

Qui fait la ville?

"Faire la ville" est une activité sociale conflictuelle. Quelles formes urbaines produire? Quelles fonctions ou usages privilégier par la construction ou le recyclage d'espaces bâtis? Quels rapports prescrire entre espaces privés et publics? Quelles représentations de la ville ("*Capitale de l'Europe*", "*Metropolitan Region*",...) ou de ses différentes portions ("*beaux quartiers*", "*quartiers défavorisés*", "*ghettos*",...) projeter? etc. Autant d'actions qui mettent en présence des désirs, des intérêts et des ambitions variées, et le plus souvent contradictoires. Ainsi, Bruxelles a été et demeure façonnée par une myriade d'interactions, de négociations et de conflits entre groupes sociaux. C'est le travail du sociologue, de l'historien, du géographe, du politologue ou de l'anthropologue de mettre en lumière les jeux d'alliances, de concurrences et de rapports de forces qui concourent à façonner les territoires urbains, aux plans matériel, réglementaire ou symbolique.

"Faire la ville" est aussi l'enjeu de ces rapports sociaux. En agencant ou en planifiant le territoire urbain en fonction d'intérêts propres, certains groupes renforcent des positions dominantes dans le corps social. Nous parlerons "d'élites" à leur sujet, en englobant sous ce terme l'ensemble des groupes qui mobilisent des ressources propres – dont le pouvoir d'institutions politiques, technocratiques, financières, culturelles ou médiatiques – en vue d'agir sur la réalité urbaine collective. En parallèle, des groupes "émergents" investissent des interstices urbains pour se construire une identité sociale propre. D'autres groupes, par contre, voient leur relégation dans l'espace venir sanctionner et approfondir leur marginalisation dans le corps social.

"Faire la ville" ne peut donc être réduit à une succession d'actes techniques (règlements, développements immobiliers, *city marketing*,...) élaborés et mis en œuvre par des "experts" (décideurs, architectes, urbanistes, promoteurs,...) détachés de tout ancrage social. Pas plus, "faire la ville" ne s'accomplit-il "naturellement", contrairement à ce que suggère la pléthore de métaphores politico-médiatiques assimilant la ville à un être vivant, à un "*corps urbain*" dont on "*réanime les membres*" après un "*bilan de santé*", où "*naissent*" des tours et des parcs, où des "*cicatrices*" sont gommées, où une voie d'eau redevient "*l'aorte du cœur de ville*", etc.¹ "Faire la ville" est l'objet et l'enjeu de rapports de pouvoir entre groupes sociaux qu'il importe de chercher à comprendre (par qui? pour/contre qui? comment?,...) et expliciter.

Dans cette perspective, ce texte propose de réfléchir à Bruxelles telle qu'elle est actuellement "faite". Le propos est articulé autour de deux moments importants de l'histoire récente de la ville: le début des années 1990 (soit les premières années d'existence de la Région de Bruxelles-Capitale) et le début des années 2000 marqué par des inflexions significatives dans les rapports de forces pesant sur la fabrique et le gouvernement de la ville.

Le tournant des années 1990

La création des institutions régionales bruxelloises en 1989 a marqué un transfert significatif de compétences en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire depuis le gouvernement central vers le gouvernement régional (sans pour autant donner à celui-ci les pleins pouvoirs en ces matières, loin s'en faut). Sa maîtrise directe du domaine foncier, par exemple, reste faible, l'obligeant

¹ Toutes ces formules sont tirées des articles composant le récent dossier "spécial Bruxelles" publié par le magazine "Le Vif / L'Express" (n°45, semaine du 13 au 19 novembre 2009).

à composer avec un grand nombre de propriétaires, petits ou grands, privés ou publics (Régie des Bâtiments, Infrabel, Régies communales,...). Le réaménagement des sites du Heysel (propriété de la Ville de Bruxelles), de Schaerbeek-Formation (propriété de la s.a. Fonds des Infrastructures Ferroviaires contrôlée par l'Etat fédéral) ou de Tour et Taxis (propriété privée) en sont quelques exemples très actuels.

