

# Bruxelles, quels défis ?

De l'avenir de ses sous-sols  
à celui de son statut de métropole

**Six analyses de Naomi Berger**



: lien consultable dans l'Internet

# Bruxelles, quels défis ?

**Ce cahier rassemble six analyses de Naomi Berger, CPCP. Ces six angles d'approche invitent à (re)découvrir la Région de Bruxelles-Capitale. C'est l'occasion de s'attarder sur un certain nombre de défis auxquels est confrontée la capitale. Différentes facettes sont mises en avant : de la gestion de ses égouts, à celle de sa mobilité en passant par la question de ses frontières tant internes qu'externes. Certaines thématiques reprises ici sont moins connues que d'autres. Pourtant, elles ont toutes leur importance si on souhaite voir évoluer durablement la RBC.**

## I. Un maillage bleu pour décanter Bruxelles



Les cours d'eau qui irriguent le territoire de la région bruxelloise ont longtemps été soustraits aux yeux des passants. L'enfouissement de la Senne est à cet égard symptomatique des politiques de l'eau longtemps menées dans notre capitale. Inondations, pollution, îlots de chaleur... les relations peuvent être tumultueuses au sein de la Capitale. Toutefois, il semblerait que les problèmes d'aujourd'hui pourraient être des opportunités de demain. Démonstration de résilience, Bruxelles adapte son réseau hydrographique pour faire éclore un maillage bleu.

## II. L'aménagement du territoire à l'épreuve de la participation



L'aménagement du territoire a longtemps été une question laissée aux mains de l'édile des lieux, appuyé par des promoteurs immobiliers, puis conseillé par des professionnels techniques. Les temps ont changé. La démocratie représentative perd des plumes à chaque scrutin, la transparence et la participation sont ardemment demandées par les citoyens. La planification du territoire bruxellois fait également l'objet de désir d'appropriation par ses habitants. Il existe déjà certains outils législatifs pour favoriser l'implication citoyenne : les enquêtes publiques et les Contrats de Quartiers, par exemple. Sont-ils suffisants ou ne s'agit-il que d'apparats pour préserver la distribution du pouvoir décisionnel en l'état ?

## III. Les 19 communes bruxelloises - Autant d'entailles dans l'unité régionale



La Région de Bruxelles-Capitale connaît quelques absurdités : des règles de stationnement qui varient à seulement quelques dizaines de mètres de distance, un découpage territorial obscur, un nombre faramineux de ministres/échevins... Cette analyse passe à la loupe l'un des facteurs de ces disfonctionnements : les logiques concurrentes entre la Région et les communes, et entre ces dernières. Ces deux niveaux de pouvoir, distincts mais superposés, doivent, simultanément, coordonner leur action et se démarquer l'un de l'autre. Se différencier pour justifier le bien-fondé de leur existence. Si l'exercice est périlleux, n'est-il pas également superflu ? La Région pourrait-elle se passer de ses communes ?

#### IV. Bruxelles - Un territoire métropolitain à l'étroit



Les élections communales, puis régionales, approchent. En Région bruxelloise, chaque couleur politique présente ses priorités. Aucune ne fait explicitement mention du territoire métropolitain. Pourtant, c'est à cette échelle-là que doit se penser l'avenir de la région centrale du pays. Il devient, en effet, difficile de penser Bruxelles à l'intérieur de ses frontières tant les enjeux actuels dépassent ce territoire institutionnel. Des initiatives ont déjà été tentées, telle la Communauté métropolitaine, mais n'enregistrent qu'un (très) faible succès. Peut-on faire mieux en s'inspirant d'ailleurs ?

#### V. L'élargissement du Ring Nord de Bruxelles - Premier acte manqué de la Communauté métropolitaine



La mobilité de et vers Bruxelles est une épine dans le pied des trois Régions. La Flandre a récemment décidé d'avancer seule sur ce dossier en prévoyant notamment d'élargir une partie du Ring au Nord de Bruxelles. Ce chantier devrait fluidifier le trafic automobile.

Alors que ce projet aura un impact considérable en matière de mobilité sur son territoire, la Région bruxelloise demeure muette, et ce en dépit des inquiétudes formulées par certaines communes bruxelloises quant aux nuisances possibles. Si les visions de Bruxelles s'opposent, peu d'espace est laissé à la concertation. Il existe pourtant des instruments permettant d'encadrer les relations inter-régionales concernant Bruxelles, comme la Communauté métropolitaine. Alors que celle-ci est explicitement mandatée pour s'en saisir, elle demeure éloignée du dossier. Premier acte manqué de cette Communauté métropolitaine ?

#### VI. Le métro Nord bruxellois ou l'histoire d'un compromis



Le métro Nord bruxellois devrait voir le jour d'ici 2025. Avec lui, les quartiers denses schaarbeekois et évérois seront directement reliés au centre-ville. Dans un second temps, le Sud de la Région devrait également accueillir de nouvelles stations de métro afin de desservir la commune d'Uccle. Aussi efficace que coûteuse, l'extension du réseau ferré sous-terrain n'a pas fait l'unanimité mais c'est pourtant l'option choisie par la Région de Bruxelles-Capitale. Revenons sur les raisons de ce choix politique et sur les leçons qui peuvent en être tirées. En matière de mobilité, Bruxelles ne peut se permettre de s'arrêter en (si bon) chemin.

\* \*

Politologue, réorientée dans le domaine de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, Naomi Berger s'attelle à décortiquer les questions urbaines avec un intérêt marqué pour sa ville d'origine : Bruxelles

# Un maillage bleu pour décanter Bruxelles



## Introduction

Tel un amas de tracas sous le tapis, les cours d'eau qui irriguent le territoire de la région bruxelloise ont longtemps été soustraits aux yeux des passants. Cet enfouissement de la Senne est à cet égard symptomatique des politiques de l'eau longtemps menées dans notre capitale. Inondations, pollution, îlots de chaleur... les relations peuvent être tumultueuses au sein de la Capitale. Toutefois, il semblerait que les problèmes d'aujourd'hui pourraient être des opportunités de demain. Démonstration de résilience, Bruxelles adapte son réseau hydrographique, tel un organisme

s'accommodant aux changements pour subsister. Le maillage bleu – tissage de relations coopérantes et harmonieuses entre les eaux de surface bruxelloises – est l'expression de cette réécriture. Répondant à de nombreuses attentes, ce maillage bleu suscite un enthousiasme à la hauteur du bon sens dont il semble découler. Entre noues, nouvelles rivières urbaines et bassins d'infiltration, le réseau hydrographique de surface déploie un éventail de possibles pour s'insérer dans le paysage urbain. Autant de plus-values pour les habitants comme pour l'environnement.

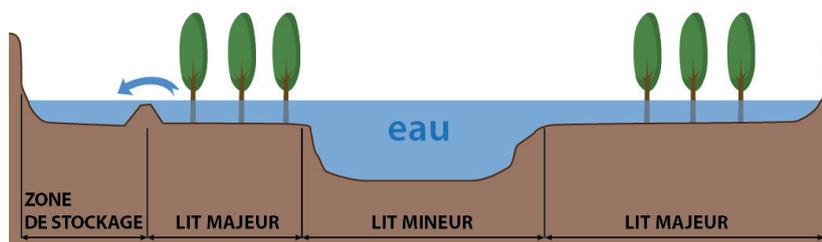
### I. Cachez cette eau que je ne saurais voir

Principale ressource jusqu'aux portes du XIX<sup>e</sup> siècle, les cours d'eau sont autant de points d'attraction pour les activités anthropiques. Le premier hameau sur lequel s'établira Bruxelles s'établit donc sur la rive de la Senne – lieu de rendez-vous des activités marchandes – et sur les trois collines situées sur son versant droit – terres fertiles propices à l'agriculture. *Bruocsella, maison des marais*, se construit dès le X<sup>e</sup> siècle dans un environnement humide et s'étend grâce à la Senne, sous-affluent de l'Escaut.

Les cours d'eau sont, à l'époque, multi-

fonctionnels : source d'approvisionnement pour la consommation humaine et animale, ressources énergétiques pour les manufactures, moyens de transports et déversoirs des eaux usées. Petit à petit, cette dernière fonction prend le pas sur les autres. La qualité en pâtit grandement. Ce qui n'est pas sans causer d'importants problèmes sanitaires. Les inondations propagent d'autant les risques de maladies infectieuses. Or, Bruxelles s'est justement développée sur le lit majeur de la Senne, zone qui récolte et accueille les pluies et les eaux de ruissellement.

Coupe transversale d'un cours d'eau

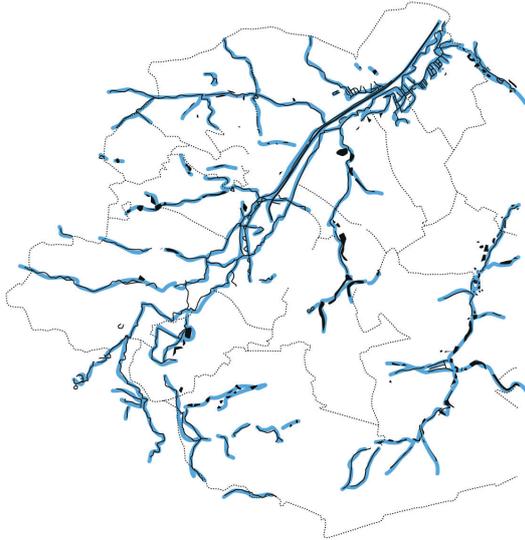


Source : Pr. Hiver, Coordination Senne, 7 février 2013

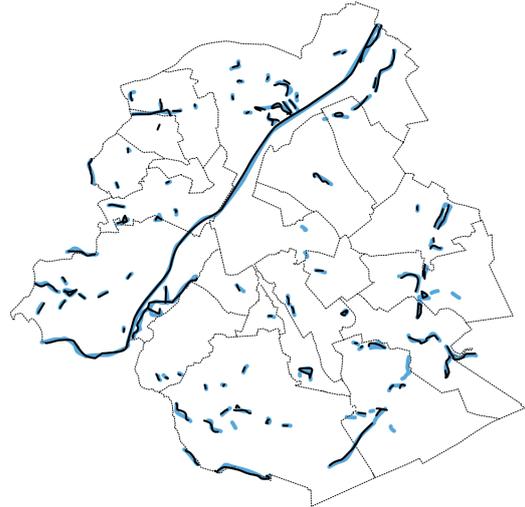
Afin de réduire ces débordements, on décide de boucher les rivières et canaux en vue d'assainir la capitale et de rejeter les eaux usées directement dans la Senne.<sup>1</sup> Le premier voûtement est inauguré en 1871. Les cours d'eau disparaissent alors du paysage bruxellois. Les rivières ne se sont pas pour autant

évanouies, mais se sont, pour une bonne partie, confondues avec le système d'égouttage. Aujourd'hui, cette situation n'est plus tenable. En effet, face aux changements climatiques et à l'urbanisation croissante, la gestion de l'eau doit être repensée.

À Bruxelles, l'eau déserte les surfaces :



1777, Ferraris<sup>2</sup>



Aujourd'hui, UrbIS<sup>3</sup>

## A. Les inondations, des débordements évitables ?

Les inondations sont relativement fréquentes dans la capitale. Entre 1993 et 2005, le Fond des Calamités en a enregistré seize, plus d'une par an donc.<sup>4</sup> Les dégâts enregistrés peuvent lourdement grever le budget de l'État. Ainsi, en 2005 par exemple, on enregistrerait 250 sinistres pour lesquels 2,4 millions d'euros d'indemnités ont été versés.<sup>5</sup> Argument de poids pour tirer la sonnette d'alarme.

Les inondations résultent de plusieurs facteurs : certains tenants à l'orographie, d'autres à l'évolution de la capitale insuffisamment contrôlée. S'il semble difficile de se

départir des premiers, les seconds peuvent être minorés. Les débordements à Bruxelles sont majoritairement d'origine pluviale. On les retrouve souvent localisés dans les fonds de vallée (vallées de la Senne, du Maelbeek, de la Woluwe, du Molenbeek et le Geleytsbeek). Les débordements découlent donc en partie du relief de la capitale. En effet, Bruxelles s'est progressivement urbanisée sur le lit majeur de la Senne (cf. *supra*) et des autres rivières affluentes. Lors des crues, l'eau déborde naturellement de son lit mineur pour occuper son lit majeur, le territoire de la rivière. L'orographie

<sup>1</sup> « Projet de loi portant le budget des travaux publics pour l'exercice 1841 – Discussion des articles - Chapitre II, section II : Canaux, Rivières et Poldres », *Chambre des Représentants. Séance du mardi 23 février 1841*, [en ligne :] <https://unionisme.be/ch18410223.htm>, consulté le 14 février 2017.

<sup>2</sup> A.-C. DEWEZ, *Séminaire Inondation, Compétences R&D - Présentation PowerPoint*, Bruxelles : IBGE, s. d.

<sup>3</sup> *Idem.*

<sup>4</sup> *Rapport sur les incidences environnementales du projet de Plan régional de lutte contre les inondations - Plan Pluies (2008-2011)*, Bruxelles : Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, 24 janvier 2008.

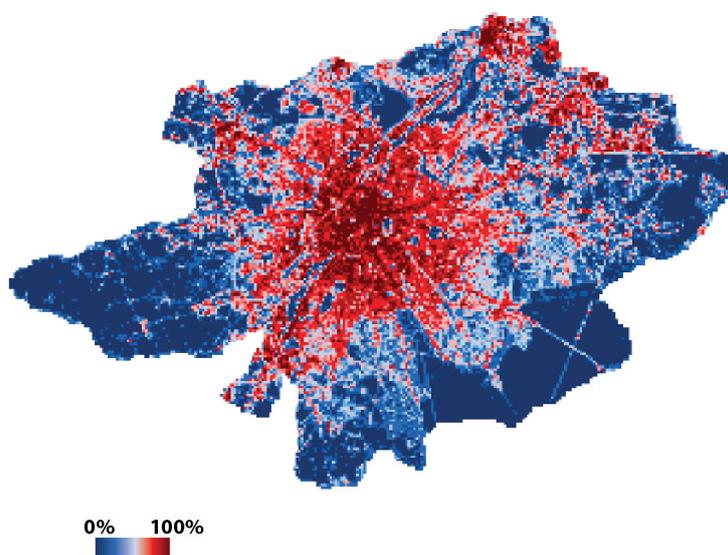
<sup>5</sup> A.-C. DEWEZ, *Séminaire Inondation, op. cit.*

bruxelloise est ainsi faite de multiples petits bassins versants et donc sujette à risques. Le second facteur lié à l'évolution de la ville engendre deux difficultés importantes : une urbanisation galopante qui réduit les surfaces d'infiltration et un réseau d'égouttage insuffisant pour évacuer les eaux de ruissellement provenant de ces espaces imperméables.<sup>6</sup>

S'il est possible d'évoluer sur le deuxième cas de figure et moins sur le premier, ces deux facteurs sont aggravés par l'urbani-

sation croissante. Le bâti a pris de l'ampleur au sein de notre capitale. Le taux de surfaces imperméables est passé de 27 % en 1955 à 47 % en 2006. Aujourd'hui, on voit que le centre est densément construit. Ainsi le lit majeur de la Senne et celui des autres cours d'eau principaux sont occupés par des sols non-perméables. Ces derniers ne permettent, dès lors, plus l'infiltration et augmentent les ruissellements qui vont se jeter dans le réseau d'égouttage.

### Pourcentage de surfaces imperméables dans des mailles de 100 x 100 m en 2006



Source : DNEF – Sousdivision « Eau »<sup>7</sup>

Les risques d'inondation sont plus marqués aujourd'hui du fait de l'urbanisation mais également des changements climatiques. Ceux-ci se traduisent chez nous par des vagues de chaleur plus marquées durant l'été et par des pluies abondantes également en hiver – celles-ci étaient moins fréquentes

par le passé. Ceci signifie que les terres hivernales chargées d'humidité ont des capacités d'absorption et d'infiltration moindres. Si les inondations restent majoritairement des phénomènes estivaux, leurs homologues hivernaux font également leur apparition avec plus d'insistance.

<sup>6</sup> Rapport sur les incidences environnementales du projet de Plan régional de lutte contre les inondations - Plan Pluies (2008-2011), op. cit.

<sup>7</sup> A.-C. DEWEZ, *L'enjeu de l'eau de pluie en Région bruxelloise et définition du Maillage Bleu +*, Bruxelles : IBGE, s. d.

## B. Un tout-à-l'égout obsolète

L'autre facteur d'inondation indépendant de l'orographie bruxelloise est à chercher du côté du système de récolte des eaux. À Bruxelles, celui-ci se révèle insuffisant pour recevoir toujours davantage d'eaux issues du bâti en augmentation. Notre réseau d'égouts, vieux de 150 ans, est dit « unitaire », traitant indistinctement les eaux usées et celles résultant du ruissellement. En période de temps sec, le réseau accueille en moyenne 45 % d'eaux claires. Cette proportion augmente parallèlement à la pluviométrie. Nos égouts sont soumis à rude épreuve lors de fortes précipitations. Parmi les 1 900 km de canalisations que compte la Région, un bon tiers des tronçons nécessitent une remise à neuf. En plus d'être rapidement surchargés, ils sont également poreux par endroit. Ceci nuit gravement à l'environnement puisqu'il s'agit d'eau charriée, et peut provoquer des dégâts importants, comme l'effondrement des revêtements.

Des travaux de rénovations sont, en partie, financés par la Banque européenne d'Investissement (BEI). Après évaluation, un premier plan quinquennal (2010-2014) a été élaboré et financé. Ce plan de rénovation a été confié à Hydrobru. Lors de la signature

du second plan quinquennal (2015-2019), cette intercommunale se targuait de respecter le rythme de rénovation moyen de 25 km par an. Les travaux devraient être clôturés pour 2034 pour un coût estimé à 1,5 milliards d'euros.<sup>8</sup> Mais à terme, seulement un tiers des canalisations bruxelloises auront été remises à neuf avec une espérance de vie tournant autour des 75 ans selon Vivaqua.<sup>9</sup> La course à la rénovation du système d'égouttage s'apparente donc à un exercice sisyphéen ?

Dans ces grands chantiers de rénovation, sont également prévus l'installation de dix bassins d'orages (lesquels devraient idéalement être opérationnels en 2019). Ceux-ci sont nécessaires à plusieurs niveaux : récolter l'eau de ruissellement des voiries, capter et stocker l'eau en cas de fortes pluies, ainsi que séparer les eaux claires des eaux charriées. Ils jouent donc un rôle de premier ordre contre les inondations. À Bruxelles, on en compte actuellement cinq avec une capacité de 141 000 m<sup>3</sup>.<sup>10</sup> Cependant, les bassins d'orage ne sont pas la panacée. Coûteux en termes d'espace et de travaux, il est préférable de les envisager comme une composante parmi d'autres de la solution.

### Un bassin d'orage<sup>11</sup>

*En cas de précipitation, la pluie qui ruisselle sur la chaussée sera récupérée au sein de bassins d'orage. Ceux-ci, construits en dur, ont trois voies d'accès, une d'entrée et deux de sortie. Chez ces dernières, celle du fond amène les eaux les plus polluées (et donc les plus lourdes) vers un réseau d'égouts. La seconde déverse les eaux propres vers une rivière. Au sein du bassin s'opère un phénomène de décantation qui agit comme un filtre. Les eaux polluées – plus lourdes – qui sont les premières à ruisseler et à emmener avec elles les produits toxiques des voiries, sont séparées des eaux claires.*

<sup>8</sup> « 250M € de la BEI pour les grands travaux d'Hydrobru à Bruxelles », Banque européenne d'Investissement, 23 octobre 2014, [en ligne :] <http://www.eib.org/infocentre/press/releases/all/2014/2014-232-eur250-million-eib-loan-for-hydrobrus-major-works-in-brussels.htm>, consulté le 15 février 2017.

<sup>9</sup> « Compte-rendu intégral des interpellations et questions orales – Commission de l'environnement, de la conservation de la nature, de la politique de l'eau et de l'énergie », Bruxelles : Chambre des Représentants, 11 janvier 2011, [en ligne :] <http://www.weblex.irisnet.be/data/crb/biq/2010-11/00022/IMAGES.pdf>, consulté le 15 février 2017.

<sup>10</sup> « Bassins d'orage », *be.brussels*, s. d. [en ligne :] <http://be.brussels/vivre-a-bruxelles/environnement/bassins-dorage>.

<sup>11</sup> « Bassin d'orage », *Différents traitements des eaux pluviales*, s. d. [en ligne :] <https://eauxpluviales.wordpress.com/bassin-dorage>, consulté le 8 février 2017.

