus pauvres. Bruxelles apparaît ainsi comme une ville assez fortement morcelée, avec des territoires sociaux contrastés. La répartition des propriétaires-occupants et des locataires dans la ville confirme la fragmentation sociale de la structure urbaine. Le centre ville et une bonne partie de la première couronne sont occupés par des locataires alors que la propriété domine en seconde couronne et au-delà.

Si les populations les plus pauvres ont un comportement plus écologique mais ce n'est pas par choix mais bien sous la contrainte financière²⁰. De nombreuses personnes qui ne disposent pas de voitures et utilisent les transports en commun ne le font pas par choix mais bien parce qu'elles n'ont pas les moyens de financer une voiture.

5. Vers une repolitisation de la mobilité

Face à ces constats inquiétants en termes de qualité environnementale, de coûts pour la société, d'inégalités ainsi créées, les pouvoirs publics se contentent d'adopter des mesures conservatrices en ce qu'elles visent à ne pas entamer le modèle de consommation et les fondements de l'économie post-fordiste. Les mécanismes envisagés relèvent le plus souvent d'un registre du palliatif sans remise en cause des logiques à l'œuvre.

¹⁹ Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale, Rapport Pauvreté et quartiers défavorisés en Région de Bruxelles Capitale, 2002, p. 69.

²⁰ Cette affirmation fait l'objet d'une analyse de G. WALLENBORN et J. DOZZI (2007), « Du point de vue environnemental, ne vaut-il pas mieux être pauvre et mal informé que riche et conscientisé ? », in *Environnement et inégalités sociales*, ULB, pp. 47-60.

Les diverses pistes souvent proposées telles que l'internalisation des coûts de la voiture, les primes à l'achat de véhicules moins polluants, le développement de la multimodalité, risquent, à l'analyse, de constituer une politique de mobilité « durable » au détriment des classes les plus défavorisées. Elles risquent de s'accompagner d'un investissement massif dans des technologies²¹ susceptible d'engendrer la formation d'une élite écologique ne résorbant en rien la fracture sociale, voire l'aggravant. Comme le montre diverses études récentes²², l'écologie n'est pas nécessairement sociale. Seules certaines conceptions de l'écologie se marient avec l'équité, et l'égalité sociale par une redistribution équitable des ressources de la planète.

L'adaptation à des conditions nouvelles de nos sociétés et villes contemporaines peutelle siéger uniquement dans un nouveau programme politique développant des mesures plus ou moins novatrices ou plus ou moins volontaristes de mobilité ? Quel modèle décisionnel peut constituer le terreau d'une écologie sociale ? Penser la mobilité d'aujourd'hui et de demain au profit de la ville et de tous ses usagers, et pas seulement d'une partie de ceux-ci, ne nécessite-t-il pas de rassembler les différents acteurs (société civile, acteurs économiques et publique) autour d'un projet qui redéfinisse les modalités de décision en vue d'atteindre cet objectif, ce que nous appellerons une « repolitisation » de la mobilité ?

²¹ Voitures roulant à l'électricité, au bio-carburant, voire un jour à l'hydrogène.

²² Consultez notamment P. CORNUT, T. BAULER, E. ZACCAÏ, (2007), *Environnement et inégalités sociales*, ULB, coll. Aménagement du territoire et environnement.

II. CINQ DÉCENNIES D'INTERFÉRENCES CITOYENNES DANS LE DÉVELOPPEMENT DE LA MOBILITÉ BRUXELLOISE

Politiser les problèmes et les questions collectives afin de transcender leur dimension technique suppose de montrer leur historicité. Sans suivre Habermas en tout point, nous admettons que plonger dans l'historicité des problèmes et la relativité de la manière de les poser « rend plus dialogique les conceptions individuelles, politise les questions collectives, fournit au citoyen la capacité de prendre une distance réflexive par rapport aux lieux communs et de la pensées unique »²³.

Afin de ne pas procéder à un retour sur le passé en pure perte, de façon artificielle et sans pouvoir en extraire les éléments déterminants pour notre propos, fixons les questionnements propres à notre démarche. C'est à dessein que nous usons le terme d' « interférence » dans l'intitulé de cette partie. « Interférer » c'est se superposer en créant des renforcements ou des oppositions. Notre objectif est bien de recenser les interférences, volontaires ou non, entre les ondes et mouvements de la société civile et la manière dont les pouvoirs publics ont planifié la ville et sa mobilité. Il s'agira ensuite de s'interroger sur ce qu'elles ont produit et comment.

Ces interférences s'établissent dans un contexte économique et socio-politique qui les façonne. Leurs formes ne sont-elles pas tributaires de la centralisation/décentralisation du pouvoir politique, de la place donnée aux acteurs économiques, au marché et au partenariat public/privé, de la présence ou non d'un tissu associatif consistant et de mouvements sociaux, de l'implication ou non de comités de quartier, de l'existence ou non de règles claires organisant les délibérations, du caractère plus ou moins inégalitaire et excluant socialement et culturellement de la société concernée ?

Sans ambitionner d'établir une typologie qui permettrait de créer les conditions d'émergence d'un modèle idéal, l'analyse historique produite veillera à mettre en lumière les contextes socio-économiques et politiques dans lesquels les décisions urbaines prennent place et, tout particulièrement, à valoriser l'interférence des habitants et de la société civile dans la définition des enjeux urbains centrés, ici, sur les aspects de mobilité.

²³ Y. SINTOMER Y., La démocratie impossible? Politique et modernité chez Weber et Habermas, Paris, La Découverte, 1999, p. 242.

1. La fin du XIXème : développement économique, assainissement et grands travaux urbains

Dès le XIXème siècle, l'urbanisation va modifier profondément le visage de la ville de Bruxelles.

Fin du XIXème, l'apparition des abonnements de chemin de fer, va aider à la scission entre lieu de résidence et lieu de travail : la densité du réseau des transports publics va autoriser les mouvements pendulaires de la main d'œuvre et commencer à disperser la population au quatre coins de l'agglomération et de sa périphérie.²⁴

Le centre va s'affirmer comme pôle des administrations de l'Etat. La volonté de magnifier la capitale, de l'assainir, d'en moderniser et fluidifier les circulations va transformer des pans entiers du centre repoussant aux marges son habitat populaire. Le bourgmestre de la Ville de Bruxelles, Jules-Anspach, et les milieux libéraux qui dominent le Conseil communal se montrent particulièrement soucieux de transformer la ville sur le modèle des grands travaux haussmanniens. Ils interviennent au Parlement pour doter la Belgique des outils réglementaires indispensables à cet objectif : la loi sur les alignements de 1844 et les lois de 1858 et 1867 permettant les expropriations pour cause d'utilité publique. Les lois de 1858 et 1867 permettant les expropriations pour cause d'utilité publique. Les lois de 1858 et 1867 permettant les expropriations pour cause d'utilité publique. Les lois de 1858 et 1867 permettant les expropriations pour cause d'utilité publique. Les lois de 1858 et 1867 permettant les expropriations pour cause d'utilité publique. Les lois de 1858 et 1867 permettant les expropriations pour cause d'utilité publique. Les lois de 1858 et 1867 permettant les expropriations pour cause d'utilité publique.

Pendant longtemps, on ne verra se manifester aucun mouvement de résistance de la part des habitants. L'enjeu de la ville repose entre les mains de la bourgeoisie libérale, entrepreneuriale, véritable acteur politique résultant du système électoral censitaire. En terme de démocratie, le contrôle de la ville par les habitants repose sur la bourgeoisie, seule capable d'imposer ses vues par les canaux des décideurs économiques et par la négociation de ses élus politiques.

Il faudra attendre 1874 pour trouver les premières traces des comités de défense de quartier dans le cadre des expropriations menées sous la direction de Jules Anspach dans le quartier de Notre-Dame aux Neiges dont le caractère populaire apparaissait sans doute incongru au vu des destinées envisagées par le bourgmestre.²⁷ Ce quartier était en effet le seul du haut de la ville à être habité par une population exerçant majoritairement

²⁴ Cl. BILLEN et J.-M. DUVOSQUEL (sld.) (2000), *Bruxelles*, coll. L'esprit des villes d'Europe, Fonds Mercator, Bruxelles, p. 111.

²⁵ *Ibidem*, p. 111.

²⁶ Ch. VANDERMOTTEN (2000), « La trame urbaine dans la seconde moitié du XIXe siècle », in Cl. BILLEN (2000), *op. cit.*, p. 156.

²⁷ A. MIHALY (1994), La ville, la société civile et le pouvoir, ARAU, Ecole urbaine, p. 5.

une profession ouvrière ou domestique et comptant en 1842 plus de 50% de familles inscrites dans les listes d'indigents. 28

La réalisation des boulevards centraux, du voûtement de la Senne et de la jonction Nord-Midi vont frapper de plein fouet l'habitat des quartiers anciens et populaires. Les quartiers expropriés vont être présentés par les pouvoirs publics comme taudifiés, habités par une population pauvre, source d'immoralité, d'insalubrité et d'insécurité générale. Raser ces quartiers sous la justification du progrès du chemin de fer et de l'assainissement permettra au pouvoir politique de justifier le refoulement des classes dites « dangereuses »²⁹. « La Ville, après quelques hésitations, a accepté les destructions de toute la zone traversée à condition que l'Etat belge les finance et que l'on rase très large, bien plus que la bande de terrain nécessaire à l'enfouissement de six voies ferrées. Cette option fait que, sur le long terme, la ville va payer très cher la lutte contre les taudis : elle va devenir exsangue d'habitants...»30. En effet, la bourgeoisie préférera rapidement l'habitat individuel dans les faubourgs et la construction de maisons de rapport de style « haussmanien » le long des nouveaux boulevards centraux sera boudée par la population convoitée.31 Les habitants pauvres vont subsister dans les quartiers défigurés alors que les classes bourgeoises iront s'installer progressivement dans les nouveaux quartiers résidentiels du Sud et de l'Est, ce qui nous le verrons structure encore aujourd'hui la configuration socio-économique et la répartition des habitants de la Région bruxelloise.

Les expropriations liées à ces grands travaux permettent de mesurer le manque de pouvoir de la classe populaire bruxelloise devant les projets et décisions qu'elle subit sans être réellement acteur face à son sort. Alors que la justification des opérations est notamment d'améliorer les conditions de vie de la classe ouvrière, rien n'indique qu'une attention quelconque soit portée à cette population.

Face aux réticences du bourgmestre Charles Buls à l'égard des grands travaux urbains dans le centre, ceux-ci se poursuivront en périphérie avec Victor Besme qui réalisera notamment une deuxième ceinture de boulevards qui ne sera jamais terminée à l'ouest.

Plus tard, dans les années 1930, la Charte d'Athènes va développer un nouveau modèle de ville conçu pour la voiture avec différents niveaux dans la hiérarchie des voies de communication : seront à l'honneur la division de la ville en zones mono-fonctionnelles

²⁸ J.M. DUVOSQUEL (2000), « Localisation des groupes socioprofessionnels à la fin du XVIIIe siècle », in Cl. BILLEN, *op. cit.*, pp. 180 et 182.

²⁹ Ces travaux entraîneront le déplacement de 8.000 habitants d'un des plus anciens quartiers de Bruxelles. La jonction mettra près de cinquante ans à s'achever (1904-1952).

³⁰ R. SCHOONBRODT (2007), op. cit., p. 236.

³¹ Ch. DESSOUROUX (2008), Espaces partagés, espaces disputés. Bruxelles une capitale et ses habitants, CIRHIBRU-ULB, p. 54.

et le percement de puissants axes de circulation. De nombreux boulevards extérieurs aménagés en prestigieuses promenades seront réorganisés pour élargir la voie carrossable et placer les tramways au milieu en site propre, afin faciliter la circulation automobile de plus en plus envahissante aux abords du centre.³²

La seconde guerre mondiale va marquer un coup d'arrêt temporaire à cet essor de la route. L'après-guerre va donner la priorité à la reconstruction et à juguler la crise du logement. Jusqu'au début des années cinquante, le réseau routier ne connaîtra plus de développement conséquent.³³

2. Les années 1950 – 1960 : planifier la ville par les routes et les démolitions/reconstructions

Comme dans de nombreux autres secteurs, l'urbanisme de l'après-guerre va subir de plein fouet l'influence du modèle culturel américain qui, combiné aux orientations dessinées dès 1930 par la Charte d'Athènes, va produire les bases d'une ville gourmande en déplacement, axée sur la croissance du tertiaire et d'un habitat relativement dense qui va accélérer le désir des classes moyennes de se réfugier en périphérie. C'est l'avènement de la société post-industrielle où le bureau remplace peu à peu l'atelier et l'usine, le tertiaire le secondaire, et les tours de logement les maisons bourgeoises et ouvrières.

A ce tableau s'ajoute le destin de Bruxelles comme capitale administrative et internationale, rôle qui pèsera lourdement sur les finances de la ville l'obligeant à s'appuyer sur le concours de l'Etat et des entreprises privées souvent au détriment des conditions de vie des habitants.

2.1. Le contexte politique et socio-économique : ville comme lieu de commandement d'une économie en voie d'internationalisation

Après la seconde guerre mondiale, sous l'effet du processus d'urbanisation, les transformations de la ville vise à l'adapter, surtout en son centre, aux perspectives d'une économie en croissance forte. Le redressement rapide du Port d'Anvers et de l'économie belge en général va permettre l'essor de trois secteurs qui vont façonner la ville : les secteurs pétrolier, automobile et immobilier.³⁴

³² Th. DEMEY (1992), op. cit., p. 11.

³³ Th. DEMEY (1992), op. cit., p. 10.

³⁴ P. LACONTE (2007), « Bruxelles, histoire et perspectives d'une cosmopole », in *Bruxelles, la Belgique et l'Europe. Un urbanisme cosmopolite*, Certu, n° 55, p. 40.

Dès la fin des années cinquante, sur le plan économique, on assistera à la transformation des différents quartiers de la ville en des zones spécialisées, selon les préceptes établis par la Charte d'Athènes³5. Ce mouvement se fera aux dépens de l'habitat et des activités artisanales et secondaires. Les immeubles de bureaux se multiplient avec l'apparition de quartiers d'affaires mono-fonctionnels (quartier Léopold, rond-point Schuman, quartier Louise). Le tertiaire se développe surtout dans la fonction publique, nationale et internationale. L'Exposition universelle de 1958 constituera un appel aux investissements transnationaux favorisant la pénétration des multinationales en Belgique.

Le centre de gravité des décisions n'est pas Bruxelles mais l'Etat belge. Les décisions sont prises au profit de l'ensemble du territoire quitte à faire payer un lourd tribut à Bruxelles. L'affirmation du rôle de la ville comme capitale internationale au début des années 1960 renforce encore cette logique exogène³⁶. Dès cette époque, le statut de Bruxelles comme capitale européenne sera un argument abondamment utilisé pour justifier des travaux d'envergure³⁷.

Le développement urbain va jouer un rôle central dans la croissance économique. L'urbanisation concoure au développement économique plus qu'elle n'en découle. L'Etat se montre très ouvert à la promotion privée et publique d'immeubles de bureaux en même temps qu'il favorise la destruction du bâti ancien et privilégie les relations entre le centre urbain et la périphérie de la ville grâce à une politique de transport fort axée sur le développement de l'automobile. La promotion privée est particulièrement soutenue au travers d'une série de mécanismes financiers et fiscaux favorisant l'investissement en immobilier de bureaux et allant même jusqu'à en combler le manque éventuel de rentabilité. L'Etat opère ainsi la cession très avantageuse de terrains publics en emphytéose, l'octroi de la déductibilité fiscale de loyers d'immeubles professionnels.³⁸

La planification n'est pas de mise et les projets sont admis sans programme d'ensemble et sans publicité. La ville se désarticule à l'intersection de voies rapides créées pour les déplacements vers une périphérie en expansion. L'urbanisme est dominé par la demande économique face à laquelle les lieux de vie ne sont pas considérés comme rentables. Alors que la loi sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire promulguée

³⁵ En 1947, le Ministère des travaux publics confie au groupe Alpha la mission de mettre sur pied un plan régional pour Bruxelles qui proposait un cloisonnement systématique du logement, du travail, des loisirs et des transports mais l'étude ne sera jamais publiée.

³⁶ Cl. BILLEN (2006), « Bruxelles au miroir de Montréal », Vivre en ville. Bruxelles et Montréal aux XIXe et XXe siècles, Centre d'études canadiennes, ULB, p. 46.

³⁷ Th. DEMEY (1992), op. cit., p. 29.

³⁸ Fr. NOËL (1998), op. cit., p. 46.

en 1962³⁹ prévoit l'obligation d'établir plusieurs niveaux de plans (plans régionaux, plans de secteur et plans communaux⁴⁰), l'élaboration du plan de secteur bruxellois va prendre plus de quinze années au cours desquelles plusieurs projets seront élaborés. Il faudra attendre les années septante pour voir poindre la première mouture. L'absence de planification va faciliter le poids du privé et des promoteurs dans les choix de développement de la ville.

Mais grâce à l'Etat-constructeur, le plein-emploi est quasi réalisé: il absorbe la main-d'œuvre vacante et donne des ailes à des projets grandioses. La part du tertiaire dans l'emploi bruxellois ne cesse de croître, tant par le gonflement de ce secteur que par l'affaissement du secteur industriel. Dans le même temps, les espaces urbains se reconvertissent en bureaux⁴¹. Les quartiers centraux de Bruxelles font l'objet de grands travaux dans la perspective d'un développement important de surfaces de bureaux. Le centre-ville, déjà désarticulé par les travaux de la Jonction Nord-Midi, achevée en 1952, qui a rompu la continuité des cheminements entre le bas et le haut de la ville⁴², devient le domaine des quartiers administratifs ou de bureaux.

L'élévation du niveau de vie combinée au développement des moyens de transport intensifie l'attractivité des zones résidentielles en périphérie. Rendre la ville accessible aux voitures pour permettre aux navetteurs de venir y travailler devient une préoccupation principale des autorités politiques⁴³. Le développement centrifuge entraîne des entreprises vers les zonings, tandis que la capitale devient le siège des grandes administrations publiques et privées. Les investissements se fixent essentiellement dans le quartier Loi/Belliard et dans le Quartier Nord. Dans le premier site, ils sont attirés par la symbolique du lieu, la proximité des institutions politiques belges et européennes, dans le second, par la volonté de la Ville de Bruxelles désireuse de se débarrasser d'un quartier industriel et ouvrier⁴⁴.

³⁹ Loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, modifiée par les lois du 22 avril 1970 et 22 décembre 1970.

⁴⁰ Les communes n'ont pas fait preuve d'un très grand dynamisme dans la mise en œuvre des plans généraux. Seules deux d'entre elles, Jette et Ganshoren, avaient établi un plan général avant le transfert de cette compétence à l'Agglomération en 1971 (voir *infra*).

⁴¹ Néanmoins cette période connaît aussi d'importants investissements dans la construction de logements sociaux ce qui explique d'ailleurs que la Région cherchera surtout dans un premier temps à rénover cet important parc de logements publics.

⁴² Le boulevard Pachéco aménagé en autoroute urbaine constitue une barrière spatiale entre le bas et le haut de la ville. Cette discontinuité est encore renforcée par la présence de la Cité administrative.

⁴³ Ch. DESSOUROUX, « Heurs et malheurs de l'espace public bruxellois », BEM, n° 177, p. 2.

⁴⁴ R. SCHOONBRODT (2007), op. cit., p. 29.

Le développement d'un certain type de commerce abonde dans la même logique. En 1961, le premier hypermarché de Belgique (le GB d'Auderghem) introduit le modèle du grand commerce entouré de parkings et localisé pour maximiser l'accessibilité automobile, près du croisement d'une radiale et d'une circulaire en bordure de ville⁴⁵.

2.2. La mobilité : l'espace public devient un espace de circulation

Comme l'annonce sans ambages le contexte socio-économique, les années cinquante vont constituer une période charnière en Belgique pour l'équipement automobile des ménages, après le creux dû à la guerre. Le modèle culturel américain s'infiltre et encourage la production, l'achat et l'utilisation de la voiture. Les effets sociaux et urbanistiques qui en découle s'avèrent intimement liés. Les tunnels, viaducs et autoroutes de pénétration vont se multiplier.

Cette décennie va connaître le taux de croissance du parc de voitures particulières le plus élevé jamais enregistré. ⁴⁶ Avec un véhicule pour seize habitants en 1956, la Belgique sera, avec l'Angleterre et la France, dans le peloton de tête européen du taux de motorisation, toutefois assez loin derrière les Etats-Unis qui atteignent déjà un véhicule pour trois habitants. ⁴⁷

On assiste à la conversion progressive de l'espace public en espace de circulation destiné principalement aux automobiles. L'avenir promis à l'automobile fait condamner les transports en commun, la suppression des lignes commence et les trams sont enfouis sous terre. Les places publiques sont transformées en parking à ciel ouvert jusqu'y compris la Grand Place de Bruxelles.

Un vaste programme de modernisation du réseau routier belge et bruxellois, esquissé dès 1949, au sein du Ministère des travaux publics et de la reconstruction, vise à faire de la Belgique et de Bruxelles « l'un des carrefours routiers les plus importants de l'Occident »⁴⁸. Ce dessein anticipe sur l'avenir de Bruxelles comme capitale de l'Europe. C'était d'ailleurs, aux yeux des responsables politiques de l'époque, le moyen le mieux indiqué pour assurer la grandeur de la ville. D'une certaine manière, c'était l'époque où

⁴⁵ J.L. CALONGER et J.P. GRIMMEAU, « La concurrence du centre et de la périphérie dans le commerce de détail », in *Wallonie et Bruxelles : évolutions et perspectives. Planification, aménagement du territoire et relations transfrontalières,* 13è Congrès des économistes belges de langue française, 26-27 novembre 1998, p. 53.

⁴⁶ P. SCHOLLIERS, "Consommation de classe, consommation de masse : l'auto en Belgique depuis 1900", Les cahiers de la Fonderie, 1992, n°13, pp. 2-10, cité par M. HUBERT (2008), op. cit., à paraître.

⁴⁷ M. HUBERT (2008), op. cit., à paraître.

⁴⁸ Ministère des travaux publics et de la reconstruction, Bruxelles, carrefour de l'Occident, 1956.

l'Etat central concevait, avant l'heure, un « Plan de développement international » (PDI), et faisait du « marketing urbain » au bénéfice de sa capitale⁴⁹.

Bruxelles commencera à payer le tribut de la modernité en accueillant l'Expo 58 avec la construction du viaduc de Koekelberg⁵⁰ visant à acheminer le trafic vers l'exposition, l'enfouissement de certains tronçons de lignes de tram (gare du Midi) et les tunnels de la Petite Ceinture. Ces lourds investissements seront justifiés par Henri Hondermarcq, directeur général de l'Administration des routes, en affirmant une « concordance gobale statisfaisante des besoins normaux de l'agglomération et de ceux particuliers de l'exposition »⁵¹.

Comme le met en exergue l'analyse réalisée par Michel Hubert⁵², l'Expo '58 constituera un catalyseur déterminant de la politique du « tout-à-l'automobile » développée à Bruxelles. « Elle a tout d'abord stimulé la confection d'un plan d'ensemble et l'obtention rapide d'un consensus à son sujet, malgré les diverses oppositions. Elle a permis ensuite d'en poser, en un temps record, des jalons essentiels et de franchir ainsi un point de non-retour nécessitant la poursuite ultérieure des travaux, voire leur extension. Alors qu'il fallut cinquante ans de tergiversations pour finaliser la jonction ferroviaire Nord-Midi, à peine trois années furent nécessaires pour métamorphoser les boulevards de petite ceinture (construction de plusieurs tunnels et réaménagement des voiries en surface), aménager ou réaménager une partie des boulevards extérieurs, construire la première partie du ring (entre les autoroutes d'Ostende et d'Anvers), reprofiler de nombreuses voies radiales (à commencer par le Boulevard Leopold II et son viaduc) et aménager des voies d'accès à l'Expo. »

Au lendemain de celle-ci, le rythme des travaux se fera d'ailleurs plus lent. Après une pause jusqu'en 1962, les investissements reprendront avec le réaménagement complet de l'avenue Louise : celle-ci sera convertie en autoroute de pénétration vers le cœur de la ville, avec des conséquences immédiates : la spéculation foncière et la transformation de l'ensemble architectural constitué de grands hôtels de maître, vite abattus et remplacés par des immeubles de dix à douze étages.⁵³

Vu l'optique de croissance économique adoptée et l'explosion du secteur tertiaire, les travaux du métro et les autres travaux autoroutiers auront pour but de desservir, avant tout, les quartiers d'affaires. Le métro initié à partir des années soixante n'est pas conçu comme une alternative à la circulation routière mais plutôt comme son complément : la mise en service du métro accélère la transformation des voiries de surface, ainsi dégagées du passage des tramways, en voies routières rapides urbaines. En outre, le

⁴⁹ Nous reviendrons sur ce point *infra*.

⁵⁰ Celui-ci sera remplacé par le tunnel Léopold II en 1986.

⁵¹ Th. DEMEY (1992), op. cit, p. 21.

⁵² M. HUBERT (2008), op. cit., p. ...

⁵³ R. SCHOONBRODT (2007), op. cit., p. 358.

réseau de métro a, dans un premier temps, privilégié la liaison entre les gares et le quartier des bureaux, favorisant plus de déplacements des navetteurs que les déplacements propres des populations bruxelloises et encourageant vers l'est l'extension de la zone de bureaux, le long de l'axe du métro⁵⁴.

On peut parler des « années béton ». « Les complexes administratifs à grande échelle et leurs infrastructures annexes comme les parkings anéantissent des pans entiers du Pentagone et des faubourgs riverains »⁵⁵. Le tissu urbain de la ville connaît des saignées importantes liées à l'application d'une politique d'aménagement routier largement inspirée des pratiques adoptées aux Etats-Unis et axée sur la double préoccupation de faire face à l'accroissement du transport automobile et de conforter la place de Bruxelles en tant que réseau d'échanges européens. Les lois adoptées le sont sur le modèle américain, comme le Highway Act, et permettent l'établissement d'un fonds pluriannuel débudgétisé pour les travaux routiers. Elles dopent l'exode urbain en permettant la déductibilité fiscale illimitée des coûts réels de déplacement domicile travail.⁵⁶

2.3. Les habitants : de l'inertie aux prémisses de la révolte

Les impératifs de développement économique et de rentabilité associés à la faiblesse des pouvoirs locaux vont amenuiser le regard démocratique porté sur les planifications de la ville. Ainsi le plan d'aménagement de la petite ceinture lié aux exigences de l'Expo 58 sera soumis au Parlement, pour la forme, quinze jours après avoir été entériné par le comité ministériel chargé des préparatifs de l'exposition. Les élus de la Nation ne seront consultés qu'une fois la décision prise⁵⁷.