Ce changement d'échelle institutionnelle a marqué la fin d'une configuration particulière de rapports de force mise en place dans les années 1950, au moment de la préparation de l'Expo 58 et de l'adoption du Traité de Rome (1957) qui conférait à Bruxelles le titre de siège provisoire des institutions de la C.E.E.. La conduite du développement urbain était alors, pour une large part, entre les mains d'élites politiques nationales, elles-mêmes appuyées sur les élites gestionnaires contrôlant les grandes technostructures centralisées de l'Etat (Ministère des Travaux Publics et des Communications, p.ex.). Ces élites étaient d'abord attentives aux intérêts des habitants du bassin d'emploi toujours plus étendu de Bruxelles: il s'agissait de favoriser l'accès à l'habitat périurbain pour les classes moyennes et le développement des flux de navette vers le centre-ville. Dans la foulée, la ville ancienne devait être métamorphosée en centre fonctionnel de l'économie nationale (ce qu'incarne la Cité Administrative de l'Etat, érigée à partir de 1958) et en pôle d'institutions internationales. L'heure était donc à une modernisation radicale des quartiers anciens, essentiellement d'habitat populaire (ouvriers, petits pensionnés, chômeurs, immigrés récents,...), et au déclin accéléré – et politiquement assumé – des fonctions industrielles de la ville. La métamorphose du quartier Nord écrasé par le plan dit "Manhattan" est sans doute l'expression la plus claire de ces ambitions.

Pour y arriver, des alliances entre élites politiques nationales et communales (incarnées par des personnalités comme Guy Cudell ou Paul Vanden Boeynants, p.ex.) furent scellées, de même qu'entre pouvoirs publics et élites financières et immobilières. Il revenait en effet à ces dernières de développer l'offre de bureaux, d'hôtels et de parkings d'une métropole tertiaire en devenir, quitte à faire table rase de la ville héritée. Mis sur rails au début des années 1960, le développement du marché bruxellois des bureaux déborde aujourd'hui des frontières de la Région et a atteint un volume considérable (14 millions m², contre à peine plus d'1 million m² en 1960).

Ce dessein mit à l'épreuve les capacités de résistance des citoyens, organisés en multiples comités d'habitants dès la fin des années 1960. Bien qu'appuyées sur une base sociale hétéroclite (classes moyennes intellectuelles, classes populaires, commerçants) et que disjointes dans l'espace, ces résistances étaient polarisées sur un enjeu commun: l'opposition à une modernisation fonctionnaliste imposée, destructrice du tissu existant. Elles ne trouvèrent cependant que peu de relais auprès des forces sociales institutionnalisées – syndicats ou partis à l'exception, épisodiquement, du FDF ou du PC – et ne furent relayées que par des élites politiques aux prérogatives fort limitées (Conseil d'Agglomération, institué en 1971). Ces luttes parvinrent néanmoins à bloquer une série de projets, même si le contexte de crise économique dans les années 1970 y contribua aussi largement. Elles obtinrent également l'adoption d'un document réglementaire de planification mettant l'accent sur la préservation de la ville héritée (Plan de Secteur de 1979) et enfoncèrent un coin dans l'opacité des procédures urbanistiques (mesures de publicité).

Ces luttes s'appuyaient sur une importante mouvance néo-culturaliste, bien présente au sein d'organisations telles que l'ARAU (Atelier de Recherche et d'Action Urbaines, fondé en 1969), IEB (Inter-Environnement Bruxelles, 1974) et BRAL (Brusselse Raad voor het Leefmilieu, 1974). Celle-ci rejetait le modèle moderniste sur base du postulat que la forme et l'esthétique urbaine héritées du Moyen Âge étaient les plus à même d'assurer une cohabitation harmonieuse des populations et des activités. Ce contre-modèle privilégiait donc la réhabilitation de l'habitat ancien, la requalification des espaces publics, la préservation des ambiances de quartier et refusait l'urbanisme sur dalle, les immeubles-tours et l'organisation de la ville par les flux routiers. L'importance de ce courant fut grande, au point que les nouvelles élites politiques régionales l'ont érigé en référentiel hégémonique

des programmes dits de "revitalisation urbaine" depuis 1989 (primes à la rénovation, Contrat de Quartier,...). En somme, le référentiel néo-culturaliste est passé d'un statut de contre-projet d'opposition à un statut de projet de pouvoir porté par les nouvelles élites politiques régionales.