### Fonctionnement d'un bassin d'orage



\* Station d'ÉPuration

En fin de courses, les eaux provenant du système d'égouttage directement ou des bassins d'orage arrivent dans une station d'épuration pour, ensuite seulement, rejoindre la Senne. En effet, les eaux charriées doivent faire l'objet d'une épuration, en accord avec la directive européenne sur le traitement des eaux urbaines résiduaires.<sup>12</sup> L'épuration des eaux de la capitale s'opère à travers deux stations, une au Nord et une au Sud. La première traite 70-75 % des équivalents en eau par habitant provenant des sous-bassins Nord et de la Woluwe. La seconde, située à Forest, nettoie les arrivées du sous-bassin Sud. Avant d'être rejetées dans la Senne, ces eaux sont donc lavées via un processus dit « biologique ». Les résultats de ce dernier sont meilleurs dans la station septentrionale mais sont mis en danger lors de fortes

pluies. Dans ce dernier cas de figure, le surplus ne passe pas par toutes les phases de traitement et rejette, dès lors, des eaux partiellement nettoyées, sources de pollution. Si le traitement en aval dans les bassins d'orage aide, il n'est donc pas suffisant.<sup>13</sup>

Depuis une vingtaine d'années, le sort de l'eau est remis sur la table. Notamment poussé par les habitants souffrant des inondations, il y a une volonté de faire différemment. Alors qu'en la faisant disparaître sous terre on espérait avoir réglé le problème, on doit aujourd'hui admettre qu'il n'en est rien. Face à l'urbanisation et aux changements climatiques, il nous faut trouver de nouveaux modes de fonctionnement au risque de se faire déborder par ces dysfonctionnements.

## II. Vers une bruxelles résiliente ?

Comment encaisser et recouvrer des bouleversements ? C'est toute l'idée de la résilience. Ce concept ouvre une brèche dans les antiques manières de concevoir et gérer la ville. La résilience a été premièrement étu-

diée et appliquée à la psychologie. Elle est aujourd'hui couramment utilisée dans d'autres disciplines telles que l'économie. On peut la définir comme suit :

*A resilient system is interpreted as: (i) the amount of disturbance the system can absorb and still remain within the same state; (ii) the degree to which the system is capable of self organisation (versus lack of organisation, or organisation forced by external factors); and (iii) the*

...

<sup>12</sup> *Traitement des eaux urbaines résiduaires, Directive 91/271/CEE du Conseil du 21 mai 1991*, Bruxelles : Conseil européen, 21 mai 1991, [en ligne :] <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=URISERV:l28008>, consulté le 7 février 2017.

<sup>13</sup> « Focus : épuration des eaux usées », Bruxelles Environnement, 6 octobre 2016, [en ligne :] <http://www.environnement.bruxelles/etat-de-lenvironnement/archives/rapport-2007-2010/eau-et-environnement-aquatique/focus-epuration-des>, 2 février 2017.

...

*degree to which the system can build and increase the capacity for learning and adaptation. Resilience is not only about being persistent or robust to disturbance, it also reflects how that system creates opportunities from the disturbance for renewal and the pursuit of new trajectories.*<sup>14</sup>

L'idée de résilience prend aujourd'hui de plus en plus d'ampleur. Porteuse d'espoir, elle offre de nouvelles perspectives pour nos sociétés en proie aux incertitudes grandissantes, liées aux changements climatiques ainsi qu'à une économie dérégulée. L'interdépendance du système permet de mieux récupérer d'un choc. À l'image d'un réseau, lorsqu'une maille est endommagée, on peut trouver des alternatives permettant de contourner la difficulté. S'il faut éviter de tomber dans le conservatisme à tout prix, la résilience ouvre la possibilité d'envisager un choc comme une opportunité vers un changement nécessaire, et ce de manière souple et réfléchi. À la révolution, la résilience propose la réforme. Le système ne doit pas nécessairement s'effondrer pour renaître meilleur.

Le maillage bleu offre un outillage pour assurer cette réforme et construit, simultanément, un système résilient. Tisser ce maillage au sein de la Capitale diminue les risques d'inondations et les effets de la canicule, et apporte un soutien à la biodiversité ainsi qu'un cadre récréatif. Alors qu'il y a deux siècles on a enterré ce qu'on percevait comme un problème, aujourd'hui on revient sur nos réflexes primaires : l'eau redevient une opportunité qu'il convient de mettre au grand jour.

On doit ce revirement à une initiative européenne. S'engageant dans la promotion du développement durable, les pays de l'Union se dotent d'un instrument devant régir la

question de l'eau. La directive 2000/60/CE<sup>15</sup>, adoptée le 23 octobre 2000 par le Parlement et le Conseil européens, organise un cadre communautaire pour assurer la qualité, la protection et la disponibilité de l'eau au sein de l'espace européen. Son article premier entend limiter les comportements prédateurs en définissant l'eau comme un patrimoine à préserver et non comme un bien marchand ordinaire.

Les États membres ont depuis intégré cette directive dans leur droit national. En Belgique, il s'agit d'une compétence régionalisée. La Région de Bruxelles-Capitale s'est pourvue d'une ordonnance-cadre en 2006 afin de planifier une gestion responsable de l'eau sur son territoire. À la suite d'un état des lieux, le premier volet a couru de 2009 à 2015. Simultanément avec le Plan Inondations, le Plan de Gestion de l'Eau 2016-2021 a pris la relève. Huit axes d'actions sont prévus promouvant, notamment, la gestion qualitative et quantitative des eaux de surface et souterraines, l'utilisation durable ou encore la réintégration de l'eau dans le cadre de vie et prévenir les risques d'inondation.<sup>16</sup>

Concrètement, la gestion de l'eau de pluie vise un objectif : garder l'eau en surface. Pour y parvenir, l'infiltration ou l'extension du réseau hydrographique sont nécessaires. Pour la mise en œuvre du premier objectif, on peut compter sur un outillage s'adaptant au contexte.

<sup>14</sup> « Un système résilient est compris comme : (i) la quantité de dérèglements qu'un système peut absorber et demeurer dans le même état ; (ii) la capacité d'auto-organisation d'un système (versus manque d'organisation, ou organisation forcée par des facteurs externes) ; et (iii) le degré à partir duquel le système peut construire et augmenter sa capacité d'apprentissage et d'adaptation. La résilience n'est pas seulement une question de maintien et de solidité face au dérèglement, elle reflète également comment le système crée des opportunités à partir de ces désordres pour un renouveau et la poursuite de nouvelles trajectoires. » C. FOLKE, "Resilience: the emergence of a perspective for social ecological systems analysis", *Glob. Environ. Change*, XVI, 3, 2006, p. 253-267.

<sup>15</sup> « Directive pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau » [2000/60/CE], *Parlement et Conseil européen*, 23 octobre 2000, [en ligne :] <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32000L0060>, consulté le 14 février 2017.

<sup>16</sup> M. BINON, « Plan de gestion de l'eau de la Région de Bruxelles-Capitale 2016-2021 », *Bruxelles Environnement – IBGE*, octobre 2015, [en ligne :] [http://document.environnement.brussels/opac\\_css/elecfile/Plan\\_Gestion\\_Eaux\\_nontechn\\_FR](http://document.environnement.brussels/opac_css/elecfile/Plan_Gestion_Eaux_nontechn_FR), consulté le 31 janvier 2017.

## 1. La noue et le jardin de pluie

Fossé large et faiblement accidenté d'origine naturelle ou résultante d'un aménagement, la noue recueille l'eau de ruissellement. Selon les scénarios et sa destination, la noue peut constituer un élément du schéma d'évacuation du surplus pluvial pour permettre son évaporation ou son infiltration vers les nappes phréatiques. La noue peut éga-



Source : IBGE<sup>17</sup>

lement y accueillir de la végétation et contribuer ainsi à la continuité du maillage vert.

L'eau récoltée par la noue peut se déplacer jusque dans un jardin de pluie. Plus étendu, le jardin peut stocker un volume d'eau pluviale plus important. Cette dernière sera absorbée jusque dans la nappe phréatique ou transpirée par la végétation.

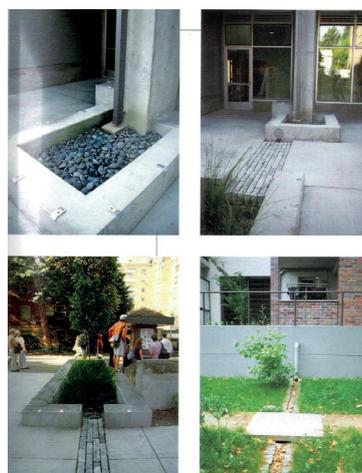


Jardin de pluie de l'Université de Sherbrooke<sup>18</sup>

## 2. Les chemins d'eau et les retenues d'eau

Pour acheminer l'eau pluviale vers les lieux de stockage, des chemins d'eau et des retenues d'eau peuvent être nécessaires. Ceux-ci peuvent prendre une valeur récréative cer-

taine qui offre une plus-value à la parcelle. Lorsque l'itinéraire est partiellement bâti, rien n'empêche de prévoir une partie souterraine dans le parcours.



Source : IBGE<sup>19</sup>

<sup>17</sup> A.-C. DEWEZ, *op. cit.*

<sup>18</sup> M.-E. SIVOIS, « Le jardin de pluie de l'Université de Sherbrooke », *Voirvert*, 14 novembre 2013, [en ligne :] <http://www.voirvert.ca/projets/projet-etude/le-jardin-pluie-universite-sherbrooke>, consulté le 28 février 2017.

<sup>19</sup> A.-C. DEWEZ, *op. cit.*

Au niveau du bâti, il est également possible de prévoir des aménagements permettant de stocker l'eau. On pense par exemple aux toitures végétales, aux sols perméables (jardins, dalles filtrantes...) ou aux citernes. Regardant cette dernière, on peut regretter que l'incertitude quant à leur éventuelle taxation ne soit pas clarifiée. Alors que des primes



sont prévues par la Région pour encourager leur installation (que certains jugent toutefois insuffisantes comparées aux coûts), d'autres acteurs publics réclament l'imposition sur cette eau réutilisée<sup>20</sup>. Les primes prévues pour les citernes démontrent, cependant, la prise de conscience des autorités quant à leur nécessité.



Source : IBGE<sup>21</sup>

En ce qui concerne le second objectif, l'extension du réseau hydrographique<sup>22</sup>, la jonction des différents segments est prévue par la remise en surface de cours d'eau là où cela est possible – ce qui n'est pas le cas partout. Nécessairement associée au maillage vert, la remise à ciel ouvert des cours d'eau apporte une réponse à différents problèmes. Au sein des territoires urbanisés, l'eau joue un rôle de régulateur lors de fortes chaleurs et contrebalance l'effet d'îlots de chaleur.<sup>23</sup> La liaison entre les différents segments des tissus verts et bleus développe la biodiversité. En effet, ces corridors naturels sont indispensables à

la protection et au développement des écosystèmes. La biodiversité nécessite une continuité autant dans les circuits que dans les débits. Les temps secs sont propices à la stagnation de l'eau, et donc à sa faible ré-oxygénation.

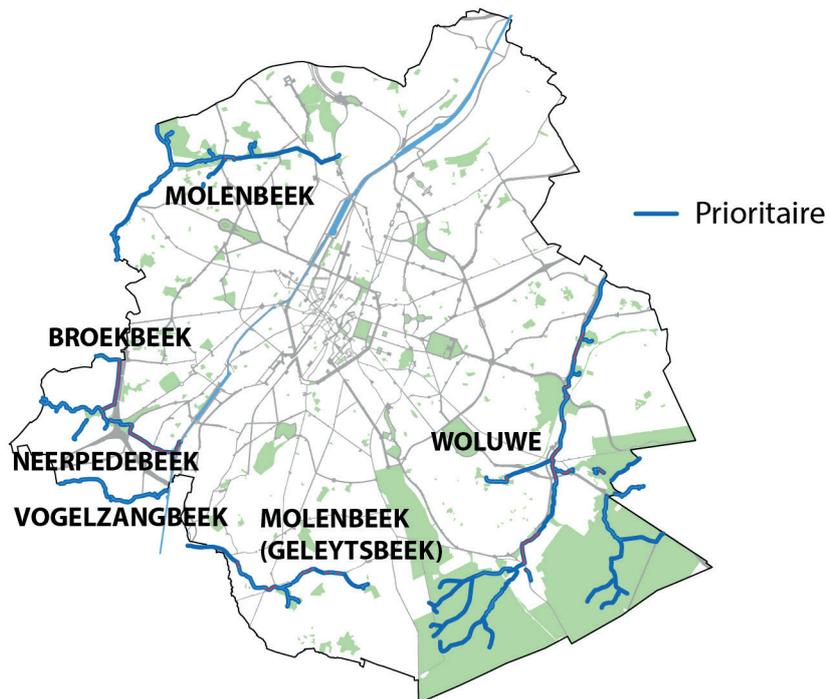
En région bruxelloise, la connexion des eaux claires en surface s'exprimerait comme suit : une revalorisation d'un tronçon de la Woluwe au niveau de Woluwe-Saint-Lambert, du ruisseau Watermaelbeek, et la reconnexion entre différents points d'eau (dans la vallée du Geleytsbeek et du Molenbeek).

<sup>20</sup> « Consommation d'eau de distribution par les ménages », *environnement.brussels*, s. d., [en ligne] <http://www.environnement.brussels/etat-de-lenvironnement/synthese-2011-2012/eau-et-environnement-aquatique/consommation-deau-de>, consulté le 7 mars 2017.

<sup>21</sup> *Idem*.

<sup>22</sup> Aussi envisagé sous l'appellation de nouvelles rivières urbaines. Voir à ce propos les travaux de Valérie Mahaut.

<sup>23</sup> L'espace bâti retient davantage la chaleur et augmente la température. Ces phénomènes sont fréquents dans les espaces urbanisés.



### Mise en oeuvre prioritaire du maillage bleu

Source : IBGE<sup>24</sup>

Comme il se doit, le réseau hydrographique est envisagé de manière globale et sur plusieurs échelles pour une plus grande efficacité. On peut souligner les efforts qui sont faits dans ce sens. En effet, à côté d'un master plan regroupant les 19 communes – dont chacune dispose d'un conseiller *eau* – et les comités de quartier en vue de l'élaboration d'un guide des bonnes pratiques, le travail et la réflexion se construisent au niveau des bassins versants. Le sort de l'eau semble ainsi faire consensus au sein de la Région, relevant da-

vantage du bon sens que de positionnements politiques. Le pragmatisme l'emporte. En effet, les premiers points d'action concernent les nouvelles constructions. Chaque nouveau projet, notamment de lotissement, devrait y inclure une gestion des eaux pluviales. Pour ce qui est du bâti et des rénovations, on pourrait prévoir des incitants et une coordination des travaux de voiries. En espérant que ce programme bleu de longue haleine ne s'essouffle pas en cours de route.

## Pour conclure

L'environnement a fait son entrée sur la scène internationale il y a une vingtaine d'années. Réveil tardif et douloureux, sa protection devient néanmoins vitale. D'énormes programmes doivent être menés de front et l'or bleu constitue un élément central. La Bel-

gique n'y échappe pas. Poussées dans le dos par l'Union européenne, les trois Régions organisent la gestion de l'eau sur leur territoire. Dans ce contexte, la Région de Bruxelles-Capitale s'est lancé dans de nouvelles opérations visant à rejouer la partie de cache-cache ini-

<sup>24</sup> J. DE VILLERS, *Fiche 12. Le programme de maillage bleu*, Bruxelles : Institut Bruxellois pour la Gestion de l'Environnement / Observatoire des Données de l'Environnement, juillet 2005, [http://documentation.bruxellesenvironnement.be/documents/Eau\\_12.PDF](http://documentation.bruxellesenvironnement.be/documents/Eau_12.PDF), consulté le 7 février 2017.

tiée y a 150 ans et à remettre à l'honneur ces cours d'eau jadis enterrés. En effet, le maillage bruxellois est bénéfique à plus d'un titre : il permet de diminuer l'effet des îlots de chaleur, de limiter les risques d'inondations et enfin favorise la biodiversité et la qualité de vie des Bruxellois. Plus globalement, ce réseau bleu participe à renforcer la résilience de la capitale, et même sa durabilité. Pour certains, la résilience est un prérequis pour assurer sa durabilité<sup>25</sup>, ou à tout le moins afin d'éviter son effondrement.<sup>26</sup> Ainsi le maillage bleu peut être une solution localisée mais dépassant, de par sa philosophie et son temps long, le territoire de référence.

En outre, nous pouvons aussi espérer que les réflexions menées dépasseront le cadre technique et ses experts pour encourager auprès de tous les Bruxellois un rapport différent à l'environnement. Penser l'eau au sein de la ville est une nécessité, non seulement

pour permettre de rencontrer durablement les besoins d'une population urbaine croissante, mais aussi pour réinterpréter notre rapport à la nature. Reprendre contact avec cette dernière, en acceptant ses incertitudes, ses cycles sans tenter coûte que coûte de les évacuer par une maîtrise technique toujours en évolution, c'est un pari qui peut avoir du bon. C'est reconnaître à la nature une indépendance, une existence propre qui dépasse encore et toujours le Progrès anthropique. Changer de lunettes pourrait renverser la vapeur : accepter que nous sommes partie prenante de l'environnement au même titre que le reste de la faune et la flore, sans que l'un prime sur l'autre. Alors, peut-être, une fois notre ego mis de côté, on pourra espérer ne plus compter de manière décroissante les ressources, en attendant le déluge.

## Pour aller plus loin...

- BINON M., « Plan de gestion de l'eau de la Région de Bruxelles- Capitale 2016-2021 », *Bruxelles Environnement – IBGE*, octobre 2015, [en ligne :] [http://document.environnement.brussels/opac\\_css/elecfile/Plan\\_Gestion\\_Eaux\\_nontechn\\_FR](http://document.environnement.brussels/opac_css/elecfile/Plan_Gestion_Eaux_nontechn_FR).
- DE VILLERS J., *Fiche 12. Le programme de maillage bleu*, Bruxelles : Institut Bruxellois pour la Gestion de l'Environnement / Observatoire des Données de l'Environnement, juillet 2005, [http://documentation.bruxellesenvironnement.be/documents/Eau\\_12.PDF](http://documentation.bruxellesenvironnement.be/documents/Eau_12.PDF).
- « Focus : épuration des eaux usées », *Bruxelles Environnement*, 6 octobre 2016, [en ligne :] <http://www.environnement.brussels/etat-de-lenvironnement/archives/rapport-2007-2010/eau-et-environnement-aquatique/focus-epuration-des>.
- « Le maillage bleu », *prdd.brussels*, s. d., [en ligne :] <http://www.prdd.brussels/le-maillage-bleu>.
- *Rapport sur les incidences environnementales du projet de Plan régional de lutte contre les inondations - Plan Pluies (2008-2011)*, Bruxelles : Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, 24 janvier 2008.
- TOUBIN M., LHOMME S., DIAB Y., SERRE D., LAGANIER R., « La Résilience urbaine : un nouveau concept opérationnel vecteur de durabilité urbaine ? », *Développement durable et territoires*, III, 1, mai 2012, [en ligne :] <http://developpementdurable.revues.org/9208>.

<sup>25</sup> C. FOLKE, S. CARPENTER, T. ELMQVIST, L. GUNDERSON, C. S. HOLLING, C. OLKE, S. CARPENTER, T. ELMQVIST, L. GUNDERSON, C.S. HOLLING, B. WALKER, J. BENGTTSSON, F. BERKES, J. COLDING, "Resilience and sustainable development: building adaptive capacity in a world of transformations", World summit on sustainable development, Johannesburg, 26 août - 4 septembre 2002, p. 34.

<sup>26</sup> M. TOUBIN, S. LHOMME, Y. DIAB, D. SERRE, R. LAGANIER, « La Résilience urbaine : un nouveau concept opérationnel vecteur de durabilité urbaine ? », *Développement durable et territoires*, III, 1, mai 2012, [En ligne :] <http://developpementdurable.revues.org/9208>, consulté le 07 février 2017.

The background is a solid teal color with a pattern of overlapping, organic, leaf-like shapes in a slightly darker shade of teal. The shapes are scattered across the page, creating a textured, natural feel.

# L'aménagement du territoire à l'épreuve de la participation

## Introduction

Les experts disputent aux élus la préférence à prendre les décisions. Les citoyens élèvent la voix pour qu'elle porte jusqu'aux cénacles du pouvoir. Le tableau est classique dans nos démocraties représentatives, aujourd'hui coincées entre la technicité des matières et les revendications de la rue. Décidé, le politique se voit contraint et forcé de laisser davantage de place aux citoyens à la table des négociations. En gardant la main sur le frein à main, toutefois. Sous couvert de la complexité des dossiers, soupçonnés de réflexes égoïstes et d'indifférence, les citoyens sont maintenus à la marge.

L'aménagement du territoire constitue un laboratoire intéressant, à la croisée des chemins entre le monopole décisionnel de l'édile des lieux, la complexité des enjeux et

les attentes de ceux qui vivent sur ce territoire, le consomment autant qu'ils le façonnent. La participation publique en aménagement du territoire évolue avec son temps, sans être en avance. En Région bruxelloise, cette idée a été traduite par plusieurs dispositions. Jusqu'à aujourd'hui, la formule la plus aboutie a vu le jour avec l'émergence des Contrats de Quartiers durables. Impliquant directement les habitants dans l'aménagement de leur environnement proche, cet outil ouvre la voie vers une co-construction du territoire. Certains habitants restent pourtant sur leur faim. Si ces formules de participation ont le mérite d'exister, les habitants sont-ils réellement en mesure de se débarrasser de leurs costumes de figurants ?

