

Adieu démocratie locale ?

L'économie globale est-elle en train d'absorber nos démocraties locales ? Du Quartier Midi au Quartier Léopold, la légitimité des habitants, des militants, des comités de quartier, se confronte aux enjeux internationaux.

Comme c'est souvent le cas autour des gares, depuis leur urbanisation à la fin du XIX^{ème} siècle, le Midi est un quartier international d'immigration populaire. Dans l'interminable saga urbanistique des abords de la gare du Midi, les autorités publiques n'ont pas montré beaucoup de considération pour les habitants, d'autant moins quand ceux-ci ne se montraient pas assez malléables au moment de les déloger en les expropriant d'un quartier où ils avaient souvent construit leur vie, inventé leur travail et tissé leurs liens sociaux.

D'une « internationale » à l'autre : au Midi, les investisseurs mondialisés chassent l'immigration populaire

Par la mise en compétition des grandes villes sur base des critères économiques du développement urbain contemporain, une internationale chasse l'autre, les grands investisseurs remplacent les gagne-petit. D'un côté, la débrouille et les petits boulots d'une immigration économique ou politique qui s'ancre localement contribuent à la dynamique de la ville et enrichissent sa culture, sans que les pouvoirs publics le reconnaissent à sa juste mesure. De l'autre, une internationale du pouvoir et de la finance, qui s'installe pour un temps de-ci, de-là, selon les meilleures opportunités fiscales du moment, en imposant à des pouvoirs publics sous tension un urbanisme tape-à-l'œil, dispendieux et dévastateur du tissu urbain. Il suffit même que les autorités locales fantasment l'arrivée de l'économie mondialisée, des businessmen aux aguets et des touristes ébahis pour autoriser la construction de rutilants quartiers d'affaires ou des centres commerciaux clinquants en dérégulant leur propre planification, en dérégulant leur fiscalité, en allant jusqu'à se retourner contre leurs propres concitoyens.

« Les comités de défense doivent toujours s'opposer d'une manière ou d'une autre aux pouvoirs publics ! », déclarait en 1993 le grand ordonnateur de la démolition du quartier à la fois Bourgmestre de Saint-Gilles et Ministre-Président de la Région bruxelloise, contrarié par les arguments opposés à son projet de transformation de plusieurs îlots d'habitat en bureaux « internationaux ». Un des leitmotiv de l'opération était pourtant clair : *« Nous n'avons pas envie de répéter les erreurs du quartier Nord »*, erreurs commises à une époque où Bruxelles était gérée par l'Etat national qui avait une vision fonctionnaliste et lucrative pour une capitale au service de la Belgique toute entière [1]. Avec l'avènement de la Région, jamais de tels dégâts urbains et sociaux ne devaient se reproduire. Et si les associations et comités d'habitants critiquent, c'est parce qu'elles « doivent toujours s'opposer ». Avec le recul, les critiques et les prédictions (dont celles d'IEB, qui organisa trois conférences de presse sur le sujet) ont été confirmées, les désastres urbains et les dégâts humains se sont produits. Il aura fallu 20 années de menaces, de spéculation, de procédures, de promesses non tenues sur le plan social, pour que les autorités publiques viennent à bout des expropriations nécessaires à leur projet. Au moment d'écrire ces lignes, la reconstruction du quartier n'est pas encore totalement achevée et aucun des 300.000 m² de bureaux construits n'a été occupé par une seule société internationale venue s'installer à Bruxelles...

Dans les années 1990, la multiplication des annonces et la prolifération des rumeurs avaient semé le trouble parmi les habitants tandis que la complexité du montage

financier, juridique et urbanistique les avaient désarçonnés, et les incertitudes et la longueur des procédures avaient achevé d'en décourager plus d'un. Plus d'une décennie après son lancement, la « revitalisation » du quartier Midi était un tel échec que les autorités responsables ne pouvaient qu'être sur la défensive lorsque la contestation des habitants commença à se structurer et à devenir de ce fait plus audible. Afin que la donne change vraiment, il faudra attendre 2005 pour qu'un comité d'habitants se forme enfin.