Quant aux habitants, on observe peu de réactions, dans un premier temps, face à la coupe en règle fonctionnaliste de leur ville. Les premières réactions émaneront des commerçants. Un comité de défense du Mont des Arts se crée en 1954, inquiet des projets qui risquent de supprimer un lieu animé entre le haut et le bas de la ville, de déstructurer le quartier et d'augmenter la circulation automobile. Le comité multipliera les actions de sensibilisation et d'interpellation des pouvoirs publics mais en vain. Ce groupement exprime surtout le désarroi de la bourgeoisie traditionnelle face à l'affaiblissement de sa capacité d'agir sur la ville.⁵⁸

⁵⁴ Ch. VANDERMOTTEN (2000), Géographie urbaine et aménagement du territoire, tome II, ULB, p. 63.

⁵⁵ Cl. BILLEN (2006), op. cit., p. 53.

⁵⁶ P. LACONTE (2007), op. cit., p. 41.

⁵⁷ Th. DEMEY (1992), op. cit., p. 24.

⁵⁸ A. MIHALY (1994), op. cit, p. 11.

L'interlocuteur régional n'existant pas, les habitants n'ont d'autres choix que de s'adresser aux édiles communaux et aucune procédure n'est aménagée pour permettre la consultation des habitants. Ceux-ci subissent donc les coupes portées à la ville avec une certaine résignation. Il faut attendre la fin des années soixante pour assister à cristallisation des luttes d'habitants autour de l'adoption du Plan de Secteur, plan censé récuser les principes de la Charte d'Athènes.⁵⁹

« La fin des années soixante se caractérise par une remise en question de plus en plus forte de l'urbanisme inspiré des doctrines fonctionnalistes prônées par la Charte d'Athènes. La négation des principes de l'architecture et de l'urbanisme fonctionnaliste ne relève pas uniquement de leurs erreurs, de leurs insuffisances ou de leurs excès, mais d'une crise de légitimité des principes sur lesquels ils reposent, à savoir la croyance dans la science, dans le progrès et dans l'efficacité de la raison. Jusque là l'urbanisme, pensait-on, apporterait ordre et harmonie là où règnent le chaos et l'incohérence de la croissance urbaine. Les idées s'inversent et un discours critique se développe pour dénoncer l'urbanisme comme technique de manipulation destinée à imposer un ordre, à exclure et à aliéner.» 60

Le plan est prévu par la loi organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme de 1962 qui reste dans l'idéologie de la croissance économique fordiste s'accompagnant d'une forte consommation de l'espace. Les plans qu'elle prévoit sont toutefois soumis à enquête publique. En 1965, est mise sur pied la Commission nationale de l'Aménagement du territoire⁶¹ dotée d'une compétence générale d'avis. Mais le fonctionnement et la transparence de la Commission seront sujets à caution⁶². La première version du plan de secteur adoptée dans la confidentialité suscitera, nous le verrons, une vive critique de la part des comités et associations et minera la confiance de la population dans la politique d'aménagement du territoire vécue comme technocratique et foncièrement non-participative.

L'urbanisme obéit à cette époque à la loi de la spéculation bien plus qu'à celle de la participation. Preuve en est notamment la circulaire ministérielle du 28 octobre 1967 adoptée par J. De Saeger, ministre des Travaux publics, qui rend une « demande de principe obligatoire » pour les immeubles en hauteur (plus de 30 m) et d'autres immeubles importants. En cas d'accord de principe, le ministre et l'administration se tournent vers la commune en lui enjoignant de lancer la procédure d'adoption d'un PPAS qui intégrera le projet de grand bâtiment et qui en corrigera les effets négatifs sur

⁵⁹ Villes et Habitants, décembre 1989, n° 188, p. 9.

⁶⁰ Fr. NOËL, op. cit., p. 70.

⁶¹ Lors de la création de la Région bruxelloise, elle sera remplacée par la Commission Régionale de Développement.

⁶² R. SCHOONBRODT, op. cit., p. 31.

le voisinage. Cela semble répondre à un souci de bon aménagement. Mais du fait de l'acceptation de principe par l'autorité centrale, l'enquête publique ouverte sur le PPAS peut tout critiquer sauf les immeubles de plus de 30 m. ⁶³

On remarquera une certaine similitude avec les évolutions urbanistiques en France. En 1967, la France introduit la notion de concertation en matière d'aménagement local considérant que l'urbanisme doit être un fait humain et civique. ⁶⁴ Mais dans les faits, la concertation va surtout profiter au secteur privé et à un urbanisme de promoteurs privés plus rentable par la mise sur pied des Zones d'aménagement concertées (ZAC). L'aménagement et l'équipement de ces zones peuvent être réalisés par les promoteurs privés après une convention passée avec la puissance publique. Elle permet notamment aux constructeurs de bâtir des immeubles plus hauts que ce qui était autorisé⁶⁵.

2.4. Conclusion

Adapter la ville à l'automobile est le credo de la politique menée par une administration technicienne assez puissante pour imposer ses vues. Cette politique fut appliquée sans réflexion de type urbanistique et sans évaluation de l'impact de tels travaux sur le tissu urbain, sur l'aménagement des quartiers concernés par ces réalisations et sur la qualité de l'habitat riverain. La politique de transport fut confiée, dès le départ, aux ingénieurs de l'administration des routes qui privilégiaient le souci de fluidité du trafic : la ville était considérée comme une contrainte, un obstacle à franchir pour assurer cette fluidité. La recherche de solutions purement techniques domine. Le pouvoir politique devient l'otage de cette administration technicienne et puissante.

On assiste en outre à la colonisation de la ville par les promoteurs et les entrepreneurs au détriment de la vie sociale. Le pouvoir politique s'est fait complice de la transformation de la ville en ne cherchant pas à réguler le marché et n'usant pas des outils de planification. L'absence d'entité cohérente à l'échelle de la Région va déchirer l'habitant entre le morcellement des pouvoirs locaux et l'éloignement d'un pouvoir central qui décide du développement de la ville sur base de sa fonction de capitale, nationale et européenne. Le désintérêt du pouvoir central pour la vie et la préservation des quartiers, sa détermination à faciliter l'accès au cœur de la ville par des autoroutes urbaines, tout cela ne pouvait que générer la fuite de la population dotée d'un capital suffisant pour s'autodéterminer.

⁶³ R. SCHOONBRODT, op. cit., p. 365.

⁶⁴ J.-C. THOENIG, *L'ère des technocrates. Le cas des Ponts et Chaussées*, Paris, L'Harmattan, 1987, p. 113 cité par Th. OBLET, p. 125.

⁶⁵ Th. OBLET, op. cit., p. 126.

3. Les années 70-80 : la crise de l'Etat central ouvre la voie aux revendications de la société civile

Les années 1970 ouvrent la voie à une période charnière sur le plan économique et institutionnel. La ville va être confrontée aux répercussions de la crise économique et du modèle de l'Etat Providence se superposant à la crise institutionnelle de l'Etat belge opérant une amorce de redistribution des lieux de décision. Ces circonstances vont freiner les investissements et mener la ville à repenser sa planification, pour partie sous la pression de ses habitants.

3.1. Le contexte politique et socio-économique : début de régionalisation sur fond de crise économique

La crise pétrolière de 1973 cumulée à une crise du modèle de production et d'accumulation révélée par la saturation des marchés vont déclencher un retrait de l'Etat s'exprimant par un virage vers une économie post-fordiste caractérisée par une externalisation et une plus grande flexibilité du monde des entreprises ainsi qu'une déréglementation limitant progressivement l'intervention étatique directe dans l'économie.

Les industries manufacturières vont peu à peu quitter la ville et vont s'installer dans des zonings périphériques, près des nœuds autoroutiers. La dispersion progressive des activités va augmenter la circulation automobile tant en camions qu'en véhicules individuels, ces zonings étant peu accessibles par les transports publics. Des zones de bureaux vont commencer à s'implanter dans les faubourgs de deuxième couronne à Evere (Otan), Woluwe, Auderghem et Uccle, le long des grands axes structurants. Les habitants qui en ont les moyens vont fuir la ville multipliant les navettes individuelles, l'engorgement et la pollution des villes. Les grands magasins eux-mêmes vont connaître des difficultés et fermer dans le centre-ville, le délaissant au profit des shopping-centers périphériques. 66

La situation politico-institutionnelle de la ville, en particulier la limitation de son territoire aux dix-neuf communes et l'absence d'autonomie de la Région bruxelloise, fait naître chez ses habitants, surtout dans la bourgeoisie francophone, un sentiment d'appartenance commun à une région qu'il faut défendre face aux deux autres régions du pays. La tutelle du gouvernement national apparaît comme un des principaux

⁶⁶ Ch. VANDERMOTTEN (2000), op. cit., p. 91.

responsables de la « bruxellisation⁶⁷ » de la ville pour une double raison : au plan urbanistique, l'Etat est perçu comme le principal initiateur des projets dévastateurs en tant qu'acteur agissant directement (destruction et démantèlement de nombreux quartiers, construction massive de bureaux, d'autoroutes), soutenant les initiatives privées et spéculatives (notamment le projet Manhattan au quartier Nord sous la houlette de Charles De Pauw⁶⁸), au plan politique, il freine l'émancipation de Bruxelles en tant que région politique autonome. « La ville subit dans son organisation spatiale et dans ses formes la prééminence de la valeur économique de l'espace au détriment de sa valeur d'usage. »⁶⁹

Jusque là, la politique de l'aménagement du territoire à Bruxelles est, pour l'essentiel, le fait de l'Etat, parfois des communes. La création du Conseil de l'Agglomération en 1971 va répondre partiellement au déficit de proximité. L'Agglomération aura pour mission de gérer, au niveau supra-communal, des compétences politiques que les communes ne peuvent exercer efficacement. Il s'agit de transférer à l'échelon supra-local une série d'activités difficiles à assumer au niveau communal : l'aménagement du territoire, la santé, la sécurité publique, le transport, l'expansion économique. L'Agglomération est désignée au suffrage direct des Bruxellois et gère des compétences les intéressant très directement dans leur vie quotidienne. Mais son fonctionnement va se heurter

_

⁶⁷ Ce terme est apparu dans le vocabulaire international des architectes et des urbanistes pour dénoncer une politique urbanistique au service des promoteurs immobiliers, la destruction des structures sociales et urbaines existantes, la démolition désinvolte d'œuvres architecturales majeures, l'apparition de tours et de complexes de bureaux mal intégrés dans le paysage urbain, les grands travaux d'infrastructures impliquant la déstructuration du tissu urbain, le façadisme, la formation de zones urbaines vouées intégralement aux bureaux. Elle est avant tout l'expression d'un mal urbain, d'une sensation d'impuissance des habitants face au bouleversement dont ils sont les témoins ou les victimes (Ch. DESSOUROUX (2008), op. cit., p. 174

⁶⁸ Au début des années septante, Charles De Pauw, promoteur du Quatier Nord et proche de Van den Boeynants, Ministre des affaires bruxelloises, envisage le plan Manhattan et opte pour la démolition intégrale du quartier, jugé vétuste et irrécupérable, au profit d'un centre d'affaires entouré de commerces et de logements. Sans tenir compte du tissu urbain existant, il postule la densification du bâti, composé de huit immeubles-tours, et la séparation radicale des circulations mécanique et piétonne grâce à une dalle artificielle placée à treize mètres au-dessus du sol. Il s'inspire en cela de nombreuses réalisations étrangères dans plusieurs villes des Etats-Unis et d'Europe. P. Van den Boeynants, était persuadé qu'il fallait sacrifier le passé urbain sur l'autel du développement économique par la création d'un WTC. L'Etat belge et la Ville dépensèrent des sommes considérables pour acheter et exproprier les immeubles, les raser et doter le site d'infrastructures nouvelles en espérant des rentrées fiscales importantes. 14.000 habitants seront chassés de leur lieu de vie. Mais le site ne se construisit que très lentement et l'occupation de nombreux immeubles par les pouvoirs publics les a frappés de main-morte. Heureusement la fameuse dalle fut abandonnée ainsi que les autoroutes. Ce dossier a sapé la confiance de la population dans ses représentants dont la collusion avec la promotion immobilière était devenue trop visible. Il faudra attendre les années nonante pour que la Région commence à venir à bout de ce lambeau de ville.

⁶⁹ Ch. VANDERMOTTEN (2000), op. cit., tome II, p. 18.

progressivement à des difficultés politiques. Son Conseil était composé d'élus issus du « Rassemblement des Bruxellois ». « Le succès électoral remporté par cette formation fut tel qu'il inquiéta de nombreuses majorités communales en place si bien que le Conseil ne fut pas considéré comme représentatif de l'ensemble des communes subordonnées, les francophones estimant notamment que la part de Flamands y était trop importante. »⁷⁰ Il est vrai que le Conseil a vécu vingt ans sans être renouvelé. Usé par le temps, il va perdre peu à peu de sa légitimité et sera démantelé en 1987.

C'est également au début des années septante qu'est présentée la première mouture du plan de secteur pourtant exigé depuis la loi de 1962. La philosophie du premier projet, rendu public sous la pression des habitants, confirme les options d'aménagement qui dominent l'urbanisme moderne d'après-guerre : zonage des fonctions, très grande importance accordée à la circulation automobile (grandes voies de circulation pour faciliter l'accès direct au centre de la ville), larges portions de l'espace urbain consacrées au développement de la fonction tertiaire. Ce projet connaîtra de profonds remaniements pour être finalement adopté en 1979⁷¹. Le plan de secteur permet le développement de la ville tout en préservant les quartiers d'habitations. Il consacre le principe de mixité des quartiers. Il met fin à certains grands projets routiers prévus par l'administration des routes et tente de contenir le développement de la fonction tertiaire dans de larges zones, là où la présence de bureaux était déjà importante en 1970.

Mais tout ceci n'arrêtera pas l'hémorragie : à titre d'exemple, de 1970 à 1985, la Région passera de 1.70.000 habitants à 980.000.

3.2. La mobilité : les projets (auto)routiers rasent les quartiers populaires et le patrimoine bruxellois

L'absence d'autorité régionale au début des années septante fait de Bruxelles un lieu d'usage au profit de l'intérêt national. Quant à l'administration de l'urbanisme, elle fait partie intégrante de celle des travaux publics qui ne demande pas de permis pour ses projets routiers. Non seulement les projets d'autoroutes de pénétration prévues pour Bruxelles se planifient et se construisent sans enquête publique mais, de plus, les communes traversées n'ont qu'un rôle d'avis. Cet avis est rarement négatif⁷². Ceci vaut a fortiori pour le ministère des communications en charge des chemins de fer, des transports en commun et spécialement du métro.

⁷⁰ Fr. NOËL (1998), op. cit., p. 42.

⁷¹ Arrêté royal du 28 novembre 1979, entré en vigueur le 1er janvier 1980.

⁷² R. SCHOONBRODT (2007), op. cit., p. 214.

A défaut de pouvoir régional, c'est le niveau communal qui réagit pour s'insurger contre certaines destructions engendrées par des projets conçus à l'échelle nationale. Ainsi Anderlecht et Saint-Gilles seront les premières à s'inquiéter des ravages que provoque la pénétration des autoroutes sur leur territoire⁷³.

Néanmoins, les projets routiers et autoroutiers se poursuivent. Ils servent parfois, comme dans le cas de la vallée du Maelbeek à Ixelles ou de la route industrielle à Molenbeek, à justifier l'arasement de quartiers populaires. L'Etat envisage également la construction d'un ring autoroutier sud à travers Uccle, passant sous la Forêt de Soignes pour relier l'échangeur de Drogenbos au boulevard du Souverain. Ce projet fut bloqué grâce à la mobilisation naissante des comités d'habitants⁷⁴ parfois relayés par les pouvoirs locaux.

Plus au centre, et dans la foulée des voies rapides de la Petite Ceinture créées suite à l'Expo 58, la Ville de Bruxelles prévoit un « ring intérieur » inspiré du Plan Directeur du Pentagone établi en 1962 par le groupe Tekhné⁷⁵, lequel préconise une boucle autoroutière dans un rayon moyen de 300 mètres autour de la Grand-Place. Ce ring s'inscrit dans les perspectives urbanistiques de l'époque : le centre devient « city » d'affaires et les logements s'installent de plus en plus en périphérie. Pour relier entre elles les diverses zones de logement, de travail, de loisirs et de commerce, des infrastructures routières toutes nouvelles, rapides, encouragent la circulation privée. Le zonage de la Charte d'Athènes n'est pas encore obsolète. Ce ring intérieur condamne entre autres l'église Sainte-Catherine, le quartier du Béguinage et des quais. Mais les habitants sont désormais plus vigilants et, sous la pression du comité d'habitants pour la défense de Bruxelles-Centre, ce projet d'autoroutes en pleine ville fut abandonné.

Tout au long des années quatre-vingt, au rythme des crédits ralentis par la crise budgétaire, la Petite Ceinture sera complétée de deux importants ouvrages routiers construits en parallèle avec le métro: les tunnels de la porte de Hal⁷⁶ et du boulevard Léopold II. Ce dernier se targue d'être le plus long tunnel urbain d'Europe. Pour assainir la ville en surface, les pouvoirs publics et les ingénieurs développent désormais les infrastructures en sous-sol: le viaduc du boulevard Léopold II est remplacé par un tunnel de deux fois deux bandes de 3 milliards de francs pour permettre le passage quotidien de 80.000 voitures (le viaduc permettait le passage de 60.000 véhicules par jour). Tout le monde y voit un progrès, communes et comités locaux d'habitants,

⁷³ Th. DEMEY (1992), op. cit., p. 37.

⁷⁴ Voir infra.

⁷⁵ Th. DEMEY (1992), op. cit., p. 35.

⁷⁶ Le parc réalisé en surface est une victoire du comité d'action des Marolles qui s'était opposé en vain aux travaux d'infrastructures.

puisque la mise en souterrain du trafic permet une nette amélioration de l'environnement en surface⁷⁷. Ces projets seront suivis par le tunnel Belliard et le prolongement du tunnel Cortenbergh, construits pour satisfaire aux exigences de la Communauté européenne implantée dans le quartier Schuman.⁷⁸

Les projets ferroviaires ont aussi leurs aspects destructeurs sans contrepartie suffisante en terme d'intérêt public. Ainsi la SNCB veut construire une double voie entre la gare de la Chapelle (greffée sur la Jonction Nord-Midi) et la gare du Quartier Léopold. Les voies projetées passent en viaduc devant le portail de l'église Notre-Dame de la Chapelle pour pénétrer en tunnel dans le flanc de la colline : tout le côté droit de la place du Grand Sablon doit disparaître pour creuser ce tunnel de même qu'une partie du Petit Sablon et de la caserne Albert. La STIB soutient également le projet car elle envisage une ligne de métro entre la porte de Ninove et la gare du Quartier Léopold.⁷⁹

Le ministre national des communications est de fait plus sensible aux souhaits de navetteurs n'habitant pas Bruxelles qu'à ceux des Bruxellois. Ainsi, l'option « métro lourd » sera privilégiée⁸⁰ au détriment d'une amélioration de la qualité du réseau de surface. La logique du réseau de métro sera de mieux desservir les bureaux au profit des navetteurs depuis les gares et non de mieux desservir les quartiers bruxellois et leurs habitants. ⁸¹

3.3. Les habitants : la participation citoyenne s'organise

Dans les années septante, les grandes opérations d'aménagement vont se voir de plus en plus contestées au travers de nombreuses mobilisations populaires. La contestation de l'évolution urbaine naît d'un manque de transparence et de débat sur la gestion de l'espace urbain. La fin des années soixante va marquer la floraison de nombreux comités d'habitants qui vont se mobiliser contre des projets portant atteinte à leur cadre de vie. On dit d'ailleurs de Bruxelles qu'elle est sans doute la ville européenne qui compte, proportionnellement à son importance, le plus grand nombre de comités de quartier. El la contestation de l'évolution urbaine naît d'un manque de transparence et de débat sur la gestion de l'évolution urbaine naît d'un manque de transparence et de débat sur la gestion de l'expace urbain. La fin des années soixante va marquer la floraison de nombreux comités d'habitants qui vont se mobiliser contre des projets portant atteinte à leur cadre de vie. On dit d'ailleurs de Bruxelles qu'elle est sans doute la ville européenne qui compte, proportionnellement à son importance, le plus grand nombre de comités de quartier.

[™] Seuls l'ARAU, Inter-Environnement et l'Agglomération pointeront les effets pervers de cette solution.

⁷⁸ Th. DEMEY (1992), op. cit., p. 43.

⁷⁹ L'ARAU, le Groupe d'Action des Sablons, la Ville et le Conseil d'Agglomération s'opposeront heureusement à ce projet destructeur. R. SCHOONBRODT, *op. cit.*, p. 347.

⁸⁰ Le métro sera opérationnel à partir de 1976.

⁸¹ Ch. VANDERMOTTEN (2000), op. cit., tome II, p. 61.

⁸² Th. DEMEY (1992), op. cit., p. 281.

faut dire que ses habitants ont dû faire face à une maladie particulièrement tenace et destructrice : la « *bruxellisation* »⁸³.

La démolition du quartier Nord dans le cadre du Plan Manhattan et l'expulsion de ses habitants en majorité ouvriers et immigrés, la bataille de la Marolle et la construction de la tour ITT seront des éléments déclencheurs de l'organisation des habitants pour défendre leur cadre de vie et interférer dans la politique urbaine.

Cependant, l'opposition des comités populaires du quartier Nord au projet Manhattan, menée par Albert Martens, fut un échec : ils ne parvinrent pas à arrêter le projet. Les habitants visés par les expropriations ne remirent pas en question le bien fondé de celuici mais axèrent leurs revendications sur les conditions d'expropriation et le droit au relogement ce qui les rendit vulnérable car les pouvoirs publics eurent beau jeu de déclarer que c'est l'appât du gain qui dictait leur conduite tout en invoquant l'insalubrité des logements et la justification de leur démolition.⁸⁴

Au même moment, un autre événement aura un impact psychologique important et fera prendre conscience aux responsables politiques que la contestation urbaine ne se limite pas aux seuls quartiers populaires de la ville : la mobilisation des habitants « bourgeois » de l'avenue Louise contre le projet d'érection d'une tour de bureaux – la tour ITT – face au parc de l'abbaye de la Cambre.⁸⁵ La Ville de Bruxelles, bien que non favorable au gabarit du projet, ne résistera pas à la pression exercée par la firme ITT malgré les contradictions avec le plan particulier d'aménagement couvrant l'avenue Louise. Le poids d'ITT résidait notamment dans la promesse de création d'emplois⁸⁶. Le permis de bâtir fut délivré par l'Echevin P. Van den Boeynants avant même que le Conseil communal de la Ville de Bruxelles ne l'approuve. Mais ce précédent fâcheux eu le mérite

⁸³Ce concept définit *supra* renvoie toutefois à un phénomène qui n'est pas propre à Bruxelles. La modernisation radicale du tissu urbain sans souci du bâti existant et des riverains se rencontre dans bien d'autres villes occidentales. La spécificité de Bruxelles en la matière résiderait dans la précocité des grandes opérations destructrices, dans leur localisation centrale, dans leur répétition sur un espace relativement restreint et dans la grande faiblesse des réactions du pouvoir politique à leur égard (Cl. BILLEN (2000), *op. cit.*, p. 131).

⁸⁴ On retrouve 30 ans plus tard les mêmes stratégies dans le Quartier du Midi.

⁸⁵ Th. DEMEY, op. cit., p. 298.

⁸⁶ Vu que le projet ITT était porteur d'emploi l'opposition au projet fut transcrite dans la presse comme symbole d'une lutte des classes : le *Pourquoi Pas* ? du 9 octobre 1969 relayait : « *Lutte des classes. Les riverains de l'avenue Louise et Demot, conduits par quelques notables et autres économiquement forts, ont tenu à protester contre la construction de l'immeuble-tour d'ITT* ». Le chantage à l'emploi fonctionne encore et toujours aujourd'hui notamment si l'on observe les prises de position du Port de Bruxelles concernant notamment le développement de la zone Tour et Taxis et du centre TIR.

de réformer la procédure d'octroi des permis de bâtir en rendant obligatoire l'affichage des plans sur les lieux au moment de la demande de permis.⁸⁷

Ce passage progressif d'un syndicalisme social vers un syndicalisme urbain se caractérise par une rupture importante : il ne s'agit plus de luttes ouvrières ou de lutte dont le sens serait donné par le mouvement ouvrier ou par l'anticapitalisme. Les acteurs de ces nouveaux mouvements ne s'expriment plus au nom de la classe ouvrière opprimée dans la sphère de production ; ils formulent une critique culturelle et un appel à d'autres modes de prise de décision en matière d'urbanisme, notamment.⁸⁸

Les milieux populaires et les classes moyennes intellectuelles identifient des ennemis communs, les nouveaux ensembles de bureaux et les nouvelles autoroutes urbaines, mais, en fait, en regard de préoccupations divergentes : montée du chômage et destruction de nombreux logements ouvriers pour les premiers, déclin de la qualité de vie et de l'environnement et des services urbains pour les seconds⁸⁹.

Toujours est-il que Bruxelles fait l'objet d'une contestation remettant en cause les modes d'intervention de l'Etat sur l'espace et la suprématie des intérêts économiques au sein de la politique d'aménagement.

Nous observons une tendance similaire chez nos voisins de l'Hexagone. Jusqu'au milieu des années septante, les luttes urbaines sont apparues éparses et peu structurées. "A partir de 1975, avec le déclin des illusions étatistes, les luttes urbaines changent de nature. Elles ne désignent plus l'activisme de révolutionnaires gauchistes proposant au nom de la cause leurs services à des opprimés mais le lieu d'expression privilégié des nouvelles classes moyennes salariées. Les mouvements locaux de lutte pour le cadre de vie se multiplient. Ils promeuvent l'association comme l'instrument de la participation effective des citoyens aux décisions concernant leur mode de vie quotidien. Cette inflexion notable des luttes urbaines rencontre une sollicitude inédite des pouvoirs publics pour les associations. La valorisation des associations semble une manière de légitimer le retrait de l'Etat qu'engage le passage des politiques urbaines à celles du cadre de vie. »90

Et de fait à Bruxelles, entre 1970 et 1975, plus d'une centaine de comités d'habitants se fédèrent au sein d'une association régionale, Inter-Environnement Bruxelles. Les forces s'organisent et s'institutionnalisent.

⁸⁷ Epilogue de l'affaire : quelques années après la construction de la tour, ITT quittera le pays, abandonnant cet immeuble qui pèse sur l'abbaye de La Cambre.

⁸⁸ Fr. NOËL (1998), op. cit., p. 69.