### I. La participation dans l'aménagement du territoire, une idée récente

Jusqu'au début de xx<sup>e</sup> siècle, le devenir de la ville était l'affaire des pouvoirs en place et des milieux d'affaires. De l'autre côté de l'Atlantique, pour réduire l'accointance entre les autorités municipales et les intérêts privés, se dessine le *city planning*. On souhaite que l'urbanisme s'éloigne du politique. Ce dernier ne doit pas intervenir dans le premier au nom d'une vision technocratique, neutre de la ville. Calquée sur les Lumières, la logique veut que la ville soit un exemple de rationalité. La science vient au secours de la gestion urbaine et du capitalisme émergent de l'époque.<sup>1</sup> Les citoyens, les masses, ne sont pas les bienvenus dans cette planification, man-

quant de compétences et en proie aux sentiments éloignés de la Raison.

Le projet Manhattan, un nom à la hauteur des ambitions des autorités bruxelloises de l'époque, fait écho à cette vision technocratique de la ville moderne. Durant les années 1960, les planificateurs belges rêvent d'amener l'autoroute jusqu'au centre-ville de la capitale, de faire de ce dernier un lieu dédié aux affaires, petite copie du célèbre quartier new-yorkais. Au passage, on réaffecte 53 hectares de tissus anciens : quelques 10 000 expulsions suivent les démolitions. À la gare du Nord, le logement doit laisser place aux bureaux.

<sup>1</sup> M.-H. BACQUÉ, M. GAUTHIER, « Participation, urbanisme et études urbaines. Quatre décennies de débats et d'expériences depuis *A ladder of citizen participation* de S. R. Arnstein », *Participations*, n°1, 2011, [en ligne :] <https://www.cairn.info/revue-participations-2011-1-page-36.htm>, consulté le 16 février 2018.

### Le Plan Manhattan sur le tissu urbain



Source : <http://www.mybrugis.irisnet.be/MyBruGIS/brugis/>

### Le Quartier Nord avant et après le Plan Manhattan – vue du ciel 1953 - 2015



Source : <http://bruciel.brussels/>

Cette vision autoritaire essuie de nombreux plâtres, les oppositions se multiplient. Les commerçants, habitants, propriétaires de la zone convoitée s'organisent pour tenter de sauver ce qui peut l'être.<sup>2</sup> Si les succès sont faibles, ces mouvements de protestation donnent naissance à des institutions durables dans la défense des Bruxellois. L'Atelier de Recherche et d'Action urbaines (ARAU)<sup>3</sup>,

ainsi qu'Inter-Environnement Bruxelles (IEB)<sup>4</sup> naissent au tournant 1960-1970. La première milite depuis plus de quarante ans pour rendre publiques les questions urbanistiques et impliquer les citoyens dans celles-ci. La seconde regroupe des comités de quartiers, des associations et des collectifs. Elle défend le droit de chacun à prendre part au dessin de son environnement.

<sup>2</sup> A. MARTENS, N. PURNÔDE, « Projet Manhattan », *blog Quartier Nord*, s. d., [en ligne :] <http://www.quartiernord.be/fr/>, consulté le 16 février 2018.

<sup>3</sup> Pour info : [www.arau.org](http://www.arau.org).

<sup>4</sup> Pour info : [www.ieb.be](http://www.ieb.be).

## II. Quels outils au service de la participation dans la planification du territoire bruxellois ?

Une fois le paradigme moderniste remis en question, la question de la durabilité et, avec elle, celle de la participation, émergent sous les projecteurs internationaux. Aujourd'hui, le processus participatif dans le développement territorial a été institutionnalisé. On le doit notamment à la Convention d'Aarhus, ratifiée en 1998. Elle oblige les 39 États signataires, dont la Belgique, à garantir l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière environnementale. On reconnaît la nécessité d'accorder davantage de place à l'opinion publique, en-dehors des bulletins de vote. Elle s'est traduite en Europe par

la directive 2003/35/CE.

Si l'aménagement du territoire et l'urbanisme sont des compétences régionalisées en Belgique, la participation du public au processus décisionnel s'est traduite de manière similaire dans les trois régions. La participation du public devenue obligatoire a principalement pris la forme d'enquêtes publiques pour certains plans et permis d'urbanisme, transposition directe de la directive européenne. À côté de cette prescription procédurale, d'autres instruments plus actifs ont été lancés. À Bruxelles, les Contrats de Quartiers durables ont soufflé leurs vingt bougies en 2014.

### A. Des enquêtes publiques

La mise à l'enquête publique découle donc d'une obligation internationale. L'objectif est d'aviser les citoyens des changements de leur environnement et de leur offrir la possibilité de faire valoir leur opinion sur ces transformations. En Région bruxelloise, l'avis des citoyens est requis pour tous les plans et règlements<sup>5</sup> ainsi que pour certains permis et études d'incidences environnementales avant leur adoption par l'exécutif. Au cours d'une période s'étalant de 30 à 60 jours selon les projets, les citoyens peuvent envoyer leurs remarques à l'administration en charge du dossier, le pouvoir communal ou régional. L'autorité décide d'en tenir compte ou non. Si elle s'écarte de certains avis pertinents, elle doit motiver sa décision. En effet, chaque observation valable doit pouvoir trouver une réponse dans la décision prise par l'exécutif.<sup>6</sup>

L'enquête publique est donc un instrument de consultation. L'implication des

citoyens dans la décision se résume à commenter les projets sur la table sans être assurés que leur avis soit pris en compte. Lors de la dernière réforme du Cobat en octobre 2017, un nouvel outil de planification a vu le jour : le **Plan d'Aménagement directeur**. C'est l'occasion pour le Gouvernement bruxellois de repenser la participation. En amont du processus d'élaboration du plan, et donc avant l'enquête publique, l'administration régionale – le Bureau bruxellois de la Planification – organise un processus d'information et de participation préalable. Celui-ci vise à éclairer davantage la décision des pouvoirs publics, prenant la température dès la décision du Gouvernement d'agir sur une zone définie. À nouveau, il s'agit d'un processus de consultation, mais, arrivant plus tôt dans le processus, il pourrait<sup>7</sup> porter sur les bases du plan : son opportunité, son périmètre, le diagnostic de la zone et de ses besoins...

<sup>5</sup> Sont ainsi concernés par l'obligation de mettre en place une enquête publique : le plan régional de développement, le plan régional d'affectation du sol, les plans d'aménagement directeur, les plans communaux de développement, les plans particuliers d'affectation du sol, les règlements d'urbanisme régionaux et communaux.

<sup>6</sup> Code bruxellois de l'aménagement du territoire, Banque Carrefour de la législation, 9 avril 2004, [en ligne :] [http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi\\_loi/change\\_lg.pl?language=fr&la=F&cn=2004040935&table\\_name=loi](http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=2004040935&table_name=loi).

<sup>7</sup> L'arrêté gouvernemental devant définir précisément le contenu du processus de participation préalable n'est à ce jour pas encore adopté.

Il existe donc une prise de conscience dans le chef des autorités bruxelloises quant aux besoins de pousser vers davantage de participation. L'information, la transparence et l'écoute sur les projets peuvent, en effet, assurer un soutien qui favorise d'autant la réussite

Ce n'est cependant pas garanti.

## B. Des Contrats de Quartiers durables

À côté des instruments consultatifs, il existe des instruments qui tentent de dépasser la binarité validation/rejet : les Contrats de Quartiers durables (CQd), l'adjectif a été ajouté en 2010. Lancée par la Région en 1994, cette formule voit dans la proximité la solution pour revaloriser les quartiers défavorisés. Il s'agit d'un contrat passé entre la commune et la Région portant sur un périmètre (au sein de ladite commune) arrêté conjointement et financé par les deux niveaux de pouvoir pour une période de quatre ans. Cinq volets d'actions reprennent les problématiques du logement, de l'espace public qualitatif, d'équipements de proximité ainsi que celle de l'insertion et la cohésion sociale, de la participation à la chose publique et de la mise à l'emploi. Selon une logique de projet à mener à bien, les acteurs se mettent d'accord sur les priorités et les programmes à élaborer. Ici a été introduit le concept des **Commissions locales de Développement intégré** (CLDI). Celles-ci reprennent tous les acteurs concernés par le CQd : institutions, experts, associations et habitants du quartier.<sup>8</sup>

Si, globalement, les résultats des CQd sont indéniables (cf. encadré *infra*), le bilan de

des projets. On peut espérer qu'en arrivant plus tôt dans l'élaboration du plan, la consultation diminue d'autant la distance entre la décision du pouvoir régional et l'opinion de la population.

la participation est plus mitigé. Les consultations à travers la convocation de la CLDI sont un minimum acquis. L'objectif est toutefois d'aller un cran plus loin pour faire place à une co-construction du projet, de son idée à son rendu. Les habitants devraient participer – en bonne intelligence avec les élus et les experts – autant à l'élaboration du dossier de base (périmètre et diagnostic) qu'à celle du programme et au suivi des projets. Ceci impliquerait également la sélection du bureau d'étude responsable de la mise en œuvre pratique des projets. Or, la participation citoyenne demeure inégale de commune en commune, et ce tant dans l'élaboration des programmes et projets que dans la sélection du bureau d'étude. Les majorités politiques, les affinités des échevins ou bourgmestres avec la participation publique et le dynamisme au sein de la commune influencent grandement le sort du volet participatif dans les CQd. Afin de réduire l'importance de ces facteurs, la Région a précisé davantage les procédés à mettre en place obligatoirement. Elle définit ainsi la composition des CLDI, le nombre minimum de ses réunions et une fréquence régulière d'assemblées générales des habitants.<sup>9</sup>

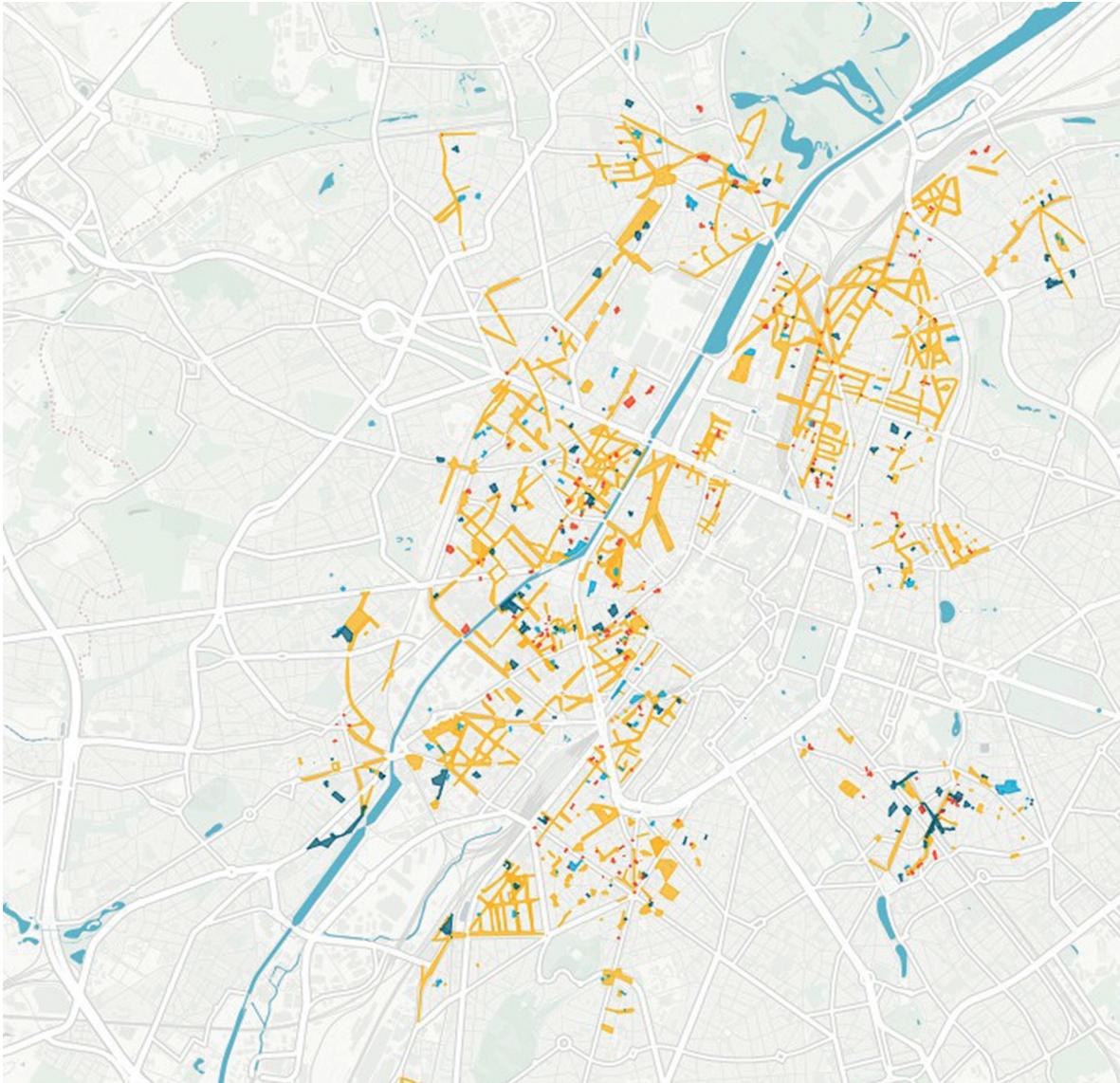
<sup>8</sup> F. NOËL, « La politique de revitalisation des quartiers : à la croisée de l'action urbanistique et sociale », *Bruxelles (dans) 20 ans*, janvier 2009, [en ligne :] [http://metices.ulb.ac.be/IMG/pdf/Politique\\_revitalisation\\_RBC\\_NOEL.pdf](http://metices.ulb.ac.be/IMG/pdf/Politique_revitalisation_RBC_NOEL.pdf), consulté le 16 février 2018.

<sup>9</sup> F. NOËL, « La politique de revitalisation des quartiers... », *op.cit.*

### Vingt ans de Contrats de Quartiers

Entre 1994 et 2014, la Région bruxelloise comptait 76 CQd sur son territoire : 56 achevés (dont encore huit en chantier), 16 en cours et quatre à l'étude. Avec quatre Contrats engagés par an, le montant annuel s'élève à 60 millions euros/an, et donc une moyenne de 15 000 000 euros par Contrat. La facture est partagée entre la Région, les communes et Beliris. En moyenne, la première contribue à 75 % (elle peut aller jusqu'à 95 % maximum), les secondes à hauteur de 5 % et Beliris à 20 % donc. La contribution de la Région tend à augmenter pour compenser les budgets communaux qui fondent ces dernières années.

Grâce aux CQd achevés, la capitale compte 1 500 logements supplémentaires (30 par CQd en moyenne), 100 nouvelles infrastructures de proximité et de nombreuses rues, places, abords d'école et intérieurs d'îlots rénovés.<sup>10</sup>



### Impacts des Contrats de Quartiers

<sup>10</sup> *Politique de rénovation urbaine à Bruxelles. Les contrats de quartiers durables*, Forum immobilier Charleroi Sud Hainaut, Bruxelles : Bruxelles Développement Urbain, 17 octobre 2014, [en ligne :] <http://www.forum-immobilier.be/sites/default/files/pdf/attractiviteresidentielledescentres-villes-monsieurphilippepiereuse.pdf>, consulté le 16 février 2018.

Source : <http://quartiers.brussels/1/>

### III. Les limites des contrats de quartiers durables et de la démocratie participative

Malgré les efforts pour améliorer l'efficacité de la participation, cette dernière trébuche encore à de nombreux endroits, et les désillusions ont été à la hauteur des espérances citoyennes : difficultés d'accès à l'information et au suivi du programme (ventilation des dépenses...), peu de prise en compte des préoccupations des citoyens. On est alors tenté de conclure que, trop souvent, les habitants ne sont présents que pour valider ce qui a déjà été discuté. Autrement dit, la participation s'attache davantage à obtenir l'adhésion des habitants au projet qu'à une véritable coproduction. Les Contrats de Quartiers durables n'ont donc pas encore saisi tout l'espace disponible pour mettre en place une véritable démarche participative et inclusive des habitants.<sup>11</sup>

Sans doute le doit-on à un modèle moderniste encore tenace. Les bureaux d'études s'ouvrent petit à petit à la participation, l'incluant résolument dans leur métier pour certains, mais c'est encore loin d'être gagné. Ce sont, en effet, de nouvelles compétences à acquérir. On ne s'improvise pas formateur de publics peu familiers avec l'urbanisme ni meneur de débats. En outre, collaborer demande de délaissier une partie de ses prérogatives, de s'ouvrir à la critique de « novices ». La tentation est alors grande de faire des modifications à la marge dans l'espoir de calmer les ardeurs citoyennes.

Les pouvoirs publics sont encore bien plus frileux. La participation implique en premier lieu de la transparence. Or, peu sont habitués enclins à décider sous les projecteurs, en toute clarté. Paradoxalement, la représentation du système électoral empêche une véritable concertation entre représentants et représentés. Les premiers sont souvent pous-

sés à établir une communication éloignée de la réalité afin d'être élus. Les seconds signent, eux, de préférence pour un programme qui les fait rêver, délaissant les discours plus réalistes/pragmatiques. Les élus ne sont dès lors pas en mesure de tenir ce qui a été promis, et il convient, dès lors, de masquer par de belles paroles apaisantes une réalité moins glorieuse. La participation du public (et la transparence qu'elle induit) devient presque une menace et on y vient seulement contraints et forcés.

Si les citoyens doivent alors être prêts à entendre l'état des choses tel qu'il est et non ce qu'ils en rêvent, ils devront aussi être en mesure de s'imposer face à un pouvoir public peu désireux de leur laisser une véritable place à la table de travail. À l'image de tout partage de pouvoir, cette évolution est conflictuelle. L'exemple de l'aménagement de la place Flagey (voir *infra*) est, à ce titre, instructif.

La démocratie est conflictuelle : des intérêts différents, parfois diamétralement opposés, se rencontrent. Il en va de même pour la gestion de territoires. Là intervient alors tout l'intérêt du pouvoir public et des professionnels de la thématique. Il est nécessaire de pouvoir arbitrer et trancher des avis qui demeurent divergents.

Pour autant qu'ils soient bien encadrés, les apports des différents acteurs peuvent donc mener à une collaboration bénéfique pour chacun. Le partage et la reconnaissance des savoirs et compétences de chacun des publics (élus, experts et habitants) gagneraient à être améliorés. C'est un point fondamental puisqu'il détermine le basculement d'un système décisionnel par représentation à un modèle de coproduction. Il semblerait que la participation demeure confisquée par une logique de représentativité. Cela s'inscrit jusque

<sup>11</sup> « À qui profitent les contrats de quartiers à Bruxelles ? », *La cité des ânes par et pour 1030 (blog)*, 9 juin 2015, [en ligne :] [http://www.ezelstad.be/2015/06/09/contrats\\_de\\_quartiers/](http://www.ezelstad.be/2015/06/09/contrats_de_quartiers/), consulté le 9 février 2018.

dans les rôles empruntés par les habitants.<sup>12</sup> Ne doivent-ils représenter qu'eux-mêmes ou, au contraire, tenter de coller à l'idée qu'on se fait du citoyen ordinaire (pour peu qu'il en existe réellement) ? Toutes les voix sont-elles admises et pareillement écoutées ?

Sans doute faut-il commencer par éviter d'idéaliser la participation. Cette dernière n'est pas le rassemblement de citoyens fondamentalement animés de bons sentiments, remplis de naïveté et de pureté de novices dont la parole exprimerait nécessairement le « bien commun ». Les habitants ne sont pas exempts de réflexes de type NIMBY. Il faut donc accepter l'idée que pour faire émerger le meilleur, un certain cadre est nécessaire. Mener à bien un processus de participation demande des compétences particulières et un investissement d'ampleur de la part des participants, ainsi que des organisateurs. La participation ne s'improvise pas.<sup>13</sup>

Par ailleurs, certains doutes peuvent perdurer sur le bien-fondé de ce processus décisionnel. La démocratie directe n'est-elle pas naturellement limitée dans ses possibles ? Habermas, à la suite de Rawls, met l'accent sur le processus discursif qui doit amener chaque décision à être débattue par des individus libres et égaux. À l'issue des discussions et débats, l'assemblée se rallierait finalement à l'argumentation qui a su faire valoir son bien-fondé. Argumenter et convaincre sont donc deux compétences fondamentales.<sup>14</sup>

Ceci n'est pas sans poser problème dans la pratique, notamment au sein des CLDI. Habermas mentionne l'égalité et la liberté des individus qui s'engagent dans les délibérations. Or, l'un comme l'autre de ces prérequis sont des idéaux dont on peut craindre

qu'ils ne demeurent que des phares à l'horizon. Le débat sur la liberté est bien trop vaste et moins présent dans la thématique qui nous occupe. L'égalité, par contre, est une question essentielle dans ce domaine. On ne peut nier l'inégalité dans la maîtrise des outils de communication. Autant la prise de parole en public que son expression constituent des freins importants pour toute une série de personnes. Les publics fragilisés, immigrés et/ou isolés peuvent ne pas maîtriser les codes, ne pas se sentir légitimes dans la prise de parole qu'on leur refuse trop souvent ailleurs.

En outre, certains ont posé la question de la pertinence des débats. Est-il correct de demander aux populations fragilisées ce qu'elles identifient comme besoins fondamentaux au sein de leur quartier alors que l'amélioration durable de leurs conditions nécessite de jouer sur des leviers dépassant largement ce cadre ?