Ce basculement s'est appuyé sur des alliances entre les mouvements issus des luttes urbaines et le nouveau pouvoir régional, celui-ci se posant garant d'un gouvernement de la ville par et pour ses habitants. Après vingt ans (1989-2009), le bilan de ces alliances est nuancé. Côté pile: les associations citoyennes ont acquis une respectabilité et se sont professionnalisées, jusqu'à endosser parfois le rôle de prestataires de services pour les autorités (en matière de tourisme, de promotion du patrimoine, d'organisation de la participation citoyenne, p.ex.). Côté face: une partie des revendications forgées dans les luttes antérieures n'ont trouvé que très peu d'écho dans le nouveau référentiel politique. C'est particulièrement le cas du droit au logement des classes populaires, minorisé par des dispositifs de "revitalisation" qui cherchent d'abord à maximiser les effets d'entraînement auprès de propriétaires, entrepreneurs ou investisseurs privés au départ d'investissements publics dans le cadre urbain (rénovation des voiries, plans lumière, caméras de surveillance,...). Le "retour en ville" des classes moyennes en est l'horizon. Ce diptyque pose un dilemme aux associations historiquement mobilisées par la défense de la qualité de vie et de l'environnement urbains, entre professionnalisation et renouvellement de la critique. Et déjà de nouvelles luttes émergent, sur le front de la crise du logement ou aux côtés des travailleurs sans papiers par exemple.

Le tournant des années 2000

Après une décennie marquée par la mise en place des institutions régionales et l'affirmation du projet de "revitalisation" de la ville, le début des années 2000 a été marqué par une reconfiguration partielle mais significatives des rapports de forces présidant à la fabrique de la ville. Les paragraphes qui suivent tentent d'en faire une synthèse, en trois points.

1. Une première transformation se rapporte à un renouvellement du regard porté par les élites politiques régionales (tous partis confondus) sur la concentration des institutions de l'Union Européenne à Bruxelles. En bref, la présence de l'UE comme principal "avantage comparatif" de Bruxelles sur le marché des clientèles urbaines s'est imposée dans les discours et représentations. La généralisation du slogan "Bruxelles - Capitale de l'Europe" en est le signe le plus visible². La rupture est nette : de menace pour les quartiers anciens et ses habitants, "l'Européanisation" de la ville devient une "chance unique" qu'il faudrait saisir sans tarder.

Ce basculement puise à plusieurs sources. La consolidation du statut de Bruxelles comme principal siège des institutions de l'UE (décisions du Sommet d'Edimbourg en 1992 et du Sommet de Nice en 2000) en est une, l'élargissement à dix nouveaux États membres en 2004, une autre. Ces évolutions ont poussé des acteurs tels la Commission et le Conseil européens à revoir leur politique immobilière à Bruxelles. Concentration, augmentation et prise en propriété des surfaces occupées³ en sont les maîtres mots, ainsi qu'une faveur pour des architectures remarquables et sécurisées. En outre, de nouvelles enceintes de délibération entre institutions européennes, pouvoirs locaux et acteurs immobiliers ont été installées (*task-force* sur le réaménagement du quartier européen, poste de "Mme Europe", Fonds Quartier Européen).

² L'Union Européenne, entité politique supra-nationale, n'a pas de capitale; elle n'a que des sièges. "L'Europe", en outre, n'est pas réductible à l'Union Européenne.

³ La politique immobilière de l'Etat fédéral va plutôt dans le sens contraire, multipliant les opérations d'externalisation par "*sale and lease back*".

Le changement de regard des élites politiques régionales sur "l'Européanisation" de la ville se double d'efforts de mise en valeur du cosmopolitisme bruxellois. La démographie de la Région, il est vrai, est de moins en moins "belge", et les migrations internationales contribuent très largement à l'augmentation et au rajeunissement de la population de la ville. Le thème de la ville "cosmopolite", "multiculturelle" ou "internationale" est ainsi mobilisé par différents acteurs, comme socle d'un vivre ensemble pacifié, comme levier d'émancipation ou encore comme argument marketing en termes touristiques ou "d'image de marque" de Bruxelles.

Enfin, la mobilisation du thème de l'internationalisation de la ville s'inscrit aussi dans le cadre des rapports complexes entre pouvoirs régionaux (Bruxelles, Flandre, Wallonie) et entre Région bruxelloise et pouvoir fédéral. Le rôle international de Bruxelles légitime ici un transfert de fonds depuis le fédéral pour le financement d'infrastructures (Accord de Coopération "Beliris", conclu en 1993). Il permet aussi de coaliser les forces politiques des deux rôles linguistiques autour d'une vision hégémonique de Bruxelles comme "ville internationale" ou "Capitale de l'Europe".