⁸⁹ O. DUBOIS et M. VAN CRIEKINGEN (2007), « La ville durable contre les inégalités sociales ? Compacité urbaine et gentrification à Bruxelles », in *Environnement et inégalités sociales*, ULB, 2007, p. 42. ⁹⁰ Th. OBLET (2006), *op. cit.*, p. 169.

En 1971, la création du Conseil d'Agglomération permet le développement d'une politique urbaine plus proche des habitants. Les projets de plan particulier d'aménagement du sol sont obligatoirement soumis à l'avis du Conseil d'Agglomération qui se dote d'une commission permanente composée de techniciens de l'urbanisme et de fonctionnaires nationaux et communaux pour préparer des avis⁹¹. Les comités d'habitants peuvent venir s'exprimer lors des tables rondes organisées. C'est ainsi que furent repoussés les projets liés à l'autoroute de la vallée du Maelbeek qui auraient entraîné la destruction des quartiers de la rue Gray, de la place Jourdan, de la rue Lesbroussart et du bas de Saint-Josse. La commune d'Ixelles défendra pourtant ce projet destructeur⁹². Heureusement, les études du Conseil d'Agglomération montreront que d'autres solutions sont aussi efficaces que le collecteur et que la reconstruction des quartiers poseraient des questions insolubles vu les fortes pentes des rives de la vallée. ⁹³

Malgré son pouvoir d'action modéré, l'Agglomération donnera une certaine transparence à la gestion urbaine et associera les habitants aux débats sur le devenir de la ville⁹⁴.

C'est également en 1971 que s'amorce l'adoption du plan de secteur. Le Plan de secteur fait partie des instruments qui ont permis la démocratisation de l'urbanisme à Bruxelles. De l'avant-projet de 1971 à son adoption en 1979, sous le ministre Cudell, le Plan de secteur servira de catalyseur à l'action des habitants. Ce plan très conventionnel dans sa première version fut complètement remanié par l'administration de l'urbanisme sous la pression des groupes d'action⁹⁵ qui se développent alors à Bruxelles et qui exigent qu'il sorte de la confidentialité où il est confiné. S'affichent dès lors une opposition importante aux projets routiers prévus initialement ainsi que de nouvelles conceptions urbanistiques prônant davantage la réduction d'échelle, la valorisation du bâti existant et le maintien des quartiers. En 1976, le plan sera approuvé provisoirement et soumis à une procédure d'enquête publique qui suscitera près de onze mille réactions.

⁹¹ Signalons en outré que l'Agglomération préparera un projet de plan général d'aménagement, sorte de schéma directeur, qui avait comme originalité par rapport au plan de secteur d'aborder le problème de circulation laissé de côté en raison des pressions de l'administration des routes. Il prévoyait une hiérarchisation des voiries et un gel des nouvelles infrastructures dans le souci de protéger la fonction d'habitat (Th. DEMEY (1992), *op. cit.*, p. 304).

⁹² En effet, le tracé autoroutier s'inscrit dans une vallée bordée de quartiers populaires qui déparent la commune. S'y ajoute le fait que cette vallée cause de nombreuses inondations dues à la disparition des espaces perméables du sol or un collecteur serait créé en-dessous de la nouvelle voirie urbaine ainsi créée.

⁹³ R. SCHOONBRODT (2007), op. cit., p. 221. Quant aux inondations, elles ont conduit aujourd'hui à la réalisation d'un bassin d'orage sous la place Flagey.

⁹⁴ Ch. DESSOUROUX (2006), « Heurs et malheurs de l'espace public bruxellois », BEM, n° 177, p. 2.

⁹⁵ L'ARAU et Inter-Environnement Bruxelles.

C'est lors de la signature du projet de plan de secteur en 1976% qu'entrera en vigueur la procédure de publicité-concertation qui permet, encore aujourd'hui, aux citoyens d'intervenir via les enquêtes publiques et la commission de concertation sur la délivrance des permis d'urbanisme. Toutefois, le pouvoir communal, à l'époque, ne l'entendra pas de cette oreille et la Ville de Bruxelles introduira un recours au Conseil d'Etat contre l'arrêté. Le Conseil annulera le 3 février 1978 la procédure de publicité-concertation aux motifs qu'elle enfreint l'autonomie communale. Un nouvel arrêté sera adopté le 5 novembre 1979 qui maintiendra la procédure de concertation.97

Cette publicité est souvent présentée comme une des plus grandes victoires des comités d'habitants même si elle reste entachée d'un nombre important de défauts⁹⁸. « Victoire authentique ou récupération de revendications populaires? Peu importe. L'essentiel, c'est ce que révèle la mise en place de la concertation, à savoir la recherche tâtonnante de nouvelles règles du jeu, d'un nouveau système de règlement des conflits, c'est-à-dire 'de nouvelles formes de liaison entre des institutions politiques, des logiques, des forces et des structures de caractères différents', en fin de compte, de nouvelles règles traduisant et permettant à la fois un changement de structure politique. En effet, la concertation est une caractéristique de la montée de la nouvelle bourgeoisie dans le champ politique local. Sa fonction idéologique consiste à occulter des contradictions fondamentales (contradictions de classe, mais aussi, dans le cas qui nous occupe, contradictions entre utilisateurs et producteurs de l'espace urbain). Mais elle a aussi une fonction pratique certaine : permettre la création d'un lieu de négociation entre les différents acteurs est possible, même si celle-ci vaut davantage pour les projets mineurs que pour les projets dotés d'intérêts économiques et politiques importants. Elle a contribué à sortir les projets de leur clandestinité, à permettre un débat public et à obliger souvent les pouvoirs publics et les promoteurs à justifier leurs projets. Elle a aussi eu souvent pour effet, d'éviter des démolitions excessives. »99

En effet, une évaluation réalisée en 1989 par Inter-Environnement Bruxelles¹⁰⁰ mettra en lumière que la participation du public a une influence importante dans les avis rendus puisque, selon qu'il y ait ou non des réclamations, le demandeur a une chance sur deux ou moins d'une chance sur trois d'obtenir un avis favorable sans conditions. ¹⁰¹ La

⁹⁶ Arrêté du 26 mars 1976.

⁹⁷ Inter-Environnement Bruxelles, « Le Plan de secteur », La ville et l'habitant, janv. 1980, n° 12, p. 1.

⁹⁸ Voir infra.

⁹⁹ Fr. NOËL (1998), op. cit., p. 87.

¹⁰⁰ Villes et Habitants, décembre 1989, n° 188, p. 9.

¹⁰¹ En France, où la procédure d'enquête publique est encore plus minimaliste, une étude réalisée en 1998 chiffrait seulement à 5,1% le nombre de situations où les commissaires donnaient un avis défavorable (C. BLATRIX, « Le maire, le commissaire enquêteur et leur public. La pratique politique de l'EP », in CRAPS, La démocratie locale, Paris, PUF, 1998, pp. 188-202).

proportion d'avis défavorables croît d'ailleurs nettement entre 1984 et 1989. Les projets de bureaux qui obtenaient 54% d'avis favorables n'en obtiendront plus que 30%. Mais il est probable que d'autres facteurs interviennent dans cette évolution.

Fin des années septante, suite au constat de l'ARAU et d'Inter-Environnement Bruxelles, de l'absence de comités dans certains quartiers populaires, des « boutiques urbaines » furent mises sur pied dans le quartier de la Senne (rue d'Anderlecht) et dans l'ancien quartier industriel d'Anderlecht, boulevard de la Révision. Mais force fut de constater, assez rapidement, que les demandes adressées ne s'orientaient pas sur l'aménagement du quartier mais sur des aspects socio-économiques : versement de pension, recherche d'emploi,...¹⁰². Lutter pour son cadre de vie s'avère être un « sport de riche » auquel ont du mal à s'adonner des populations qui peinent à nouer les deux bouts, à trouver un emploi et à disposer d'un logement décent.

C'est à la même époque que naît le concept d'éducation permanente. Celui-ci est le résultat d'un glissement de l'éducation ouvrière¹⁰³ vers l'éducation populaire, laquelle s'est transformée dès 1971 en éducation permanente s'adressant à tous les citoyens pour permettre à chacun de ceux-ci de prendre une part active dans la vie collective¹⁰⁴. Ce concept sera réorganisé par le décret de 1976¹⁰⁵ suite à l'adoption du Pacte culturel et permettra de renforcer l'action culturelle de nombreuses associations par des subsides publics. Des associations de luttes urbaines, comme l'ARAU et Inter-Environnement Bruxelles, bénéficieront de cette manne pour renforcer leur action. Certains n'hésitèrent pas à poser la question : « L'Etat avait-il à soutenir financièrement la résistance et donc aussi à la 'normer' et la 'normaliser' sous la forme d'une participation même critique ? »¹⁰⁶

3.4. Conclusion

A rythme ralenti, certes, la ville continue à se développer pour répondre aux besoins des navetteurs et promouvoir le rôle national et international de la capitale. Il est peu question des intérêts de la ville elle-même, de ceux qui y habitent et y vivent.

¹⁰² R. SCHOONBRODT (2007), op. cit., p. 447.

¹⁰³ Qui consiste surtout en un programme orienté vers la formation d'une élite ouvrière sur base du postulat de l'incompétence populaire.

¹⁰⁴ H. INGBERG (1996), "Aux sources de la démocratie culturelle", in *Regards croisés sur l'éducation permanente*, Vie Ouvrière.

¹⁰⁵ Ce décret restera en vigueur jusqu'en 2004.

¹⁰⁶ J.P. NOSSENT (2004), "L'éducation permanente et la jeunesse", in *L'inventivité démocratique aujourd'hui*, éd. du Cerisier.

Ce contexte explique, dans les années septante, l'organisation de revendications collectives qui tentent de faire face aux effets destructeurs de ces politiques urbanistiques. On assiste à une floraison de comités de quartiers, sans doute peu représentatifs de la population locale, souvent encadrés par des intellectuels pour une bonne part issus de la gauche et qui annoncent, par leur action, l'émergence ultérieure du mouvement écologiste¹⁰⁷. Ils luttent face à l'appropriation de la ville par des projets qui les dépassent. La faiblesse du pouvoir régional explique certainement leur émergence mais aussi leur succès.

Les groupes d'habitants deviennent des interlocuteurs pour les pouvoirs publics dans les débats où leur cadre de vie est en jeu. Au niveau du système politique bruxellois, l'action des mouvements urbains a permis de conférer une certaine publicité dans les choix sur la gestion de la ville et de donner accès des lieux de discussion sur ces choix. Ainsi, la création de plusieurs Tables Rondes par l'Agglomération de Bruxelles (sur le Canal, le Périphérique Sud, la vallée du Maelbeek), la création de commissions consultatives par certaines communes, le siège réservé à un représentant des comités d'habitants à la Commission Régionale de l'Aménagement du Territoire (CRAT) témoignent des avancées vers la démocratisation des prises de décisions urbaines¹⁰⁸.

Le principe de la concertation devient, dans les années septante, le garant démocratique de la gouvernance de la ville. Un dialogue, jusque là pratiquement absent, s'installe entre une partie de la société civile et la société politique. Toutefois, c'est une nouvelle interface qui se crée ainsi à différents niveaux. Les communes ne voient pas dans un bon œil cette ingérence qui fait dialoguer au-dessus de leur tête la société civile et l'amorce d'un pouvoir régional. Quant aux comités concernés par ce dialogue, ils sont loin d'être représentatifs des habitants de la ville qui accueille, on l'a vu, une importante population immigrée qui vit la ville à partir d'autres repères que la classe moyenne intellectuelle.

Mais pour la première fois, la ville est dotée d'un outil de planification : le Plan de secteur. Celui-ci doit cadrer les interventions jusque là chaotiques des pouvoirs publics. Toutefois, les victoires relatives des nombreux comités de quartier n'empêcheront nullement toute poursuite ultérieure de destructions du tissu urbain en contradiction avec les prescriptions du plan vu la facilité d'y déroger.

¹⁰⁷ Ch. VANDERMOTTEN (2000), *op. cit.*, tome I, p. 92. Sur la question de la représentativité des comités d'habitants voir *infra*.

¹⁰⁸ A. MIHALY (1994), op. cit., p. 33.

4. Les années 1990 à 2000 : la construction de la politique régionale et la revitalisation urbaine

Les années nonante seront un véritable moment charnière dans la politique de la Région puisqu'elles marqueront le début d'une nouvelle ère, celle de la régionalisation. La création d'un niveau de décision rapproché du territoire va bouleverser son rapport d'usage en le rapprochant de celui de ses habitants. Cette volonté va néanmoins se heurter à la contradiction de son financement. Revitaliser la ville au profit de ses habitants a un prix que ceux-ci ne sont pas à même de payer, sans compter que la politique combinée à une infrastructure mise en place depuis des décennies au profit des mouvements périurbains continue d'aspirer les classes moyennes vers l'extérieur. Ces facteurs structurels seront amplifiés par le peu de maîtrise de la Région sur le marché immobilier.

4.1. Le contexte politique et socio-économique : régionalisation, revitalisation, gentrification

La loi du 12 janvier 1989 va consacrer l'autonomie régionale de Bruxelles qui devient ainsi une région quasi à part entière. Cette autonomisation va avoir de multiples répercussions.

Jusqu'en 1989, excepté le rôle joué par l'Agglomération, la responsabilité de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme à Bruxelles relevait de ministres nationaux dont les intérêts étaient loin d'être prioritairement bruxellois. Désormais, la Région est dotée d'un véritable organe législatif, le Conseil, constituant le parlement des Bruxellois et d'un organe exécutif. Le temps est venu d'adapter la législation touchant au territoire et à son développement aux spécificités et aux besoins de la Région bruxelloise. Un bémol toutefois, c'est que la réforme, en créant une instance régionale plus proche du Bruxellois porte atteinte à l'autonomie communale. Si la Région va bien tenter d'imposer aux communes sa politique d'urbanisme et de mobilité, cela ne se fera pas sans résistances. Le positionnement des uns et des autres sera d'autant plus complexe qu'il y a souvent collusion d'intérêts en raison du cumul de la casquette de bourgmestre et celle d'un portefeuille ministériel à la Région, laquelle se retrouvera alors utilisée non dans l'intérêt de tout le territoire régional mais bien dans celui du fief communal.

Le pouvoir régional va mettre sur pied l'Ordonnance organique de l'Aménagement du territoire et de l'Urbanisme (OOPU) de 1992 puis élaborer un Plan régional de développement d'une durée de validité de 5 ans (durée de validité d'une législature

régionale¹⁰⁹) qui, avec une valeur indicative¹¹⁰, fixera les priorités et les moyens à mettre en œuvre pour répondre aux enjeux du développement économique, social, culturel, environnemental et de déplacement.

Le premier Plan régional de développement (PRD) sera adopté en 1995. Ce plan indicatif sera contraignant pour les pouvoirs publics et donnera le cadre général de la planification. La valorisation par le PRD du concept de mixité dans la ville s'inscrira dans le prolongement d'une idéologie urbaine que de nombreux comités d'habitants ou de réflexion avaient mis en avant dès la fin des années soixante, en réaction aux dégâts de l'urbanisme fonctionnaliste. Une révision du PRD fut réalisée en 2002. Le PRD aura notamment pour objectif transversal de contrer le mouvement centrifuge et de fixer une population aux revenus moyens et aisés qui constitue la base des ressources fiscales de la Région. Le PRD s'intéressera peu, par contre, à la dimension internationale de Bruxelles ainsi qu'aux concertations avec les deux autres Régions, contrairement aux stratégies de planification développées par des villes de taille similaire et confrontées elles aussi au défi de l'internationalisation : Amsterdam, Genève, Barcelone et Milan¹¹¹.

La stabilisation de la population sera considérée comme un enjeu vital pour la jeune Région car ses ressources sont principalement constituées sur la base de l'impôt des personnes physiques. Or le processus historique de développement de la ville décrit cidessus a largement contribué à façonner les différents territoires de la ville au détriment de l'assiette financière de la Région. Au centre, le *Central Business District* (quartier nord, boulevard Pachéco, Art-Loi et Schuman) est presque vide d'habitants. Une première couronne d'habitat dégradé est occupée par une population d'origine immigrée (familles avec enfants la plupart du temps) et belge âgée, à revenu modeste et peu qualifiée, et des jeunes adultes issus des classes moyennes, le plus souvent seuls ou en couples, sans enfant. Une part importante de la première n'a pas accès aux emplois qualifiés du secteur tertiaire proposés sur son territoire d'habitation¹¹², emplois qui bénéficient dès lors plutôt aux navetteurs. Plus de la moitié des emplois offerts par la Région sont exercés par des travailleurs non-résidents. Sur les 650.000 emplois offerts

¹⁰⁹ Dans les faits, ce timing ne sera jamais respecté par la Région qui a adopté deux plans sur les trois législatures écoulées et la législature actuelle, on peut déjà l'affirmer, ne sera pas à même de mettre sur pied un nouveau plan puisqu'elle arrive à échéance l'année prochaine.

¹¹⁰ Le plan s'impose aux pouvoirs publics mais n'est pas opposable aux tiers et ne peut donc servir de base à un recours pour non-respect de ses dispositions.

¹¹¹ Ch. VANDERMOTTEN (2004), La planification de Bruxelles dans le cadre du développement des "villesmondes", Recherche SSTC, Rapport final, pp. 109 et svtes.

¹¹² Aujourd'hui, sur plus de 650.000 emplois, on retrouve à peine 40.000 emplois salariés dans l'industrie manufacturière (ce chiffre était de 173.000 dans les années 1950). Dans le même temps, la fonction tertiaire a, par contre décuplé : les surfaces de bureaux sont passées de 500.000 m² en 1950 à 6 millions de m² en 1990.

par la Région, 224.000 son occupés par des flamands et 127.000 par des wallons. Les emplois concernent essentiellement des administrations publiques et des secteurs à très haute valeur ajoutée (immobilier, activités financières) orientées vers l'extérieur et demandant du personnel souvent très qualifié non adaptée à la main-d'œuvre bruxelloise.

Une seconde couronne est occupée par des classes moyennes ou aisées belges assez âgées ainsi qu'à un nouveau type d'immigrés, au statut socio-économique élevé (les fonctionnaires européens, les cadres des entreprises internationales,...) qui pour la plupart ne paient pas d'impôt à la Région. Une couronne externe, en-dehors des limites de la Région, est habitée par des jeunes ménages avec enfants, souvent propriétaires.

Pour contrer ces différents facteurs nuisant à son assise financière, la Région va tenter de capter les habitants de la classe moyenne en s'orientant vers un urbanisme de « revitalisation ». La question de l'espace public va désormais se trouver très fortement associée à celle de l'attractivité de la ville centrale et à celle de la revalorisation urbanistique des quartiers « mis à l'écart » jusque là du développement urbain. C'est le début de la politique des contrats de quartier¹¹³. Mais les gains sanitaires et de confort apportés par ces opérations de rénovation urbaine seront loin d'être partagés par tous ceux qui y habitaient jusque-là. En effet, cette politique s'accompagnera d'un mouvement de gentrification¹¹⁴ par une réappropriation résidentielle, commerciale et culturelle de la ville par les classes aisées et moyennes source d'une dualisation sociale croissante dans les parties centrales des villes. En outre, ce mouvement ne s'accompagnera pas parallèlement d'un enrichissement de la ville car le bilan migratoire urbain positif concerne la tranche des isolés de vingt ans alors que les jeunes couples avec enfants continuent à fuir la ville sans prendre en compte l'ampleur et les encombrements des navettes qu'ils auront ensuite à effectuer. Ces constats remettent en question la volonté de régler les problèmes sociaux par une action portant uniquement sur l'aménagement du territoire.

Le 22 décembre 2005, le nouveau gouvernement bruxellois adoptera le « Contrat pour l'économie et l'emploi », un épais document qui servira de fil conducteur à la politique bruxelloise pour la durée de la législature. Emploi, économie, logement, formation, fiscalité, rénovation, environnement, développement de l'identité bruxelloise... toutes

¹¹³ Les contrats de quartier mis en place par l'ordonnance du 7 octobre 1993 de la revitalisation des quartiers sont des programmes axés sur le logement, la rénovation de l'espace public et la cohésion sociale, menés dans des quartiers fragilisés en partenariat avec les communes. Les opérations sont programmées sur quatre ans avec un complément de deux ans pour terminer les chantiers.

¹¹⁴ La gentrification a été définie pour la première fois par la sociologue Ruth Glass pour décrire le mouvement résidentiel de familles de la classe moyenne vers des zones à bas revenus de Londres (Glass R., London : Aspects of Change).

les intentions y seront, ou presque, pour revitaliser une Région dans laquelle les problèmes sociaux ne manquent pas. L'accord s'inspire notamment des pistes dégagées lors du 2ème Forum sur la revitalisation urbaine à Bruxelles. Ces pistes prônent notamment d'augmenter l'enveloppe budgétaire des contrats de quartier dont nous venons de souligner certains effets pervers. On peut se demander, si dans le contexte de crise du logement bruxellois¹¹⁵, ces fonds n'auraient pas été mieux affectés au défi de l'accès au logement¹¹⁶ même si le Plan logement adopté à la même époque prévoira timidement de remédier à cette défaillance en planifiant sur cinq ans la création de 3.500 logements sociaux et 1.500 logements moyens. L'insuffisance de ce plan est d'ailleurs avérée puisqu'en 2008, les permis accordés ne concernaient encore que 250 logements alors que la demande excède l'offre d'environ 25.000 logements.¹¹⁷

Non seulement la capacité financière est affaiblie, mais les besoins d'infrastructures liées aux fonctions de capitale nationale et internationale subsistent. Car le poids international de Bruxelles poursuit son envolée : « Bruxelles est une petite ville mondiale c'est-à-dire une agglomération dont le rayonnement international est de rang très supérieur aux agglomérations de taille comparable. Elle concentre de nombreux acteurs transnationaux : nombreux cabinets juridiques internationaux, première ville en terme de localisation de secrétariats d'ONG internationales, troisième ville en termes de nombre de conférences internationales, nombreux sièges régionaux de grandes firmes internationales et d'écoles internationales ». 118 Pour répondre à ces besoins, Charles Picqué, ministre-président de la Région, signera le 23 mars 1990 un accord de coopération entre la Région de Bruxelles-Capitale et l'Etat fédéral assurant le financement des investissements liés à ces fonctions (accord Beliris). La gestion des accords de coopération Etat-Région de Bruxelles capitale se fait sous la présidence d'un ministre fédérale. Le secteur de la mobilité est un important bénéficiaire de cet accord, ce qui n'est pas sans conséquence dans les choix posés¹¹⁹.

En 2007, le gouvernement bruxellois, jusque là peu proactif dans le développement de la fibre internationale de Bruxelles, décide de lancer un Plan de développement international, par une grande opération de city marketing. Les tensions régionalistes exacerbées ne sont sans doute pas étrangères à ce sursaut tardif. Bruxelles doit éviter

¹¹⁵ Les politiques menées de 1995 à 2005 visant la production de logements n'ont pas permis d'augmenter de manière significative le parc de logements locatifs (SRDU (2007), *Bruxelles change...!* 10 ans de politique de la ville en Région de Bruxelles-Capitale, cahier n° 4, p. 47.

¹¹⁶ La plupart des villes européennes ont développé une stratégie en matière de logements publics beaucoup plus importante qu'à Bruxelles.

¹¹⁷ W. VAN MIEGHEM, "Plus de logements sociaux en Flandres... et à Bruxelles? », communiqué de presse du Rassemblement Bruxellois pour le Droit à l'Habitat du 14 avril 2008.

¹¹⁸ Ch. VANDERMOTTEN (2004), op. cit., pp. 48-53.

¹¹⁹ Voir infra.

une planification par le haut alors qu'elle est fortement dépendante du bon vouloir des deux Régions qui l'entourent. Chose étrange, on se retrouve ici avec un plan autonome, déconnecté de toute planification et lignes d'orientations globales, sans aucun statut hiérarchique et légal. Ce plan ne s'intègre pas au Plan régional de développement, lequel n'a plus été révisé depuis 2002.

Pour résoudre le problème de financement de la Région, le plan propose plusieurs pistes : l'accroissement du financement par le fédéral et Beliris et les partenariats publics-privés (PPP) avec le risque de « concessionner » la gestion de l'espace public aux acteurs économiques privés et de dessaisir les élus de leur autonomie politique. Cette orientation est de nature à affaiblir l'orientation planificatrice arrachée de longues luttes dans les années septante pour le pilotage du développement urbain. Ce mouvement qui n'est pas propre à Bruxelles mais se retrouve ailleurs fait dire à Th. Oblet qu' « Il en résulte des formes concrètes d'urbanisation et de restructurations urbaines relativement fractionnées, correspondant aux logiques opératoires des acteurs privés. Les villes se font ainsi à coups de projets, de morceaux, c'est-à-dire d'opérations aux contours définis, souvent introverties (pour maîtriser les plus-values urbaines et favoriser la gestion privée), relayant en partie les logiques de zoning et de sectorisation de la période précédente »120. Une autre voie de financement reste, par ailleurs, de favoriser la dynamique fiscale en attirant les ménages moyens. La première mouture du plan signalait explicitement : « 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 »¹²¹.

4.2. La mobilité : la multimodalité comme paravent du tout à la voiture

Les effets de la création de la Région de Bruxelles-Capitale vont aussi se faire ressentir au niveau de la politique de mobilité bruxelloise. Prenant le contre-pied d'une mobilité avant tout conçue pour la navette, émergent, pour la première fois des orientations visant à réduire la pression automobile au profit d'un meilleur partage de l'espace public entre tous les usagers (automobilistes, transports publics, piétons, cyclistes, etc.). Dès le premier gouvernement Picqué, et à l'instigation du Ministre des travaux publics Jean-Louis Thijs, des sites propres vont être aménagés pour les trams dans les voiries qui le permettent (rue de Stalle, avenue Brugmann, rue Royale...), non sans parfois

¹²⁰ Fr. ASCHER, « Projet public et réalisations privées, le renouveau de la planification urbaine », *Annales de la recherche urbaine*, *n*° 51, « *La planification et ses doubles* », sept. 1992, p. 11 cité par Th. OBLET (2005), p. 239.

¹²¹ P. 73 de la première mouture du *Plan de développement international*. La version officielle a été expurgée de ce paragraphe et de bien d'autres du même acabit.

forces contestations de la part de riverains ou commerçants à qui on vole quelques places de stationnement.