La transformation du territoire, aussi juste et égalitaire que possible, ne peut régler à elle seule les rouages d'un système qui entraîne l'émergence de ces inégalités. Cette limitation intrinsèque peut engendrer frustrations et défaitisme. Pour autant, l'inverse ne peut perdurer. Nier aux populations leur inclusion dans les débats ne peut être vu que comme du snobisme technocratique. La participation est donc, de toute manière, incontournable. La reconnaissance immédiate et transparente de ses limites est, néanmoins, indispensable pour éviter toute désillusion. On pourrait espérer que la délibération dans la revitalisation urbaine serve même de tremplin, telle une prise de confiance dans un droit à l'existence de ces populations fragilisées.

### Un avant et un après Flagey ?

*Lors de la construction du bassin d'orage sous la place, les plans d'aménagement de la dalle laissent à désirer. Ils manquent d'ambition paysagère, délaissent la question de la qualité de l'espace public... Les riverains s'organisent pour faire entendre leur déception face au pouvoir régional en charge du dossier. À travers la « Plateforme Flagey », autant les riverains, que des*

<sup>12</sup> M. BERGER, *Bruxelles à l'épreuve de la participation, Les contrats de quartiers en exercice*, Bruxelles : Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale, Administration de l'Aménagement du Territoire et du Logement, Direction Rénovation urbaine, 2008, [en ligne :] [http://www.ezelstad.be/wp-content/uploads/2015/06/RBC\\_CQ\\_FR\\_06.pdf](http://www.ezelstad.be/wp-content/uploads/2015/06/RBC_CQ_FR_06.pdf), consulté le 16 février 2018.

<sup>13</sup> M. BERGER, *Bruxelles à l'épreuve de la participation...*, op. cit.

<sup>14</sup> D. RODET, « Loïc Blondiaux, *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative* », *Lectures*, 30 mai 2008, [en ligne :] <http://journals.openedition.org/lectures/609>, consulté le 19 février 2018.



associations, des centres de recherches urbaines et des comités d'architectes se saisissent de la thématique. Des appels à projet, des dessins, des moments de concertations se multiplient pour occuper autant l'espace public matériel, la place, que celui des débats. On revendique une autre manière d'aménager le territoire, d'ouvrir sa planification à tous les acteurs concernés dans un processus transparent et collaboratif. Une délégation de la Plateforme prend finalement place dans le comité d'accompagnement qui suit le dossier.

À la suite des élections régionales de 2004, la Région organise un concours d'architecture pour dessiner la place. Parallèlement, un point d'information permanent est installé pour récolter les avis, informer au sujet du programme, impliquer les riverains et prévoir l'occupation de la place une fois finie.

L'expérience Flagey a marqué l'histoire de la planification bruxelloise. L'ampleur du mouvement citoyen, les multiples collaborations entre professionnels et novices, entre riverains et commerçants, tout en devant tenir compte des contraintes techniques et institutionnelles, a été un exercice instructif de longue haleine. Si tout n'a pas été rose, l'aménagement de la place Flagey est perçu comme une réussite en matière de participation citoyenne car ces derniers sont parvenus à s'imposer à la table des négociations.<sup>15</sup>

## IV. Vers davantage de participation par essais-erreurs

La bonne nouvelle, c'est qu'à Bruxelles, on tâtonne dans la bonne direction. Ainsi certains CQd ont fait preuve d'innovation. Dépassant les minima légaux, des bureaux d'études ont organisé des ateliers participatifs sur le long terme<sup>16</sup>, des promenades/charrettes urbanistiques<sup>17</sup>, des appels à projet parmi les habitants... D'autres préconisent encore de limiter la participation aux volets 4 et 5 des CQd. Ainsi, seuls les volets concernant la cohésion sociale et les espaces publics seraient alors co-produits.<sup>18</sup> Limiter pour mieux concentrer les énergies ?

En outre, il peut s'avérer utile d'utiliser les participants qui n'ont pas d'expertise dans le domaine de la revitalisation urbaine et de la participation. Dès le lancement d'un CQd, il serait opportun de prévoir un temps préliminaire avec ceux souhaitant s'engager dans le Contrat. Informations et discussions publiques seraient utiles pour établir les bases et proposer, dès le début, une écoute et une attention réelle aux remarques, questions et préoccupations. L'implication des habitants prend alors forme avant même que le bureau d'étude soit sélectionné ou le projet déjà sur

les rails.<sup>19</sup>

L'implication des habitants dans le dessin et le développement de leur territoire est bénéfique à plusieurs titres. Les projets font sens dans le chef des citoyens, ils les comprennent et les adoptent plus facilement. C'est fondamental pour que la mayonnaise prenne et que les aménagements deviennent une réussite puisque utilisés comme convenus. Ces processus participatifs peuvent également favoriser la cohésion sociale et l'appartenance identitaire dans ces quartiers. Enfin, on peut espérer que la participation des citoyens dans le processus décisionnel augmente la responsabilisation de ceux-ci et leur compréhension des enjeux. La coopération avec le pouvoir politique peut s'en trouver améliorée. Les électeurs prennent la mesure de toutes les dimensions que représente la fonction publique. L'élu, se sentant davantage compris, peut se mettre à jouer franc-jeu. La responsabilisation se partage de part et d'autre entre représentants et représentés.

L'aménagement du territoire et les questions urbanistiques constituent un laboratoire intéressant pour tester différentes

<sup>15</sup> I. PAEMEN, « Le réaménagement de la place Flagey : coup d'essai pour une nouvelle approche », pour Bruxelles Mobilité, [en ligne :] <http://www.abr-bwv.be/sites/default/files/VIII.2.pdf>, consulté le 20 février 2018.

<sup>16</sup> Le bureau XGDA dans la définition du parc, porte de Ninove, a rassemblé les habitants pour dessiner avec eux leur parc. Ce projet est finalement celui adopté. <https://www.facebook.com/parcNinove/>.

<sup>17</sup> Agora et la Commune de Wavre pour déterminer leur plan Wavre 2030.

<sup>18</sup> M. BERGER, *op. cit.*

<sup>19</sup> *Ibid.*

formes de participation. Des balades, des jeux de mise en situation... font déjà leur apparition dans les bureaux urbanistiques. Ailleurs, les nouvelles technologies sont utilisées afin de faciliter la compréhension des enjeux par tout un chacun. La 3D, les mondes virtuels... offrent de nouveaux outils de représentation. C'est plus intuitif. On peut y joindre des modules plus créatifs : on propose par exemple de créer sa maison. On peut tester différents scénarios. Le dynamisme de la méthode de participation permet une meilleure appropriation. Ainsi, les nouvelles technologies constituent des facilitateurs de la planification et de la communication sur celle-ci.<sup>20</sup>

Pendant, elles n'objectivent pas les

questions urbaines pour autant. Comme dans tous projets, un biais demeure. Ces nouvelles formules amènent de nouvelles interrogations. Certains publics sont peu familiers avec ces outils. Ces derniers peuvent également être associés à une idée de réussite, aux classes aisées, ce qui peut susciter un certain inconfort, voire du rejet. À l'inverse, la précision de la représentation graphique peut entraîner une désillusion dans le chef des habitants qui prendraient pour argent comptant ces images de projet. Il faut donc rester prudent à l'égard de ces avancées technologiques. Elles ne constituent pas la panacée et se doivent d'être « apprivoisées » pour en tirer un réel bénéfice.

## Pour conclure

On peut regretter, à raison, que la participation publique demeure encore si timide dans notre région. Davantage un appareil qu'une véritable plus-value. Difficile de faire lâcher la bride aux élus qui se sentent menacés dans leurs pratiques. Les contraintes restent légères pour imposer les minimas de participation. Sans trop se mouiller, le législateur bruxellois semble toutefois aller dans la bonne direction. Les modalités de participation dans les CQd demeurent ouvertes. Un minimum est garanti, mais non limitant. Il existe donc des marges exploratoires. De même, le prochain arrêté sur l'information et la participation préalables pour les plans d'aménagement directeur définit un minima sans maximum. Peut-on regretter qu'il ne soit pas allé plus loin pour élever encore d'un cran les minimums de participation requis ? Sans doute. Sera-ce suffisant pour inciter à organiser davantage de coproduction planificatrice ? Il y aura certainement des processus de participation plus aboutis que d'autres, qui iront résolument plus loin que ce que prescrit le Cobat. Mais n'oublions pas que la législation accompagne les changements de société

davantage qu'elle ne les provoque.

Comme pour toute science humaine, la meilleure formule pour aménager le territoire n'est pas donnée une fois pour toute. De nouvelles thèses viennent en contredire de plus anciennes, des découvertes infirment des pratiques pourtant solidement ancrées... Il faut pouvoir se permettre d'essayer, de se tromper, de chercher des alternatives.

Le chemin vers une démocratie parfaite peut apparaître à certains égards sisyphéen. L'égalité dans la prise de décision doit néanmoins demeurer un phare vers lequel se diriger. Pas parce qu'on en sortira nécessairement une solution idéale, mais parce que c'est la voie la plus juste. En tout cas, si on s'accorde sur le fait que la durabilité constitue un modèle souhaitable. Réduire au maximum les écarts entre citoyens doit donc rester un modèle vers lequel tendre. L'aménagement du territoire offre des pistes pour essayer de nouveaux procédés démocratiques. Par « essai-erreur », on peut espérer s'approcher d'un territoire choisi par tous dans lequel chacun se reconnaît. Et qui dit territoire dit société...

<sup>20</sup> A. FORNASARI, *Vers un urbanisme participatif augmenté ? Apports et limites des dispositifs socio-techniques intégrant des supports numériques de représentation 3D dans le processus de participation citoyenne en urbanisme* - Mémoire, Université de Marne-la-Vallée, octobre 2011, [en ligne :] [http://www.labtec-cs.net/docs/Alexina\\_Formasari\\_memoireV7.pdf](http://www.labtec-cs.net/docs/Alexina_Formasari_memoireV7.pdf), consulté le 19 février 2018.

\* \*

## Pour aller plus loin...

- BACQUÉ M.-H., GAUTHIER M., « Participation, urbanisme et études urbaines. Quatre décennies de débats et d'expériences depuis *A ladder of citizen participation* de S. R. Arnstein », *Participations*, n°1, 2011, [en ligne :] <https://www.cairn.info/revue-participations-2011-1-page-36.htm>.
- BERGER M., *Bruxelles à l'épreuve de la participation, Les contrats de quartiers en exercice*, Bruxelles : Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale, Administration de l'Aménagement du Territoire et du Logement, Direction Rénovation urbaine, 2008, [en ligne :] [http://www.ezelstad.be/wp-content/uploads/2015/06/RBC\\_CQ\\_FR\\_06.pdf](http://www.ezelstad.be/wp-content/uploads/2015/06/RBC_CQ_FR_06.pdf).
- FORNASARI A., *Vers un urbanisme participatif augmenté ? Apports et limites des dispositifs socio-techniques intégrant des supports numériques de représentation 3D dans le processus de participation citoyenne en urbanisme - Mémoire*, Université de Marne-la-Vallée, octobre 2011, [en ligne :] [http://www.labtec-cs.net/docs/Alexina\\_Formasari\\_memoireV7.pdf](http://www.labtec-cs.net/docs/Alexina_Formasari_memoireV7.pdf).
- MARTENS A., PURNÔDE N., « Projet Manhattan », *blog Quartier Nord*, s. d., [en ligne], <http://www.quartiernord.be/fr/>.
- NOËL F., « La politique de revitalisation des quartiers : à la croisée de l'action urbanistique et sociale », *Bruxelles (dans) 20 ans*, janvier 2009, [en ligne :] [http://metices.ulb.ac.be/IMG/pdf/Politique\\_revitalisation\\_RBC\\_NOEL.pdf](http://metices.ulb.ac.be/IMG/pdf/Politique_revitalisation_RBC_NOEL.pdf).
- RODET D., « Loïc Blondiaux, Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative », *Lectures*, 30 mai 2008, [en ligne :] <http://journals.openedition.org/lectures/609>.
- « À qui profitent les contrats de quartiers à Bruxelles ? », *La cité des ânes par et pour 1030 (blog)*, 9 juin 2015, [en ligne :] [http://www.ezelstad.be/2015/06/09/contrats\\_de\\_quartiers/](http://www.ezelstad.be/2015/06/09/contrats_de_quartiers/).
- *Politique de rénovation urbaine à Bruxelles. Les contrats de quartiers durables*, Forum immobilier Charleroi Sud Hainaut, Bruxelles : Bruxelles Développement Urbain, 17 octobre 2014, [en ligne :] <http://www.forum-immobilier.be/sites/default/files/pdf/attractiviteresidentielledescentres-villes-monsieurphilippepiereuse.pdf>.

Les 19 communes bruxelloises  
Autant d'entailles dans l'unité régionale



## Introduction

Il y a plus de quarante ans, la Belgique réduisait singulièrement le nombre de ses communes, celles-ci passant de 2359 à 596 pour finalement atteindre le nombre actuel de 589 à la suite de la fusion des communes d'Anvers. Et il semblerait qu'au nord du pays on ne souhaite pas en rester là. La ministre flamande de l'Intérieur, Liesbeth Homans, ainsi que le bourgmestre d'Anvers, Bart De Wever, tous deux N-VA, poussent dans le sens d'une nouvelle opération de fusion des communes flamandes. La première en encourageant les petites localités à se regrouper, le second en invitant la périphérie anversoise à se joindre à la plus grande ville de Flandre. Au sud du pays comme à Bruxelles, aucun mouvement similaire ne pointe à l'horizon. Pourtant, l'existence des 19 communes bruxelloises ne fait plus l'unanimité depuis longtemps, si elle l'a

un jour fait...

Le champ des critiques portant sur les absurdités que connaît la Région de Bruxelles-Capitale est vaste : des règles de stationnement qui varient à seulement quelques dizaines de mètres de distance, un découpage territorial obscur, un nombre faramineux de ministres/échevins... Nous ne reviendrons pas sur ce qui a déjà été illustré abondamment ailleurs. Nous souhaitons, ici, mettre en lumière les logiques concurrentes entre la Région et les communes. Ces deux niveaux de pouvoir, distincts mais superposés, doivent, simultanément, coordonner leur action et se démarquer l'un de l'autre. Se différencier pour justifier le bien-fondé de leur existence. Si l'exercice est périlleux, n'est-il pas également superflu ? La Région pourrait-elle se passer de ses communes ? Tout porte à croire que oui.

### I. Des communes bruxelloises épargnées

Héritage de la Révolution française, les communes occupent une place de premier plan dans la gestion du territoire et dans la démocratie locale. L'intérêt communal est consacré par la Constitution et est mis en œuvre par les niveaux de pouvoirs supérieurs en leur attribuant des compétences propres.<sup>1</sup> De la sécurité à l'aménagement du territoire, en passant par la récolte de déchets, les matières communales sont prises en charge par les Conseils et Collèges communaux responsables devant leurs électeurs.

Lors des grandes opérations de remaniement de l'échelon communal survenues en Flandre et en Wallonie entre 1975 et 1983, le sort de Bruxelles fut laissé en suspens. Ce *statu quo* est alors davantage le fruit de la complexité du dossier que d'une situation idéale. Personne ne semblait disposé à ouvrir ce dossier épineux qui chamboulerait les rapports de force. Un regroupement autour de

neuf ou dix communes était, à l'époque, sur la table. Mais les frontières communales, aussi originales soient-elles, demeurèrent intactes. Faute de courage politique ?

Ni le découpage territorial bancal ni le partage des compétences entre la Région et ses communes ne constituent une solution optimale. Il résulte à la fois d'un compromis à la belge entre les deux grands groupes linguistiques et d'un équilibre précaire entre une Région à peine trentenaire et des pouvoirs locaux bien installés. Comme l'a résumé Pascal Delwit, « le statut actuel de Bruxelles n'est pas le résultat d'un choix délibéré. Il ressemble en cela à celui de la Belgique en général : personne ne l'a voulu tel qu'il est, personne ne trouve qu'il représente une solution souhaitable. »<sup>2</sup> On chemine donc vers ce qui pourrait constituer, à l'avenir, une organisation désirable.

<sup>1</sup> N. LAGASSE, « Organisation des compétences entre Région et communes à Bruxelles : dépasser l'antagonisme des approches 'Tina' et 'Nimby' », *Brussels Studies*, n°61, 24 septembre 2012, [en ligne :] <http://brussels.revues.org/1102>, consulté le 10 avril 2017.

<sup>2</sup> P. DELWIT, « Les institutions bruxelloises », *Brussels Studies*, septembre 2009, [en ligne :] [https://www.researchgate.net/publication/242467004\\_Les\\_institutions\\_bruelloises](https://www.researchgate.net/publication/242467004_Les_institutions_bruelloises), 12 avril 2017.

## II. Des disparités intercommunales

Le bon sens en appelle à la rationalisation des acteurs et des moyens. Faut-il, par exemple, faire une distinction entre les voiries communales et régionales ? L'entretien de celles-ci est coûteux en termes de moyens mais également de coordination. À l'inverse,

- La Région détient la dalle et certaines rues ;
- La commune possède les bancs placés sur la place ;
- Les parkings sont eux la propriété de leur exploitant ;
- Les abribus dépendent de la STIB.

La redondance des installations et des acteurs sont autant de freins à l'efficacité dans la gestion régionale. De nombreuses critiques ont déjà été formulées à ce sujet. On ne s'attardera pas ici sur les absurdités dont fait parfois preuve la gestion de Bruxelles.

Nous souhaitons éclairer, ici, une thématique qui nous préoccupe davantage : l'opposition potentielle entre les intérêts communaux et régionaux (comme ce fut le cas pour la prolongation du métro à Uccle). C'est une conséquence inévitable lorsqu'un même territoire est en jeu et que les compétences se chevauchent. Par définition, chaque institution défend le bien-fondé de son existence. Pour le pouvoir communal, cela se traduit en démontrant qu'il a sa place à côté de l'échelon

leur prise en charge par la Région permettrait une meilleure cohérence tant en matière de mobilité, de stationnement que d'entretien... Prenons par exemple, la place Flagey qui est aux mains de différents propriétaires.

régional et donc, en se démarquant de ce dernier. En additionnant ces dix-neuf logiques, la politique régionale s'apparente à un exercice d'équilibriste.

L'exercice est d'autant plus périlleux que Bruxelles n'est pas en position de force pour se développer : elle manque de ressources autant financières que spatiales pour assumer des défis aussi grands que la croissance de sa population, la paupérisation d'une partie de celle-ci, le manque de logements, d'écoles et de petites industries, le rôle de capitale régionale, communautaire, nationale et européenne, ainsi que celui de pôle économique de premier plan. Pour répondre à ces défis, il faut une mise en commun des moyens et non une opposition de ceux-ci.

### Une division des intérêts et des moyens

Bruxelles n'est pas monolithique. Son visage prend autant d'expressions différentes que ses communes. En commençant par des densités inégales : plus petite commune, Saint-Josse est également la plus densément peuplée avec 24 037 habitants/km<sup>2</sup> tandis que Watermael-Boitsfort compte seulement 1 904 habitants/km<sup>2</sup>, plus de douze fois moins donc pour une surface, elle, bien supérieure à celle de la première.<sup>3</sup>

Il existe un clivage nord-est/sud-ouest au sein des communes bruxelloises. Une frontière à la fois géographique et sociologique qui se vérifie tant en matière de densité et de croissance de la population que de répartition des richesses. En 2014, le revenu moyen annuel par habitant s'élevait à 8 824 euros à Saint-Josse tandis que Watermael-Boitsfort enregistrait plus du double, 19 681 euros.<sup>4</sup> Au sud et au sud-est de la Région, les professions libérales

<sup>3</sup> « Le marché du travail bruxellois : Données statistiques – Caractéristiques des communes de la Région bruxelloise », *Observatoire bruxellois de l'Emploi*, février 2017, [en ligne :] <http://www.actiris.be/Portals/36/Documents/FR/Caract%C3%A9ristiques%20des%20communes%20de%20la%20R%C3%A9gion%20bruxelloise.pdf>, consulté le 12 avril 2017.

<sup>4</sup> « Indicateurs de pauvreté », *observatbru.be* (Observatoire de la Santé et du Social Bruxelles-Capitale), s. d., [en ligne :] <http://www.observatbru.be/documents/indicateurs/pauvrete.xml?lang=fr>.

sont majoritairement représentées. La population y est aussi plus âgée, puisque les 40 ans et plus sont majoritaires. La jeunesse est surreprésentée à Saint-Josse et à Schaerbeek, et plus globalement dans le centre et au nord. C'est également là qu'on trouve un taux d'emploi plus faible et notamment chez les moins de 25 ans. Si Schaerbeek connaît un taux de chômage de 20,7% en 2016, la commune enregistre également un nombre élevé d'indépendants. L'hétérogénéité s'inscrit donc aussi à l'intérieur des communes.<sup>5</sup>

Ces disparités entraînent des dynamiques et des besoins différents. Une population vieillissante à Woluwe-Saint-Lambert se préoccupera moins d'ouvrir des places dans les crèches qu'une population jeune et en croissance comme celle du centre-ville. À besoins différents, réponses adaptées. La proximité du pouvoir communal pourrait aider à mieux appréhender les demandes des citoyens. Cette proximité légitimerait alors l'existence des pouvoirs communaux, soucieux et à l'écoute du bien-être des citoyens. Là où le bât blesse cependant, c'est au niveau des ressources pour offrir ces services, lesquelles peuvent varier fortement d'un code postal à l'autre – quand elles ne sont pas inversement proportionnelles aux besoins de la population. Les communes les plus riches sont celles qui peuvent compter sur des revenus élevés de leurs habitants, l'impôt sur les personnes physiques (IPP) étant prélevé selon le domicile. En toute logique, ces personnes

nécessitent moins de soutien des pouvoirs publics.