Rapidement soutenu par plusieurs associations, ce nouveau comité n'est pas parvenu à faire entendre raison aux responsables politiques, mais trouva d'autres moyens pour donner de la voix, rendre visible l'aberration de la situation et revendiquer les droits d'habitants dont on ne voulait plus. Cette parole en train de se révéler, les autorités cherchèrent à la délégitimer en accusant les mécontents d'être, au choix, des « petits spéculateurs » ou des « agitateurs ». Le Ministre-Bourgmestre-Président dénonça à plusieurs reprises « l'instrumentalisation » et « l'exploitation politique de ce dossier », laissant entendre que derrière la contestation des habitants se cachait la manœuvre de l'un ou l'autre parti politique concurrent. La ficelle est grosse et va d'ailleurs être réutilisée dans la plupart des dossiers où des habitants combattent une logique économique alliée à une volonté politique dont ils considèrent qu'elle s'affirme à leurs dépens. Le cynisme de ce discours est sans doute une manière d'étouffer le débat public. Il donne en tous les cas la triste impression que le jeu démocratique ne dépasse pas le cadre des partis ou des corporations. Quand ceux-là mêmes qui chantent les louanges de la démocratie participative se replient dans les apparats de la démocratie représentative dès que leurs décisions sont contestées ; quand des responsables politiques ne considèrent une parole citoyenne que si elle con-valide leurs projets ; quand ils balayent d'un revers de la main l'expertise des habitants qui ne se projettent pas nécessairement que dans les enjeux économiques à court terme ; quand certains prétendent être les seuls garants de l'intérêt général et s'évertuent à contester la légitimité de leurs contradicteurs plutôt que répondre aux arguments exposés, voire à la détresse exprimée ; n'est-ce pas à chaque fois l'écart entre les citoyens qui habitent encore la ville et leurs « représentants » élus qu'ils contribuent à creuser chaque fois un peu plus ?

Au Quartier Léopold, l'Europe chasse jusqu'aux classes moyennes supérieures

Dans le Quartier Léopold en train de devenir européen, il y a d'autres grands projets qui agitent l'environnement urbain de manière permanente depuis plus de 40 ans. Les grands investisseurs anglais d'abord, internationaux ensuite, s'y sont toujours intéressés. Tout ce quartier a été démoli et reconstruit une première fois dans les années 1960 et 1970 avec le désastre urbain que nous connaissons. Tout récemment, une deuxième vague de spéculation à vu le jour sur base du raisonnement financier suivant : le retour sur l'investissement foncier est fait à partir d'une vingtaine d'année. Au-delà, il est temps d'envisager une nouvelle opération. Mais pour en assurer la rentabilité au niveau d'une économie financiarisée aux taux de profits toujours plus élevés, il faut voir plus grand et surtout plus haut. Nous voilà donc repartis sans transition vers une nouvelle révolution immobilière avec son cortège de chantiers envahissants, de voiries défoncées, de besoins en déplacements croissants et d'habitants chassés d'un quartier rendu invivable pour au moins 20 ans. Dans le Quartier Léopold, à côté des grandes déclarations sur le dynamisme urbain, la requalification de l'espace public, la diversification des activités et l'efficacité écologique, il y a aussi les petites histoires qui se racontent, les anecdotes révélatrices et les mots qui échappent à ceux qui déclament et pontifient pour mieux camoufler des réalités pas toujours recommandables.

À la fin d'une commission de concertation liée au projet de démolition/reconstruction de

la rue de la Loi à Bruxelles, le promoteur d'une tour de bureaux à réaliser au croisement de la chaussée d'Etterbeek abordait un militant associatif. Sans doute agacé par des procédures régionales alambiquées et par l'opiniâtreté du tissu associatif local, il suggérait à mezza-voce qu' « *en Chine cette tour serait déjà construite* ». Lors d'une conversation en tête-à-tête, le représentant d'une agence de la Région laissait entendre à demi-mot que les habitants situés à proximité immédiate de la même tour de bureaux verraient la valeur foncière de leur propriété augmenter et qu'ils auraient donc l'occasion de la vendre à un bon prix pour déménager. Un avocat spécialisé en droit de la construction indiqua subrepticement à son mandant régional que : « *Lorsque le voisin habite non loin du site concerné, mais à un endroit où il n'a pas de vue directe sur ce site, lorsque l'incidence que le réaménagement du quartier est de nature à avoir sur ses conditions de vie n'est pas établie et ne lui procure pas un intérêt suffisamment individualisé, la demande de suspension du permis de bâtir doit être déclaré irrecevable* ». La contestation d'une décision administrative qui porte atteinte très lourdement à la qualité de l'environnement de ceux qui habitent encore à quelques dizaines de mètres d'un projet de tour de plus de 100 m ne serait donc plus recevable.

Il se fait que le Quartier européen, s'il est encore habité, l'est par des notaires, des professeurs d'université, de grands avocats et plus généralement par ceux qui font partie des classes moyennes supérieures. Même ceux-là qui payent les fameuses taxes locales dont le budget régional a tant besoin sont priés de déguerpir d'un quartier dont on prétend par ailleurs qu'il faut l'habiter à nouveau. De quels habitants fantasmés parle-t-on alors ?