Mais cette volonté naissante va se heurter à deux obstacles : d'une part, l'occupation croissante des emplois urbains par les non-Bruxellois continue de faire croître la navette, d'autre part, les coûts liés à la mobilité sont tels que la Région dépend financièrement des fonds Beliris¹²² distribués au niveau fédéral. Or les logiques qui dictent les interventions de l'Etat ne correspondent pas aux exigences de la réurbanisation nécessaire au développement endogène de la capitale mais bien aux projets de mobilité liés à la suburbanisation. Cette dépendance explique la résurgence de projets de tunnels autoroutiers avec les mêmes arguments que ceux avancés dans les années soixante. La culture dominante de la mobilité reste très fortement appuyée par le lobby des voitures et par le développement économique de la périphérie urbaine qui pèse sur les flux de circulation dans la ville-région. Ainsi de nombreux projets routiers conçus par l'Etat national sont poursuivis, entre autres ceux qui facilitent l'accès aux institutions européennes. Les investissements dans les transports collectifs (métro, RER, Diabolo, tunnel Schuman-Josaphat) ne se font pas toujours au profit des Bruxellois mais bien de la navette.

Quant au ferroviaire, il reste une chasse gardée de la SNCB sur laquelle la Région a bien peu de poids sauf à l'occasion de la délivrance des permis d'urbanisme¹²³. Ainsi lors de la réalisation de la gare TGV, c'est la SNCB qui soutiendra le développement de la gare internationale au Quartier Midi en raison de la spécificité douanière des trains rapide Bruxelles-Londres. Ceci alors que le quartier Nord offrait de vastes terrains vides et des infrastructures publiques énormes résultant de la destruction de plusieurs quartiers. Ce choix de la SNCB pèsera lourdement sur les quartiers très habités jouxtant la gare du Midi. Il fut en effet le déclencheur d'une pression immobilière sur le quartier et d'une politique peu glorieuse de la commune de Saint-Gilles dans sa volonté de juguler la spéculation. La mainmise de la commune mènera à des centaines d'expropriations menées sur quinze ans en dépit de tout respect élémentaire des droits humains. On verra, en réalité se répéter, certes à une plus petite échelle qu'au quartier Nord, les pratiques d'assainissement des quartiers fragilisés. Des milliers de m² de bureaux seront construits sur les décombres résultant de la destruction lente de plusieurs centaines de logements, et ce, en pleine crise d'accès à l'habitat. La Région aura toute sa responsabilité dans cette affaire, puisque c'est Charles Picqué en personne, doté de sa double casquette de Ministre Président de la Région et de bourgmestre de Saint-Gilles,

¹²² Voir supra.

¹²³ Ainsi le retard apporté à la mise en œuvre du RER est notamment lié aux réticences de la Région pour délivrer les différents permis permettant l'adaptation nécessaire des infrastructures ferroviaires.

qui concevra les plans et les procédures peu dignes des pouvoirs publics affectant ce quartier à sa dévitalisation, et ce, au nom du Plan régional de développement.

En effet, cet exemple illustre l'interdépendance nette entre mobilité, planification et configuration des quartiers. Le Plan Régional de développement consacre le modèle hollandais ABC. Celui-ci localise les activités en fonction du profil d'accessibilité des lieux en transports en commun ou en voiture. Le « A » correspond aux activités occupant beaucoup de personnels et de clientèles captives et doit être localisé près des gares. Le danger d'un tel système est d'inciter les employés travaillant près des gares à aller habiter en périphérie et d'accentuer la formation d'un *Central Business District* vides d'habitants. La théorie ABC appliquée à Bruxelles supposerait des mesures d'accompagnement fortes en matière de stationnement, d'amélioration des transports en commun intra-urbains ainsi que des mesures de dissuasion de la navette entrante automobile, comme le péage urbain, mesures bien trop téméraires apparemment pour le gouvernement bruxellois. Pourtant, en l'absence de telles mesures, tant la théorie ABC que la mise en place du RER sont des vecteurs centrifuges ce que prétend combattre la Région.

Outre le PRD, d'autres plans balisent la politique de mobilité. Le Plan Iris I, adopté par le gouvernement en 1998 et aujourd'hui largement dépassé dans ses objectifs et peu mis en œuvre. Il est destiné à être remplacé par le Plan Iris II dont le projet, pourtant peu ambitieux, est bloqué au cabinet du Ministre bruxellois de la mobilité depuis deux ans. Des mesures sont également prévues par le Contrat pour l'économie et l'emploi de 2005. Il prévoit notamment l'extension de la gratuité des transports en commun à de nouvelles catégories de personnes. Ce qui est fait sauf pour les demandeurs d'emploi pourtant souvent captifs en raison de l'insuffisance de leurs moyens. Il prévoit également un plan de restructuration du réseau de trams. Ce qu'il en est advenu : il a eu pour conséquence dans de nombreux quartiers populaires d'accroître les temps d'attente et les ruptures de charge alors que dans le même temps Uccle voyait sa desserte très sérieusement améliorée. Une plus grande cohérence de la politique régionale de stationnement via la création d'une agence régionale est également un projet central, déjà prévu par le Plan Iris I, pour faire face à la politique morcelée et souvent contre-productive des communes en la matière. Dix ans plus tard, ce point est en train d'être réalisé mais ses ambitions risquent d'être fort rabotées en raison des résistances des édiles communaux qui y voient une atteinte à leur autonomie et à leur finance, les redevances de stationnement pouvant constituer une part non négligeable du budget communal.

L'impression qui domine actuellement dans l'observation des politiques publiques locales menées en la matière est que celles-ci cultivent l'ambiguïté pour éviter

d'affronter la complexité de la réalité, ambiguïté entretenue par le concept de multimodalité qui permet tout à la fois d'améliorer l'offre en transport en commun et dans le même temps d'opérer de lourds investissements dans l'infrastructure routière classique qui favorise l'étalement urbain et le recours à l'automobile.

On en vient à soupçonner que la multimodalité fasse seulement office de « fourre-tout » au lieu d'initier une approche globale de la question des déplacements urbains. Ainsi de nombreux travaux publics cherchent aujourd'hui, non sans difficultés¹²⁴, à rétablir des espaces de convivialité là où les décennies précédentes avaient voulu adapter à la modernité le réseau urbain existant, mais cette entreprise, s'engage sans nécessairement remettre en cause la capacité des infrastructures existantes.¹²⁵

En outre, une absence de réflexion intégrée entre urbanisme et mobilité reste latente. La Région se braque pour implanter son centre logistique de marchandises en plein centre ville déconnecté de la voie d'eau et de la voie ferroviaire et le tout frais émoulu Plan de développement international multiplie les infrastructures d'envergures pour marquer le caractère international de la ville (centre des congrès, grandes salles de spectacles, méga centre commercial, stade de football pour la Coupe du Monde 2018) sans mesurer au préalable l'accessibilité des territoires ainsi choisis. Même chose pour la décision de poursuivre la densification du quartier européen et d'y ajouter 217.000 m² de bureaux, ce qui ne peut qu'entraîner l'explosion des déplacements, justifiant à son tour la création d'une nouvelle ligne de métro et de nouveaux tunnels routiers.

Quant à la politique de mobilité menée sous la dernière législature, elle relève plus de la politique spectacle que d'une volonté de s'attaquer aux causes du problème. Il y a, avant tout, une volonté de laisser des traces tangibles du passage politique par des aménagements marqués de l'espace. On finance des investissements plutôt que des services. Cela permet la réalisation d'un objet tangible, circonscrit, visible dont la réalisation et l'existence sont plus contrôlables. On rénove les stations de métro, on repeint les bus et les trams, on libère les places des parkings au profit d'aménagements conviviaux en enterrant les voitures au sous-sol¹²⁶. Mais pendant ce temps, la pression automobile ne diminue pas, pire, elle augmente et l'image déficitaire des transports en commun se perpétue, englués qu'ils sont dans les embouteillages.

¹²⁴ L'enquête publique en juin-juillet 2007 autour du réaménagement de la place Rogier a bien montré, par exemple, la difficulté de combiner l'exigence de rendre cette place principalement aux piétons et aux cyclistes avec le passage de près de 1500 bus De Lijn par jour et le maintien sur la place d'une trémie d'accès au parking souterrain.

¹²⁵ M. HUBERT, op. cit., à paraître.

¹²⁶ Citons notamment les projets d'enterrement du parking au Sablon, à la Place Jourdan, au Parvis de Saint-Gilles et les projets de mises en tunnel avenue de la Toison d'Or, rue de la Loi et rue Belliard.

4.3. Les habitants : la participation citoyenne épouse les normes et les institutions

La proximité réalisée par le cadre ville-région concentre la majorité des pouvoirs et rend plus lisible la prise de décision. Cette démarche peut être de nature à renforcer la possibilité de la société civile d'influer sur celle-ci. Mais le sens du vecteur participatif s'inverse. Là où, dans les années soixante, la démocratie participative, portée par les mobilisations associatives, résultait d'un mouvement « ascendant » ou *bottom up*, les années nonante vont être marquées par un mouvement « descendant » ou *top down* : ce sont les autorités qui seront à l'origine des expériences qu'elles initient et contrôlent. Sont ainsi mis en place diverses procédures de consultation des habitants notamment lors de l'adoption des Plans communaux de mobilité, des Plans communaux de stationnement et des différentes enquêtes publiques sur les délivrances de permis. 127

C'est le pouvoir qui décide où, quand et de quelle manière la société civile pourra faire entendre sa voix. Et puisque désormais des lieux et des procédures sont prévus ce qui les déborde est *non grata*. Or tous les plans et projets régionaux ne sont pas soumis au droit de regard citoyen. Le Plan régional de développement (PRD) de 1995 a été élaboré par plusieurs bureaux d'étude privés et les groupes d'habitants n'ont pas été associés aux procédures préparatoires.¹²⁸ A l'heure actuelle, la préparation du Plan Iris II n'a donné lieu à aucune consultation publique si ce n'est le recours légitimateur à un panel citoyen.

Certes des mesures sont prises ci et là pour améliorer les dispositifs publics participatifs. Ainsi la composition de la commission de concertation est élargie ¹²⁹ et des mesures sont prises en vue de démocratiser davantage la procédure de mise à l'enquête publique. Mais la technicité et la complexité des dossiers vont croissantes. Ceci est particulièrement vrai pour les projets qui réorganisent la mobilité urbaine. Les problèmes politiques semblent réduits à des problèmes techniques, dissipant le caractère contingent propre aux choix politiques. Parée des habits du scientisme, les politiques peuvent ainsi prétendre traiter objectivement la ville sans avoir à se soucier du point de vue subjectif de ses habitants. Infrabel peut ainsi soutenir au nom de son schéma d'exploitation de plus en plus complexe, qu'il lui est impossible de respecter ses obligations futures en terme de cadence et de fréquence s'il n'élargit pas les voies ferroviaires à hauteur de la gare du Nord, ce qui n'entraîne pas moins que le délogement de 218 habitants dans ce quartier ayant déjà payé un lourd tribut au nom de la construction d'un Business Center.

¹²⁷ Ce point sera abordé plus en détail dans la troisième partie de ce travail.

¹²⁸ A. MIHALY (1994), op. cit., p. 47.

¹²⁹ Déclaration de l'exécutif régional, 18 octobre 1989.

Selon Thierry OBLET, « le caractère de plus en plus technique de la gestion urbaine et la complexité des systèmes d'action font ressurgir au niveau local des inquiétudes semblables à celles associées au thème de la dépolitisation tel qu'il était apparu au début des années 1960, concomitamment à l'affirmation d'un Etat technocratique et modernisateur » ¹³⁰.

L'approfondissement et la spécialisation des questions rendent plus difficile le regroupement et la formation des citoyens à la globalité des problèmes. Le danger de la complexité des problèmes réside dans la recherche de solutions auprès d'institutions spécialisées : les possibilités de participation cèdent le pas aux décisions d'experts. Découragés par la technicité croissante des problèmes politiques, les citoyens s'en remettent à ces derniers pour décider des orientations économiques et sociales. On assiste à une dépolitisation qui se traduit par le détachement du citoyen à l'égard des formes politiques inadaptées de l'évolution sociale. Les comités d'habitants, toujours aussi nombreux, adoptent de plus en plus une position de repli sur des enjeux très localistes accroissant la méfiance des pouvoirs publics à leur égard au nom du syndrome nimby.

Pourtant, des groupes de citoyens restent organisés et défendent âprement l'intégrité de leurs quartiers. De nombreux dossiers vont provoquer soulèvement et révoltes de la part des associations et habitants, notamment ceux du Quartier européen et du Quartier Midi. Mais le rapprochement du citoyen par la nouvelle entité politique régionale dont on aurait pu attendre une écoute plus attentive ne va pas empêcher que des quartiers soient dépecés, dans l'opacité la plus totale, au nom du développement économique et international. Le pouvoir, plus proche physiquement, n'a pas nécessairement gagné en accessibilité. Les luttes urbaines semblent même de plus en plus dures à mener. Sous le verni démocratique, les procédures semblent enserrer les voix citoyennes dans un étau. Les habitants sont vus comme « nimby » et se méfient d'un pouvoir politique qui ne les écoute pas.

Il n'est pas rare de voir des accords politiques précéder les plans et autres procédures obligatoires en pratiquant la politique du fait accompli. Les permis demandés pour les parkings sont très souvent des permis de régularisation visant à entériner des situations existantes dont la légalité première est douteuse. Les permis sont délivrés, voire les travaux démarrent, avant même l'adoption d'un PPAS. Ainsi dans un communiqué de presse, l'ARAU fustigeait les pouvoirs publics qui procédaient à l'aménagement d'une voirie, posant ainsi le jalon d'un axe permettant de rejoindre le futur centre logistique à

¹³⁰ Op. cit., p. 238.

¹³¹ R. SCHOONBRODT (2007), op. cit., p. 229.

Tour et Taxis alors que celui-ci n'avait pas encore fait l'objet d'un permis d'urbanisme. 132 Toujours concernant Tour et Taxis, dans un autre communiqué 133, l'ARAU regrettait la délivrance d'un permis d'urbanisme et d'environnement pour augmenter le nombre d'emplacements de parking sur le site de 1.019 places. L'association faisait remarquer que le développement du site était suspendu à l'élaboration du schéma directeur dont les options devront ensuite être traduites dans un PPAS. Mais, comme la législation les y autorisait, les propriétaires des terrains souhaitaient finaliser leur projet quitte à ne pas attendre qu'un PPAS soit établi pour l'ensemble du site. Malgré les procédures, l'urbanisme bruxellois reste un urbanisme insuffisamment cadré par les pouvoirs publics malgré leur prétention.

Autre facteur dans l'air du temps mettant à mal l'intervention des habitants: la communication, le marketing urbain qui prend le dessus sur la participation. Illustration sans faille de ce phénomène: le Plan de développement international qui a fait de cette méthode de communication son nouveau credo. Le marketing politique devient le principal mode de relation entre gouvernants et gouvernés: ces derniers sont censés avoir été informés et consultés via de larges campagnes médiatiques faisant fi des procédures classiques de concertation. Or il est rare que de telles campagnes mobilisent des oppositions actives.

4.4. Conclusion

L'évolution de la trame urbaine bruxelloise met en lumière la logique exogène à la base du développement de notre mobilité. La morphologie bruxelloise s'est pliée aux demandes extérieures multiples : demandes de l'Union européenne, demandes de l'Etat fédéral, demandes des navetteurs, bien loin d'une gestion urbaine rapprochée, travaillant avec les habitants en fonction des besoins des populations des territoires concernés. Cette démarche a accru la fracture entre population prestataire et population bénéficiaire : sur le territoire bruxellois est produit une richesse qui bénéficie largement aux travailleurs des autres régions (et encore bien plus aux patrons des entreprises localisées en ville) mais les habitants-travailleurs de la Région supportent la majeure partie des coûts de production de cette richesse.

L'acquisition du statut de région autonome n'a pas renversé ce processus. Devant faire face à l'appauvrissement croissant de ses habitants, la Région a focalisé ses objectifs sur les questions de sa chute démographique liée à la fuite des classes moyennes, fruit direct

¹³² ARAU, Avenue de Vilvorde : les habitants et la presse ont été abusés : les travaux de cette portion de la route industrielle nord sont déjà réalisés !, Communiqué de presse du 7 septembre 2006.

¹³³ ARAU, *L'ARAU refuse la légalisation de 1000 places de parkings à Tour et Taxis*, Communiqué de presse du 19 février 2007.

d'une politique de mobilité au profit de la navette. La politique urbaine s'est pourtant orientée très peu vers une stratégie de mobilité centripète et a fait de la revalorisation urbanistique et de l'espace son cheval de bataille au détriment d'objectifs plus redistributifs.

La demande des comités d'habitants et associations en faveur du maintien ou de la restauration des formes traditionnelles de la ville (respect du patrimoine, rénovation des quartiers) a obtenu bien plus d'échos du côté des pouvoirs public que la demande sociale en faveur du maintien de la population dans les lieux.

Certes, la création de la Région a permis de penser progressivement l'aménagement non plus seulement en termes de réglementation de l'affectation des sols mais aussi en termes plus larges de programmation générale du développement local et régional¹³⁴. Il reste néanmoins un fossé entre des plans urbains qui vantent les mérites d'une cité conviviale, mixte et moins gourmande en mobilité et la réalité. On a beau jeu de dire que c'est l'opinion publique qui réclame des routes et du parking alors que de nombreux projets les prévoient d'emblée et les servent sur un plateau avant même toute réclamation. Le tout récent Plan de développement international avec ses projets de grosses infrastructures dont un méga-centre commercial de 60.000 m² au Nord de la ville en est une excellente illustration.

Or les véritables enjeux de réhabilitation visent à permettre aux habitants des quartiers en difficulté de faire valoir leurs intérêts et négocier leur place dans la ville. L'urbanisme ne peut à lui seul résoudre les problèmes des quartiers en déclin. Il doit être couplé à la lutte contre l'exclusion économique, sociale et culturelle, à l'accroissement des services de proximité. La politique de développement social urbain peut atténuer les effets de l'exclusion mais ne peut en éradiquer les causes.¹³⁵

Conclusion

Ce qui ressort certainement avec le plus d'intensité de ce bref historique, c'est l'utilisation qui a été faite à de nombreuses reprises par les pouvoirs publics de l'argument de mise en place d'infrastructures d'utilité publique (autoroutes, chemins de fer,...) pour réaliser des opérations d' « assainissement » de quartiers pauvres et/ou populaires dont la population est le plus souvent mal outillée pour défendre ses intérêts et rentrer dans un bras de fer réaliste avec promoteurs/architectes/urbanistes/pouvoirs publics. La logique hygiéniste qui semble pourtant devoir appartenir à un autre âge fonctionne encore aujourd'hui. Dans ces quartiers, il est probable que l'existence

¹³⁴ Ch. VANDERMOTTEN (2000), op. cit., tome II, p. 33.

¹³⁵ Fr. NOËL (1998), op. cit.; p. 164.

d'associations tentant de jouer le rôle de porte-parole de cette population démunie a pu permettre avec plus ou moins de bonheur de préserver certains quartiers d'un urbanisme parfois spéculatif où les rôles et intérêts distincts du privé et des pouvoirs publics n'apparaissent pas toujours de la façon la plus limpide lors de l'élaboration de grosses infrastructures routières, de projets de bureaux, de commerces ou d'hôtels. Pourtant l'histoire montre que ces visées urbanistiques produisent rarement les produits économiques escomptés. Les acteurs dominants de ce rapport de force auraient sans doute eu plus d'intérêts qu'ils ne le pensent à ouvrir une oreille plus attentive à la société civile et aux habitants. Les combats menés par ceux-ci (vallée du Maelbeek, bataille de la Marolle, périphérique Sud,...) ont au contraire permis de préserver des pans entiers de l'histoire et du patrimoine bruxellois et surtout d'empêcher la destruction de lieux de vie et de permettre la préservation de la fonction sociale des territoires au côté de leurs fonctions économiques.

Si ces combats bouleversent la donne et les calendriers politiques, ils éclairent les pouvoirs publics sur la multiplicité des enjeux liés à l'aménagement du territoire et sur l'incompatibilité de la richesse de ses usages avec une stratégie de développement des villes confectionnés dans la discrétion, à l'aide de bureaux de consultance, aux antipodes de la publicité promise aujourd'hui par de nombreux décideurs. Certes, les pratiques de consultation urbanistique ont, comme nous l'avons vu, évolué depuis l'adoption du Plan de secteur, d'abord, puis de l'avènement de la Région. Certaines voix célèbrent d'ailleurs aujourd'hui le « deuxième tournant »¹³⁶, celui de l'avènement d'un urbanisme participatif.

Nous ferons le point, dans la troisième partie, sur les procédures et espaces de discussions prévus aujourd'hui par les pouvoirs publics à l'attention des citoyens lors de l'élaboration de projets liés à la mobilité afin d'observer si des transformations tangibles sont à l'œuvre dans les rapports de force identifiés dans la partie historique.

¹³⁶ Ainsi l'urbaniste bruxellois B. MORITZ a élaboré ce concept de deuxième tournant en opposition au premier tournant présenté par J. ARON (1978) dans son ouvrage *Le tournant de l'urbanisme bruxellois*. Selon cette hypothèse, le premier tournant résulterait de l'ouverture des politiques d'aménagement du territoire au débat public (la méthode de travail est en effet, toute autre, entre le premier projet de Plan de Secteur de 1969 élaboré en chambre par le Groupe Alpha et le Plan de Secteur de 1979 établi par l'Agglomération bruxelloise en concertation avec les comités de quartier) et de l'établissement des Commissions de Concertation permettant de faire émerger l'idée que les habitants peuvent progressivement avoir leur « mot à dire » par rapport aux projets, qu'ils soient publics ou privés, qui modifieront leur environnement. Le deuxième tournant se différencierait du premier par l'implication massive des artistes et associations artistiques, voir même des institutions culturelles qui se seraient mobilisés autour de certains projets depuis 1995.

III. DES OUTILS NORMATIFS ET INSTITUTIONNELS DE LA DEMOCRATIE FORMELLE AUX PRATIQUES EMERGENTES

Cette partie vise à identifier les lieux où le citoyen peut s'exprimer aujourd'hui sur la politique de mobilité régionale. Sont visés ici les outils mis à disposition par les pouvoirs publics (logique *top down*) selon l'approche politique et administrative traditionnelle mais aussi les pratiques plus innovantes mises en place par les mêmes acteurs hors de tout cadre légal.¹³⁷

Les lieux d'expression citoyenne observés¹³⁸ peuvent être analysés selon une typologie mettant en exergue les critères suivants :

- degré d'ouverture du dispositif: qui est convié, l'ensemble des citoyens ou certains de leurs représentants? Ainsi, la Commission régionale de la mobilité rassemblent des représentants de tous les acteurs concernés par la mobilité bruxelloise mais n'est pas ouverte aux habitants, contrairement à une commission de concertation;
- moment d'intervention du dispositif : il s'agit d'informer/consulter préalablement à la mise en place d'une politique/d'un projet ou en fin de processus, face à une politique/un projet déjà élaborés ? Un plan communal de mobilité suppose différents stades d'information/consultation ;
- degré de décision du dispositif : les citoyens ont-ils un pouvoir de décision ou seulement une faculté d'avis ?

1. Les conseils d'avis en matière de mobilité

Différents conseils consultatifs ont été établis en Région bruxelloise pour traiter du développement, de l'environnement, du logement et de la mobilité. Deux lieux peuvent

¹³⁷ Signalons qu'indépendamment de la volonté des pouvoirs publics bruxellois de mettre en œuvre de tels dispositifs, certaines obligations existent aujourd'hui au niveau international qui cadrent cette intervention. Ainsi, la Convention des Nations Unies, dite convention d'Aarhus, sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement a été adoptée le 25 juin 1998 et est entrée en vigueur le 3 octobre 2001. Elle fournit les bases d'un droit d'accès à l'information, dans un délai bref (1 mois), sans avoir à prouver un intérêt légitime. Elle a été transposée en droit européen par la modification de la directive 90/313/CEE du 7 juin 1990 concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement. En Région bruxelloise, la directive est transposée dans l'ordonnance du 30 mars 1991 sur l'accès à l'information relative à l'environnement dans la région de Bruxelles-Capitale. Mais nous n'aborderons pas cette question de nature juridique sur la conformité de nos dispositifs aux normes supra-nationales.

¹³⁸ Cette partie est essentiellement issue d'une pratique de terrain ayant permis à l'auteur de réaliser ces observations.

être identifiés en matière de mobilité : la Commission régionale de la mobilité et le Comité consultatif des usagers de la STIB.

1.1. La Commission régionale de la mobilité

La Commission consultative pour l'étude et l'amélioration des transports publics a été mise en place par l'AR du 12 juin 1989¹³⁹. Elle a pour mission de donner des avis au ministre ayant les transports dans ses attributions soit à sa demande, soit de sa propre initiative sur toutes les matières se rapportant aux transports publics. Elle a été remplacée par la Commission régionale de la mobilité par l'arrêté du gouvernement du 19 octobre 2000 pour mieux assurer l'implication de tous les acteurs régionaux dans la définition d'une politique de mobilité. L'arrêté a élargi en conséquence le nombre de ses membres effectifs passant de dix-huit à trente-quatre et a attribué le statut de membre effectif aux associations citoyennes et d'usagers jusque là affublées du statut déficitaire de membre associé. Ces associations se sont vues désormais dotées d'un droit de vote au même titre que les autres membres. Cette modification concerne aussi les représentants des milieux syndicaux et économiques. Il s'agit là bien entendu d'une avancée démocratique.

La Commission est chargée d'étudier et d'évaluer, sur sa propre initiative ou à la demande du membre du Gouvernement chargé de la Mobilité, des aspects ou des facettes spécifiques de la mobilité : fonctionnement et développement des transports en commun et privés, aménagement de l'espace public, politique de mobilité régionale et communale,... Elle formule un avis, soit sur sa propre initiative, soit à chaque fois qu'elle est sollicitée par le membre du gouvernement chargé de la Mobilité. Chaque membre du Gouvernement est autorisé à interroger et à recevoir des avis de la part de la Commission, par le canal du membre du Gouvernement ayant la Mobilité dans ses attributions. La Commission peut aussi de son propre chef proposer des mesures et formuler des recommandations.

La Commission est composée de 34 membres effectifs et de 6 membres associés¹⁴⁰. Elle est présidée par des représentants du milieu académique selon une parité lingustique¹⁴¹.

¹³⁹ Moniteur belge du 18 octobre 1989.