Ces différences de revenus sont reconues et en partie corrigées par la dotation générale aux communes (DGC). Définie par l'ordonnance du 21 décembre 1998, cette dernière est calculée sur la base de clés de répartition prenant en compte la superficie et le nombre d'habitants, la densité de population, les revenus communaux issus des centimes additionnels accolés au précompte immobilier et ceux provenant de l'IPP mais aussi le nombre d'élèves, d'allocataires sociaux et de chômeurs.<sup>6</sup> Il existe donc une volonté de combattre les inégalités intercommunales. À côté des dotations, il existe également des contrats entre la Région et ses communes afin d'inciter celles-ci à mettre en œuvre la politique régionale (contrats de quartier, contrats de rénovation urbaine, primes à la mobilité...) et de favoriser les convergences. Au total, une bonne partie du budget régional est ainsi dédié au soutien des communes.

La mise en commun des moyens au niveau régional serait l'application du principe de progressivité sur lequel fonctionne notre système de solidarité. La diversité de Bruxelles constituerait alors sa richesse et non un obstacle. On se donnerait ainsi les moyens d'organiser une vraie mixité sur le territoire, de renforcer les logiques de réseau par rapport aux logiques de fiefs.<sup>7</sup> Aujourd'hui, on en est encore loin.

<sup>5</sup> « Le marché du travail bruxellois : Données statistiques – Caractéristiques des communes de la Région bruxelloise », *op. cit.*

<sup>6</sup> *Ordonnance fixant les règles de répartition de la dotation générale aux communes de la Région de Bruxelles-Capitale à partir de l'année 1998*, Bruxelles: Région de Bruxelles-Capitale, [1998-12-21/44], 23 mars 1999, p.09327, [en ligne:] [http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi\\_loi/loi\\_a1.pl?language=fr&la=F&cn=1998122144&table\\_name=loi&&caller=list&fromtab=loi&tri=dd+AS+RANK](http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/loi_a1.pl?language=fr&la=F&cn=1998122144&table_name=loi&&caller=list&fromtab=loi&tri=dd+AS+RANK).

<sup>7</sup> À côté d'une réduction des inégalités budgétaires, les partisans de la fusion de communes avancent l'argument des économies d'échelle. Une centralisation des organismes (réduction du personnel...) et des factures (un prix de gros pour la distribution d'eau...) permettrait de faire des économies d'échelle et donc de diminuer les dépenses. Pourtant, rien n'est moins sûr. Le concept des « économies d'échelle » – valable pour le secteur industriel (l'économie d'échelle prévoit la baisse du coût unitaire d'un produit en augmentant la production) – ne se vérifierait pas aussi systématiquement dans le tertiaire dont font partie les prestations de services publics. Le développement d'une administration centrale – et d'une plus grande distance entre prestataires et bénéficiaires – peut en effet engendrer de nombreux frais « collatéraux ». [J.-L. GENARD, « Réflexions sur la gouvernance de la Région de Bruxelles-Capitale », in P. DEJEMPEPE, C. MOUCHART, C. PIERSOTTE, F. RAYNAUD, D. VAN DE PUTTE (dir.), *Bruxelles [dans] 20 ans*, Bruxelles : Agence de Développement territorial (ADT), « Cahier de l'ADT », n°7, janvier 2009, p. 163-188.] Par conséquent, la fusion déplacerait les frais plutôt que de les faire disparaître.

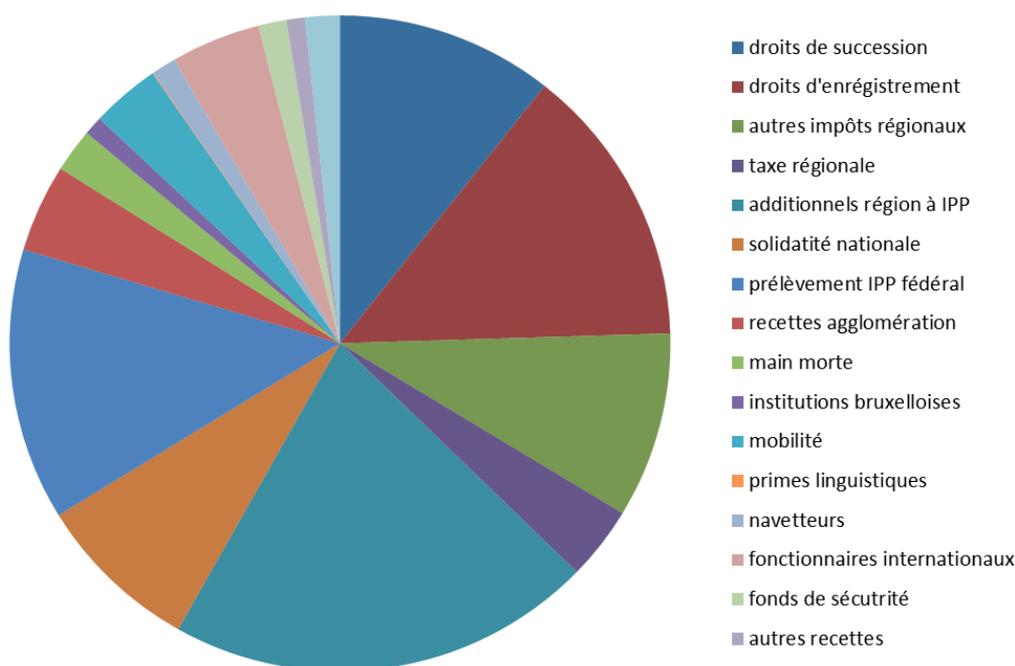


Figure 1 : Répartition des recettes de la Région de Bruxelles-Capitale

### III. Une mixité sociale sélective ?

Au-delà des disparités, des frontières communales originales et des incohérences, un point fondamental qui joue en défaveur du pouvoir communal provient du fait que son intérêt passe, intrinsèquement, avant celui de la Région. Une institution défend sa survie et doit donc démontrer sa plus-value. Cette logique peut amener à prendre le pas sur la coopération. Les communes assurent leur subsistance grâce aux impôts qu'elles perçoivent sur les revenus des habitants et des entreprises. La logique veut ainsi que chaque commune vise l'attraction des ménages et des activités économiques sur son territoire. Dans un jeu à somme nulle, ce que gagne Forest, Ganshoren le perd et inversement. Cette concurrence s'illustre à travers la problématique du logement.

Depuis que Bruxelles a acquis son autonomie en 1989, la priorité donnée aux politiques territoriales est le maintien/re-

tour des classes moyennes sur son territoire, et prioritairement dans le Pentagone<sup>8</sup>. La Région travaille donc à rendre celui-ci agréable pour les jeunes ménages. Avec l'installation de ces derniers, une mixité sociale et culturelle prendrait vie, voyant se côtoyer des populations aux origines et ressources diverses. Cependant, l'attractivité des lieux fait monter les prix de l'immobilier et les anciennes populations se voient contraintes d'élire domicile ailleurs, souvent dans les quartiers encore paupérisés d'Anderlecht et de Molenbeek par exemple.<sup>9</sup> Si on pousse jusqu'au bout la logique de mixité sociale, il semblerait opportun d'éviter que les exclus se retrouvent entre eux et que les brassages se fassent sur tout le territoire bruxellois, y compris dans les communes plus aisées.

Dans la réalité, la mixité s'efface derrière ces phénomènes de gentrification. Les loyers demandés dans le parc privé em-

<sup>8</sup> Le Pentagone désigne le centre de Bruxelles, l'espace compris à l'intérieur de la Petite Ceinture. Les limites du Pentagone suivent le tracé de la seconde enceinte de la ville, créée au XIV<sup>e</sup> siècle.

<sup>9</sup> M. VAN CRIKINGEN, « Les impacts sociaux de la rénovation urbaine à Bruxelles : Analyse des migrations intra-urbaines », *Belgeo, Belgian Journal of Geography*, 2002, p. 355-376.

pêchent, en effet, les migrations intercommunales dans certaines zones. Le clivage est-ouest est bien marqué et si on constate que le Pentagone demeure encore accessible, pour ce qui est de la seconde couronne, les prix augmentent bien davantage à l'est/sud-est qu'à l'ouest (voir carte). Se loger à Ixelles, Uccle, Watermael-Boitsfort ou dans les deux Woluwe n'est aujourd'hui devenu payable que pour un ménage aisé. Tant et si bien qu'en l'absence de tout encadrement des loyers, le parc public reste bien souvent la seule option des personnes à faibles revenus pour se loger en-dehors des zones précarisées. Le risque de ghettoïsation est d'autant plus perceptible que, parallèlement, les zones où les loyers privés sont plus élevés corres-

pondent également, en partie, à celles offrant peu de logements subsidiés (voir Figure 2).

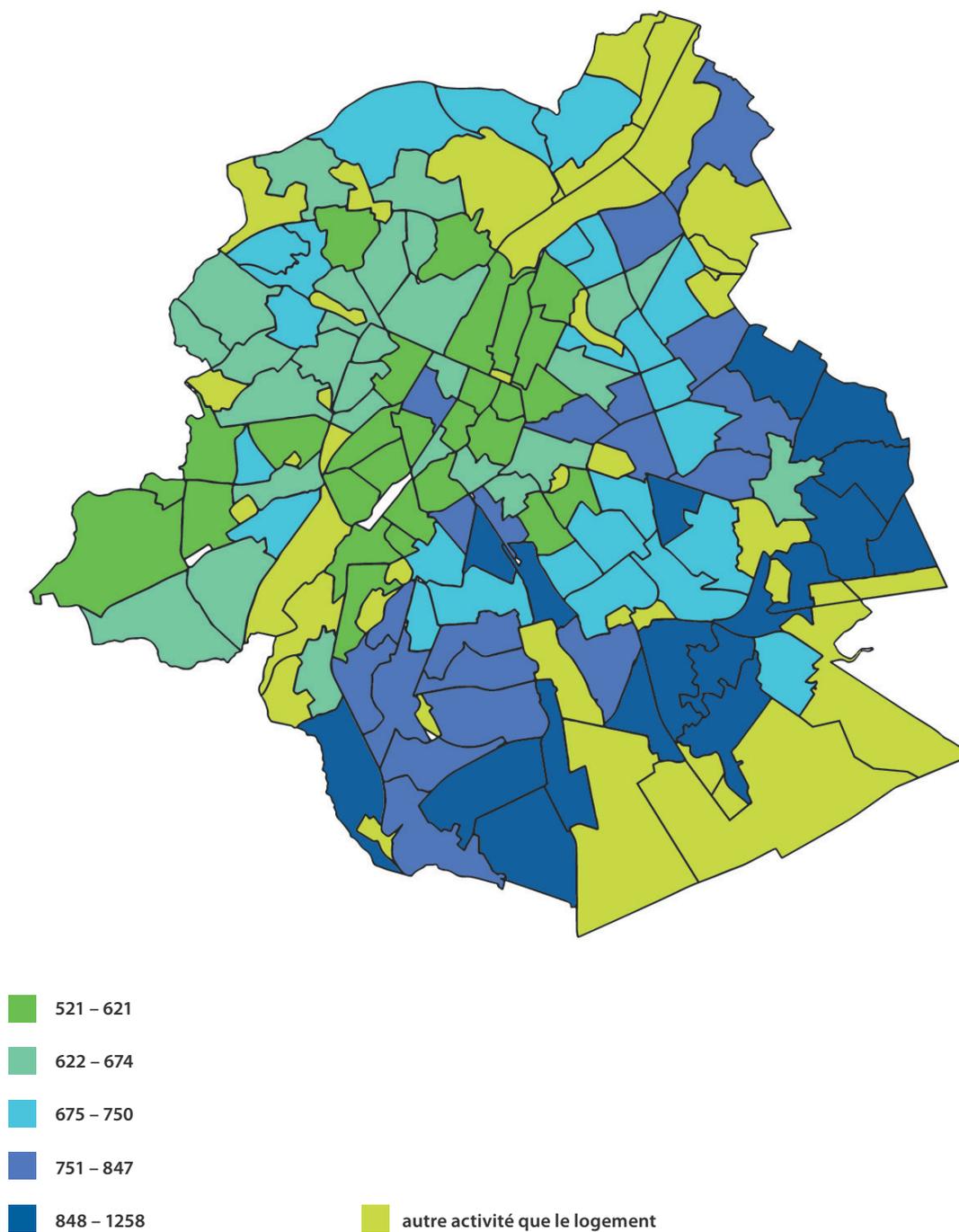
Si la bonne volonté politique, la disponibilité des terrains ainsi que l'accueil des riverains a longtemps fait défaut dans certaines communes (Ganshoren, Woluwe-Saint-Lambert, Evere), force est pourtant de constater que cette logique s'inverse tout doucement.<sup>10</sup> Poussées dans le dos par la Région, certaines communes huppées en font aujourd'hui davantage pour offrir des logements publics, avec une préférence pour les logements moyens<sup>11</sup>, cependant. Uccle a ainsi agrandi son parc de logements publics après 28 ans d'inactivité dans ce domaine grâce au Plan régional du logement.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> « Part des logements sociaux (nombre de logements sociaux pour 100 ménages) », *Monitoring des quartiers*, [en ligne :] <https://monitoringdesquartiers.brussels/indicators/analysis/part-des-logements-sociaux/>, consulté le 10 mai 2017.

<sup>11</sup> Le logement moyen est accessible aux revenus moyens. Il concerne donc la tranche intermédiaire entre le parc privé et le logement public.

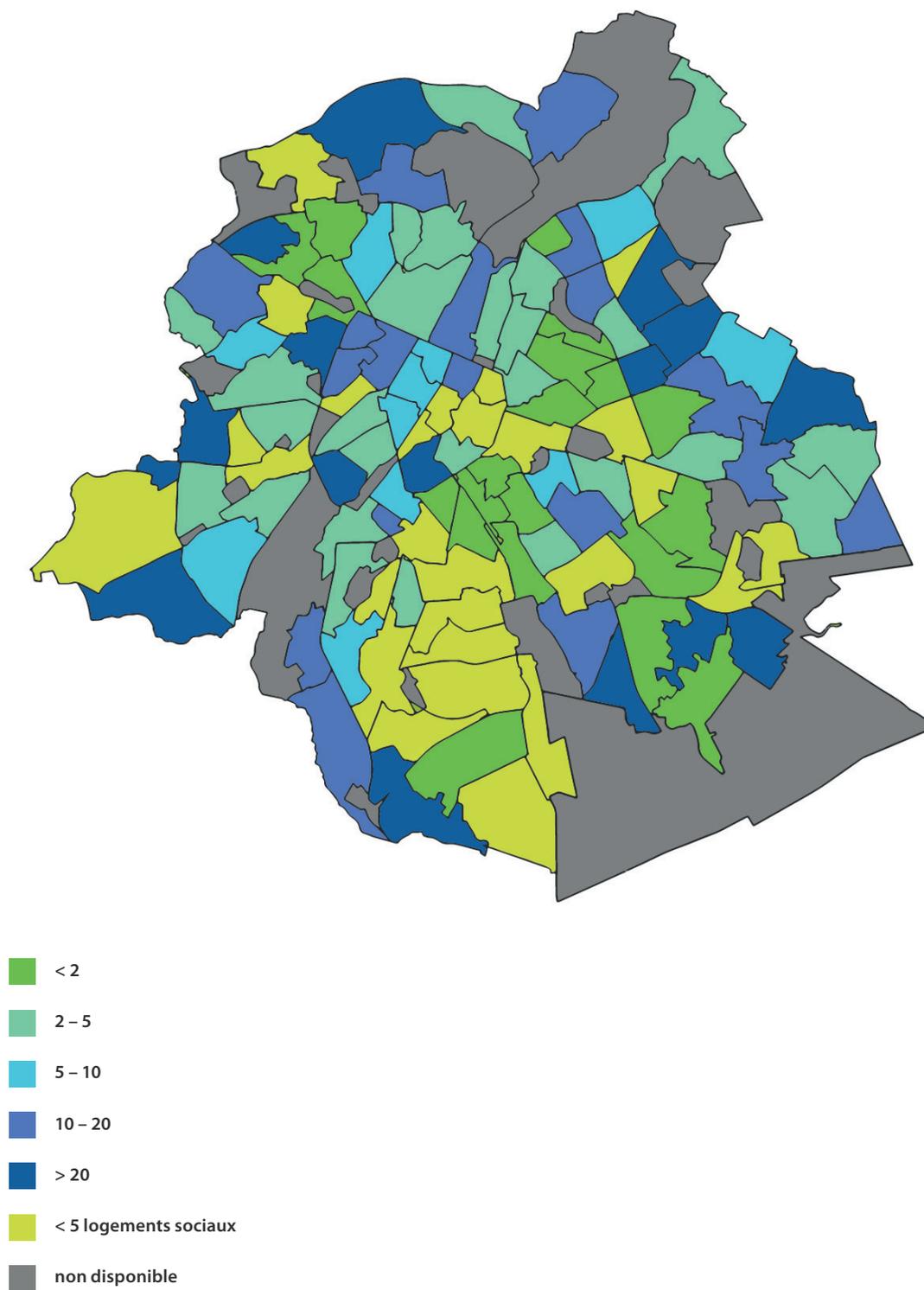
<sup>12</sup> C. DOULKERIDIS, *Après 28 ans, enfin de nouveaux logements sociaux à Uccle! - blog*, 15 juin 2011, [en ligne :] <http://www.doulkeridis.be/blog/2011/06/15/apres-28-ans-enfin-de-nouveaux-logements-sociaux-a-uccle/>, consulté le 27 avril 2017.

**Figure 2 : Loyers dans le parc privé<sup>13</sup>**  
Loyers mensuels moyens (EUR) des logements en région bruxelloise



<sup>13</sup> D'après M.-L. DE KEERSMAECKER, *Observatoire des loyers. Enquête 2015*, Bruxelles : Observatoire régional de l'Habitat, avril 2016, p. 96.

**Figure 3 : Logements sociaux<sup>14</sup>**  
Part des logements sociaux 2015 – (logt/100 ménages)



<sup>14</sup> D'après « Part des logements sociaux 2015 », *Monitoringdesquartiers.brussels*, s. d., [en ligne :] <https://monitoringdesquartiers.brussels/maps/statistiques-logement-bruxelles/parc-du-logement-social-region-bruxelloise/part-des-logements-sociaux/1/2015/>, consulté le 27 juin 2017.

Il est de plus en plus fréquent, en effet, que les autorités régionales se tournent vers la contractualisation afin de faire appliquer la politique régionale par les communes. Dans l'accord de majorité 2014-2019, il est ainsi prévu de revoir les soutiens financiers aux communes via des conventions de législature qui encadrent le budget communal et le conditionnent, au moins partiellement, à l'adhésion

aux objectifs communs de développement. À côté d'une dotation générale des communes revisitée pour prendre davantage en compte les disparités, l'accord institue des « nouvelles solidarités ». Ces subsides programmés en fonction des mêmes clés de répartition que les DGC, sont prévus pour encourager les communes à embrasser les mêmes vues que le pouvoir régional. La Région tend la carotte.

## IV. Des communes indébouillonnables ?

Au vue de la démonstration faite plus haut, il apparaît évident qu'il faut reconsidérer l'existence même des dix-neuf communes bruxelloises. Tout le monde ne l'entend cependant pas de cette oreille. Les *municipalistes* avancent ainsi une série d'arguments pour défendre leur position : la démocratie partici-

pative, la nécessité de conserver des liens de proximité ainsi que le principe de subsidiarité plaideraient en faveur d'un maintien des communes.

S'ils ne sont pas dépourvus de fondements, ces arguments sont-ils pour autant suffisants ?

### A. Des arguments pas tout à fait désintéressés

À côté d'arguments sérieux, d'autres sont bien plus légers. Ainsi, le parti Défi a déclaré que les communes bruxelloises conserveraient toute leur importance dans la lutte contre les partis extrémistes.<sup>15</sup> Raccourci qu'on pourrait traduire par le sentiment de connexion entre les électeurs et leurs représentants. Le réflexe antisystème serait dès lors moins rapide. Réalité ou argument intéressé ?

Le parti Défi, ex-FDF, a toujours enregistré des scores honorables lors des différents scrutins communaux à Bruxelles, lui permettant bon an mal an de revendiquer trois à quatre postes de bourgmestre et de nombreux mandats d'échevins, surtout dans l'est de la capitale (Schaerbeek, Woluwe-Saint-Lambert, Auderghem, Watermael-Boitsfort...). Son assise reste honnête à l'échelon de la Région bruxelloise (douze sièges sur 89) mais est beaucoup moins confortable au niveau fédéral (deux sièges sur les 150 que compte la Chambre des Représentants). La disparition de l'échelon communal est ainsi susceptible de

remettre en cause cette assise, et par là-même l'avenir du parti Défi. Il existe un blocage réel dans le chef de certains bourgmestres qui préfèrent rester maîtres dans leur fief communal que diluer leur influence dans un territoire plus vaste.