2. Une seconde évolution, non moins importante, réside dans le retour en grâce du référentiel des grands projets immobiliers dans les schémas de prospective urbanistique. Le Plan de Développement International (PDI) adopté fin 2007 (gouvernement Picqué III) en est sans doute l'expression la plus aboutie – outre qu'il participe aussi de la normalisation du référentiel de l'internationalisation de la ville. Le PDI est en effet arrimé à une option de valorisation foncière de portions sélectionnées du territoire (Heysel, Tour et Taxis, Schaerbeek-Formation, gares de l'Ouest et du Midi,...) via une typologie stéréotypée de projets immobiliers spéculatifs (centre de congrès, salle de concert, stade, complexe commercial, bureaux,...). Ainsi, les dynamiques immobilières, guidées par des capitaux privés⁴, retrouvent une position centrale dans le "projet de ville" porté par les élites politiques. Le PDI a d'ailleurs été élaboré au départ d'un "Schéma de base" très attentif aux intérêts et ambitions d'acteurs immobiliers privés mais sourd aux demandes des associations citoyennes. A la différence des années 1990, les intérêts immobiliers ne paraissent donc plus cantonnés à des espaces considérés comme leur étant "acquis", tels les quartiers européen, Nord et Midi.

Comment comprendre ce retour en grâce? En partie, sans doute, par la baisse de la pression des mouvements issus des luttes urbaines. Mais on peut aussi le relier à l'évolution des finances de la Région. Jusqu'en 2001, environ 60% des recettes régionales étaient produites par l'Impôt sur les Personnes physiques (IPP). Depuis 2001 (accords "du Lambermont", dont le leitmotiv était l'autonomie fiscale des entités fédérées), la part de l'IPP dans les recettes régionales est tombée à 31% tandis que celle de la fiscalité immobilière (droits de succession et d'enregistrement, essentiellement) a bondi de 21% à 35% en moyenne annuelle, avec des pics à près de 40% certaines années (figure 1). Les recettes régionales sont ainsi devenues très sensibles à la conjoncture immobilière (en termes de nombre de transactions et de montant). Or la dynamique d'ensemble du marché immobilier bruxellois est fortement liée à celle du volumineux segment des bureaux. Malgré une suroffre évidente (2 millions m² vides), ce marché attire un volume important d'investissements à la recherche d'actifs stables et au rendement prévisible (comparativement aux autres capitales européennes, du moins). En outre, depuis les années 1990, les marchés de promotion et d'investissement immobiliers se diversifient, gagnant le logement haut de gamme (voire le logement "moyen" en partenariat avec les pouvoirs publics), les maisons de repos (en anticipation des effets du vieillissement) et les projets mixtes (par souci de diversification des risques, notamment). Enfin, le

⁴ Cette nuance donne du sens à une différence de nature entre "anciens" et "nouveaux" grands projets: alors que, dans les années 1960, il s'agissait surtout d'équipements de consommation collective (routes, immeubles d'administration publics, hôpitaux, logements sociaux,...), les projets récents s'adressent à la consommation privée (centres commerciaux ou de congrès, logements de standing en accès à la propriété,...).

rapprochement entre acteurs immobiliers et élites politiques régionales se noue aussi autour de l'ambition de doter Bruxelles d'un *skyline* à la mesure de la "Capitale de l'Europe".

3. L'émergence de nouveaux acteurs de la fabrique de la ville est une troisième évolution importante. Elle s'inscrit dans une tendance lourde, non spécifique à Bruxelles, à la segmentation des outils opérationnels d'aménagement urbain en agences spécialisées (p.ex.: Agence de Développement Territorial [ADT], Société d'Acquisition Foncière [SAF], Atrium,...). Ces entités, pilotées par des *project managers* et placées sous le contrôle direct du pouvoir exécutif, sont programmées pour une gestion "par projets" de la ville, au risque de pousser chacune d'elles à maximiser leur efficacité propre au détriment d'une cohérence d'ensemble du développement urbain. Cette gestion par projets a également une dimension territoriale puisque ces agences concentrent leurs actions dans des espaces ciblées ("Zones Leviers", "Zones d'Intérêt Régional", "Zones Stratégiques", "Zone confort", "Zone Unesco",...) au risque de se désintéresser du devenir des espaces "hors zones". Par ailleurs, le recours croissant à des partenariats publics-privés (PPP) pour le financement d'équipements amène *de facto* à une prise accrue d'acteurs privés (non immobiliers) sur la fabrique de la ville. On peut citer l'exemple de JC Decaux (publicité) pour le réseau de vélos en libre service, ou celui de Veolia / Aquiris pour la station d'épuration Nord.