¹⁴⁰ Les membres effectifs sont :

un président et un vice-président, désignés par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, émanant du milieu académique;

⁻ deux représentants de la STIB;

⁻ trois représentants respectifs de la SNCB, du TEC et de De Lijn;

⁻ six représentants des pouvoirs communaux ;

⁻ un représentant de l'IBGE, aujourd'hui devenu Bruxelles Environnement;

Pour utiles qu'ils soient, ces conseils ne constituent qu'un mécanisme élémentaire de participation démocratique. Seuls des membres choisis par le pouvoir, désignés par un arrêté de gouvernement en font partie. Ces conseils ont pour rôle d'éclairer l'autorité. Plutôt que d'une instance de démocratie directe, où tout citoyen concerné est invité à participer, il s'agit plutôt d'un conseil où des personnes choisies par le pouvoir donnent les avis dont celui-ci attend la remise. Ils disposent toutefois d'un pouvoir d'initiative. Les membres peuvent interpeller le pouvoir dans l'espoir de le sensibiliser à tel ou tel aspect d'un problème ou d'influer sur une politique en cours ou à venir. Mais les interpellations restent souvent sans effet surtout si elles viennent à contretemps des préoccupations vécues par le Gouvernement. En outre, les membres ne sont pas tenus informés des suites données à leur avis. Ils peuvent tout au plus constater *de facto* que la politique semble épouser ou non une orientation conforme à leur avis. Aucune motivation ne doit être fournie par le Ministre qui s'éloigne de l'avis en question¹⁴².

- un représentant de la Société du Port de Bruxelles ;
- un représentant de l'AATL;
- un représentant de l'AED devenue Bruxelles Mobilité;
- trois représentants des organisations syndicales (FGTB, CSC, CGSLB);
- trois représentants des milieux économiques et émanant de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Bruxelles (CCIB) et de l'Union des Entreprises de Bruxelles (UEB) ;
- un représentant du Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale;
- deux représentants des intérêts des usagers des transports en commun et des piétons et émanant de l'association NOMO (Association de Personnes non motorisées) et du GUTIB (Groupement des Usagers des Transports Intercommunaux de Bruxelles);
- un représentant du BTTB-Bond van Trein-, Tram- en Busgebruikers;
- deux représentant des intérêts des cyclistes émanant du GRACQ (Groupe de Recherche et d'Action des Cyclistes quotidiens) et du Fietsersbond-Brussel;
- trois représentants des intérêts des associations de défense de l'environnement, des usagers faibles et des personnes à mobilité réduite émanant d'IEB (Inter Environnement Bruxelles) et du BRAL (Brusselse Raad voor net Leefmilieu);
- un représentant de la Ligue des Familles et du Bond van Grote en van Jonge Gezinnen;
- un représentant du Conseil consultatif de la santé et de l'aide aux personnes de la Commission communautaire commune, section Commission de l'aide aux personnes;
- trois représentants des intérêts des transports privés : Touring Secours et le VAB-Vlaamse Automobilistenbond;
- un représentant de la Commission consultative des Taxis;
- un représentant de la Fédération royale belge des Transporteurs (FEBETRA) et la Fédération belge des exploitants d'Autobus et d'Autocars et des organisateurs de voyages (FBAA).
- ¹⁴¹ Les présidents et vice-président actuel sont depuis septembre 2007 Cathy Macharis de la VUB et de Frédéric Dobruszkes de l'ULB.
- ¹⁴² Le fonctionnement est différent de celui de la Commission régionale de développement qui oblige le ministre à motiver ses divergences.

Les réunions peuvent être asymétriques si les représentants politiques tendent à contrôler l'agenda thématique des réunions. L'effet d'asymétrie s'amplifie si les modalités minimales de tenue démocratique des réunions s'amenuisent. Ainsi, durant toute l'année 2006, aucun procès-verbal de réunion n'a été établi permettant aux participants de disposer de traces des discussions menées pendant les réunions. L'ordre du jour était établi unilatéralement par le secrétaire qui seul disposait des informations nécessaires. Les projets d'avis étaient communiqués par la voie du courrier papier la veille de la réunion censée trancher sur la question. En vertu de l'arrêté, un règlement d'ordre intérieur fixant ces diverses modalités devrait être établi, mais n'a jusqu'à présent jamais vu le jour.

L'organisation de la Commission a été récemment révisée et permet aujourd'hui une meilleure circulation de l'information et une marge de manœuvre pour la prise d'initiative par les membres consultés. Ainsi, plusieurs points à l'ordre du jour, y ont été mis à la demande des membres notamment sur les avancées du RER. Mais ces améliorations restent tributaires de la bonne volonté des personnes qui assurent actuellement le secrétariat de la Commission. La nouvelle secrétaire se donne un an pour évaluer le nouveau fonctionnement de la Commission et élaboré, sur cette base, un règlement d'ordre intérieur.

La stabilité de certains représentants au sein de la CRM peut être révélatrice du rapport de force qui s'y dessine. Les représentants des acteurs économiques (UEB, Chambre du commerce) sont les mêmes depuis des années alors que ceux des associations connaissent un *turn over* important en raison de la précarité qui caractérise l'emploi dans ces structures. Ces ruptures de représentation affaiblissent le secteur associatif et les positions de la société civile qu'il est censé représenter.

La stabilité des représentants du secteur privé induit en outre la pérennisation d'un discours conservateur qui n'est pas toujours représentatif de l'évolution des mentalités de la base. Ainsi si les commerçants sont souvent considérés comme un acteur freinant le développement des alternatives à la voiture, c'est notamment parce que cette vision est celle défendue par les représentants de ce secteur dans les entités institutionnelles de négociation.

1.2. Le Comité consultatif des usagers de la STIB

Le Comité a été mis en place par l'ordonnance du 22 novembre 1990 relative à l'organisation des transports en commun dans la Région de Bruxelles-Capitale afin de créer un lieu de « concertation » entre la STIB et ses usagers. Le fonctionnement et la

composition du Comité ont été revus par l'arrêté du 5 février 2004 en vue d'améliorer l'implication des usagers dans les actions de la STIB. Y sont désormais représentés : des représentants des organisations syndicales, la Chambre de Commerce et d'Industrie de Bruxelles, l'Union des Entreprises de Bruxelles, un représentant du Conseil économique et social, et des représentants de diverses associations actives dans le domaine de la mobilité (NoMo, le GUTIB, IEB, le BRAL, la Ligue des Familles).

Ici, les réunions sont clairement asymétriques dès lors que les représentants de la STIB contrôlent entièrement l'agenda thématique des réunions et qu'ils tendent à utiliser ces espaces pour informer stratégiquement sur les politiques menées et acquérir ainsi une plus grande légitimité quant à leurs décisions sans donner aux associations un réel pouvoir d'intervention. Il s'agit ici encore moins d'un lieu de consultation et de concertation qu'à la CRM. Les réunions ne sont souvent précédées d'aucun ordre du jour ; il n'y a pas de procès-verbal de réunion, aucune place n'est laissée pour l'initiative des membres bien que l'arrêté prévoit qu'à la demande d'un quart de ses membres au moins, toute question relevant des compétences du Comité consultatif doit être ajoutée à l'ordre du jour. La plupart du temps, les membres sont consultés sur des plans et décisions déjà adoptés (contrat de gestion de la STIB, plan directeur tram-bus,...).

Le comité est censé rendre des avis sur base de la concertation avec les organisations des usagers relatifs à tous les aspects du service presté par la STIB mais dans les faits il ne fait pas usage de ce pouvoir qui lui semble dénié d'effet.

L'absence de culture participative à la STIB peut notamment être illustrée au travers de la procédure d'adoption du plan réseau imaginé par la nouvelle Direction Stratégie Clients au début 2002. Ce plan prévoit une navette à haute fréquence circulant en circuit fermé sur l'axe Nord-Midi avec des correspondances aux extrémités.

L'idée, bien que bouleversant complètement les habitudes des usagers, fut discutée dans le cénacle clos de l'Avenue de la Toison d'Or. Ce qui n'empêcha pas sa dénonciation par les associations d'usagers dès qu'elles en prirent connaissance, en raison de la multiplication des correspondances qu'elle engendrerait : « On échangerait ainsi une meilleure régularité dans le prémétro contre une multiplication des correspondances pour les usagers, et des lignes de rabattement sur lesquelles la progression des trams risque d'être toujours aussi chaotique qu'actuellement »¹⁴³. La logique développée par la STIB favorise une fois de plus les navetteurs censés rejoindre les gares du Nord et du Midi. En mai 2002, le Parlement Bruxellois se prononce à l'unanimité contre ce projet et épingla le peu de transparence de la procédure en affirmant notamment qu''il n'est pas normal que les

¹⁴³ http://www.planitram.be/FR/dossiers/actu/FRactu0602.html.

parlementaires doivent se contenter des informations fournies par les associations d'usagers comme seule source d'informations". 144

Malgré la levée de boucliers suscitée par le premier projet, la STIB a continué à travailler dans la plus grande discrétion en veillant à empêcher toute fuite vers l'extérieur, tant que le projet n'était pas encore officiellement approuvé et exposé par la STIB elle-même. Le projet fut présenté à la Commission Régionale de la Mobilité et au Comité Consultatif des Usagers en juillet 2002. Sur base des avis recueillis auprès de ces instances, une version corrigée du projet fut finalement approuvée par le Comité de Gestion en mars 2003. La nouvelle version du projet consacre cependant le principe de quasi-déconnexion de l'axe Albert - Gare du Nord du reste du réseau, son aspect pourtant le plus controversé.

Au Parlement Bruxellois, le projet fit à nouveau l'objet de vives critiques de la part de la totalité des partis démocratiques francophones, de la majorité comme de l'opposition. Il est évident qu'un projet d'une telle ampleur aurait dû faire l'objet d'une procédure concertée de bout en bout afin de pouvoir combiner les exigences d'efficacité de la STIB et les besoins des usagers. Pourquoi instaurer des commissions consultatives si c'est pour les inviter à se prononcer en fin de parcours ?

Le nouveau plan réseau est aujourd'hui mis en œuvre mais est en permanence décrié par de nombreux usagers qui ont perdu desserte ou fréquence et qui doivent multiplier les correspondances sur leur trajet.

2. La consultation sur les plans

La planification urbaine conduit les autorités à adopter, tantôt au niveau communal, tantôt au niveau régional, différents plans. Certains de ces plans sont légalement obligatoires et dès lors soumis à une procédure légale englobant ou non une phase de participation. Il s'agit de Plan régional d'affectation du sol et du Plan régional de développement¹⁴⁵.

Nous avons déjà observé que, dans le domaine de la mobilité, la Région s'était aussi dotée d'outils de planification. En 1998, elle a adopté un plan de mobilité dénommé « Plan Iris I ». Il s'agissait d'un document pusillanime entièrement construit autour du RER et ne portant aucun engagement. Ce plan a été mis à l'enquête publique mais à aucune consultation préalable ce qui limitait fortement la possibilité pour les habitants et les associations d'influer sur son contenu.

¹⁴⁴ http://www.planitram.be/FR/dossiers/actu/FRactu0602.html.

¹⁴⁵ Voir supra.

Aujourd'hui, le RER est loin d'être sur les rails et le Plan Iris I est soumis à révision. Pour ne pas commettre la même erreur, le projet de Plan Iris II a fait l'objet d'un panel citoyen ais les associations n'ont pas été conviées aux réunions de discussion visant à la préparation du Plan. La procédure en panel ne concerne généralement qu'une quinzaine de personnes, ce qui facilite certes l'organisation des discussions mais induit des distorsion en termes de représentativité, surtout s'il n'y a pas en parallèle en processus de consultation plus large. Une consultation/concertation plus large aurait-elle fait perdre du temps au gouvernement ? Peu probable. Le Plan est annoncé depuis trois ans et vient d'être recalé au mois d'avril 2008 au gouvernement. En outre, la rentabilité temporelle ne saurait être le critère d'évaluation ultime de la validité et de la légitimité des décisions publiques.

Si la planification est un outil indispensable du développement urbain, ses garanties démocratiques sont loin d'être avérées dans les pratiques actuelles. Les plans sont élaborés en milieu clos et tout au plus le citoyen peut espérer sa mise à l'enquête publique, quand elle est prévue, en fin de parcours. Dans certains cas, un programme politique bien défini et discuté publiquement pourrait s'avérer plus démocratique et efficace. Le futur Printemps de l'Environnement mis sur pied par le nouveau ministre fédéral de l'Environnement, P. Magnette, répondra-t-il à cette attente? En matière de mobilité, c'est peu probable lorsqu'on voit la manière dont la consistance des mesures à mettre en discussion a été réduite après un premier tour de consultation : seules les mesures reposant déjà sur un quasi-consensus, entérinées dans l'un ou l'autre contrat de gestion ou lors d'une concertation sociale ont été listées comme point de départ pour les discussions à venir.

Des plans existent au niveau régional, mais aussi au niveau communal. Les Plans communaux de mobilité (PCM) font l'objet d'un encadrement légal et doivent être publiés au Moniteur belge. La population doit être associée au minimum à deux consultations : l'une ayant lieu au cours du travail de l'auteur de projet et l'autre à la fin sous forme d'enquête publique. Les communes ont tendance à se limiter aux deux consultations obligatoires ce qui est révélateur de la façon dont elles pensent la participation. Cependant, certaines communes, comme Etterbeek, ont une dynamique de participation permanente qui rend pratiquement superflue le respect de la procédure

¹⁴⁶ Le panel est composé de non-spécialistes auxquels on soumet une question de société complexe en vue d'éclairer les pouvoirs publics et la population sur les recommandations à prendre en la matière. Il démarre par une phase d'information et de formation des participants. La méthode permet de vulgariser de grandes questions de société habituellement réservées aux experts. Elle permet un approfondissement de la réflexion et un apprentissage collectif suite aux étapes d'information, de formation et de confrontation des points de vue.

de consultation puisqu'un échange permanent s'est instauré entre les habitants/usagers et les instances communales. Toutefois, ceci reste clairement délimité à une démarche consultative. Les PCM sont en outre soumis à l'avis de la Commission régionale de la mobilité.

3. L'enquête publique et la commission de concertation

Comme l'analyse historique nous l'a montré, l'enquête publique et la commission de concertation font partie des victoires arrachées par les citoyens aux pouvoirs publics pour améliorer la transparence des décisions urbanistiques. Elles ont été mises en place par le Plan de secteur adopté en 1979.

La mise à l'enquête de délivrance de permis d'urbanisme et d'environnement ou de certains plans et réglementations urbanistiques (plans particuliers d'affectation du sol, règlements communaux d'urbanisme, plans communaux de mobilité ...) permet aux citoyens de prendre connaissance de projets et d'y réagir devant la commission de concertation. Toutefois les délais d'enquête sont assez brefs (15 à 30 jours) et demandent aux citoyens une vigilance de tous les instants pour repérer la présence de l'affiche rouge sur le site concerné par le projet mis à l'enquête. Les dossiers ne sont souvent accessibles qu'en journée et le prix des copies peut souvent être dissuasif.¹⁴⁷

La commission de concertation est un organe consultatif qui existe dans chacune des dix-neuf communes. Elle regroupe uniquement les instances publiques représentant les intérêts urbanistiques, patrimoniaux, économiques et environnementaux (AATL, IBGE, SDRB...) et n'englobe pas, comme beaucoup de citoyens le pensent, des représentants de comités ou d'associations d'habitants. Ces derniers ne font pas partie de la concertation mais peuvent demander à être entendue lors de la commission pour y exprimer leurs remarques et avis.

Les commissions de concertation sont rarement un lieu d'information pour les citoyens et encore moins un lieu de débat. Les personnes en ayant fait la demande sont seulement entendues par les membres de la commission qui ensuite se retirent à huisclos pour rendre son avis destiné à éclairer l'autorité administrative dans sa prise de décision. L'avis de la commission est consultatif et ne lie donc pas l'autorité administrative qui statuera sur la demande de permis d'urbanisme. L'autorité administrative qui prendra la décision finale de délivrer ou de refuser le permis pourra

¹⁴⁷ Voir l'analyse réalisée par Cl. SCOHIER, O. BAILLY et A. MIHALY, *Elections communales 2006. Quatre matières, six ans, dix-neuf communes. Le bilan des communes bruxelloises en mobilité, logement, espaces publics et participation,* Inter-Environnement Bruxelles, 2006, p. 33.

motiver les raisons pour lesquelles elle s'écarte de l'avis de la commission de concertation, si elle le juge nécessaire.

L'avis n'est jamais envoyé d'office aux personnes qui ont demandé à être entendues. Elles devront soit en faire la demande soit s'assurer de la mise en ligne de l'avis sur le site Web de la commune, souvent de longues semaines après qu'il ait été rendu.

Ces commissions, à quelques exceptions près, ne sont souvent fréquentées que par quelques habitants. Il s'agit le plus souvent d'habitués dont les intérêts n'apparaissent pas toujours porteurs d'enjeux importants pour le quartier. Quelle que soit la distance entre ce qui s'y dit et ce qui intéresse la majorité des habitants, ces réunions sont davantage l'endroit où s'exprime une succession de revendications individuelles qu'un lieu de formation d'une demande collective à l'exception de certains dossiers d'envergure mobilisant une attention concertée des associations et comités d'habitants.

Une étude réalisée en 2005 met en lumière le caractère très sélectif de la participation aux commissions de concertation. « Les participants aux réunions de la commission de concertation ne se distribuent pas de manière égale ni dans la commune, ni par rapport aux projets. La distribution spatiale n'a rien d'aléatoire et s'inscrit dans les tendances lourdes des partitions bruxelloises. Les quartiers aux niveaux socio-économiques plus élevés sont mieux représentés à la commission de concertation » 148. Les associations prennent dans certaines quartiers le relais participatif là où la population ne le fait pas. Il s'agit parfois d'anciens comités d'habitants qui avec le temps se sont formalisés en association 149.

La consultation a lieu en aval d'un projet bouclé pour l'essentiel. L'enquête publique intervient assez tard dans le processus; il devient difficile à ce stade d'apporter des changements fondamentaux. Certaines commissions de concertation ne constituent même pas un lieu de consultation dès lors que la décision des autorités est déjà prise et parfois les travaux déjà entamés. ¹⁵⁰ Cette pratique pervertit la notion même de participation car il y a simulacre de consultation. Cela favorise les attitudes intransigeantes et l'alternative du tout ou rien. Les habitants se sentent souvent renvoyés au rang de simples cautions des décisions prises ailleurs.

Si les résultats sont publics, ils sont rarement communiqués d'initiative aux habitants, même à ceux qui ont été entendus à la commission. C'est alors le plus souvent par la

¹⁴⁸ P. CAPET, La participation aux commissions de concertation de Schaerbeek et de Molenbeek Sait-Jean: mise en place d'un indicateur et analyse comparée de la période 2000-2004, Mémoire de l'IGEAT, ULB, 2004-2005, p. 106.

¹⁴⁹ Comme La Rue à Molenbeek.

¹⁵⁰ Ainsi les réaménagements de l'arrière de la place Rogier étaient déjà entamés lors de la concertation.

voie de la presse, pour autant que l'enjeu mérite médiatisation, que le citoyen apprendra les résultats de la concertation.

La concertation relève ainsi davantage d'une mise en scène de la démocratie que d'une véritable démocratisation des processus décisionnels. Néanmoins, le modèle de concertation dont la Région bruxelloise est dotée est le fruit des luttes menées par les habitants et les associations dans les années septante. Ce qui n'empêche pas de nombreux acteurs bruxellois¹⁵¹ de réclamer une rénovation profonde des processus de consultation.

4. Les pratiques émergentes

Conscients des diverses critiques nourries à leur encontre, les pouvoirs publics explorent de plus en plus de nouvelles pratiques participatives et associent à leur démarche de nouveaux mouvements urbains¹⁵². Des processus de consultation préalable de la population encadrés par ces nouveaux mouvements sont menés sur différents projets d'aménagement de la ville, notamment dans le domaine de la mobilité. L'exemple le plus emblématique de cette démarche est sans nul doute celui du réaménagement de la place Flagey qui a bousculé la routine des procédures classiques de consultation.¹⁵³

Trois projets pilotes de consultation ont notamment été initiés par Inter-Environnement Bruxelles et le Brusselse Raad voor het Leefmilieu à la demande du Ministre bruxellois de la mobilité et en collaboration avec la STIB pour différents projets de réaménagements de voiries en vue d'améliorer la circulation des transports en commun.

Dans deux projets pilotes, il s'agissait de mettre sur pied un panel citoyen chargé de remettre un avis motivé sur plusieurs scénarios de réaménagement de l'avenue Buyl et de la chaussée de Waterloo en vue d'y faciliter le passage de plusieurs lignes de tram. Aucun des deux projets n'a abouti : le premier a été bloqué par le bourgmestre de la

¹⁵¹ Cette contestation émane toutefois surtout de deux cercles: celui des promoteurs et celui des urbanistes/architectes qui voient dans ces procédures une lourdeur normative, un cercle vicieux bureaucratique qui défend une vision sclérosée de l'architecture et de l'urbanisme. Voir J.L. GENARD (2005), « Raisons techniques, raisons publiques », in *De la participation urbaine. La place Flagey*, Les cahiers de la Cambre architecture n° 3, pp. 88 à 98.

¹⁵² On citera pêle-mêle les associations et collectifs suivants : Disturb, City Mine(d), le Nova, Recyclart, BNABOT, lesquels présentent comme caractéristique commune de défendre une vision novatrice, interculturelle et artistique de l'urbanisme.

¹⁵³ L'histoire du « cas Flagey » est longuement présentée dans le Cahier n° 3 de la Cambre Architecture, 2005.

commune concernée, le deuxième a avorté avant même d'avoir vu le jour suite à un accord passé entre la Région et la STIB. Ces expériences démontrent l'usage artificiel, voire détourné, de la participation par les pouvoirs publics qui se montrent « ouverts » à la consultation tout en menant parallèlement leur négociation en cercle restreint.

Le troisième projet pilote est toujours en cours. Il concerne le réaménagement de la chaussée d'Ixelles. L'idée était de partir des habitudes des personnes pour transformer un schéma de voiries locales tout en ayant pour objectif d'améliorer la vitesse commerciale des lignes de bus 71 et 54 sur ce tronçon. Cette méthode, réalisée totalement en amont du processus de décision, se voulait très à l'écoute des besoins des habitants. Mais la lenteur du processus suite à la restructuration de l'Administration de l'Equipement et des Déplacements a laissé sur leur faim les habitants qui, un an et demi après le démarrage de la consultation, sont toujours en train d'attendre la désignation d'un bureau d'étude censé prendre en considération les besoins ainsi exprimés pour l'élaboration du projet.

Une consultation préalable a également été lancée dans le cadre du réaménagement de la Moyenne Ceinture. La manière dont le dispositif de participation s'est structuré signalait d'emblée l'acteur qui tenait les rennes de la consultation. Deux bureaux d'études ont travaillé sur les grandes lignes directrices du réaménagement : les associations représentant les habitants ont été conviées au comité d'accompagnement pour adapter leur calendrier de consultation à celui fixé par la Région. Lors de la réunion, des projets déjà largement élaborés ont été présentés aux associations chargées de récolter les avis des habitants, tout en leur annonçant que ces projets intégraient déjà les objectifs du Plan Iris II alors que celui-ci n'a pas encore été adopté par le gouvernement.

Dernier exemple révélateur de l'inconsistance démocratique de ces expériences: le réaménagement de la place Rogier. Les riverains nombreux et malmenés depuis des années dans cet espace de tours de bureaux et d'hôtels donnaient de la voix pour se prononcer sur les options liées à la mobilité. Il leur fut annoncé d'emblée que la consultation ne portait que sur l'aménagement de l'espace public dans sa dimension la plus résiduelle: les habitants souhaitent-ils des bancs, des fontaines, de la verdure... Par contre, les hôtels riverains ont négocié bilatéralement avec la Région le maintien d'une trémie d'entrée de parkings en plein milieu de la place censée être dédiée aux modes de circulation doux ainsi que l'absence d'espace terrasse, pourtant souhaité par les usagers.

Dans tous les projets cités, le manque de réelle articulation entre la démarche menée auprès des habitants et le processus de projet qui avance selon sa propre logique est à déplorer. Les habitants ne savent souvent pas ce que deviennent leurs remarques et

propositions. Les réunions publiques organisées sous le nom d'ateliers de participation s'apparentent plutôt alors à des lieux de communication. ¹⁵⁴

A terme, la Région souhaite créer un cahier des charges type pour désigner les entités amenées à gérer des procédures de participation afin d'en confier l'organisation technique à une équipe externe indépendante de l'institution politique demandeuse. Ce choix nous paraît sage. Mais toujours est-il que c'est l'autorité publique qui prend l'initiative d'impliquer les habitants et les usagers, le plus souvent dans le seul objectif d'obtenir leur adhésion au projet et non de le construire avec eux. D'ailleurs, dans de nombreux autres cas, une demande des habitants qui s'exprime sans invitation des autorités reste sans écho.

Ces exemples démontrent que le défi lancé par la démocratie participative ne peut être purement procédural même si les outils proposés sont dotés d'une certaine utilité. L'encadrement de la participation par des structures juridiques peut en outre avoir pour effet pervers de tuer l'élan démocratique. Il faut renforcer le débat social en général et éviter qu'il ne se fige dans un jeu de domination, dans une asymétrie hors de portée de la critique et de la contestation. Les expériences émergentes timides montrent le chemin qu'il reste à parcourir entre une volonté encore peu marquée d'impliquer les habitants et usagers dans le remodelage de leur lieu de vie et d'activité et les discours sur la démocratie participative portée par les pouvoirs publics.

Si une révision des procédures existantes est nécessaire, comme proposée par les partisans du « deuxième tournant »¹⁵⁵, elle ne sera pas suffisante. Elle peut en outre constituer en un simple glissement du rapport de force vers une nouvelle élite qui confisque à son tour le débat. Pour reprendre l'exemple de la Place Flagey, l'appel à idée pour son réaménagement, initié par une plateforme d'habitants, d'associations et d'une école d'architecture, était ouvert aux non-professionnels. Mais le langage spécifique et les exigences formulées favorisaient ceux qui étaient capables de les maîtriser : les architectes, les graphistes et les urbanistes. « L'expertise professionnelle a dominé l'expertise d'usage revendiquée par les habitants »¹⁵⁶.

¹⁵⁴ J. ZETLAOUI-LEGER (2005), «L'implication des habitants dans des micro-projets urbains: enjeux politiques et propositions pratiques», in *De la participation urbaine*. *La place Flagey*, Les cahiers de la Cambre architecture n° 3, p. 101.

¹⁵⁵ Voir supra.

¹⁵⁶, Plateforme Flagey, « L'architecture comme médium de la participation citoyenne », in *De la participation urbaine. La place Flagey*, Les cahiers de la Cambre architecture n° 3, pp. 59-70.

IV. MISE EN TENSION DES MODELES, DISCOURS ET PRATIQUES DE DEMOCRATIE URBAINE

Après avoir tenté d'historiciser la dynamique de la société civile au travers du prisme de la mobilité aux fins de dégager la dimension politique de cette dernière dans la construction de la ville et avoir recensé et analysé les pratiques mises aujourd'hui en place pour dialoguer avec les citoyens, il s'agira de dégager la mise en tension de ces pratiques démocratiques avec les modèles théoriques de démocratie participative.