Face à ces *municipalistes* se trouvent les *régionalistes* qui appellent de leurs vœux la disparition des communes bruxelloises. En tête, on retrouve notamment la N-VA qui verrait bien Bruxelles *cogérée* par les deux communautés et demeure ainsi cohérente avec son agenda de confédéralisme pour la Belgique. Comme souvent en matière institutionnelle, la question communautaire n'est jamais loin. Il est vrai que la disparition des instances décisionnelles communales favoriserait la représentation flamande dans la capitale. En effet, le nombre d'élus néerlandophones à la Région est garanti à hauteur de 17 députés sur 89 pour une population néerlandophone dépassant à peine les 5 %. Une surreprésentation qui n'existe pas à l'échelon

<sup>15</sup> L. VAN RUYMBEKE, « Les 19 communes de Bruxelles : les boucs émissaires idéals », *Le Vif*, 24 septembre 2010, [en ligne :] <http://www.levif.be/actualite/belgique/les-19-communes-de-bruxelles-boucs-emissaires-ideals/article-normal-148343.html>, consulté le 12 mai 2017.

communal.

On le voit, les arguments avancés par les uns et les autres ne sont donc pas dénués d'intérêts stratégiques. Ainsi les municipalistes avancent souvent la nécessité d'un pou-

voir proche de ses citoyens et le principe de subsidiarité. Ceux-ci ne sont pas sans intérêt, mais suffisent-ils à eux seuls à garantir le *statu quo* ?

## B. La démocratie locale en garantie

Étant le premier niveau de pouvoir, la commune est souvent présentée comme la meilleure formule pour une démocratie locale et participative, lieu d'expression citoyenne par excellence. S'il faut évidemment que les citoyens se sentent représentés et entendus, le cadre communal n'est pas l'unique option pour ce faire. Le quartier peut, par exemple, se montrer utile autant comme élément rassembleur que comme vecteur d'identité. Si le souci d'efficacité semble interdire l'idée de leur confier des missions d'envergure dans la gestion du territoire, les comités de quartier

peuvent jouer un rôle de relais décisif. Un projet urbanistique a ainsi davantage de chances de réussite lorsque la population concernée est consultée. En outre, les élections ne sont pas l'unique instrument pour assurer la participation citoyenne, loin s'en faut. Les initiatives citoyennes sont suffisamment nombreuses pour le démontrer. Un pouvoir communal élu tous les six ans n'est pas la panacée d'une démocratie locale participative. Le manteau de proximité dont se pare la commune pour légitimer son existence a donc ses limites.

## C. Un principe de subsidiarité sacralisé

On invoque également le principe de subsidiarité pour défendre le maintien des communes bruxelloises. Gravé dans le marbre du traité sur l'Union européenne, le principe de subsidiarité prévoit que les compétences doivent être endossées par le niveau de pouvoir le plus proche du citoyen aussi longtemps que l'efficacité et la cohérence le permettent. Ce principe régule le partage des compétences entre l'Union et ses États membres lorsque celles-ci sont partagées. Depuis, le parallèle a été fait avec la division du travail entre la Région bruxelloise et ses communes.

Le principe de subsidiarité prévoit que l'exercice des compétences se fasse au niveau le plus proche du citoyen, mais il ne distingue pas la manière de le faire : déconcentration ou décentralisation. La *déconcentration* doit être comprise comme un partage des tâches de manière verticale. À l'image d'une pyramide, le pouvoir central confie l'exécution de ses politiques à des niveaux de pouvoir infé-

rieurs, lesquels demeurent cependant sous sa tutelle. La *décentralisation* est quant à elle une division davantage horizontale puisqu'une autonomie est accordée aux échelons inférieurs pour mener à bien les fonctions qui lui sont confiées. Cette indépendance est assurée par l'existence d'un organe élu compétent pour prendre les décisions dans les domaines qui lui sont propres. Autant les instances décisionnelles régionales que leurs homologues communales sont élues au suffrage universel. Le législateur belge a, en effet, suivi la tendance générale promouvant la décentralisation.

Il existe entre les deux niveaux de pouvoir des liens de décentralisation et de déconcentration. La Région a délégué aux communes une partie de ses missions (aménagement du territoire, logement, mobilité...) tout en gardant une supervision. Les communes doivent donc s'y référer pour leur mise en œuvre. D'ailleurs, le bourgmestre représente le pouvoir régional dans l'exercice

de certaines de ses fonctions. Dans d'autres domaines (sport, enseignement, culture), la Région n'intervient pas. Grâce à son Collège et son Conseil, la commune dispose donc d'une autonomie relative dans l'exercice des tâches qui lui sont confiées. On peut donc constater qu'il n'y a pas d'incompatibilité entre l'application du principe de subsidiarité et la déconcentration des pouvoirs. C'est déjà en partie le cas actuellement. Comme à Anvers, les districts

(ex-communes) ont fait l'objet d'une refonte vers une formule déconcentrée.<sup>16</sup>

S'il faut veiller à n'ignorer ni la démocratie locale ni le principe de subsidiarité, ces deux concepts ne peuvent garantir à eux seuls le *statu quo*. L'un et l'autre peuvent être modulés différemment. La réflexion sur l'autonomie communale et sur le partage des compétences doit être menée ouvertement, sans se retrancher derrière de grands principes.

## V. Réflexions en guise de conclusion

Faute d'accord, Bruxelles a été « oubliée » lors de la grande fusion des communes au début des années 1980.<sup>17</sup> Fruit d'un compromis bancal, la situation actuelle semble poser problème à un endroit en particulier : la défense des intérêts locaux se fait trop souvent au détriment de la Région. Aussi, dès lors que l'autonomie dont jouit le pouvoir communal lui permet de « s'émanciper » de l'intérêt régional, il faut s'interroger sur une éventuelle limitation de cette autonomie.

La commune est importante pour l'identité, le sentiment d'appartenance et la participation locale. L'identité demeure cependant une construction sociale. On peut dès lors postuler sans trop de risque que les communes seraient rapidement remplacées dans le cœur des individus par un autre signe d'appartenance.

La participation locale et le principe de subsidiarité demeurent importants quant à eux, et il convient de ne pas les ignorer. Mais justifient-ils à eux seuls de préserver le *statu quo* ? La participation locale doit-elle nécessairement passer par l'élection d'un conseil communal ? Ensuite, le principe de subsidiarité ne précise pas si la *déconcentration* est à privilégier sur la *décentralisation*. Ainsi, à Paris, on a remplacé les communes par des arrondissements dont l'autonomie a été subordonnée au pouvoir de la ville. Même chose à Anvers qui a remplacé les communes par des districts.

Si ces exemples ne sont pas parfaits – ils apparaissent même difficilement transposables comme tels à Bruxelles –, ils démontrent cependant que le principe d'autonomie locale n'est pas – plus – une vache sacrée.

La Région de Bruxelles-Capitale se trouve dans une situation bien trop complexe – carcan des frontières régionales, budget originellement défavorable, équilibres communautaires périlleux – pour se permettre le luxe de laisser persister ces divisions internes. La concurrence intercommunale est source d'inefficacité et constitue un frein à la cohésion et à la cohérence territoriale. Afin de ré-envisager le statut des communes et surtout de parvenir à une relation apaisée entre ces deux niveaux de pouvoir, la priorité de l'intérêt régional doit servir de fil rouge.

Débarrassée des forces centrifuges, la Région serait à même de penser et d'administrer son territoire dans son entièreté. La disparition des concurrences permettrait de travailler plus facilement en réseau (transport, énergie, environnement, économie), de mettre en commun des ressources pour le moment éparpillées et d'en finir avec les baronnies locales et les logiques disparates (cf. des règles de stationnement différentes d'une commune à l'autre) et contreproductives.

Soulignons enfin qu'une Région unifiée signifierait également plus de poids dans les

<sup>16</sup> W. VAN DOOREN, D. SINARDET, « Faut-il fusionner les communes bruxelloises ? Les expériences d'Anvers, Vienne et Berlin », *Re-Bel initiative*, septembre 2013, [en ligne :] <http://www.rethinkingbelgium.eu/rebel-initiative-files/ebooks/ebook-13/Re-Bel-e-book-13-FR.pdf>, consulté le 4 mars 2017.

<sup>17</sup> J.-C. VERSET, « Il y a 40 ans : la fusion des communes... sauf à Bruxelles », *RTBF*, 2 janvier 2017, [en ligne :] [https://www.rtbf.be/info/belgique/detail\\_il-y-a-40-ans-la-fusion-des-communes-sauf-a-bruxelles?id=9492896](https://www.rtbf.be/info/belgique/detail_il-y-a-40-ans-la-fusion-des-communes-sauf-a-bruxelles?id=9492896), consulté le 30 mai 2017.

négociations avec les deux autres régions du pays. Bruxelles serait davantage équipée pour ouvrir le dialogue sur son financement et sur ses liens avec son *hinterland*.

La ligne suivie par la majorité bruxelloise issue des élections de 2014 allait jusqu'ici dans ce sens. Depuis trois ans, la coopéra-

tion entre les deux niveaux de pouvoir s'est davantage établie dans des rapports de type contractuels. On ne peut que s'en réjouir et espérer qu'on ne s'arrête pas en si bon chemin. Les Bruxellois ont tout à gagner d'une Région renforcée.

\* \*

## Pour aller plus loin...

- DELWIT P., « Les institutions bruxelloises », *Brussels Studies*, septembre 2009, [https://www.researchgate.net/publication/242467004\\_Les\\_institutions\\_bruelloises](https://www.researchgate.net/publication/242467004_Les_institutions_bruelloises).
- GENARD J-L., « Réflexions sur la gouvernance de la Région de Bruxelles-Capitale », dans DEJEMEPPE P., MOUCHART C., PIERSOTTE C., RAYNAUD F., VAN DE PUTTE D. (dir.), *Bruxelles [dans] 20 ans*, Bruxelles : Agence de Développement territorial (ADT), « Cahier de l'ADT », n°7, janvier 2009.
- LAGASSE N., « Organisation des compétences entre Région et communes à Bruxelles : dépasser l'antagonisme des approches 'Tina' et 'Nimby' », *Brussels Studies*, n°61, 24 septembre 2012, <http://brussels.revues.org/1102>.
- VAN CRIEKINGEN M., « Les impacts sociaux de la rénovation urbaine à Bruxelles : Analyse des migrations intra-urbaines », *Belgeo, Belgian Journal of Geography*, 2002, p. 355-376.
- VAN DOOREN W., SINARDET D., « Faut-il fusionner les communes bruxelloises ? Les expériences d'Anvers, Vienne et Berlin », *Re-Bel initiative*, septembre 2013, <http://www.rethinkingbelgium.eu/rebel-initiative-files/ebooks/ebook-13/Re-Bel-e-book-13-FR.pdf>.

Bruxelles

Un territoire métropolitain à l'étroit

Les élections communales arrivent à grand pas et elles seront bientôt suivies des régionales. Dans les débats inter-bruxellois, il a souvent été fait mention de la fusion des 19 communes. On parle beaucoup moins d'un autre sujet qui est tout aussi important pour l'évolution de Bruxelles : le territoire métropolitain.

Phénomène « naturel », Bruxelles s'étend territorialement au gré de son développement, comme toute ville en bonne santé. D'un village dans les marécages à une place de choix dans le réseau international, Bruxelles a gagné en population, en activités, en besoins et en influence. Si les frontières administratives n'empêchent pas l'influence grandissante de la capitale, elles en limitent la gestion. Les enjeux sont pourtant nombreux à cette échelle. La mobilité occupe souvent la Une des journaux tant elle semble parfois être

chaotique. D'autres thématiques méritent l'attention : des questions environnementales, à la gestion des déchets en passant par la fiscalité et l'aménagement du territoire.

Des initiatives ont déjà été prises pour apporter des solutions au décalage entre territoire institutionnel et territoire métropolitain. Du monde politique est née la Communauté métropolitaine de Bruxelles. Liée à la sixième réforme de l'État, cette dernière n'a pas encore été concrétisée dans les faits. Le patronat s'est également emparé de la thématique et a proposé, il y a dix ans de cela, une *Business Route for Metropolitan Brussels*, en y ajoutant récemment un focus particulier sur un changement de mobilité. Que peut-on espérer de ces démarches et quel contour peut-on donner à ce territoire métropolitain bruxellois ?

## I. Des balbutiements de brusola à la fixation des frontières

### A. Brusola deviendra la capitale du royaume de Belgique

Au x<sup>e</sup> siècle, alors que les villes belges connaissent déjà un certain succès, Bruxelles n'est encore qu'un village. Liège, Gand, Tournai, Louvain ou encore Malines sont déjà bien installées dans le paysage. Les interprétations divergent sur le lieu exact de naissance de la ville. Soit, la centralité se serait établie sur les hauteurs, la colline de Coudenberg.<sup>1</sup> Soit, ce serait les petites îles, dont celle de Saint Gerry, qui offriraient l'avantage d'une proximité avec les cours d'eau.<sup>2</sup> La ville va se dessiner en suivant cet axe Nord-Sud, la fonction productive prenant place dans les marécages asséchés tandis que les centres décisionnels s'installent sur les hauteurs.

La topographie de la ville allait également servir de base à la création de la première enceinte, achevée vers le xii<sup>e</sup> siècle. D'une longueur de quatre kilomètres, elle

comporte sept portes donnant sur les routes menant aux villes avoisinantes. Certains quartiers s'établissent en-dehors du périmètre. On trouve ainsi un béguinage et des activités productives, sources de nuisances. Cette croissance extra-utérine couplée à l'arrivée des armes à feu conduit à la construction d'une seconde fortification. Cette seconde enceinte englobe la première, deux siècles plus tard. Elle s'étale sur huit kilomètres (épousant les limites actuelles du Pentagone) et s'ouvre à plusieurs endroits, portes encore dénommées aujourd'hui Porte de Namur, Porte de Hal (qui accueille toujours une tour d'époque), Porte de Ninove... Elle double ainsi le territoire de la ville qui s'étend alors sur 450 hectares.

Trois siècles plus tard, en 1460, on enregistre 35 000 habitants. Bruxelles gagne

<sup>1</sup> A. VANDENBULCKE (dir.), *Regards sur le développement urbain de Bruxelles*, Bruxelles : Musée de la Ville de Bruxelles – Maison du Roi, Services éducatif et culturel, 2009, [en ligne :], <http://www.brusselscitymuseum.brussels/documents/view/cahier-pedagogique-fr-regards-sur-le-developpement-urbainpdf?id=201>, consulté le 4 septembre 2018.

<sup>2</sup> M.-C. HERREMANS, « Le Fait Bruxellois (I) », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 224, 1963/44, [en ligne :], <https://www.cairn.info/revue-courrier-hebdomadaire-du-crisp-1963-44-page-1.htm>, consulté le 4 septembre 2018.

en importance. Grâce à l'installation des autorités néerlandaises, elle devient un centre politique, culturel et intellectuel important. En outre, la construction du Canal de Willebroek en 1560 amplifie encore le dynamisme de la ville qui accueille de nouveaux commerçants et entrepreneurs. Le territoire bruxellois s'agrandit d'autant, principalement vers l'Est.<sup>3</sup> Mais le Pentagone limite encore l'urbanisation et ce, jusqu'en 1818. Le roi Joseph II décide de libérer la ville de ses murs et de l'encercler par de larges boulevards. Ceux-ci desservent l'ancienne ville et les nouvelles constructions qui s'y relient. Une fois l'enceinte démontée au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle, Bruxelles voit ainsi son territoire augmenter de 25 %.

À l'indépendance, en 1830, Bruxelles s'affirme comme capitale du pays. De ville

assez autonome, elle tisse davantage de liens avec ses environs. Les terres agricoles font encore partie du paysage bruxellois mais côtoient des zones résidentielles. Ces dernières s'installent aussi sur des terres agricoles plus éloignées. Simultanément, Bruxelles s'inscrit dans la révolution industrielle. De nouveaux axes de transports viennent soutenir ce développement économique comme l'illustrent le développement du réseau ferroviaire et la création des premières gares. À la même époque, les tendances hygiénistes amènent les autorités à voûter la Senne (1866-1871), source d'importantes nuisances. En surface, les immeubles haussmanniens apparaissent le long des nouveaux boulevards centraux et effacent, simultanément, les maisons ouvrières.<sup>4</sup>

## B. Bruxelles déborde son Pentagone

La Ville de Bruxelles se transforme et s'étend. Dans ces transformations, les axes ont un rôle déterminant. La Senne, les boulevards qui la couvrent ensuite, les liaisons ferrées sont autant d'armatures qui soutiennent et témoignent de l'évolution de la ville. Ainsi, la navigation se modernise. Le canal comme le port ne sont plus adaptés. Léopold II initie la construction d'un nouveau port qui prend place en face de Tour & Taxi. À l'aube du XX<sup>e</sup> siècle, le chantier du canal de Charleroi est lancé. Il s'achève au lendemain de la Grande Guerre en 1922. Pendant ce temps, la Ville annexe en partie les communes de Laeken et de Molenbeek sur lesquelles est situé, partiellement, le nouveau port. L'avant-port, plus en amont, appartient aux communes de Laeken et de Neder-over-Hembeek. Qu'à cela ne tienne, leurs territoires seront aussi intégrés à la ville. En effet, pour des questions de gestion de toute l'infrastructure ainsi que celle de l'imposition à l'entrée de la ville, leur inclusion devient nécessaire. La commune de Haren passe également dans le giron bruxellois.

Plus à l'Ouest, le quartier Léopold, qui accueille aujourd'hui les institutions européennes, sort de terre durant la première moitié du XIX<sup>e</sup> siècle. Ce nouveau pan de ville naît lui de la coopération entre les élites financière et politique de la capitale. Ces classes « supérieures » établissent ainsi leurs quartiers le long du Maelbeek, affluent de la Senne. On quitte les ruelles médiévales, les îlots sont plus larges, dessinés en damier. La gare de Léopold soutient l'attractivité de ce quartier huppé. Grâce à la contribution financière de la Ville de Bruxelles, celle-ci est en mesure de négocier l'annexion de ce territoire au sien et gagner, de la sorte, de nouvelles rentrées. Plus tard et plus au Nord, l'agglomération s'étend vers ce qui deviendra Schaerbeek. Ces nouveaux quartiers répondent à la demande de la bourgeoisie en quête d'espaces extérieurs privés et de maisons unifamiliales spacieuses. Les classes aisées délaissent volontiers le centre et le modèle urbain au profit d'un territoire partageant davantage de similarités avec l'espace rural.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> M.-C. HERREMANS, *op. cit.*

<sup>4</sup> A. VANDENBULCKE (dir.), *op. cit.*

<sup>5</sup> J.-M. HALLEUX, L. BRÜCK, N. MAIRY, « La périurbanisation résidentielle en Belgique à la lumière des contextes suisse et danois: enracinement, dynamiques centrifuges et régulations collectives », *Belgeo*, 4/2002, [en ligne :], <https://journals.openedition.org/belgeo/16086>, consulté le 4 septembre 2018.

Ainsi donc la ville s'étend pour diverses raisons, mais on constate que les infrastructures jouent un rôle prédominant dans son développement. Il faut également souligner le rôle de certains acteurs : la bourgeoisie et

le pouvoir politique, avec en figure de proue Léopold II, ainsi que les industriels et les commerçants qui gagnent en importance et donc en pouvoir de négociation.