Les années 2000 ont aussi été marquées par un foisonnement de "visions" sur le devenir de la ville, exprimées par divers acteurs ne relevant pas des institutions régionales, des comités de quartier, ou d'acteurs immobiliers habitués à intervenir dans les débats urbains. Ces prises de parole sont issues du secteur culturel (voir le "Plan Culturel pour Bruxelles", festival PleinOpenAir,...), des fédérations patronales (voir "*Business Route 2018 for Metropolitan Brussels*"), des syndicats ("Pacte de croissance urbaine" de la FGTB, soutien de la CSC à une demande de moratoire sur le PDI), d'une mouvance militante d'architectes-urbanistes (collectif Disturb, en particulier), de nouvelles organisations citoyennes mobilisées par une refonte institutionnelle de Bruxelles (voir Manifesto, Bruxsel.org et Aula Magna, instigateurs du "Manifeste Bruxellois") ou encore d'alliances d'organisations environnementales (plate-forme "*Modal Shift*", p.ex.). Un point culminant de cet élargissement du débat sur le développement urbain a été atteint dans les Etats Généraux de Bruxelles (novembre 2008 – avril 2009), appuyé par les universités bruxelloises (via la revue en ligne *Brussels Studies*) et poursuivi dans la "Platform Kanal".

Cette dynamique augure-t-elle d'un renforcement de la démocratie urbaine, d'un contrôle plus direct des citoyens sur le "faire la ville"? On peut en douter. Certes, depuis la création des institutions régionales, des dispositifs de publicité et de participation citoyenne ont été mis en place (enquêtes publiques annoncées par affiches, commissions de concertation, Commission Régionale de Développement). Il s'agit là d'un héritage des luttes urbaines antérieures, mobilisées contre l'opacité des procédures et des jeux de pouvoirs. Depuis 2002, de nouveaux dispositifs ont été inaugurés, à la faveur de l'élaboration de trois Schémas Directeurs (Tour et Taxis, Cité Administrative de l'Etat, Quartier Européen). Néanmoins, tous ces dispositifs ont aujourd'hui montré leurs limites⁵. Ils paraissent en effet moins programmés pour permettre la construction démocratique d'options d'aménagement ou de développement urbains que pour permettre la production de consensus *ad hoc* sur des dossiers parcellisés entre "parties prenantes" en nombre limité. Pour certains, il s'agit là de "façadisme de participation"⁶, où domine le registre de la communication sur celui du débat informé et contradictoire. On peut y lire, à la suite de Gilles Pinson, un régime "(d')échanges

⁵ "Confusion et 'concertation' à la Saint-Gilloise" dans Breës G., *Bruxelles-Midi. L'urbanisme du sacrifice et des bouts de ficelle*, Aden, 2009, p. 332-336 et Delmotte F., Hubert M. et Tulkens F. "Les schémas directeurs, et après? L'avenir du développement urbain à Bruxelles en question", *Brussels Studies*, n° 30, 2009.

⁶ Lemmens O. et Sonck M., "Un schéma directeur pour le quartier européen : un programme ambitieux mais peu pertinent", *Bruxelles en mouvements*, n° 205, 2008.

*délibératifs (orientés) vers la construction d'un 'consensus raisonnable' entre 'gens raisonnables' et la mise à l'écart de groupes présumés difficiles à 'raisonner'*⁷. Enfin, ces dispositifs offrent aux élites de puissants leviers de désamorçage des critiques citoyennes, tant par la sélection des questions proposées à la discussion (p.ex. "quelle architecture pour le nouveau stade?", mais pas "pourquoi ce projet et pas un autre?") que par la très grande malléabilité du vocabulaire utilisé ("mixité", "durabilité", "densité", "développement international",...).

Le consensus, aussi large soit-il, n'est jamais le fruit d'un évident "bon sens". Au contraire, il émane toujours d'une construction politique complexe, mettant en jeu de multiples hiérarchies sociales, économiques ou culturelles. "Faire la ville" n'est pas réductible à une suite d'actes purement techniques, encore moins à une métaphore de la nature. Il importe d'aborder les acteurs, les dispositifs et les discours qui concourent à "faire la ville" dans leur dimension proprement politique, c'est-à-dire, de reconnaître dans la fabrique de la ville l'objet et l'enjeu de rapports de pouvoir entre groupes sociaux. Les relations "win-win" y sont l'exception, pas la règle. Une tel regard est une condition nécessaire au dépassement du pauvre horizon de la "participation citoyenne" tel qu'aujourd'hui instituée à Bruxelles. Il s'agit de remettre en question une gestion du territoire urbain de plus en plus imprégnée des normes managériales de la gouvernance d'entreprise (communication, rentabilité, image de marque, monitoring,...) et marquée par l'angoisse du déclassement dans la course à la séduction de capitaux, de grands événements et de catégories choisies d'habitants.

⁷ Pinson G, *Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009, p. 380.