Diable, le « zieverage » immobilier n'est tout de même pas redevenu raison d'Etat, les scénarios délirants des bureaux d'étude ne font pas encore la loi et les lubies insensées de spéculateurs aux aguets se sont pas d'un coup de baguette magique transmutés en discours émancipateurs de l'humanité. Dans un quartier de Bruxelles où se construit aussi le projet européen, la question de la légitimité d'Inter-Environnement Bruxelles, des Comités de quartier, du militant engagé, de l'habitant ou du citoyen est d'autant plus brûlante que la dimension locale du territoire urbain s'affronte plus directement encore avec les grands enjeux internationaux d'une économie financière mondialisée et d'une Europe en construction. Dans un quartier en reconstruction permanente et à la qualité urbaine toujours plus dégradée, nous nous interrogeons, là aussi, sur la légitimité et les revendications de ceux qui habitent encore la ville et qui sont encore habités par elle.

Au Midi, IEB se prend les pieds dans les rails

Le cas du Quartier Midi a été symptomatique d'une crise du secteur associatif que la professionnalisation a parfois déconnecté de certaines populations tout en créant des liens de subordination, voire de connivence avec les décideurs politiques.

Si l'on cherche à comprendre la faible critique et le peu de résistance collective au projet de démolition/reconstruction du quartier Midi, il faut s'intéresser à la sociologie des habitants, majoritairement de condition pauvre et d'origine immigrée. Souvent, ils ne disposaient pas du droit de vote et n'avaient que peu de relais dans les réseaux associatifs, politiques ou journalistiques. En 1996, IEB, le Comité de défense de Saint-Gilles, l'Union des locataires de Saint-Gilles et l'ARAU s'exprimaient encore sur le sujet en intitulant leur conférence de presse : « *Quartier Midi : Sœur Anne, ne vois-tu rien venir ?* ». En réalité, dès la fin des années 1990, les associations cesseront de s'opposer au projet régional, en partie parce que les habitants n'étaient pas organisés mais aussi parce que la situation politique leur paraissait pliée. « *C'est un dossier pourri, un combat perdu d'avance* », il fallait accepter un

« principe de réalité » pouvait-on entendre de la part d'un responsable associatif. Positionnement d'autant plus réaliste que l'opération en question était « une chasse gardée » de celui à qui revenait le pouvoir politique d'octroyer des subventions aux associations et dont il était alors malvenu « de mordre la main qui nourrit ».

La contradiction atteint son comble en 2004, quand IEB et le Brusselse Raad voor het Leefmilieu (BRAL) acceptent d'organiser la participation des habitants dans les « zones d'intérêt régional » (ZIR) et les « zones-levier » décrétées par le gouvernement régional. Un rôle particulièrement inconfortable et ambigu pour les deux fédérations bruxelloises de comités d'habitants, qui se retrouvent prestataires de service pour le compte de l'autorité légiférant dans les matières où elles sont amenées à prendre des positions critiques. L'insoutenable grand écart amènera IEB à mettre au chômage technique un travailleur dont le poste était financé par la Région pour organiser la participation des habitants du quartier Midi ! On peut ainsi lire dans le rapport d'activités 2006 d'IEB ce commentaire au sujet du travail de participation mené par la fédération ces années-là : « *L'association a suivi l'évolution des différents projets en cours ou à venir sur le versant anderlechtois de la zone levier. Côté avenue Fonsny, comme en 2005, le travail n'a pas été aisé à réaliser compte tenu de l'actualité du quartier (PPAS Fonsny I) et du peu d'information obtenu auprès des porteurs de projet* ». C'était une manière détournée pour reconnaître que la Région, finançant pour travailler sur cette zone, ne communiquant aucune information sur l'état de ses projets et demandant de ne pas faire de remous sur ce sujet sensible, il n'était sans doute pas opportun de poursuivre le travail. Alors que la fédération des comités de quartier ne pouvait que soutenir les revendications des habitants nouvellement mobilisés au Midi, par peur des représailles du Gouvernement elle n'osait pas afficher publiquement ce soutien, ni le concrétiser en actes. Cet épisode peu glorieux a heureusement contribué à soulever au sein d'IEB des questions qui ont amené la fédération à se tourner, quelques années plus tard, vers des subventions pour des missions moins instrumentalisantes.