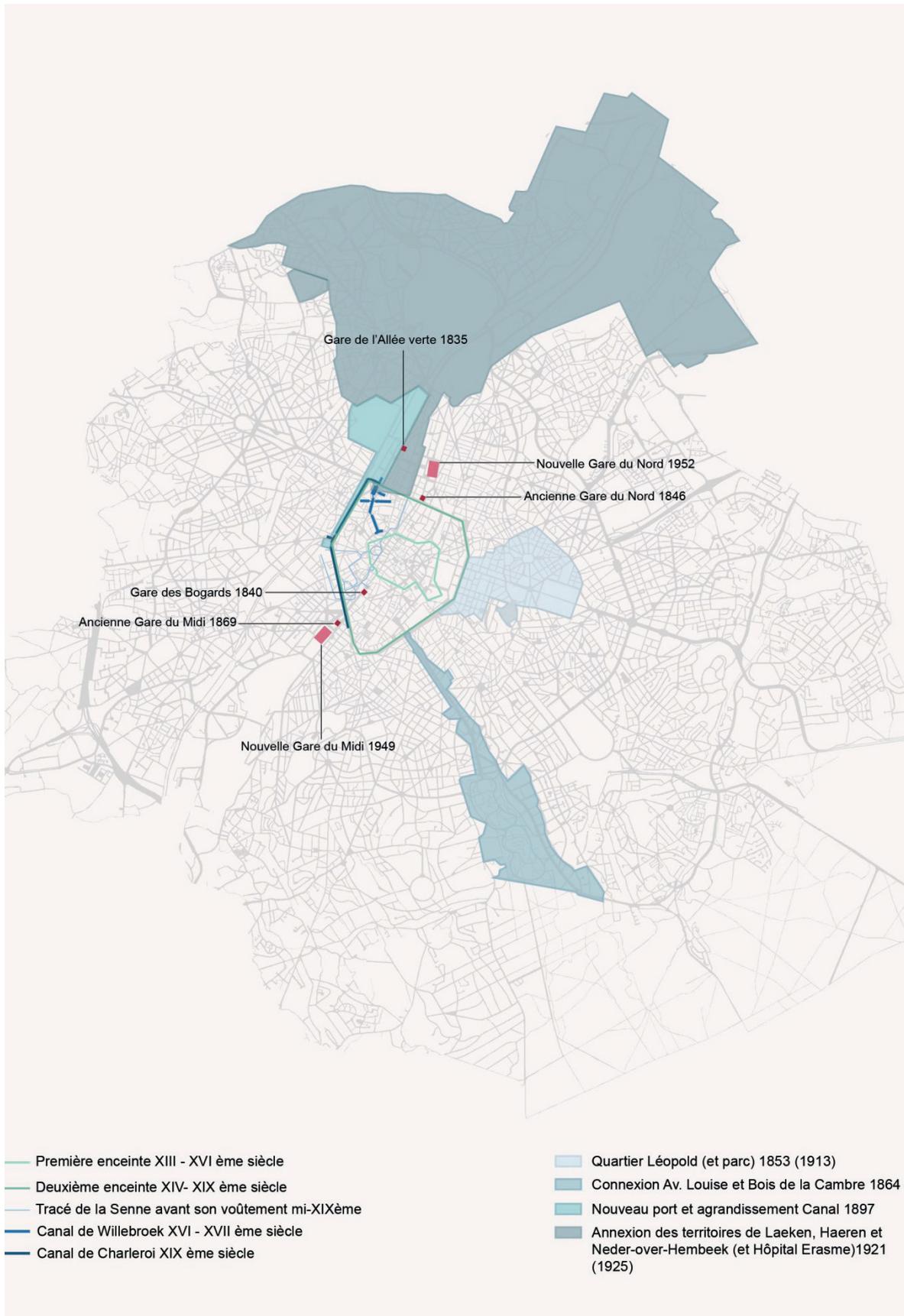
### C. Le xx<sup>e</sup> siècle ou le siècle des balafres

À la sortie de la Seconde Guerre mondiale, se clôture un chantier titanesque : la jonction ferroviaire Nord-Midi. Alors que Bruxelles est mieux desservie par le train, on organise simultanément la circulation automobile de masse. L'automobiliste devrait pouvoir arriver en plein cœur de Bruxelles pour venir y travailler. En effet, l'idée en vogue à l'époque était que le territoire, et la ville, soit découpé en fonction des différentes activités.<sup>6</sup> Le fonctionnalisme prévoyait qu'on se déplace entre différentes zones pour se loger, travailler, se divertir. Le lieu de travail ne correspond donc pas à celui de l'habitat. Ceux-ci s'éloignent d'autant plus aisément du centre-ville que la priorité à l'automobile augmente la vitesse de déplacement et « réduit »

donc les distances. La Petite Ceinture s'élargit ainsi pour garantir la fluidité du trafic en croissance. Le nombre de bandes augmente tandis que l'espace pour les autres modes de transports diminue. Ce ring intérieur divise davantage la ville. Telles des poupées russes, le centre ancien est englobé dans le Pentagone, puis dans la Première Couronne et enfin, dans la Seconde Couronne, cette dernière faisant la transition entre l'urbain et les zones plus résidentielles. La ville s'étale de tout son long de manière radioconcentrique. Si le Pentagone perd quelques 58 000 habitants entre 1910 et 1947, l'agglomération, Pentagone non inclus, voit sa population croître de plus de 300 000 unités.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> LE CORBUSIER, *La Charte d'Athènes*, rééd., Paris : Seuil « Points », 2016.

<sup>7</sup> *Prolégomènes pour un Plan Directeur*. Cette étude n'est pas destinée à la publication mais la Revue Présence de Bruxelles en a donné les lignes principales.

Bruxelles s'étale<sup>8</sup>

8

A. VANDENBULCKE (dir.), *op. cit.*

## II. Périurbanisation et fixation des frontières

### A. Étalement urbain

Les nouvelles autoroutes viennent encore soutenir l'étalement de Bruxelles. Les banlieues se rapprochent autant qu'elles s'étendent. Dès les années 1960, le confort économique, le développement de l'automobile, les disponibilités foncières poussent les ménages à résider dans les alentours de la ville tout en venant travailler dans cette dernière. C'est ce qu'on appelle la périurbanisation. Les navetteurs ont toujours existé, même avant l'arrivée de la voiture.<sup>9</sup> Cependant, ce phénomène a largement augmenté avec l'accessibilité des masses au transport automobile.

La périurbanisation est une tendance lourde en Belgique. On la doit à plusieurs facteurs. Tout d'abord à une préférence tenace des ménages belges à la « villa quatre façades ». Ceux-ci rechignent davantage que

leurs homologues méditerranéens à s'installer en ville, par exemple. Disposant d'une topographie favorable à l'habitat, la Belgique a de longue date considéré le sol comme une ressource abondante. Relativement protégée des guerres et des invasions, il n'y a pas eu de besoins particuliers à se regrouper pour faire front commun. Ainsi donc, le Belge ne serait pas coutumier d'une vie urbaine et des contraintes qui lui sont associées (proximités, obligations collectives, nuisances...). Ces habitudes couplées aux phénomènes décrits plus haut ont favorisé les tendances centrifuges.<sup>10</sup> Bruxelles ne s'est donc pas densifiée verticalement comme l'ont fait Tokyo ou New York ; elle s'est étendue de tout son long parallèlement à l'augmentation des besoins des ménages.<sup>11</sup>

### B. Frontières contraignantes

Si Bruxelles s'étend en fonction de ses besoins, l'administration du territoire suit une autre logique. En effet, nul n'ignore les conflits linguistiques qui secouent la Belgique depuis le xx<sup>e</sup> siècle. Le territoire sera alors divisé en deux régions unilingues et une bilingue. La loi de 1932 stipule également que le statut linguistique des communes peut évoluer en fonction de sa population. Ainsi, si plus de la moitié des habitants parlent une autre langue que celle officielle du territoire, la commune peut modifier son statut linguistique. Lors des recensements, certaines communes ont changé de « camp ». Woluwe Saint-Etienne est passée en territoire unilingue flamand en

1932. Vingt ans plus tard<sup>12</sup>, Ganshoren, Evere et Berchem-Sainte-Agathe abandonnent leur statut flamand pour revêtir le bilinguisme bruxellois.<sup>13</sup>

La « tache d'huile » bilingue (et donc surtout francophone) cause des sueurs froides en Flandre. On supprime alors les recensements et on fixe définitivement la frontière. Celle-ci est le fruit d'un compromis. La région bilingue de Bruxelles est restreinte aux 19 communes. Des communes limitrophes comme Linkebeek, Wezembeek-Oppem, Crainhem... obtiennent un statut particulier, pas totalement bilingues mais avec la reconnaissance des minorités de l'autre langue sur

<sup>9</sup> C. VANDERMOTTEN, « Théorie géographique et empirie historique : site, situation et auto-reproduction spatiale. De Bruxelles à la ville européenne », *Revue belge de Philosophie et d'Histoire*, LXXXIX, 2011, [en ligne :], [https://www.persee.fr/doc/rbph\\_0035-0818\\_2011\\_num\\_89\\_2\\_8138](https://www.persee.fr/doc/rbph_0035-0818_2011_num_89_2_8138), consulté le 4 septembre 2018.

<sup>10</sup> J.-M. HALLEUX, L. BRÜCK, N. MAIRY, *op. cit.*

<sup>11</sup> *Idem.*

<sup>12</sup> Malgré que le recensement fut effectué en 1947, les résultats ne furent rendus publics qu'en 1954.

<sup>13</sup> « Recensements linguistiques : composante du recensement de la population », *docu.vlaamserand.be*, s. d., [en ligne :], <http://www.docu.vlaamserand.be/ned/webpage.asp?WebpageId=611>, consulté le 4 septembre 2018.

leur territoire. Elles deviendront les « communes à facilités ».<sup>14</sup>

Cette frontière linguistique entrée en vigueur en 1963 constitue les prémices du fédéralisme belge. L'État unitaire délègue depuis 1970 ses compétences, premièrement, aux communautés et ensuite, aux régions. Les premières, au nombre de trois, sont basées sur les matières dites « personnalisables », c'est-à-dire ayant trait à la personne (emploi de la langue, éducation...). Les secondes, également un trio, se définissent par rapport au territoire (économie, énergie, aménagement du territoire...). Les régions flamande et wallonne ont été instituées en 1980. Faute d'accord, la Région bruxelloise attendra neuf années supplémentaires pour voir le jour.

Ses compétences ne seront définies qu'en 1989 et seront modifiées à diverses reprises au cours des phases ultérieures de réforme de l'État.

Ces frontières qui, selon certains, pourraient devenir des frontières d'État, posent de nombreux problèmes. Les frontières entraînent de la concurrence, de l'incohérence, du gaspillage de ressources... En outre, il existe des thématiques qui ne s'arrêtent pas aux limites administratives. Les gens traversent les différentes régions. Comment s'assurer que chacun, dès lors, contribue équitablement aux services qu'il utilise ? Enfin, que faire quand les frontières sont trop étroites ? Que le territoire réellement vécu dépasse les limites initialement prévues ?

### III. Bruxelles, la métropole

#### A. Une métropole, définition

Une métropole est une ville majeure, la ville-mère. Dans la Rome antique, la métropole était la capitale administrative d'une province. Le terme a rapidement glissé vers la ville de référence, celle qui rayonne sur un vaste territoire. De par son importance économique, de par ses lieux de décisions, de par sa taille et sa population... elle impacte un territoire plus vaste que le sien. La métropole française administre ses territoires d'Outre-mer, la métropole impose son autorité à ses colonies... Aujourd'hui, la mondialisation étant passé par là, une métropole est une ville connectée. Alors que le pouvoir politique des États diminue, l'importance des villes dans l'économie mondiale crée, selon Saskia Sassen<sup>15</sup>, de nouvelles échelles d'action et

de gouvernance. Les technologies de l'information raccourcissant les distances, la dispersion des activités de production côtoie la concentration des activités de coordination et de gestion.

Les métropoles modernes réunissent également des activités génératrices d'innovation. Elles enclenchent et entraînent l'évolution des sociétés. Les plus importantes d'entre elles, les villes mondiales, sont au cœur d'un réseau s'étalant aux quatre coins du globe. La hiérarchie et la concurrence régissent les rapports de force entre ces territoires. Dès lors, la position dans le réseau inter-métropolitain est essentielle, déterminant le poids dans l'économie mondiale.<sup>16</sup>

<sup>14</sup> Parallèlement, des communes fouronnaises passent en terre flamande tandis que cette dernière concède également des facilités aux francophones. Plus d'infos : S. RILLAERTS, « La frontière linguistique 1878- 1963 », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 24, 2010, [en ligne :], <https://www.cairn.info/revue-courrier-hebdomadaire-du-crisp-2010-24-page-7.htm#s2n8>, consulté le 4 septembre 2018.

<sup>15</sup> *The Global City – New York, London, Tokyo, Princeton*, Princeton University Press, 1991.

<sup>16</sup> T. SAINT-JULIEN, « Métropole », *Hypergeo*, s. d., [en ligne :], <http://www.hypergeo.eu/spip.php?article650>, consulté le 4 septembre 2018.

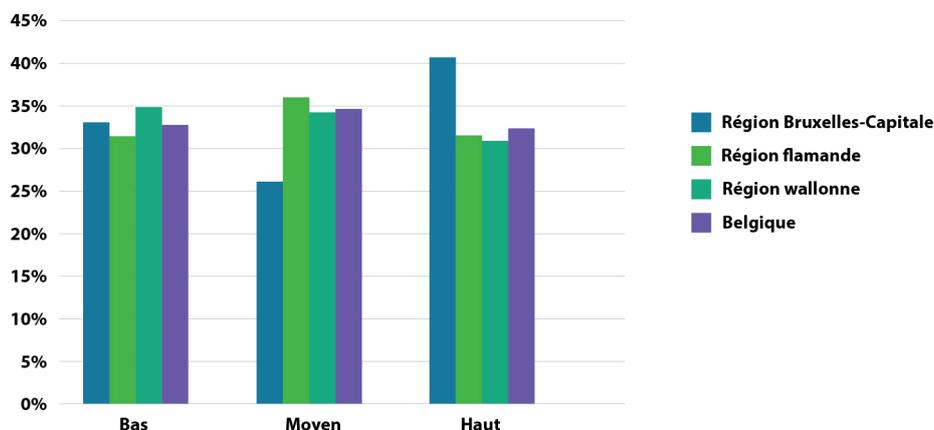
## B. En quoi Bruxelles est une métropole ?

La capitale belge est intégrée dans le réseau inter-métropolitain international, d'abord grâce à son assise régionale. Bruxelles réside au cœur d'une grande métropole, la North Western Metropolitan Area (NWMA) où sont incluses d'autres villes importantes comme Gand, Anvers et Louvain. Entre ces grandes centralités, d'autres entités plus petites viennent compléter le réseau. Historiquement, en effet, les villes se sont installées à 25/30 km les unes des autres, distance qui permettait de faire l'aller-retour en une journée de marche. Ce vaste territoire englobe, aujourd'hui, une population nombreuse et constitue une source importante de richesses. Le triangle d'or belge Anvers-Gand-Bruxelles est responsable de plus de 60 % des transactions en Belgique. En outre, l'autoroute A12 reliant Anvers à Bruxelles est un axe logistique européen de premier choix. Il est en effet renforcé par le port d'Anvers, l'aéroport de Zaventem et par la connexion entre le Canal de Bruxelles et l'Escaut. La Région bruxelloise est bien connectée grâce aux infrastructures ferroviaires, autoroutières et aéroportuaires. Ces liaisons lui assurent une intégration dans

un maillage à plusieurs échelles, tant au niveau local qu'international.<sup>17</sup>

À l'instar des autres métropoles, Bruxelles accueille les centres de décision de l'économie mondialisée, des secteurs porteurs d'innovation ; elle constitue aussi un pôle culturel et attire populations et activités. Cela se note, notamment, dans le niveau d'instruction de la population qu'elle attire. Le constat est sans appel concernant le taux d'emplois requérant une formation supérieure. Plus de la moitié des emplois bruxellois (56,1 % en 2015) sont occupés par des personnes détenant au minimum un diplôme de l'enseignement supérieur. La Flandre et la Wallonie enregistrent, elles, comparativement un taux allant jusqu'à 38 %. Bruxelles concentre, en effet, des secteurs gourmands en capital humain comme la finance, les organismes extraterritoriaux, l'information et la communication ou encore dans les domaines scientifiques et techniques.<sup>18</sup> Il faut par ailleurs noter la disparité au sein de la RBC puisqu'on constate simultanément un nombre élevé de Bruxellois ayant un faible niveau d'instruction.

Niveau d'instruction de la population (25 ans et +) par Région



Source : Enquête sur les Forces de Travail 2016, Statbel (Direction générale Statistique – Statistics Belgium), calculs IBSA

<sup>17</sup> P. VIGANO citée par E. DEGRAVE, « Horizontal Metropolis, the Prodigal Territories. Interview with Paola Viganò », *Architecture in Belgium*, 28 juin 2018, [en ligne :], <http://a-plus.be/en/actuel/horizontal-metropolis-het-beloofde-land-2-2/#.W3FRK8LxrlU>, consulté le 4 septembre 2018.

<sup>18</sup> « FOCUS : Quelles perspectives pour l'emploi des hautement qualifiés à Bruxelles », *Actiris*, mars 2015, [en ligne :], [http://www.actiris.be/Portals/36/Documents/FR/Focus\\_dipl%20du%20sup%20a%20rieur%20a%20Bruxelles.pdf](http://www.actiris.be/Portals/36/Documents/FR/Focus_dipl%20du%20sup%20a%20rieur%20a%20Bruxelles.pdf), consulté le 4 septembre 2018.

Depuis 1958, Bruxelles est un centre politique important puisqu'elle est devenue la capitale de l'Union européenne. On estime à 100 000 le nombre d'emplois en lien direct ou indirect avec les institutions internationales. Cela représente 13 % de l'emploi bruxellois. Cette présence internationale est également responsable de plus de 12 % du PIB belge.<sup>19</sup>

Si la NWMA est presque aussi importante démographiquement parlant que Londres et Paris, elle se distingue de ces dernières. Celles-ci constituent le modèle type des métropoles nées au XIX<sup>e</sup> siècle. Elles sont radioconcentriques et compactes. À l'inverse, Tokyo et New York, archétypes du XX<sup>e</sup> siècle se sont étendues verticalement. L'archétype de notre époque se rapproche de la NWMA : largement étendu horizontalement et moins concentré. À l'image du Randstad combinant les villes de Rotterdam, Amsterdam, La Haye et Utrecht, le territoire métropolitain est composé de formes très urbaines et d'autres beaucoup moins. Par endroits bien plus lâche ou plus dense, ce réseau fait partie d'un tout interconnecté au sein duquel la diversité est importante. Bruxelles n'est ainsi pas seulement connue pour être le cœur de l'Europe. Elle résonne par exemple via son commerce de voitures d'occasions, installé dans le quadrant Nord-Ouest à proximité du canal. Le quartier Heyvaert a acquis une certaine renommée en Afrique du Nord et centrale. Ainsi donc, à l'image de la métropole

diverse décrite par Paola Viganò et Bernardo Secchi<sup>20</sup>, la RBC peut compter sur différents secteurs d'activités, une population multiethnique et diversement formée, des paysages contrastés...

Il convient de veiller à la cohérence et à la coopération entre toutes ces facettes du territoire métropolitain. Vincent Kaufmann a par exemple posé la question pertinente de ce qu'était encore la campagne à l'heure de la métropolisation. Les cités dortoirs constitueraient-elles le modèle campagnard d'aujourd'hui ?<sup>21</sup> En effet, autour de Bruxelles, s'agglutinent un nombre toujours plus grand de polarités, qui ne sont pas nécessairement de grands centres urbains, sans pour autant conserver le mode de vie campagnard. Dans ce scénario, il devient complexe de déterminer les limites d'un tel territoire. Si les limites de sa zone d'influence demeurent floues, il est cependant certain qu'elle dépasse largement les 19 communes bruxelloises. Ainsi, lors de l'élaboration du projet Bruxelles 2040<sup>22</sup>, on a déterminé la zone RER comme le territoire métropolitain bruxellois. Ce n'est pas la seule manière de déterminer ce dernier. Plusieurs paramètres dessinent l'hinterland bruxellois. Le bâti, les relations téléphoniques, le taux d'emploi, les déplacements quotidiens... indiquent différemment les contours du territoire métropolitain. Nous allons nous attarder sur ces deux derniers afin d'illustrer l'influence mouvante de la capitale.

<sup>19</sup> F. NOËLLE, C. VANDERMOTTEN, *La planification de Bruxelles dans le cadre du développement des « villes-mondes ». Programme d'actions transversales : La Belgique dans une société mondialisée. Rapport final*, Bruxelles : Université libre de Bruxelles, « Contrats de recherche S3/11/004 et S3/11/005 », juin 2004, [en ligne :], [https://www.belspo.be/belspo/organisation/Publ/pub\\_ostc/S3/rS311004\\_en.pdf](https://www.belspo.be/belspo/organisation/Publ/pub_ostc/S3/rS311004_en.pdf), consulté le 4 septembre 2018.

<sup>20</sup> *Bruxelles et ses territoires*, Studio 010 Bernardo Secchi, Paola Viganò, [en ligne :] <https://urbanisme.irisnet.be/pdf/Pages%20de%20101014%20BXL2040%20Offre%20s-v%20vision.pdf>, consulté le 4 septembre 2018.

<sup>21</sup> V. KAUFMANN, *Retour sur la ville, Mobilité et transformations urbaines*, Lausanne : Presses polytechniques et universitaires romandes, 2014.

<sup>22</sup> Bruxelles 2040 est une initiative lancée en 2012, avant de s'atteler à l'élaboration du PRDD. Trois bureaux d'architectes ont été choisis pour proposer une vision de Bruxelles comme métropole à l'horizon 2040. Pour visualiser les projets : <https://urbanisme.irisnet.be/pdf/publication-bruxelles-2040>.