Nous opérerons un mouvement de va-et-vient entre les préceptes qui balisent les théories démocratiques¹⁵⁷ et les pratiques empiriques dégagées par notre approche historique et notre observation de différents espaces de rencontre entre le citoyen et les pouvoirs publics censés peser sur les orientations des politiques de mobilité en Région bruxelloise.

L'analyse récente de M.H. Bacqué, H. Rey et Y. Sintomer permet d'identifier trois objectifs pouvant être attribués aux démarches de démocratie participative ¹⁵⁸:

1° améliorer les politiques publiques locales par l'intégration du savoir d'usage des habitants ou par l'utilisation de la participation comme vecteur de modernisation administrative. L'idée est qu'une gestion urbaine rapprochée des services urbains et travaillant avec les habitants serait plus efficace car mieux adaptée aux spécificités des populations et des territoires concernés. Le new public management est censé en se tournant vers les citoyens être plus efficace en termes de services rendus et plus dynamique du fait de la pression externe exercée par la société civile. Cette démarche aboutit à améliorer les services de proximité. Elle est très présente chez nous notamment au sein des services publics comme les services de transports en commun. Elle ne remet nullement en question notre modèle de démocratie représentative et fait du citoyen un client à satisfaire ;

2° répondre à la question sociale en s'appuyant sur la participation : il s'agit ici de remobiliser les habitants, de recréer du lien, d'ouvrir des espaces de rencontre et d'échange qui remplacent sous un autre mode les formes les plus anciennes de

¹⁵⁷ Si nos sources, de ce point de vue, sont multiples, nous nous baserons néanmoins essentiellement sur deux ouvrages qui nous paraissent rassembler la substance des questionnements et des orientations philosophiques, politiques et sociologiques qui traversent les théories liées à la « démocratie participative ». Il s'agit de Y. SINTOMER (1999), La démocratie impossible ? Politique et modernité chez Weber et Habermas, Paris, La Découverte et de M.-H. BACQUE, H. REY, Y. SINTOMER (2005), « La démocratie participative, modèles et enjeux », in Gestion de proximité et démocratie participative, p. 295.

¹⁵⁸ M.H. BACQUE, H. REY et Y. SINTOMER (2005), op. cit., pp. 25-34.

sociabilité. L'approche participative peut aider à augmenter le capital social des plus défavorisés. Ainsi l'*empowerment* est une méthode collective, un processus d'apprentissage des individus membres des groupes défavorisés en vue d'une insertion sociale. Dans une perspective plus conflictuelle, l'approche *bottom up* est bien présente et vise à préserver l'autonomie du mouvement capable d'inverser les priorités sociales (modèle de Porto Alegre). Les modèles participatifs occidentaux ne permettent pas actuellement d'atteindre cet objectif. En effet, les individus des groupes dominés ne sont guère présents dans des structures investies par les couches moyennes qui constituent la norme de référence sur laquelle devraient s'aligner les couches populaires. C'est sans doute là une des failles les plus importantes de notre modèle démocratique ;

3° relégitimer le système politique et renforcer l'Etat par sa vitalité démocratique : les dispositifs participatifs peuvent transformer la culture civique des citoyens et constituer une école de la démocratie, un processus d'éducation permanente. Ils élargiraient leur vue au-delà de leurs intérêts particuliers ou immédiats. La participation actuelle subit souvent la critique de vouloir légitimer le système politique en place. Les débats dans l'espace public reposent trop souvent sur des rapports clientélistes véhiculés par la bonne gouvernance et visant à maintenir vivace un électorat. La démarche participative doit dépasser la simple stratégie de communication et s'appuyer sur des règles claires qui permettent une véritable autonomie de la société civile. Cette démarche permet, selon nous, de repolitiser un certain nombre de problématiques urbaines, comme la mobilité, faisant trop souvent l'objet d'une instrumentalisation et d'une confiscation technocratique ou marchande.

Ces modèles, surtout le deuxième et le troisième, nous amènent à suggérer plusieurs dépassements des pratiques observées dans notre système démocratique en ce que :

- elles évacuent le conflit et excluent une partie de la population au nom de la démocratie représentative ;
- elles disqualifient le citoyen en le réduisant à un usager fermé sur ses intérêts égoïstes ;
- elles affaiblissent l'Etat et confient la construction et le devenir de la ville aux experts et aux acteurs économiques ;
- elles affaiblissent les forces de la société civile par la récupération et l'institutionnalisation de ses actions.

1. Entre démocratie représentative et directe : l'éloge du conflit

Comme annoncé dans l'introduction, nous affichons la volonté de dépasser l'analyse pessimiste de Max Weber qui pose un regard « désenchanté » sur le réel en vertu duquel

le monde est de plus en plus gouverné par des logiques qui semblent hors de portée de l'action des citoyens, celle de l'économie marchande en premier lieu. Pour lui, il est sociologiquement inconcevable que le peuple puisse exercer le pouvoir dans les grands Etats modernes. Sauf à sombrer dans le chaos, ceux-ci ne peuvent être dominés que par des élites restreintes. Il condamne dès lors toute théorie qui viserait à préciser quelle est la meilleure façon d'exercer son pouvoir¹⁵⁹. Il exclut l'hypothèse selon laquelle la légitimité des décisions pourrait découler des pratiques concrètes des masses autorisées et stimulées par les procédures démocratiques¹⁶⁰.

Mais n'est-il pas néanmoins naïf de penser comme Habermas que le peuple peut exercer le pouvoir dans les sociétés modernes grâce à de multiples discussions ayant lieu dans l'espace public et se matérialisant en pouvoir grâce aux institutions délibératives de l'Etat? Selon Habermas, en vertu de « l'agir communicationnel », les acteurs peuvent évoluer, non pas en fonction des calculs stratégiques ou instrumentaux qu'ils effectuent chacun pour soi mais sous l'effet non violent des arguments échangés, ce qui présuppose que les conditions d'une communication idéale sont remplies. ¹⁶¹ Grâce à celles-ci, le citoyen est capable de prendre une distance réflexive par rapport aux lieux communs et de défendre l'intérêt collectif.

Ce modèle simplifie un certain nombre de données en mettant en présence des interlocuteurs abstraits qui partagent un même monde vécu. Ce qui signifie que la seule force qui y joue est tendanciellement celle du meilleur argument et que les participants recherchent coopérativement le consensus.

Il se heurte bien évidemment à des objections décisives dans la perspective des sciences sociales¹⁶² dont la principale est sans nul doute le fait que la participation des citoyens à l'espace public et le poids des interventions qu'ils y effectuent éventuellement sont inégalement répartis entre les couches sociales en fonction de leur capital symbolique dans l'espace public considéré. Les effets de rapports de pouvoir et de domination, loin d'être naturellement neutralisés dans l'espace public, s'y font systématiquement sentir. Le fonctionnement normal de l'espace public tend à priver de parole certains groupes ou certaines couches « ceux qui ont trop à dire pour pouvoir le dire »¹⁶³. Si bien que pour Bourdieu, la communication non déformée au sens habermassien ne peut être atteinte

¹⁵⁹ Y. SINTOMER (1999), op.cit., p. 11.

¹⁶⁰ Y. SINTOMER (1999), op. cit., p. 57.

¹⁶¹ Y. SINTOMER (1999), op. cit., pp. 149-152.

¹⁶² Y. SINTOMER (1999), op. cit., p. 245.

¹⁶³ "Ceux qui ne se font pas entendre habitent précisément dans les lieux où les aménagements les plus importants sont programmés; qui y sont programmés parce que ces quartiers sont dévastés et désinvestis; c'est parce qu'ils sont dévastés et désinvestis qu'une population désocialisée, peu instruite et surtout aux moyens financiers très faibles peut s'y installer », P. CAPET (2005), op. cit., p. 105.

que dans des circonstances tout à fait extraordinaires¹⁶⁴. La structure sociale n'est jamais neutre et elle tend à imposer l'usage légitime que chaque locuteur peut faire du discours aussi bien dans sa forme que dans ses contenus. Habermas lui-même reconnaîtra que l'économie capitaliste instrumentalise le monde vécu à ses propres besoins; qu'elle colonise le monde vécu¹⁶⁵ en réduisant le citoyen aux rôles de salariés/consommateurs et de clients des bureaucraties publiques.

L'histoire des luttes urbaines a mis en lumière que celles-ci avaient été largement investies par certaines couches de la population non représentatives de toutes les strates bruxelloises. Mais cette critique fondamentale est-elle suffisante pour évacuer la démarche? A l'instar de Bourdieu, ne doit-on pas considérer que certains dispositifs peuvent favoriser les communications argumentées et développer les compétences critiques des citoyens, alors que le système de la représentation, au contraire, induit inévitablement des effets de « distinction » qui seront d'autant plus importants que la structure sociale est inégalitaire et qu'elle prédispose certaines catégories sociales à monopoliser plus ou moins la délégation de pouvoir 166.

Le tout n'est-il pas de reconnaître ces distorsions, de dévoiler ces conflits pour éviter que la démocratie devienne une démocratie sélective de la classe moyenne. Ces conflits doivent générer plus de démocratie. Il s'agit alors de combiner le potentiel délibératif dans la ville avec la lutte contre l'exclusion et la perception des intérêts liés aux classes.

Si les conditions actuelles de la participation abondent en tous points dans le sens de cette inégalité d'accès, n'est-ce pas une raison supplémentaire pour explorer les conditions d'émancipation des groupes dominés et les possibilités de réappropriation de leur devenir sans en faire des assistés. A défaut nous restons dans un clivage qui se perpétue et le refus de mettre en œuvre les conditions du débat démocratique participatif produit comme seul effet la pérennisation de la logique dominante dans un débat à huis clos sans laisser prise à la contradiction et à la contestation. Le constat mérite néanmoins d'être posé pour ne pas se piéger dans le leurre d'une démocratie égalitaire qui ne serait le fait que de quelques privilégiés.

Au Brésil, il est remarquable que les couches populaires soient plus présentes que les couches moyennes au niveau des assemblées locales. Les raisons de ces résultats contrastés sont à rechercher dans les contextes politiques locaux et dans les attendus de

¹⁶⁴ P. BOURDIEU (1992), « Doxa and common life », New left review, n° 191, p. 116.

¹⁶⁵ J. HABERMAS (1987), Théorie de l'agir communicationnel, t.2, Paris, Fayard, p. 156.

¹⁶⁶ P. BOURDIEU (1982), Ce que parler veut dire, Fayard, Paris, p. 105.

¹⁶⁷ DE RYNCK F. (sld.) (2004), *Le siècle de la ville. De la république urbaine et de la ville trame*, Ministère de la Communauté flamande, Colofon, p. 190.

la participation. Quand la dimension politique de celle-ci se réduit à un objectif gestionnaire et refoule la question des inégalités, les conditions d'une implication des couches dominées sont difficilement réunies. Le modèle de Porto Alegre n'est sans doute pas tel quel reproductible dans nos contrées. Dans la plupart des pays d'Europe, avec des classes moyennes s'investissant de façon importante dans la vie associative et des classes populaires dont les formes d'organisation classiques sont en crise, la reproduction telle quelle du dispositif participatif de Porto Alegre pourrait déboucher sur des résultats en sens contraire en risquant de donner aux classes moyennes un rôle disproportionné dans le processus participatif, au détriment des couches plus défavorisées.¹⁶⁸

L'institutionnalisation des luttes urbaines a contribué à modifier ses modalités d'action par l'attribution de cadres de référence sélectifs comme espace de revendication générant la disparition de la dimension conflictuelle¹⁶⁹. L'intégration des forces dans le système d'aménagement permet l'assignation d'une place déterminée à certains habitants correspondant à un certain *habitus* en évacuant l'aspect conflictuel que peuvent porter les initiatives de groupements urbains. Quant aux démarches participatives mises en œuvre, il apparaît que les catégories les plus défavorisées de la population évoluent le plus souvent en marge des pratiques traditionnelles qui font appel à l'expression écrite, à l'organisation de réunions et à la prise de parole en public. Des méthodes nouvelles et innovantes pourraient être utilisées pour favoriser l'autonomie de ces groupes.¹⁷⁰

Les comités représentent des groupes sociaux différents, avec des intérêts différents. Ceux qui s'activent dans les quartiers défavorisés expriment en général des revendications qui dépassent les aspects purement urbanistiques et mènent des actions sur le plan social, économique et culturel auxquelles peuvent, toutefois, se mêler des revendications d'esthétique urbaine suite aux avancées de la gentrification. Dans les quartiers aisés, il est plus souvent question d'environnement et d'aménagement du cadre de vie.¹⁷¹

¹⁶⁸ M. GRET, Y. SINTOMER, Porto Alegre, l'espoir d'une autre démocratie, Paris, La Découverte, 2002, p. 7.

¹⁶⁹ P. MEYNAERT (2007), BEM, n° 193.

¹⁷⁰ Certaines pratiques mises en place récemment par des groupes émergents cités p. 55 ont permis par leur caractère non conventionnel de créer de nouveaux espaces de communication : l'organisation de marches exploratoires, d'ateliers vidéos, le recours aux cartes mentales,... Mais ces pratiques peuvent aussi n'être qu'un paravent donnant le change par des démarches ludiques et esthétiques faisant alliance avec les objectifs communicationnels de la gouvernance sans pour autant être en résonance avec les repères des populations concernées.

¹⁷¹ Fr. NOËL (1998), op. cit., p. 79.

La valorisation de la conflictualité sociale, la mise en place d'une logique redistributrice et l'accent placé sur la voix de « ceux d'en bas » ou des minorités contribuent à la légitimité des couches populaires et favorisent leur implication.¹⁷²

Toute politique démocratique doit chercher l'intégration des exclus de la vie économique dans la participation politique quotidienne dans l'ensemble des champs d'intervention et de gestion. Ceci suppose la prise en compte des superstructures et des sociologies locales. « Dans notre société (...) postindustrielle, un intérêt accru porté aux territoires impose paradoxalement de plus s'attacher, outre l'environnement, à l'examen des superstructures territoriales, peu visibles dans l'espace, alors que ce sont les infrastructures qui ont plutôt fait jusqu'ici l'objet d'un maximum d'attention. » ¹⁷³ Les grands travaux urbains entretiennent le mythe d'une puissance politique produisant et maîtrisant l'espace faisant l'histoire de manière spectaculaire quand la solidarité et la cohésion sociale nécessitent d'œuvrer de manière moins visible. ¹⁷⁴

A défaut d'agir sur les superstructures, le risque est grand pourtant de tomber dans le travers idyllique habermassien de la mobilisation consensuelle de toutes les forces vives locales occultant les rapports de force et l'exclusion d'une partie de la population. En cela nous ne suivons pas les auteurs¹⁷⁵ qui voient la solution dans le passage d'une démocratie substantielle où l'intérêt collectif ou général peut être identifié à une démocratie procédurale où c'est la manière de concevoir et de mettre en œuvre les actions publiques qui leur donne légitimité et efficacité. La démocratie procédurale ne constitue pas une garantie suffisante du rééquilibrage des forces en présence car, à l'instar de P. Bourdieu¹⁷⁶, nous craignons que la procédure ne fasse qu'enregistrer les rapports de force existant en leur conférant une légitimité. Le droit est lui-même le produit de rapports sociaux.

2. Entre représentativité et légitimité : évacuer le nimbysme

Derrière la question de la représentativité inégalitaire de la société civile, se tapit un autre piège de l'idéal participatif couramment appelé le syndrome Nimby (Not In My

¹⁷² M.-H. BACQUE, H. REY, Y. SINTOMER (2005), « La démocratie participative, un nouveau paradigme de l'action publique ? », in *Gestion de proximité et démocratie participative*, p. 40.

¹⁷³ Ch. VANDERMOTTEN (2002), « L'articulation entre la globalisation et le développement territorial local, entre l'endogène et l'exogène », in *Le développement durable des territoires*, p. 46. ¹⁷⁴ Th. OBLET, *op. cit.*, p. 268.

¹⁷⁵ Voir les thèses de HABERMAS et RAWLS soutenues par le sociologue urbain Fr. ASHER (*La société hypermoderne ou ces événements nous dépassent, feignons d'en être les organisateurs*, L'Aube, 2005).

¹⁷⁶ P. BOURDIEU, « La force du droit. Eléments pour une sociologie du champ juridique », in *Actes de la recherche en sciences sociales*, septembre 1986.

Backyard). Ce concept, venu tout droit des Etats-Unis dans les années soixante pour exprimer la défense d'intérêt égoïste par des groupes d'habitants refusant de supporter les nuisances d'infrastructures d'utilité publique, doit être manipulé avec la plus grande nuance.

En effet, le risque, bien réel, des revendications particularistes ne doit pas mener à disqualifier les citoyens du jeu politique. La recherche d'intérêts particuliers est la première critique que risquent d'émettre les pouvoirs publics pour essayer d'empêcher les habitants de participer à l'urbanisme. En effet, le syndrome Nimby devient alors un argument des pouvoirs publics pour refuser de prendre en considération les voix citoyennes. Ainsi lors de la création du viaduc d'Auderghem fin des années soixante, les habitants firent valoir que le viaduc allait faire baisser la valeur des immeubles et que le quartier allait souffrir d'une sorte d'expropriation immobilière. Le ministre national des travaux publics de l'époque, Jos De Saeger, n 'hésita pas à retourner cet argument contre eux en arguant qu'il faisait prévaloir le bien commun sur les intérêts particuliers et bourgeois.

Derrière l'argumentaire Nimby peut se cacher une critique pertinente méritant une attention de la part des autorités et nécessitant un arbitrage des intérêts en place. Aucune opinion citoyenne ne peut s'imposer au décideur mais toute opinion mérite discussion et prise en compte. L'essentiel est que cet arbitrage ait lieu même en l'absence d'habitants présents pour défendre le quartier afin d'éviter le déplacement des infrastructures nuisibles vers les quartiers déshérités. Les territoires habités par des populations précarisées risquent d'être peu défendus et de récolter les nuisances dont n'ont pas voulu d'autres habitants dotés d'un capital culturel et/ou financier plus élevé et donc plus aptes à s'exprimer ou à exercer un recours devant les tribunaux pour faire valoir leurs droits.

S'il est vrai que la démocratie est particulièrement vulnérable face à la montée des égoïsmes à toutes les échelles, le secret qui entoure les projets, parfois au nom de la crainte Nimby, constitue aussi une confiscation du débat public. Le risque d'expression égoïste fermée sur un cadre de vie personnel vient notamment de l'arrimage de l'expression démocratique à des projets urbanistiques souvent déjà ficelés plutôt qu'à des plus grands ensembles de planification urbaine. Informer et organiser une concertation avec les citoyens le plus en amont possible, exposer d'emblée les principes ou options sur lesquels les pouvoirs publics souhaitent baser leur action, apaise dans une certaine mesure la critique par la mise en contexte des motifs du projet décrié et la clarification d'objectifs bénéficiant à la collectivité.

Les discussions autour du RER si elles sont en partie provoquées par la crainte des nuisances liées à ce type d'aménagement posent aussi la question de la rupture entre les bénéficiaires du nouvel équipement et ceux qui en supportent les conséquences dommageables. Le projet du RER tel que conçu est tout bénéfice pour les navetteurs mais ce sont les Bruxellois qui en supportent le plus les conséquences dommageables alors que la SNCB rechigne à en faire un véritable transport urbain pour les Bruxellois. Il est sans doute légitime de prêter l'oreille aux demandes des habitants qui refusent de payer le prix d'une infrastructure qui dans sa conception est conçue uniquement au profit d'usager externe sans réelle mutualisation.

Ceci pose la question de l'articulation des échelles territoriales. S'il est difficile de susciter intérêt et solidarité pour des problématiques lointaines, il faut néanmoins amener le citoyen à réaliser un changement d'échelle et à pouvoir penser son territoire à travers les logiques globales qui traversent le champ politique. La distance à prendre avec le mico-local suppose un bouleversement profond de la philosophie de nos procédures actuelle de participation. Pour que le citoyen se débarrasse du réflexe Nimby et puisse prendre en compte l'environnement global, il faut l'associer le plus en amont possible sur les options générales d'aménagement et leur cohérence globale par rapport à un développement territorial durable. Il s'agit de lier les dynamiques émergeant de la population avec les enjeux institutionnels de plus grande ampleur concernant la vie de la collectivité¹⁷⁷. La prise de conscience à une échelle plus globale des choix posés au niveau local aidera, en principe, à l'acceptation de certaines mesures peu populaires.

3. Eviter le désengagement de l'Etat

Les dérives Nimby guettent lorsque l'Etat affaibli est incapable d'arbitrer les intérêts en place et lâche prise pour laisser l'acteur dominant défendre son intérêt au détriment de l'intérêt collectif et de la minorité silencieuse. D'aucuns craignent, non sans fondement, que la place donnée aujourd'hui, dans les discours, à la société civile revienne « à délégitimiser l'Etat, à justifier la réduction de ses capacités d'intervention et de régulation dans les champs économiques et sociaux, au profit de forces dominantes transnationales politiquement incontrôlées, alors que l'on concéderait au local la gestion du dérisoire, camouflé sous le vocable d'économie sociale, de développement endogène, d'amélioration du cadre de vie, au prix d'une déstructuration de solidarités historiquement construites sur le terrain du monde du travail plutôt que par référence au territoire. La manœuvre serait inconsciemment couverte par les bureaucraties et les 'encadreurs' locaux, qui en tireraient quelque raison d'être ou un

¹⁷⁷D.P. DECOSTER, P. DECOSTER et P. GOVAERTS (sld) (2003), La participation des citoyens à la vie communale : enjeux et pratiques, Ministère de la Région Wallonne, p. 150.

renforcement de leur légitimité. »¹⁷⁸ On assisterait à l'amenuisement du gouvernement urbain, doublement contesté par la participation des citoyens et les lois du marché¹⁷⁹, à un dialogue permanent entre gens qui n'ont pas le même poids, ni la même finalité, ni la même légitimité : les entreprises intéressées au profit, les investisseurs à la rentabilité et les habitants à la sauvegarde de leur cadre de vie immédiat¹⁸⁰.

C'est pourquoi, pour Christian Vandermotten, les conditions du débat démocratique participatif supposent qu'il n'y ait pas moins d'Etat (ou moins de Région) mais plus d'Etat fonctionnant autrement. « Des schémas d'orientation doivent définir les cohérences stratégiques et les objectifs transversaux à l'échelle de la Région et couvrant donc un champ bien plus vaste que celui de l'aménagement du territoire réglementaire traditionnel. La territorialisation de cette transversalité et des cohérences souhaitées impliquent des révisions importantes du fonctionnement de la démocratie locale. Les responsables locaux doivent expliciter clairement leurs priorités, ce qui est loin d'être le cas. » ¹⁸¹

Une politique territorialisée de développement durable impose que les acteurs locaux puissent identifier les facteurs socio-économiques qui conditionneront l'avenir de leur région et intégrer leurs relations avec les autres échelons et pratiquer à tout moment le changement d'échelle¹⁸². Mais en l'absence d'un pouvoir fort exercé par la Région et d'une concertation permanente avec les deux autres Régions, l'aménagement du territoire reste la somme des souhaits des investisseurs privés et l'éventuelle participation citoyenne n'y changera rien.¹⁸³

Cette compétitivité entre territoires s'accompagne, en outre, depuis les années quatrevingt en Europe d'un mouvement de dérégulation, faisant écho à la crise de l'Etat Providence, et assistant à l'émergence de l'Etat animateur qui perd le monopole de la règle et du service public et agit sur le mode de la procéduralisation et de la transactionalisation. Si ce mouvement est concomitant chez nous avec l'accroissement des pouvoirs de la Région, le constat reste néanmoins tout à fait transposable au territoire régional (contrat par exemple entre la Région et les communes pour la mise en œuvre de dispositifs de mobilité, apparition de partenariats publics-privés pour le financement des grosses infrastructures). La plupart des services publics, comme ceux assurés par la SNCB ou la STIB, sont aujourd'hui confiés à des parastataux reliés à l'Etat

¹⁷⁸ Ch. VANDERMOTTEN (2002) , « L'articulation entre la globalisation et le développement territorial local, entre l'endogène et l'exogène », in *Le développement durable des territoires*, p. 43.

¹⁷⁹ G. BURGEL (2006), La revanche des villes, Hachette, 2006, p. 29.

¹⁸⁰ G. BURGEL (2006), op. cit., p. 48.

¹⁸¹ Ch. VANDERMOTTEN, « L'articulation entre la globalisation et le développement territorial local, entre l'endogène et l'exogène », in *Le développement durable des territoires*, p. 44.

¹⁸² G. GERON, Ch. VANDERMOTTEN, Introduction in *Le développement durable des territoires*, p. 10.

¹⁸³ Nous reviendrons sur cette question *infra* et développant l'idée de communauté urbaine.

ou à la Région par un contrat de gestion leur laissant, pour le surplus, une large autonomie dans leur politique stratégique et tarifaire. Les pouvoirs publics sont alors affaiblit dans leur capacité à peser sur ces politiques et à relayer les demandes et besoins des usagers-citoyens. Dans le contexte budgétaire difficile et la pratique de négociation permanente, ce modèle fixe des critères d'efficience par rapport aux moyens plutôt que de légitimité et le contrôle du management prend la place de l'évaluation collective¹⁸⁴. Il serait faux de limiter ce constat à Bruxelles. De nombreuses villes européennes tombent aujourd'hui dans ce paradigme qui multiplie les formes de partenariat publics-privés, développe les grandes entreprises de services urbains, accroît la compétition interurbaine et transforme le rôle de l'Etat en le repliant sur des relations contractuelles.

4. Se réapproprier le pouvoir des experts par l'éducation permanente

La mobilité en raison de sa complexité est un lieu de prédilection du développement de l'expertise urbaine source de confiscation de la parole des citoyens et usagers. Elle est devenue le creuset d'un champ¹⁸⁵ de spécialistes, d'ingénieurs, qui décident par ce biais de l'organisation et du développement de la ville.

L'historique nous a montré comment H. Hondermarcq, directeur de l'Administration des routes après la deuxième Guerre mondiale, se revendiquera de l'ingénierie du trafic routier, nouvelle science née dans les années 1920 aux Etats-Unis, pour en faire un des fers de lance de sa politique de mobilité. « *La circulation est devenue une technique et la technique est l'affaire des techniciens* », dira-t-il¹⁸⁶. Les velléités de ce champ professionnel furent d'autant plus marquantes que l'arrêté royal du 14 janvier 1969 leur octroya, ce qui fut appelé fort prosaïquement, la « prime béton » c'est-à-dire une prime de productivité en faveur des ingénieurs civils du Ministère des Travaux publics.