Au Quartier Léopold, la Région réglemente plus pour réguler moins

Dans le cadre du système représentatif de notre démocratie régionale, si la professionnalisation des débats relatifs à l'aménagement du territoire met sans cesse plus de distance entre la population et le politique, c'est aussi parce que la matière législative se complexifie sans cesse. La surenchère administrative a longtemps été accompagnée, voire parfois portée, par les associations appelant à plus de cadres légaux. Mais la technologisation des matières environnementales pèse sur la capacité de réfléchir l'urbain et d'éventuellement contester la prise de décision. Au Quartier Léopold, les récentes évolutions du corpus réglementaire avec la mise en œuvre pour la première fois à Bruxelles du Règlement d'Urbanisme Zoné (RRUZ) a fait prendre conscience qu'une réglementation surabondante pouvait aussi servir à déréguler. Ce phénomène perçu au niveau local du territoire bruxellois correspond probablement à un mouvement bien plus généralisé. Encadrer plus c'est peut être aussi complexifier plus, professionnaliser davantage et pour finir remettre dans les mains de moins en moins nombreuses des experts (avocats, bureaux d'études, groupes de pression dans le domaine de l'économie ou de l'environnement...) la capacité de se mouvoir en toute opportunité dans le dédale réglementaire. A l'instar de ce qui se passe déjà dans la jungle législative d'une Union européenne en perte d'adhérence avec les citoyens, dans les affaires immobilières du Quartier Léopold, certains spécialistes ont acquis une position à ce point dominante qu'ils sont en mesure d'influencer les administrations en même temps qu'ils conseillent leurs très riches clients. Que nous sachions, le lobby n'est pas non plus la forme la plus enviée de la démocratie urbaine. Réglementer plus pour réguler moins, voilà dorénavant un danger à observer avec beaucoup d'attention [2] !

Un écart de plus en plus remarqué

« Lors de la création de la Région bruxelloise, il y avait des convergences entre les thèses défendues par les associations et les objectifs du monde politique local : se positionner fermement face aux grands projets destructeurs de l'État fédéral, satisfaire les besoins des habitants de la ville, préserver le patrimoine et l'environnement, etc... À l'époque, des associations comme IEB ont participé de manière constructive à l'élaboration d'une réglementation, insuffisante certes, mais qui a permis d'encadrer le développement urbain et d'associer les habitants aux petits et grands enjeux urbanistiques, notamment par le biais de la procédure d'enquêtes publiques. Aujourd'hui, on constate une dégradation générale de ce cadre réglementaire pour lequel IEB s'est battue pendant près de 40 ans. Les autorités ont désormais fait le pari du développement international de Bruxelles, les grands projets et interventions déstructurantes de l'environnement urbain voient à nouveau le jour... Un contexte différent est en train de produire des effets analogues à ce que les Bruxellois contestaient alors. (...) De régulateur et d'arbitre qu'il était, l'État semble à présent se mettre au service de l'économie. Et de ce point de vue, le débat démocratique cesse d'être un atout politique pour devenir un problème. ». Voilà ce qu'écrivait le conseil d'administration d'IEB en 2013, dans un éditorial en réponse aux reproches répétés d'une partie de la sphère politique bruxelloise estimant que la fédération des comités d'habitants se montrait trop critique et manquait de légitimité. De fait, ces dernières années, que ce soit aux côtés des habitants du quartier Léopold, du quartier Midi, de Haren, de la rue du Progrès et de bien d'autres quartiers, IEB a retrouvé une liberté de parole qui lui a parfois fait défaut auparavant.

Il est bien entendu qu'aucun habitant ou comité, qu'aucune association ni fédération ne prétend représenter la population d'une rue, d'un quartier ou d'une ville dans son ensemble. La représentation n'est pas dans leur nature constituante. Cela n'entrave en rien leur faculté de réflexion et d'analyse, leur capacité d'habiter, de faire du lien social, de développer des expertises qui feraient parfois rougir urbanistes et décideurs ; cela n'enlève rien à leur légitimité d'habitants ou de citoyens à se défendre, exprimer, revendiquer, faire débat, critiquer, proposer, agir... Dans un contexte territorial qui accorde toujours plus de poids aux grands financiers-décideurs déterritorialisés, nous devons sans doute nous résoudre à ne plus nous satisfaire d'un système politique à ce point débordé par le marché. Face à la réactivité du secteur économique mondialisé et pour renforcer la démocratie locale, nous devons élaborer de nouvelles stratégies, surtout dans une ville qui se rêve en phare d'une Europe à la recherche d'elle-même.

• **Gwenaël Breës & Marco Schmitt**

Article paru dans le [numéro spécial](#) de « Bruxelles en mouvements » consacré aux 41 ans d'Inter-Environnement Bruxelles, mars 2015.

Notes :

[1] Voir l'article de le même dossier « De Manhattan à Dubaï ».

[2] Voir dans le même dossier, l'article « Les cadres mouvants qui nous épuisent ».