Cette approche technocratique entraîne le monopole d'un savoir disciplinaire et étouffe la richesse des savoirs utiles. Elle tend à usurper la décision en présentant ses propres

¹⁸⁴ J.P. NOSSENT (2004), op. cit. Voir infra sur la différence entre contrôle et évaluation.

^{185 «} Le concept de champ permet de saisir le processus par lequel des modèles de référence s'imposent et se transforment à travers les pratiques quotidiennes. Le champ se structure lorsque se développent des savoirs constitués autour desquels prend corps l'opposition spécialistes/non-spécialistes. Il permet de comprendre comment l'adhésion intérieure des sujets se combine avec l'acceptation d'agents légitimes — les spécialistes- et de modalités spécifiques adaptées à la production des biens socialement valorisés c'est-à-dire à une forme de domination. Un système de références techniques se forme que seul les professionnels peuvent maîtriser et qui prend un poids de légitimité exclusive. » (Fr. NOËL (1998), op. cit., p. 31.)

¹⁸⁶ Cité par Th. DEMEY (1992), p. 55.

préférences comme des nécessités¹⁸⁷. Son discours d'autorité fait croire que les solutions sont techniques alors qu'elles sont essentiellement politiques. Le citoyen ordinaire est écarté de ce débat car considéré comme incompétent. Le savoir d'usage est présumé illégitime pour intervenir sur des questions générales ou complexes car trop fermé sur la seule expérience singulière du citoyen.

Le citoyen est pourtant détenteur d'un autre type de savoir dont l'intégration démultiplie le potentiel de réflexion et d'action grâce à la mobilisation de compétences d'usage. Il s'agit de prendre en compte les savoirs pratiques des habitants sur des problèmes qui les concernent au premier chef : circulation, tracé des lignes de transport urbain, stationnement,...

Ouvrir ces champs multiples, c'est accepter la controverse et une certaine forme d'incertitude. La controverse constitue un puissant dispositif d'exploration du monde des possibles. Elle permet d'explorer les options envisageables en allant au-delà de la liste établie par les acteurs officiels. Elle rend perceptible les incertitudes et par conséquent les nouvelles voies de recherche à explorer. Elle favorise un processus d'apprentissage collectif. La controverse est donc un enrichissement de la démocratie. L'expertise savante, lorsqu'elle prend la forme d'un discours d'autorité, échoue à répondre aux interrogations de la multitude. 188

Outre cet accès à un nouveau champ de connaissance, l'ouverture du débat atténue le pouvoir des experts et repolitise les choix posés. Derrière toute évaluation technique, il y a un choix politique. Les opérations d'évaluation technique et scientifique, outre qu'elles peuvent être contestées dans leurs méthodes, doivent avant tout se mettre au service de l'évaluation politique et au service de ceux, citoyens et décideurs, qui doivent en débattre.

Les projets liés à la mobilité sont complexes et portent à la fois sur des questions techniques et des enjeux de société. Lors des demandes de permis d'urbanisme, il est fréquent de voir le demandeur ou l'autorité publique se retrancher derrière un argument technique peu maîtrisable par un néophyte pour justifier la décision finale adoptée, tels que les comptages de circulation pour justifier l'élargissement d'une voirie au profit de l'automobile, les surcharges capacitaires de lignes de tram pour créer une nouvelle ligne de métro. Dans le cadre de l'élargissement des lignes à quatre voies pour le passage du TGV, des contraintes techniques d'exploitation sont mises en avant pour justifier l'expropriation d'une trentaine de maisons dans un quartier niché derrière la

¹⁸⁷ E. MOMMEN (2002), *Qualité publique et critique civile. Debout les usagers!*, Bruxelles, Labor, Quartier Libre, p. 34.

¹⁸⁸ CALLON M., LASCOUMES P., BARTHE Y., op. cit., p. 49.

gare du Nord. Les éléments techniques mis en avant sont le plus souvent considérés comme indiscutables et coupent court à tout débat sur les choix et opportunités d'autres alternatives. « Sans une participation active des citoyens, les flux de pouvoir descendant routinisent le débat démocratique, les rapports des élus aux autres citoyens se distendent, les relations de domination se solidifient et se matérialisent dans la vie quotidienne par des rapports de distinction qui ne sont plus remis en question »¹⁸⁹.

Certains dispositifs participatifs jouent le jeu de la technocratie en transformant le citoyen en expert, sorte d' « habitant professionnel » au risque d'annuler toute implication du citoyen ordinaire¹⁹⁰. Ainsi, le jury citoyen vise à pallier le travers d'incompétence en fournissant aux participants une formation suivie de trois ou quatre jours de débats. Le projet de Plan Iris II, reprenant les grandes lignes d'orientation de la politique de mobilité bruxelloise, a été soumis à un panel citoyen informé par des experts sur des dispositifs centraux de cette politique. Après la formation, le panel s'exprime et vote sur différentes options. Mais dans le même temps aucune action n'est menée en parallèle pour informer et consulter un plus large public. C'est ce que Burgel appelle « le leurre du couple technocratie-communication de la démocratie participative ».¹⁹¹

Mais comment dès lors assurer une communication entre gouvernants et gouvernés qui soit à la fois à la hauteur de la technicité des problèmes d'une société moderne et digne de sa constitution démocratique? La capacité des citoyens à rechercher le sens du bien commun, de l'intérêt collectif renvoie au rôle des superstructures et de l'éducation. 192 Comme le souligne Habermas 193, il faut montrer l'historicité des problèmes et politiser les questions collectives par une politisation « ordinaire » qui suppose que le citoyen prenne une distance réflexive par rapport aux lieux communs. A cette fin, l'enseignement et l'éducation permanente sont des défis majeurs d'une société qui se veut démocratique.

L'éducation permanente doit maximiser les capacités critiques des citoyens et leur pouvoir collectif. Elle doit permettre au citoyen de comprendre les logiques sociales qui animent le pouvoir politique. Par sa réappropriation du débat, elle éloigne le spectre du nimbysme. Les usagers insatisfaits de services vont progressivement s'intéresser à la qualité de l'ensemble de l'action publique, à l'intérêt général ou au bien commun. D'usagers insatisfaits, l'éducation permanente tend à faire des citoyens actifs. 194

¹⁸⁹ Y. SINTOMER (1999), op. cit., p. 396.

¹⁹⁰ L. BLONDIAUX (2005), «L'idée de démocratie participative: enjeux, impensés et questions récurrentes », in M.H. BACQUE, *op. cit.*, p. 133.

¹⁹¹ G. BURGEL (2006), op. cit., p. 48.

¹⁹² G. GERON, Ch. VANDERMOTTEN (2002), Introduction in *Le développement durable des territoires*, p. 16.

¹⁹³ Cité par Y. SINTOMER, op. cit., p. 242.

¹⁹⁴ E. MOMMEN (2002), op.cit., p. 40.

Outre cet aspect, la politisation de tous les citoyens ne sera acquise que si les conditions minimales du bien-être sont rencontrées (logement, santé, mobilité, enseignement, intégration sociale). La gratuité des transports en commun pour les personnes à revenu modeste devrait être un droit. La démarche pourrait en outre être pensée en concevant les politiques sociales autrement que sur le seul registre de l'aide à la personne. Les politiques sociales pourraient soutenir des projets collectifs au lieu de distribuer des aides individuelles qui entretiennent leurs bénéficiaires dans le sentiment d'être tout autant rejetés que protégés. 195

5. Le citoyen est plus qu'un usager

Lorsque nous avons identifié les différents objectifs pouvant être attribués à un modèle de démocratie participative, nous lui avons assigné comme première mission l'amélioration des politiques publiques locales par l'intégration du savoir d'usage des habitants. Il s'agit de l'objectif minimum mais qui doit être dépassé sauf à réduire le citoyen à un client dont il faut assurer la satisfaction. Si cette démarche permet d'améliorer les services de proximité, comme par exemple un service de transport en commun, elle fait l'impasse sur le rôle citoyen et politique de l'habitant comme acteur de construction d'un intérêt collectif. Or les relations entre les citoyens et le politique sont de plus en plus commercialisées et médiatisées : les citoyens sont considérés comme des clients et des électeurs. La politique devient une question d'offre et de demande et vide la citoyenneté de toute substance.

Dans ce modèle, la population « est servie en fin de production avec des biens et des services. Modifier une politique urbaine en partant de cette approche est synonyme d'une énergie tournée vers l'intérieur »¹⁹⁶. Les citoyens sont impliqués en tant que consommateurs de services sans que leur soit donné beaucoup de pouvoirs décisionnels.

Cette optique est tout à fait illustrée par la mise en place du Comité des usagers de la STIB. Il s'agit de prendre en compte les problèmes qui se posent aux usagers par l'intermédiaire d'associations d'usagers, comme le Groupement des usagers des transports en commun (GUTIB), qui ne rassemblent souvent qu'une minorité inquiète de la qualité d'un service. Il est vrai que ceux-ci connaissent plus concrètement les problèmes qui se posent sur le terrain en partant de situations vécues par les membres.

¹⁹⁵ Th. OBLET, op. cit., p. 272.

¹⁹⁶ F. DE RYNCK F. (sld.) (2004), *Le siècle de la ville. De la république urbaine et de la ville trame*, Ministère de la Communauté flamande, Colofon, p. 189.

Ils peuvent développer une réelle expertise sur une problématique sectorielle limitée, comme l'amélioration d'une ligne de tram, des horaires des transports en commun.

Ce modèle dit de « modernisation participative »¹⁹⁷ se combine avec une approche managériale de plus en plus présente¹⁹⁸: la gouvernance est fondée sur le partenariat public/privé qui donne une forte prédominance aux acteurs économiques : l'usager devient client et le service public devient entreprise. On ne compte plus le nombre de services liés à la mobilité publique qui sont délégués et concessionnés au privé : l'aménagement des arrêts de transports en commun, le car sharing, le contrôle du stationnement, les vélos « publics »,... On multiplie les enquêtes et sondages auprès des usagers pour mesurer le degré de satisfaction, donnant, par ce biais, l'impression au citoyen qu'il a exercé un droit d'évaluation.

Le récent plan de gouvernance local adopté par le gouvernement bruxellois le 20 mars 2008, et annoncé dans le cadre du contrat pour l'économie et l'emploi, épouse ce modèle du *new public management*. Son but est d'optimaliser le fonctionnement et l'efficacité des communes dans les services qu'elles rendent aux citoyens par le développement d'une « culture d'entreprise ». Pour améliorer la participation, un baromètre de satisfaction sera lancé auprès des usagers et les heures d'ouverture des services seront élargies. En quoi ces deux mesures favorisent ou améliorent-elles la participation des citoyens si les dossiers d'enquête restent difficilement accessibles ou si l'implication citoyenne se limite à récolter des avis sur des projets déjà ficelés ?

6. Les associations ne doivent pas faire barrage à la voix des habitants

L'histoire nous a montré qu'à partir des années septante, au plus fort des luttes urbaines, les forces citoyennes ont commencé à se structurer, s'organiser sous formes de comités d'habitants. Ces organisations restent toutefois fragiles car l'action dans la durée n'est souvent pas aisément soutenable par tous les acteurs de la société civile. L'unité de la coalition qui se forme pour contrer un projet est difficile à maintenir. Une fois le problème résolu ou l'échec avéré, de nombreux comités disparaissent. Cependant certains s'inscrivant dans la durée développent ensuite d'autres actions qui diversifient leur champ d'intervention et d'intéressement, accroissent leur compétence par les expériences passées, élargit leurs réseaux et partenaires. Ainsi, plusieurs comités constitués dans les années septante sont restés très actifs comme les comités d'Uccle, de

¹⁹⁷ M.-H. BACQUE, H. REY, Y. SINTOMER (2005), op. cit., p. 295.

¹⁹⁸ *Ibidem*, p. 294.

Woluwe Saint Lambert, des Marolles et du Vieux Molenbeek se sont fédérés ou se sont structurés sous formes permanentes : l'ACQU¹⁹⁹, le WIQ²⁰⁰, le CGAM ²⁰¹et La Rue²⁰².

Certains vont même jusqu'à déborder de leur territoire en embrassant des causes qui se définissent à une échelle territoriale supérieure, comme l'Atelier de Recherche et d'Action Urbaines (ARAU). L'ARAU a été créé en 1969, à l'initiative de quelques personnes engagées dans l'action et possédant une formation intellectuelle. Dépourvu de base locale, l'ARAU se définit comme un comité urbain d'habitants rassemblés autour d'une charte. L'ARAU s'est donné comme objectif de formuler et d'exprimer au pouvoir politique une certaine vision de la ville. Cette vision est très idéologique. Sa légitimité à monopoliser le discours sur la ville fût à maintes reprises contestée, faute de représentativité. Mais son action, alliée à celle d'autres acteurs urbains, a permis, à de multiples reprises, de sauver des quartiers, de préserver un patrimoine ou d'améliorer la transparence de certaines décisions politiques opaques.

Une autre figure associative liée aux mouvements d'habitants est Inter-Environnement Bruxelles (IEB). En 1971 naît l'idée, au niveau national, de regrouper les multiples comités d'habitants autour de buts communs afin de transcender les intérêts particularistes des différents comités et de créer un front commun autour d'un projet global partagé, permettant de solidariser les quartiers nantis et les quartiers populaires. En 1973, la régionale bruxelloise de l'association sort une étude, fruit du travail de 43 comités d'action locaux : « Principes pour l'aménagement démocratique de l'agglomération bruxelloise »²⁰³. Ce document visait à contrer les projets opaques que les administrations et le bureau d'étude Groupe Alpha planifiaient pour l'avenir de Bruxelles. IEB naît et se compose de 29 comités fondateurs. Son objectif est double : d'une part, former et encadrer les comités d'habitants, leur donner un appui concret ; d'autre part, agir en tant que groupe de pression pour faire passer les revendications du mouvement.

¹⁹⁹ L'ACQU est né début 1974 et s'est constituée en asbl en novembre 1977 et fédère différents comités et associations de la commune d'Uccle.

²⁰⁰ Wolu-Inter-Quartiers créé en 1976 rassemblait d'abord des comités dans les cités de logements sociaux et s'est ensuite élargi pour coordonner les comités de l'ensemble reste de la commune de Woluwe-Saint-Lambert.

²⁰¹ Le CGAM (Comité général d'action des Marolles) est né de la « Bataille des Marolles » menée sous la houlette de Jacques Van Der Biest, le vicaire de la paroisse des Minimes, à la fin des années soixante et poursuit son action dans le Quartier des Marolles trente ans plus tard.

²⁰² La Rue est née en 1978 d'un mouvement d'une dizaine d'habitants du Vieux Molenbeek souhaitant créer dans ces quartiers un lieu de rassemblement et d'expression des besoins de la population en droite ligne du mouvement d'éducation populaire. Le décret de 1976 sur l'éducation permanente permettra à cette association d'être reconnue comme organisme d'éducation permanente.

²⁰³ "Histoire d'une naissance", Ville et habitants, hors série n° 2, décembre 1996, p. 6.

IEB est plus changeant dans ses revendications et ses actions que l'ARAU, parce que plus soumis à l'évolution des préoccupations exprimées par ses membres. Sa base sociale se renouvelle assez souvent compte tenu du caractère éphémère de nombreux comités de quartier. La diversité des comités amène les responsables de l'association à composer avec des intérêts parfois contradictoires - même si l'adhésion à une Charte²⁰⁴ commune est là pour les fédérer - sous peine de ne plus apparaître comme les représentants légitimes des habitants bruxellois. Compte tenu de la relative représentativité de l'association, les acteurs politiques régionaux tendent à plus la reconnaître comme partenaire que l'ARAU et ont d'ailleurs cédé des places à leurs dirigeants dans un certain nombre d'organisations régionales. Ce processus de récupération classique caractérise bon nombre de mouvements sociaux.²⁰⁵

Si l'institutionnalisation contribue à ancrer les mouvements sociaux dans la durée et permet des résultats procéduraux, elle génère le risque d'une cooptation des leaders associatifs ou communautaires dans les postes de responsabilité, d'une dévitalisation des structures les plus contestataires et d'une perte de l'autonomie de la société civile par rapport à l'Etat ²⁰⁶ avec le risque, avéré, d'assister à un « engourdissement de la critique »²⁰⁷, à la disparition de tout contre-pouvoir. Les associations « émoussent le potentiel perturbateur des mobilisations populaires en sortant les gens des rues pour les conduire vers des salles de réunion » ²⁰⁸.

En outre, l'association crée un interface supplémentaire entre les citoyens et les décideurs. Ce qui facilite surtout le travail des autorités qui ont un interlocuteur bien identifié qu'ils peuvent intégrer dans leur politique de dialogue avec les forces vives locales. Ainsi, il n'est pas rare que les autorités communales ou régionales invitent IEB à la table des négociations dans le cadre de tel ou tel projet urbanistique sans convier les habitants, parfois pourtant organisés en comité, concernés au premier chef par le projet. « L'association devient le contre-pouvoir que le pouvoir tolère. Cette situation la place dans une situation ambiguë : utiles 'poil à gratter des élus' les associations s'affirment comme un maillon indispensable de la démocratie locale. » ²⁰⁹

²⁰⁴ Ainsi en matière de mobilité, la Charte d'Inter-Environnement Bruxelles adopte des positions très tranchées notamment concernant le choix du métro comme mode de transport collectif urbain. Sur ce point, la Charte considère que le métro doit être abandonné pour des raisons de coût, de maintenance, de sécurité et qu'il faut donner la priorité aux transports publics de surface.

²⁰⁵ Fr. NOËL (1998), op. cit., p. 74.

²⁰⁶ M.-H. BACQUE, H. REY, Y. SINTOMER (2005), « La démocratie participative, un nouveau paradigme de l'action publique ? », in *Gestion de proximité et démocratie participative*, p. 44.

²⁰⁷ H. MARCUSE (1968), L'Homme unidimensionnel, éd. De Minuit, Paris, 1968, p. 15.

²⁰⁸ F. F. PIVEN, R. CLOWARD (1977), Poor People's Movements, New-York, 1977, Vintage Books.

²⁰⁹ Th. OBLET (2005), op. cit., p. 171.

Pour éviter cette récupération, Habermas insiste sur le fait que l'espace public doit conserver son autonomie et que les associations proches de la base doivent éviter de s'institutionnaliser. Il met fermement en garde contre toute démarche politique ou sociologique qui aboutirait à brouiller la distinction entre la logique du pouvoir politique et celle de l'influence communicationnelle dans la société civile. De même, l'espace public doit se différencier de l'espace économique capitaliste et les associations qui en constituent le cœur doivent se garder de ressembler aux organisations économiques²¹⁰. C'est en cela que la démocratie doit pour Habermas être radicale et auto-limitée. Radicale car elle doit combattre toute instrumentalisation de la discussion démocratique par les systèmes fondés sur le pouvoir ou l'argent. Et auto-limitée sous peine être pervertie²¹¹. Tant que la société civile n'a pas de voix dans la direction des affaires urbaines, elle est plus indépendante et critique, son inscription dans la sphère publique et son action concertée avec le monde politique peut lui faire perdre son esprit critique.

Si l'expertise des associations, leurs ressources, leur capacité d'action et les liens qu'ils peuvent tisser avec les habitants en font des acteurs pertinents des procédures de participation sur l'aménagement de la ville, il convient de ne pas les considérer comme des représentants des habitants. D'autant que la situation de dépendance dans laquelle peuvent se retrouver ces associations, notamment sur le plan financier, peut porter une entrave sérieuse à une réelle culture revendicative.

Cette question de la récupération des idées citoyennes par les pouvoirs publics peut d'ailleurs épouser d'autres formes que celle associative. Ainsi, il n'est pas rare de voir la Région ou les communes réagir aux initiatives citoyennes en étendant le service concerné. Ce glissement, sans doute louable à de maints égards, ne doit pas occulter la critique faite à l'Etat providence et à sa dimension paternaliste source de dépendance. L'initiative citoyenne, graduellement subventionnée, puis transposée en règle pour finalement être reprise par les pouvoirs publics, n'est pas sans répercussion sur les solidarités informelles tissées par les citoyens.

7. Conclusion

Les travers épinglés ci-dessus de notre système de démocratie urbaine ne sont pas propres à la Région bruxelloise et correspondent à l'évolution contemporaine des nouvelles modalités de la gouvernance de la ville. Plusieurs pistes peuvent être

²¹⁰ Y. SINTOMER (1999), op. cit., p. 287.

²¹¹ J. HABERMAS (1988), Le discours philosophique de la modernité, Gallimard, Paris, 1988, p. 431.

explorées pour y porter remède dont certaines sont déjà expérimentées à diverses échelles.

En nous aidant de l'idéal-type de démocratie participative élaboré par M.H. Bacqué, H. Rey et Y. Sintomer²¹², nous pouvons déjà identifier les éléments suivants :

- 1. Les dynamiques *top down* et *bottom up* doivent se rencontrer et non la deuxième être absorbée par la première comme cela s'opère la plupart du temps dans notre système soit via la récupération des initiatives citoyennes, leur canalisation dans des procédures qui les vident de leur substance ou encore leur recouvrement par les instances associatives.
- 2. La présence forte du rôle de l'Etat (de la Région) doit pouvoir se combiner avec la préservation de l'autonomie de la société civile : une manière « pour l'Etat de ne plus se prendre pour la société, tout en ne renonçant pas à sa responsabilité politique »²¹³. Ce double vecteur permet de repolitiser les problématiques urbaines pour contrer leur instrumentalisation et leur confiscation technocratique ou marchande.
- 3. Cette repolitisation doit pouvoir s'appuyer sur les couches populaires et les groupes dominés et pas seulement sur l'élite. Ceci, nous le verrons plus loin, suppose d'agir au niveau des superstructures, sur les leviers de l'éducation et d'une politique plus redistributrice.
- 4. Les dispositifs participatifs doivent, outre, le fait de s'accompagner de garanties procédurales, bénéficier d'une inscription contextuelle aux différents niveaux d'échelle territorial. Ceci suppose à tout le moins d'organiser les débats plus en amont des grands projets plutôt que sur des projets ponctuels et précis, présentés comme achevés, et d'améliorer la transparence dans les enjeux et les objectifs poursuivis.

V. CONCLUSION: CONCERTATION, RENCONTRES ET PERSPECTIVES

Nous l'avons dit, les lignes directrices établies ci-dessus ne sont pas le propre de la Région bruxelloise. Il s'agira, pour conclure, de tenter de les inscrire dans les spécificités contextuelles de notre territoire et de son histoire, contextualisation rendue possible par l'analyse réalisée dans la deuxième partie.

L'évolution de la trame urbaine bruxelloise met en lumière la logique exogène à la base du développement de notre mobilité. La morphologie bruxelloise s'est pliée aux

²¹² M.H. BACQUE, H. REY et Y. SINTOMER (2005), op. cit., p. 297.

²¹³ Th. OBLET (2005), op. cit., p. 272.

demandes extérieures multiples : demandes de l'Union européenne, demande de l'Etat fédéral, demande des navetteurs, bien loin d'une gestion urbaine rapprochée, travaillant avec les habitants en fonction des besoins des populations des territoires concernés. Cette démarche a accru la fracture entre population prestataire et population bénéficiaire : le Bruxellois produit une richesse qui bénéficie largement aux autres régions mais supporte largement les coûts de production de cette richesse. Impliquer le Bruxellois dans les décisions qui concernent son lieu d'habitation renforcerait la démocratie sur des bases plus égalitaires, pour autant que toutes les classes sociales présentes sur leur territoire parviennent à faire entendre leur voix.

Dans le contexte post-fordiste qui internationalise l'économie, la réconciliation des préoccupations de développement et de gestion de l'environnement passe par une nécessaire attention accrue au développement endogène²¹⁴. Se placer sur le terrain de la lutte politique en faveur de la réappropriation démocratique des territoires par leurs habitants permet d'éclairer le global par le local, de montrer la dialectique entre endogène et exogène et d'intégrer l'environnement non comme une contrainte mais comme une composante intrinsèque du territoire socialisé.²¹⁵

Le défi consiste à s'intéresser à ce qui intéresse les occupants d'une ville, à les suivre dans leurs lieux, pratiques et horizons, en faisant cela non pour quelques élites ou quelques populations sédentaires mais pour un nombre aussi grand que possible d'occupants.²¹⁶ De nombreux projets d'infrastructures ne sont pensés aujourd'hui qu'au profit d'une frange de la population ou de certaines institutions internationales (par exemple, les lignes de bus gratuites pour les fonctionnaires européens). Le projet de métro Trias dont le coût est chiffré à 400 millions d'euros, un cinquième du budget de la Région, est conçu pour faciliter la circulation des fonctionnaires européens en assurant la jonction aisée de Schuman à la gare internationale Midi et reconfigurer la centralité de la Région bruxelloise du Pentagone vers le quartier européen.

Développer la ville au profit de tous ses occupants, selon un modèle démocratique, nécessite selon nous de repenser deux axes qui structurent la Région : sa planification et son financement.

²¹⁴ Développement endogène signifie « l'appui sur la valorisation des ressources super-structurelles locales du capital humain, qui est un amalgame complexe, dans un environnement physique donné, de la conscience sociale locale, d'attitudes socio-politiques, de réseaux de communication sociale, de la qualité des formations, une réalité bien plus difficile à saisir et surtout à modifier qu'une dotation en infrastructures. » (G. GERON, Ch. VANDERMOTTEN (2002), op. cit., p. 8).

²¹⁵ G. GERON, Ch. VANDERMOTTEN (2002), op. cit., p. 10.

²¹⁶ Ch. VANDERMOTTEN (2004), La planification de Bruxelles dans le cadre du développement des "villesmondes", Recherche SSTC, p. 106.

1. Le renouveau de la planification

Jusque dans les années septante, Bruxelles s'est construite sans planification, à coup de projets développés par des promoteurs privés et sur la pression de l'image internationale de Bruxelles. L'adoption du Plan de secteur et la mise en place des procédures d'enquête publique et de concertation, sans porter un réel coup d'arrêt à la logique exogène et marchande, va néanmoins fournir un cadre aux projets urbains et un droit de regard des habitants sur le devenir de leur ville. Néanmoins, la ville restera largement pensée par ses fonctions plus que par ses usages comme le veut la logique du Plan Régional d'Affectation du Sol (PRAS)²¹⁷.

Aujourd'hui, la complexité des usages urbains et la désharmonisation des temps urbains (élargissement des heures de pointe, désynchronisation de nos activités,...) rendent de plus en plus ardus les modèles de planification pensant la ville comme un espace à organiser à très long terme. Certains urbanistes en viennent même à clamer la fin de toute planification, dont le très connu Rem Koolhaas. La planification apparaît comme une limite, un frein, un obstacle au développement urbain. Cette conception s'insinue avec vigueur aujourd'hui dans la politique de planification bruxelloise au travers du Plan de développement international qui réoriente les politiques urbaines et, par ricochet, des pratiques en matière d'urbanisme et de planification, vers des objectifs de compétitivité territoriale, à l'échelle nationale ou internationale. Cette volonté conduit à une simplification des procédures d'urbanisme susceptible de saper des procédures démocratiques déjà fragiles. Ainsi le PRAS pourrait être modifié par le gouvernement régional sans devoir passer par le Plan régional de développement, ouvrant la porte à des modifications du PRAS en fonction des priorités et opportunités du moment, comme au temps du Plan de secteur. La volonté de la Région est d'assouplir le contexte normatif pour réaliser ses projets tout en étant la seule autorité délivrante.

L'absence de planification, on l'a vu, conduit à une urbanisation sauvage et spéculatrice. L'absence de planification durant les années soixante et septante a facilité le poids du privé et des promoteurs dans les choix de développement de la ville, lesquels créent « des territorialisations très sélectives à l'échelle intra-urbaine, allant parfois jusqu'à la création d'enclaves aux fonctions de forteresse. »²¹⁸ Encore aujourd'hui, l'urbanisation liée à la fonction européenne de Bruxelles est un excellent exemple de ghettoïsation qui fait dire à certains que « les fonctionnaires européens vivent dans une ville comme dans une colonie »²¹⁹.

²¹⁷ Le PRAS a remplacé le Plan de Secteur et définit le zonage général obligatoire pour le territoire de la Région bruxelloise.

²¹⁸ Ch. VANDERMOTTEN (2004), p. 137.

²¹⁹ R. SCHOONBRODT (2007), op. cit., p. 420.

Plutôt qu'une déplanification, d'autres plaident pour une planification renouvelée se basant sur la multiplicité des usages plutôt que des fonctions afin d'intégrer la richesse de la « multicitoyenneté ». Celle-ci devrait s'accompagner de régulations efficaces « qui puissent contrer l'évolution vers une 'ville-patchwork' composée d'îlots qui s'ignorent, s'évitent et/ou se craignent ».²²⁰

Une planification prospective nous paraît indispensable pour éviter une politique apportant des réponses au coup par coup aux situations de pénurie qui affectent tantôt le logement, tantôt l'équipement collectif, les voies de circulations, les espaces verts, etc. L'histoire nous a montré qu'en absence de planification, les alliances entre les pouvoirs publics et certains promoteurs pouvaient avoir des effets destructeurs sur la fonction « faible » du territoire : le logement. « Il ne peut y avoir d'urbanisme volontaire sans prospective urbaine. Dissocié d'une vision à long terme, l'urbanisme est bridé par les multiples contraintes du court et du moyen termes qui annihilent la création, la volonté et l'imagination.»²²¹

Celle-ci doit-elle être le fruit d'une Agence d'urbanisme telle que prévue par le Plan de développement international? Certains craignent qu'un tel acteur unique, détenant les pouvoirs adéquats dans le secteur du développement urbain, comme le souhaite la Commission européenne²²², risque d'affaiblir encore la place des habitants dans les processus de décision. Il est vrai que l'éclatement actuel dans les prises de décision urbanistique entre communes et Région crée des interstices dans lesquelles la voix citoyenne parvient parfois à se faire entendre et qu'une Agence d'Urbanisme forte peut figer les marges de manœuvre. L'essentiel est le contrôle démocratique qui pèsera sur celle-ci et la transparence qu'elle conférera à la gestion urbaine comme a tenté de le faire, en son temps, l'Agglomération bruxelloise.

Pour ce qui est plus précisément de la mobilité, il est grand temps que la planification bruxelloise sorte du cercle pernicieux la conduisant depuis les années soixante à ne pas connecter la logique transport à celle de l'urbanisme et à développer ses liaisons *ex post* une fois les implantations gourmandes en mobilité établies. Le Plan de développement international tombe une fois encore dans ce travers en planifiant des infrastructures sans les réfléchir en terme de flux mobile généré ce qui ne peut manquer de réduire à néant les bienfaits de la planification et de peser lourdement sur la qualité de vie des habitants.

²²⁰ Ch. VANDERMOTTEN (2004), op. cit., p. 137.

²²¹ Th. OBLET (2005), op. cit., p. 147.

²²² Communication de la Commission sur la politique immobilière et les infrastructures de Bruxelles, COM(2003) 755 final.

2. Le refinancement de la Région par la communauté urbaine

L'assise financière corsetée de la Région l'oblige pour augmenter ses moyens financiers à investir dans les quartiers précarisés pour y faire revenir les classes moyennes avec le risque qu'elles y renforcent la polarisation socio-spatiale et refoulent les populations précaires vers des territoires ghettos. Ce cercle vicieux ne peut être rompu que par une solidarité inter-régionale qui se justifie par le fait que la péri-urbanisation implique une redistribution négative. La population péri-urbaine utilise les infrastructures collectives de Bruxelles mais ne contribue pas à son financement.²²³ Développer une politique de mobilité au profit des Bruxellois et non au profit des navetteurs est une façon de restaurer l'équilibre rompu.

Pour pallier les effets pervers de recherche de financement de la Région, il faut envisager une révision radicale du mode de financement des budgets locaux pour ne plus encourager la Région à attirer des habitants nantis et des entreprises aux dépens des populations modestes et chassées vers d'autres territoires. Plutôt qu'un assouplissement des régulations planificatrices, il s'agit d'assouplir les limites territoriales de la Région afin de prendre en compte les réalités économiques et sociales de son usage. Cette idée renvoie au concept de communauté urbaine²²⁴ qui devrait, en tenant compte des interdépendances complexes qui s'établissent entre la ville et sa périphérie, stabiliser le couple infernal mobilité-marchés fonciers.

La communauté urbaine permet de prendre en compte l'aire réelle des évolutions d'un territoire. Au plan économique, cette échelle est censée mieux correspondre aux réalités socio-économiques contemporaines, gage d'une organisation plus rationnelle en matière de transports, d'implantations judicieuses d'équipements et d'infrastructures, de mise en commun des dépenses les plus coûteuses. Au plan social, l'enjeu est de recréer des solidarités de proximité. Au plan politique, l'enjeu est de simplifier un système politico-administratif jugé souvent inutilement morcelé et compliqué afin de réduire l'écart entre le « territoire fonctionnel » et le « territoire démocratique réel ».²²⁵ Cet aspect « centralisateur » doit se combiner à une tendance décentralisatrice laissant une autonomie suffisante au développement des quartiers pour éviter de basculer d'une « agglomération balkanisée » à une « agglomération bureaucratique et centralisée ».

²²³ Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale (2002), *Rapport Pauvreté et quartiers défavorisés en Région de Bruxelles Capitale*, p. 123.

²²⁴ Voir à ce sujet l'étude de I. THOMAS, H. TULKENS et P. BERQUIN, « Quelles frontières pour Bruxelles ? La réponse d'un exercice statistique, géographique et économique », *Populations et défis urbains. Chaire Quetelet 1999*, Institut de démographie, UCL, Bruylant, 2003.

²²⁵ Th. OBLET (2005), op. cit., p. 251.

Les actuelles limites de la Région bruxelloise obligent celle-ci à concevoir sont développement de façon mono-centré plutôt que polycentrique alors que le modèle de la communauté urbaine permettrait une gestion plus rationnelle et moins consommatrice de nos mobilités. L'actuel débat sur l'emplacement du futur centre commercial de 60.000 m2 prévu dans le PDI renvoie frontalement à ce dilemme de la concurrence entre les Régions²²⁶ et au peu de solidarité entre les territoires.

3. L'exercice de la citoyenneté par l'évaluation des politiques publiques

Outre les diverses réformes déjà citées à apporter à notre modèle démocratique, il convient de pallier une lacune majeure de la politique d'aménagement du territoire, celle d'absence d'évaluation des politiques entreprises. La Région bruxelloise mène à l'heure actuelle sa politique à coup de plans dont le dernier venu est le Plan de développement international mais bien que celui-ci ne soit doté d'aucune légitimité politique (absence de procédures légales d'adoption, pas d'approbation par le Parlement, absence d'enquête publique), il semble se positionner comme une prolongation du Plan Régional de développement, lequel n'a fait l'objet, jusqu'à présent, d'aucune évaluation et se retrouve amendé par un plan de marketing urbain.

Un droit de regard sur les politiques publiques pourrait être réalisé par la mise en place de procédure participative d'évaluation. Il pourrait devenir le vecteur d'une relation autrement plus engageante entre les pouvoirs publics et le citoyen que celle tramée par le marketing politique. L'évaluation démocratique pourrait apprendre aux citoyens à se détacher de cette vision de l'action politique qui se focalise sur les seuls combats électoraux et à reconnaître le travail politique dans les confrontations plus subtiles. L'évaluation des politiques régionales bruxelloises par les habitants compléterait la sanction du suffrage universel, lui donnerait des bases plus objectives, moins partisanes et compléterait les formes traditionnelles de la participation des habitants à la production de la ville-région. ²²⁷

Il importe ici de distinguer l'évaluation-contrôle de l'évaluation qui débouche sur l'inventivité démocratique. L'évaluation-contrôle est celle qui se multiplie aujourd'hui dans le monde des entreprises et contamine peu à peu les milieux publics et associatifs. Elle s'intéresse à mesurer les écarts entre ce qui est et ce qui devrait être sur base d'une norme préétablie par l'autorité dirigeante. Il s'agit en fait d'un processus de vérification. Il doit être distingué d'une démarche évaluatrice qui privilégie les interrogations relatives au sens et peut conduire à la remise en cause des objectifs initialement fixés

 $^{^{226}}$ Le développement du centre commercial au Heysel vise à concurrencer la réalisation d'un autre centre commercial à Mechelen.

²²⁷ R. SCHOONBRODT (2007), op. cit., p. 128.

grâce à l'inventivité démocratique. Combien de demandes pertinentes des citoyens ne sont pas rejetées car elles ne s'inscrivent pas dans tel contrat de gestion, tel schéma d'exploitation établi d'emblée et une fois pour toutes par l'autorité au lieu de conduire à un questionnement sur l'adéquation du dispositif.

Pour conclure

Selon nous, renforcer la place du citoyen dans le rapport de force qui se joue au sein de la triangulation (société civile/pouvoir public/pouvoir économique) au lieu d'affaiblir l'autorité publique aurait pour effet contraire de la renforcer vu sa faiblesse actuelle et son absence de maîtrise dans les bras de fer ou les alliances qu'elle noue actuellement avec la sphère privée. L'urbanisme soumis à des procédures démocratiques est un outil qui peut arrêter l'instrumentalisation économique de la ville. Les espaces publics doivent se préserver des tendances colonisatrices des systèmes économique et politique, et donc lutter pour leur autonomie. Ils doivent pour cela étendre et systématiser les micro-communications quotidiennes du monde vécu, permettre l'auto-organisation des processus formateurs de la volonté et de l'opinion et multiplier les capacités d'action symbolique des citoyens.

A l'instar de Donzelot²²⁸, nous observons qu'il y a un glissement urgent à opérer dans les luttes urbaines à mener. Il y a quelques décennies, la préoccupation principale des villes était celle de la qualité de vie dans les zones urbanisées. Mais c'est aujourd'hui « la capacité politique de la ville à faire société » qui est en cause. Dans les années soixante et septante, il apparaissait avant tout important d'améliorer le cadre de vie en milieu urbain. Il fallait doter la ville d'équipements collectifs et d'espaces verts et éviter la destruction de la ville par l'envahissement autoroutier et tertiaire. Si ces enjeux sont toujours d'actualité, ils ne peuvent faire l'impasse sur la question sociale. La ville ne peut exclure certains habitants au profit de son développement économique ou de la qualité de vie d'une fraction de l'ensemble. L'objectif du Plan de développement international est de développer une vision de la ville « dans sa dimension de promotion (internationale, commerciale, immobilière, touristique,...). (...) L'objectif est d'une part d'attirer les visiteurs et les investisseurs et d'autre part d'amener les habitants à s'approprier largement cette vision de la ville » 229. Une vision de la ville qui ne leur appartient pas, qui n'est pas définie par eux et qui répond aux besoins de ceux qui n'y vivent pas.

²²⁸ J. DONZELOT cité par J. VERON (2006), *L'urbanisation du monde*, Paris, La Découverte, coll. Repères, p. 83.

²²⁹ Bruxelles change...!, op. cit., p. 103.

La Région bruxelloise doit encore faire l'apprentissage d'associer ses habitants à sa gestion et à sa politique d'aménagement par le canal d'institutions politiques indépendantes et fortes. C'est ainsi qu'elle se dotera des moyens pour lutter contre toutes les tentatives d'uniformisation culturelle ou de colonisation par des puissances qui lui sont étrangères et par-là même d'une image forte, d'une identité qui lui sera propre - et non une pâle copie d'une métropole enviée - et qu'elle parviendra à l'articulation des intérêts supra-nationaux qui la traversent avec ceux qui y résident.

BIBLIOGRAPHIE

Monographies

ASCHER Fr., La société hypermoderne ou ces événements nous dépassent, feignons d'en être les organisateurs, L'Aube, 2005.

BACQUE M.-H., REY H., SINTOMER Y., *Gestion de proximité et démocratie participative,* Paris, La Découverte, 2005.

BILLEN Cl. et DUVOSQUEL J.-M. (sld), *Bruxelles*, coll. L'esprit des villes d'Europe, Fonds Mercator, Bruxelles, 2000.

BOURDIEU P., Ce que parler veut dire, Fayard, Paris, 1982.

BURGEL G., La revanche des villes, Hachette, 2006.

CALLON M., LASCOUMES P., BARTHE Y., Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique, Paris, Seuil, 2001.

CAPET P., La participation aux commissions de concertation de Schaerbeek et de Molenbeek Sait-Jean : mise en place d'un indicateur et analyse comparée de la période 2000-2004, Mémoire de l'IGEAT, ULB, 2004-2005.

CASTORIADIS C., *Une société à la dérive, Entretiens et débats 1974-1997,* Seuil, Paris, 2005.

CHALAS, Y., L'invention de la ville, Anthropos, 2000.

CORNUT (P.), BAULER (B.), ZACCAÏ (E.), *Environnement et inégalités sociales,* ULB, coll. Aménagement du territoire et environnement, 2007.

DECOSTER D.P. et GOVAERTS P. (sld), *La participation des citoyens à la vie communale : enjeux et pratiques*, Ministère de la Région Wallonne, 2003.

DEMEY Th., Bruxelles, Chronique d'une capitale en chantier. Tome II. De l'Expo 58 au siège de la CEE, Paul Legrain, 1992.

DE RYNCK F. (sld.), *Le siècle de la ville. De la république urbaine et de la ville trame*, Ministère de la Communauté flamande, Colofon, 2004.

DESSOUROUX Ch., Espaces partagés, espaces disputes. Bruxelles une capitale et ses habitants, CIRHIBRU-ULB, 2008.

GALLE H. et THANASSEKOS Y., L'architecture de la raison, J.M. Collet, Bruxelles, 1984.

GARNIER, J.P., et GOLDSCHMIDT D., La comédie urbaine ou la cité sans classe, Maspéro, Paris, 1978.

HABERMAS J., Théorie de l'agir communicationnel, t.2, Paris, Fayard, 1987, p. 156.

LACAZE J.P., La ville et l'urbanisme, Flammarion, Dominos, 1995.

LATOUCHE S., *Le pari de la décroissance,* Fayard, 2006.

MATHIEU L., Comment lutter? Sociologie et mouvements sociaux, Paris, éd. Textuel, coll. La Discorde, 2004.

MIHALY A., La ville, la société civile et le pouvoir, Ecole urbaine de l'ARAU, 1994.

MOMMEN E., Qualité publique et critique civile. Debout les usagers !, Bruxelles, Labor, Quartier Libre, 2002.

MEEUS G., Pour une démocratie du cadre de vie. Des médiateurs en environnement, pourquoi, comment ?, Espace environnement, Charleroi, 1996.

NOEL Fr., *La ville rapiécée*. *Les stratégies de la réhabilitation à Bruxelles*, ULB, 1998.

OBLET Th., Gouverner la ville. Les voies urbaines de la démocratie moderne, Paris, PUF, 2005.

OUDIN B., *Plaidoyer pour la ville,* Paris, Laffont, 1972.

SCOHIER Cl., BAILLY O. et MIHALY A., Elections communales 2006. Quatre matières, six ans, dix-neuf communes. Le bilan des communes bruxelloises en mobilité, logement, espaces publics et participation, Inter-Environnement Bruxelles, 2006.

SCHOONBRODT R., Vouloir et dire la ville, Bruxelles, AAM, 2007.

SINTOMER Y., La démocratie impossible ? Politique et modernité chez Weber et Habermas, Paris, La Découverte, 1999.

VANDERMOTTEN Ch., Géographie urbaine et aménagement du territoire, Fascicule 1, ULB, 2000.

VANDERMOTTEN Ch. (sld), Le développement durable des territoires, Bruxelles, ULB, 2002.

- **VANDERMOTTEN Ch.** (sld), La planification de Bruxelles dans le cadre du développement des "villes-mondes", Recherche SSTC, Rapport final, juin 2004.
- **VERON J.,** *L'urbanisation du monde*, Paris, La Découverte, coll. Repères, 2006.

Revues

- **ASCHER Fr.,** « Projet public et réalisations privées, le renouveau de la planification urbaine », *Annales de la recherche urbaine, n*° 51, « *La planification et ses doubles* », sept. 1992.
- **BLATRIX C.,** « Le maire, le commissaire enquêteur et leur public. La pratique politique de l'EP », in CRAPS, *La démocratie locale*, Paris, PUF, 1998, pp. 188-202.
- **BLONDIAUX**, « L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes », in M.H. BACQUE (e.a), *Gestion de proximité et démocratie participative*, pp. 119-137.
- **BILLEN Cl.,** « Bruxelles au miroir de Montréal », *Vivre en ville. Bruxelles et Montréal aux XIXe et XXe siècles*, Centre d'études canadiennes, ULB, 2006.
- **CALLON M.,** « Des différentes formes de démocratie technique », Les Cahiers de la sécurité intérieure, n° 38, 1999.
- **CALONGER J.L. et GRIMMEAU J.P.,** « La concurrence du centre et de la périphérie dans le commerce de détail », in *Wallonie et Bruxelles : évolutions et perspectives. Planification, aménagement du territoire et relations transfrontalières,* 13è Congrès des économistes belges de langue française, 26-27 novembre 1998.
- **CARTON, V.,** « Les effets de la voiture sur l'homme et sur la ville », in *La ville sans voiture*, Actes de la 27^e école urbaine de l'ARAU, Bruxelles, 1996.
- **CULOT, M.,** "Bruxelles. La longue marche », L'Architecture d'Aujourd'hui, n° 180, juillet-août 1975.
- **DESSOUROUX, Ch.,** « Heurs et malheurs de l'espace public bruxellois », *Bruxelles en Mouvements*, Inter-Environnement Bruxelles, n° 177, novembre 2006.
- **DUBOIS O. et VAN CRIEKINGEN M.**, « La ville durable contre les inégalités sociales ? Compacité urbaine et gentrification à Bruxelles », in *Environnement et inégalités sociales*, ULB, 2007, pp. 37-45.
- **GENARD J.L.**, « Raisons techniques, raisons publiques », in *De la participation urbaine*. *La place Flagey*, Les cahiers de la Cambre-Architecture n° 3, février 2005, pp. 88 à 98.

- HUBERT M., « L'expo '58 et la mobilité : une influence décisive et durable », à paraître en 2008.
- **LACONTE P.**, « Bruxelles, histoire et perspectives d'une cosmopole », in *Bruxelles, la Belgique et l'Europe. Un urbanisme cosmopolite*, Certu, 2007, n° 55, pp. 15-53.
- **LAFAYE Cl.,** "Gouvernance et démocratie : quelles reconfigurations?", in *La démocratie à l'épreuve de la gouvernance*, Ottawa, 1999, pp. 57-86.
- **MEYNAERT P.,** « Participation citoyenne : de l'opposition à la pacification », *Bruxelles en mouvements*, Inter-Environnement Bruxelles, n° 193, pp. 2-5.
- **THOMAS I., TULKENS H. et BERQUIN P.,** « Quelles frontières pour Bruxelles ? La réponse d'un exercice statistique, géographique et économique », *Populations et défis urbains. Chaire Quetelet 1999*, Institut de démographie, UCL, Bruylant, 2003.
- **VAN CRIEKINGEN M.,** « La question du logement face à la gentrification », in *Vivre la ville*, n° 241, mars 2006, pp. 12-15.
- VAN CRIEKINGEN M., « Que deviennent les quartiers centraux à Bruxelles ? Des migrations sélectives au départ des quartiers bruxellois en voie de gentrification », *Brussels Studies*, n° 1, décembre 2006.
- **VANDERMOTTEN Ch. et VAN HAMME G.,** "Les dynamiques globales de la Région de Bruxelles-Capitale", in *Wallonie et Bruxelles : évolutions et perspectives. Planification, aménagement du territoire et relations transfrontalières,* 13è Congrès des économistes belges de langue française, 26-27 novembre 1998.
- **VANDERMOTTEN Ch.,** « L'articulation entre la globalisation et le développement territorial local, entre l'endogène et l'exogène », in *Le développement durable des territoires*, pp. 41-46.
- **WALLENBORN G. et DOZZI J.**, « Du point de vue environnemental, ne vaut-il pas mieux être pauvre et mal informé que riche et conscientisé ? », in *Environnement et inégalités sociales*, ULB, 2007, pp. 47-60.
- **ZETLAOUI-LEGER J.,** « L'implication des habitants dans des micro-projets urbains : enjeux politiques et propositions pratiques », in *De la participation urbaine. La place Flagey*, Les cahiers de la Cambre architecture n° 3, février 2005, pp. 99-110.
- Inter-Environnement Bruxelles, « Le Plan de secteur », *La ville et l'habitant*, janv. 1980, n° 12, pp. 1-2.
- Inter-Environnement Bruxelles, « Le Plan de secteur : les couleurs de la transparence », *Villes et Habitants*, décembre 1989, n° 188, pp. 9-14.

Plateforme Flagey, « L'architecture comme médium de la participation citoyenne », in *De la participation urbaine. La place Flagey*, Les cahiers de la Cambre-Architecture n° 3, février 2005, pp. 59-70.

Rapports

Administration de l'Equipement et des Déplacements, *Mobil2015. Etat des lieux de la mobilité à Bruxelles*, Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale, 2006.

Bureau fédéral du Plan, Démographie, géographie et mobilité: perspectives à long terme et politiques pour un développement durable (MOBIDIC), Rapport SSTC, mars 2007.

FGTB Bruxelles, « Le devenir économique de Bruxelles », in *Développement économique de Bruxelles : quels enjeux pour les travailleurs ?*, novembre 2007, Dossier n° 10.

Ministère des travaux publics et de la reconstruction, Bruxelles, carrefour de l'Occident, 1956.

Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale, Rapport Pauvreté et quartiers défavorisés en Région de Bruxelles Capitale, 2002.

Observatoire de la Santé et du Social Bruxelles, *Baromètre social. Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté*, 2007.

Secrétariat régional du développement urbain (2007), *Bruxelles change...!* 10 ans de politique de la ville en Région de Bruxelles-Capitale, cahier n° 4.

SPF Economie (2008), Populations et ménages. Mouvements de la population et migration.

Mise à l'enquête de cinq décennies de « démocratie urbaine »	•
bruxelloise sous le prisme de la mobilité	1
Vers une repolitisation de la mobilité urbaine ?	
INTRODUCTION	
I. LA MOBILITÉ EN RÉGION BRUXELLOISE : UN ÉTAT DE CRISE	
1. Un urbanisme gourmand en mobilité	6
2. La voiture comme art de vivre	
3. Une ville asphyxiée par l'automobile : quelques chiffres	8
4. Un rapport coût/bénéfice inégalement réparti	9
5. Vers une repolitisation de la mobilité	.11
II. CINQ DÉCENNIES D'INTERFÉRENCES CITOYENNES DANS LE	
DÉVELOPPEMENT DE LA MOBILITÉ BRUXELLOISE	. 13
1. La fin du XIXème : développement économique, assainissement et grands	
travaux urbains	.14
2. Les années 1950 – 1960 : planifier la ville par les routes et les	
démolitions/reconstructions	.16
2.1. Le contexte politique et socio-économique : ville comme lieu de	
commandement d'une économie en voie d'internationalisation	
2.2. La mobilité : l'espace public devient un espace de circulation	
2.3. Les habitants : de l'inertie aux prémisses de la révolte	
2.4. Conclusion	
3. Les années 70-80 : la crise de l'Etat central ouvre la voie aux revendications	
la société civile	.24
3.1. Le contexte politique et socio-économique : début de régionalisation sur	24
fond de crise économique	.24
patrimoine bruxellois	26
3.3. Les habitants : la participation citoyenne s'organise	
3.4. Conclusion	
4. Les années 1990 à 2000 : la construction de la politique régionale et la	.00
revitalisation urbaine	35
4.1. Le contexte politique et socio-économique : régionalisation, revitalisation,	
gentrification	
4.2. La mobilité : la multimodalité comme paravent du tout à la voiture	
4.3. Les habitants : la participation citoyenne épouse les normes et les institutions	
4.4. Conclusion	.45
III. DES OUTILS NORMATIFS ET INSTITUTIONNELS DE LA DEMOCRATIE	1
FORMELLE AUX PRATIQUES EMERGENTES	
1. Les conseils d'avis en matière de mobilité	
1.1. La Commission régionale de la mobilité	
1.2. Le Comité consultatif des usagers de la STIB	.51

2.	La consultation sur les plans	53
3.	L'enquête publique et la commission de concertation	55
4.	Les pratiques émergentes	57
IV.	MISE EN TENSION DES MODELES, DISCOURS ET PRATIQUES DE	
DEM	OCRATIE URBAINE	60
1.	Entre démocratie représentative et directe : l'éloge du conflit	61
2.	Entre représentativité et légitimité : évacuer le nimbysme	65
3.	Eviter le désengagement de l'Etat	67
4.	Se réapproprier le pouvoir des experts par l'éducation permanente	69
5.	Le citoyen est plus qu'un usager	72
6.	Les associations ne doivent pas faire barrage à la voix des habitants	73
7.	Conclusion	76
V. (CONCLUSION: CONCERTATION, RENCONTRES ET PERSPECTIVES	77
1. I	Le renouveau de la planification	79
	Le refinancement de la Région par la communauté urbaine	
3. I	L'exercice de la citoyenneté par l'évaluation des politiques publiques	82
Pot	ur conclure	83