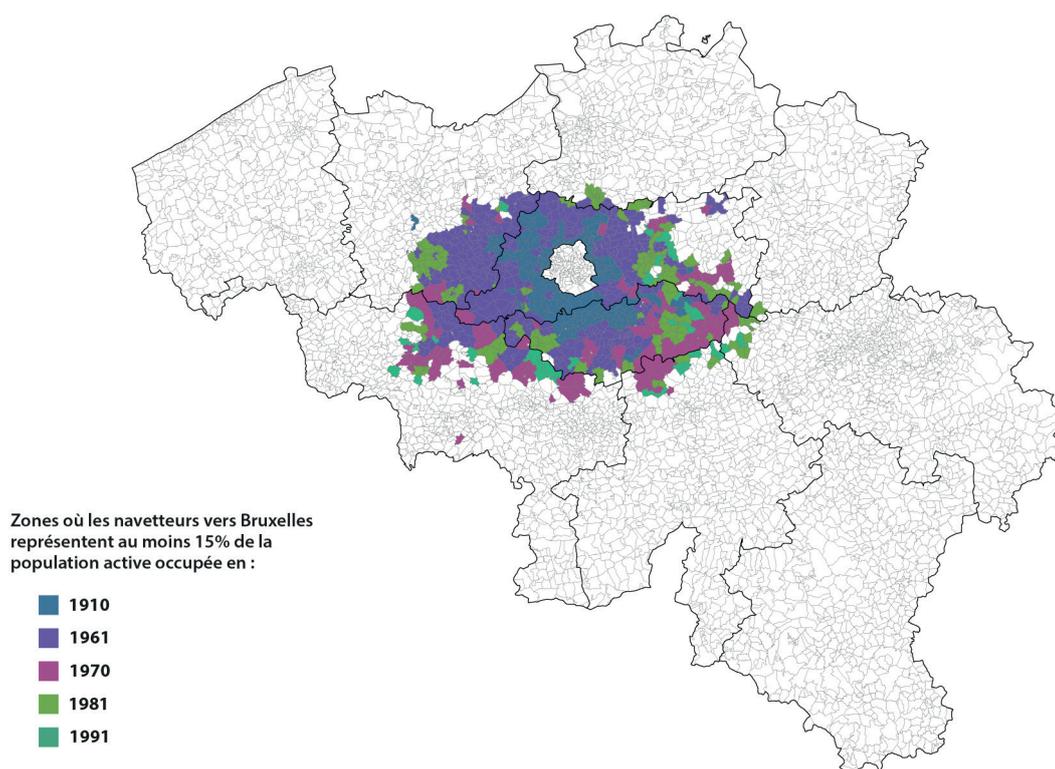
## C. L'emploi et la mobilité comme thématiques majeures de la métropole

### 1. La RBC pourvoyeuse d'emplois

Il est possible de quantifier l'attractivité de la RBC par le taux d'employés extérieurs qu'elle attire. Ainsi les arrondissements à proximité d'Hal-Vilvorde, Nivelles, Alost, Ath et Louvain comptent entre 37 % et 14 % de personnes actives occupées en RBC en 2011.<sup>23</sup> La moitié des emplois occupés en RBC le sont par des non-Bruxellois. À l'échelle nationale, la RBC offre 16 % des emplois aux Belges actifs travaillant en Belgique. Elle contribue

en moyenne à un peu moins d'un cinquième du PIB belge (sans compter que l'activité liée à l'Union européenne n'est pas comptabilisée dans le PIB belge)<sup>24</sup> avec un territoire qui compte pour moins de 1 % de la superficie nationale et avec 10 % de la population belge.<sup>25</sup> Elle atteint ainsi une richesse par habitant élevée, la quatrième région la plus riche de l'Union européenne en 2015.<sup>26</sup>

#### Évolution de la zone d'influence du centre d'emploi bruxellois entre 1910 et 1991



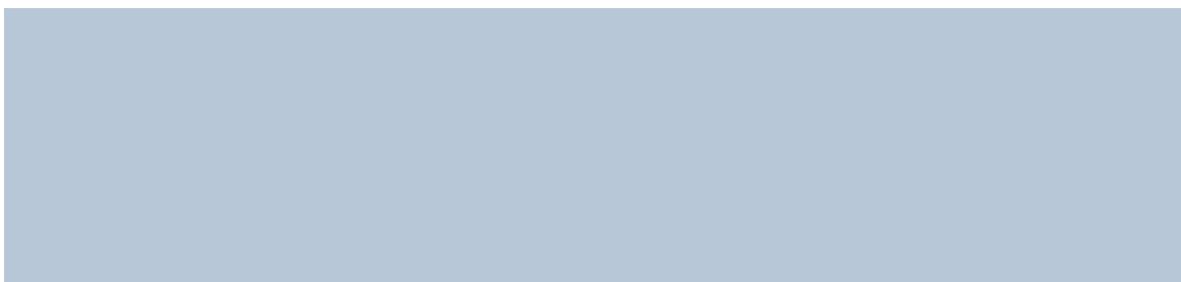
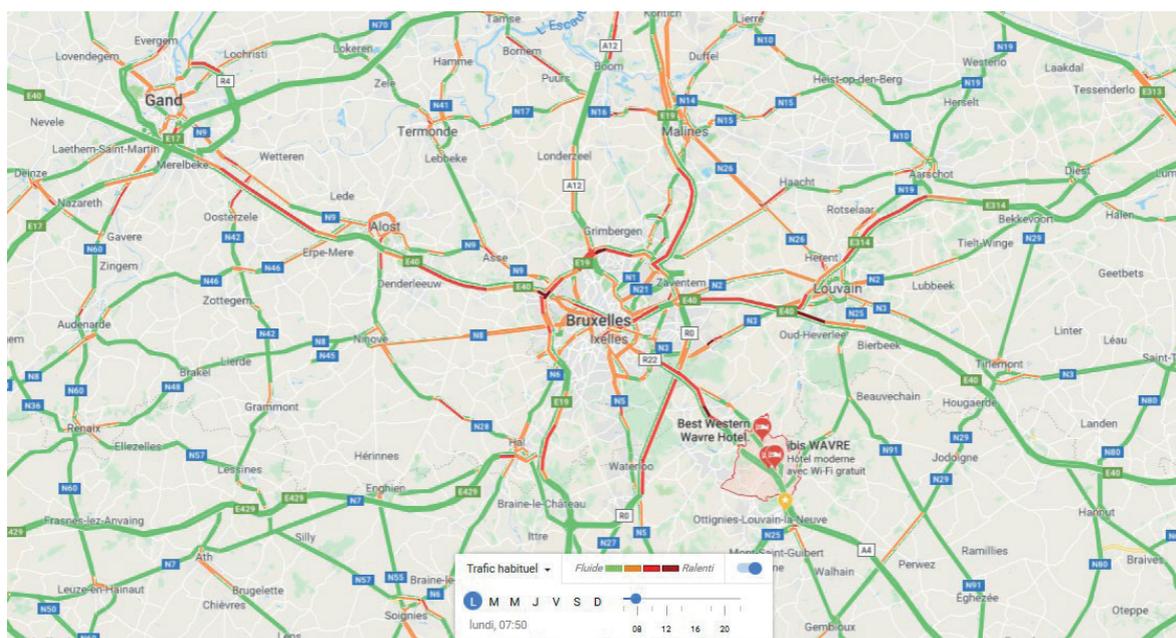
<sup>23</sup> « Censuses 2011 : déplacements domicile lieu de travail », *census2011.be*, s. d., [en ligne] [http://www.census2011.be/analyse/flux\\_fr.html](http://www.census2011.be/analyse/flux_fr.html), consulté le 18 septembre 2018.

<sup>24</sup> C. VANDERMOTTEN, « L'espace bruxellois », *Bruxelles et son hinterland socio-économique – colloque*, 18 juin 2008, [en ligne :], <http://www.briobrussel.be/assets/colloque-%20bruxelles%20et%20hinterland.pdf>, consulté le 4 septembre 2018.

<sup>25</sup> « PIB en volume », *Iweps*, mars 2018, [en ligne :] <https://www.iweps.be/indicateur-statistique/pib-en-volume/>, consulté le 4 septembre 2018.

<sup>26</sup> « Bruxelles, la 4<sup>e</sup> ville la plus riche de l'UE en terme de PIB/habitant », *RTBF*, 31 mars 2017, [en ligne :], [https://www.rtf.be/info/regions/bruxelles/detail\\_bruxelles-4e-region-la-plus-riche-de-l-ue-en-terme-de-pib-par-habitant-eurostat?id=9569118](https://www.rtf.be/info/regions/bruxelles/detail_bruxelles-4e-region-la-plus-riche-de-l-ue-en-terme-de-pib-par-habitant-eurostat?id=9569118), consulté le 4 septembre 2018.

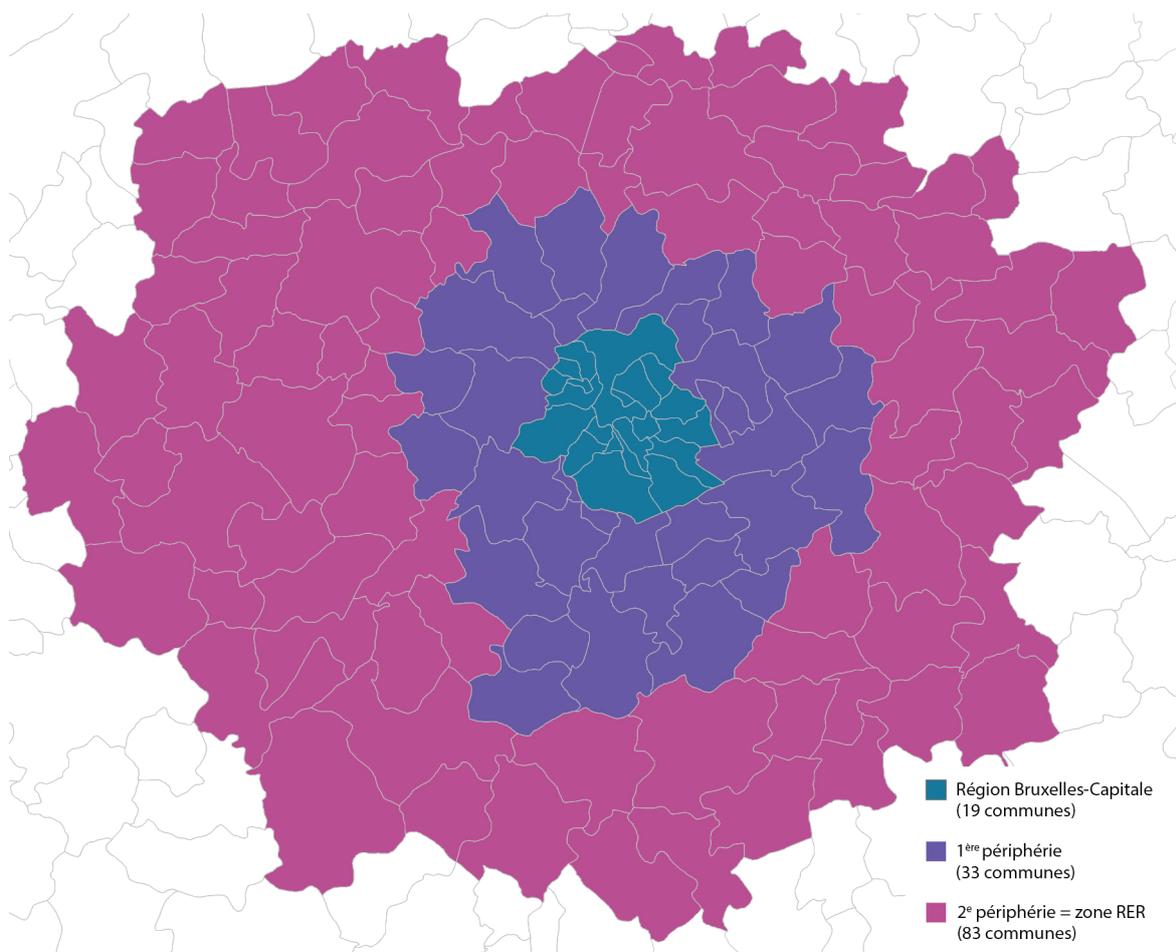
Source : C. Vandermotten (2003)



## 2. Une centralité névralgique (vers lequel tout converge)

Si on se déplace de plus en plus pour des motifs différents, la mobilité reste, pour beaucoup, liée à l'emploi et aux déplacements scolaires. Il y a un peu plus de 300 000 navetteurs qui arrivent et repartent de Bruxelles quotidiennement. La majorité de ces déplacements, presque les 2/3, se fait encore aujourd'hui en

et 200 000 automobilistes effectuent seuls leurs navettes quotidiennes.<sup>28</sup> On compte un trafic dense en heure de pointe à toutes les entrées de la RBC. Une semaine type du lundi au vendredi enregistre, par exemple, quelques 1 500 km cumulés de bouchons sur les routes bruxelloises. Un lundi matin, jour qui enregistre un nombre



voiture et entraîne des embouteillages notoires.<sup>27</sup> On recense ainsi qu'entre 175 000

important de déplacements, on enregistre autour des 300 km de file (carte ci-dessous).

Source : GoogleMaps

En transports en commun (TC), la RBC est quantitativement bien desservie. Il existe sept lignes TEC reliant le Brabant wallon et Bruxelles dont deux rapides, les *confortos*. De Lijn compte plus de 60 lignes connectant

la capitale à la Région Flamande. Mais c'est surtout le chemin de fer qui transporte les navetteurs. On dépasse les 130 000 voyageurs entrant et sortant quotidiennement. Environ les trois quarts des motifs de déplacements

<sup>27</sup> A. LOUVIGNY, « Comment se déplacent les Bruxellois et les navetteurs dans la capitale ? », *RTBF*, 23 février 2016, [en ligne :], [https://www.rtb.be/info/regions/bruxelles/detail\\_comment-se-deplacent-les-bruxellois-et-les-navetteurs-dans-la-capitale-infographie?id=9221441](https://www.rtb.be/info/regions/bruxelles/detail_comment-se-deplacent-les-bruxellois-et-les-navetteurs-dans-la-capitale-infographie?id=9221441), consulté le 4 septembre 2018.

<sup>28</sup> « Mobilité : « Navetteurs, c'est vous l'embouteillage ! Partagez votre voiture ! », *RTBF.be*, 15 septembre 2017, [en ligne :], [https://www.rtb.be/info/belgique/detail\\_mobilite-navetteurs-c-est-vous-l-embouteillage-partagez-votre-voiture?id=9710159](https://www.rtb.be/info/belgique/detail_mobilite-navetteurs-c-est-vous-l-embouteillage-partagez-votre-voiture?id=9710159), consulté le 4 septembre 2018.

sont liés à l'emploi et à la scolarité. La RBC est l'origine ou l'arrivée de plus de la moitié des voyages de la SNCB. Dès lors, la tranche-horaire 7h15 – 9h15 est la plus importante. Tout cela n'est pas sans poser des problèmes de

goulot sur la liaison Nord-Midi. En heure de pointe, 96 trains / heure traversent le réseau Nord-Midi de six voies alors que le niveau de saturation était fixé à 90 trains/heure.<sup>29</sup>

Afin de soutenir les déplacements TC, un réseau express régional (RER) devrait voir le jour et apporter un bol d'air à la mobilité ferrée autour de Bruxelles. Les premiers coups de pioche ont débuté en 2004. Il prévoit, à terme, de desservir la RBC dans un rayon de 30 kilomètres. Douze lignes traverseront les

deux Brabants. La zone RER est assez similaire à la seconde périphérie dessinée autour de Bruxelles. Cette zone définie dans le Plan Iris II compte 135 communes, dont 19 bruxelloises. Ce réseau de mobilité dessine déjà une zone d'influence de la RBC.

### Zone d'influence de la RBC<sup>30</sup>

Source : Plan Iris II

<sup>29</sup> P. FRENAY, « Pour un projet de développement territorial associé au RER bruxellois. Essai de mise en évidence des facteurs déterminants fondamentaux », *Brussels Studies*, 2009, [en ligne :], <https://journals.openedition.org/brussels/710>, consulté le 4 septembre 2018.

<sup>30</sup> « Iris II : Plan de mobilité région de Bruxelles Capitale », *Bruxelles Mobilité*, 2011, [en ligne :], [https://mobilite-mobiliteit.brussels/sites/default/files/iris2\\_le\\_plan\\_regional\\_de\\_mobilite\\_une\\_vision\\_davenir\\_0.pdf](https://mobilite-mobiliteit.brussels/sites/default/files/iris2_le_plan_regional_de_mobilite_une_vision_davenir_0.pdf), consulté le 4 septembre 2018.

## IV. Conséquences et solutions

### A. Les conséquences de l'inaction

La gestion de Bruxelles est aussi épineuse que son rôle pour le royaume est fondamental. Et ce, depuis l'Indépendance. Pierre d'achoppement sur laquelle ont mainte fois trébuché les questions communautaires, son devenir métropolitain ne fait pas figure d'exception. Les régions du Nord et du Sud se satisfont d'une RBC pourvoyeuse de richesse, tirant parti de leur mitoyenneté, tout en craignant une expansion à leurs dépens. Si la Wallonie ne semble pas vouloir trop s'y frotter, la Flandre veille de près à la sauvegarde de ses intérêts flamands menacés par cette tâche d'huile francophone, mais de plus en plus internationale. La concurrence interrégionale n'est pas absente des relations belgo-belges. Ce contexte tendu se ressent à chaque négociation sur l'avenir fédéral de la Belgique ainsi que dans la plupart des dossiers bruxellois.

Les dossiers qui fâchent sont nombreux à Bruxelles. Ces affrontements semblent d'autant plus obsolètes à l'heure de l'avantage des villes-mondes sur les États nationaux (et sur les régions ?). Les communes à facilité se querellent encore volontiers sur l'usage de la langue, français ou néerlandais, alors que bon nombre de ménages issus de l'internationalité de Bruxelles s'y sont installés. Le premier aéroport de Belgique se voit englué dans des conflits afin de déterminer s'il est préférable de survoler des communes davantage francophones ou néerlandophones. La construction d'un nouveau stade national susceptible d'accueillir de grandes compétitions internationales est mort-née faute d'avoir pu trouver un accord sur sa localisation. En Brabant flamand ou à Bruxelles ? Sachant que si l'un peut compter sur les bénéfices de sa localisation sur le territoire, les deux provinces devront supporter les conséquences liées au trafic, aux nuisances, à la sécurisation de cette nouvelle installation. Et ce, chacune chez elle.

À côté de ces dossiers venimeux, d'autres problèmes structurels pâtissent éga-

lement de l'absence de coordination des trois régions. Il y a, bien sûr, la mobilité qui fait couler beaucoup d'encre. Nous avons vu que les embouteillages sont importants et que la jonction Nord-Midi sature. Le conflit se dessine alors entre les attentes des navetteurs espérant une fluidité maximale, ce qui passerait par un agrandissement des infrastructures (la Flandre envisage ainsi d'élargir une partie du Ring Nord) et celles des habitants qui attendent un cadre de vie libéré de l'emprise automobile (la RBC pense à se débarrasser de ses viaducs). Le dossier RER est un autre exemple de ces mêmes rivalités. La priorité de la Wallonie et de la Flandre est d'arriver et de sortir de Bruxelles le plus rapidement et aisément possible. La RBC, elle, entend jouer sur ces nouvelles lignes ferroviaires pour affiner son maillage interne.<sup>31</sup> Il est également surprenant que la RBC voit se côtoyer les trois services de transports en commun régionaux sur son territoire, chacun avec sa propre billetterie. En matière de cohérence et d'efficacité, on a connu mieux.

Dans les débats, on arrive rapidement à la question qui fâche : qui paye ? Qui utilise et qui contribue ? La mobilité demeure l'illustration la plus parlante. Les tunnels bruxellois assurant le transit de et vers Bruxelles sont en piteux état. Il en va de même pour le viaduc Hermann-Debroux. La rénovation de ces infrastructures est supportée financièrement par la RBC puisque se situant sur son territoire. Or, ces ponts et tunnels assurent également le trafic pendulaire. Les non-bruxellois ne participent donc pas directement à leur financement puisqu'on maintient une taxation au domicile. Ce constat vaut également pour d'autres services comme certaines écoles. Ce déséquilibre a déjà fait l'objet d'une atten-

tion particulière. En effet, il existe un fond de soutien fédéral, Beliris, qui doit permettre à Bruxelles d'assumer ses fonctions de capitale

<sup>31</sup> L. DAMAY, « Un RER à Bruxelles ? Socio-histoire des rivalités et des régulations politiques (1989 – 2013) », *Brussels Studies*, février 2014, [en ligne :] <https://journals.openedition.org/brussels/1205>, consulté le 4 septembre 2018.

européenne et de place internationale. Il ne concerne cependant qu'un aspect sectoriel de ce déséquilibre. Une péréquation fiscale n'a ainsi jamais vu le jour, système qui existe pourtant ailleurs dans des situations comparables comme à Berlin.<sup>32</sup> Cette disparité est donc loin d'être résolue.

Ainsi donc les sources de conflits interrégionaux se manifestant sur le territoire bruxellois sont nombreuses. Les intérêts des uns et des autres peuvent paraître contradic-

toires et concurrents. Pourtant, la coopération devient inévitable à l'heure de la ville-monde. Peut-on espérer que les autorités wallonnes, bruxelloises et flamandes voient dans la perte de l'autre autre chose qu'une opportunité à saisir ? Le développement de l'une des régions ne devrait pas signifier, automatiquement, une perte du gâteau pour les autres. Il existe des points de rencontre et des solutions win-win.

## B. Quelles solutions ? Réalité institutionnelle et initiatives privées

Conscient de ces enjeux, le monde politique n'est pas resté totalement sourd aux demandes émanant majoritairement de Bruxelles. À l'initiative de Charles Piqué, on a d'abord proposé un conseil de communauté urbaine regroupant les trois régions dans une logique de consultation et de coopération. Les acteurs économiques se sont également emparés du dossier. En effet,

le patronat a lancé une *Business Route for Metropolitan Brussels*. Si la formule politique a donné naissance à une réalité juridique, quoique différente du projet initial, la communauté métropolitaine, la version « société civile » constitue un cercle de réflexion composé des organisations patronales. Voyons ce qu'il en est à l'heure actuelle.

### 1. La communauté métropolitaine de Bruxelles

Rejeton de la sixième réforme de l'État, compensation pour la scission de l'arrondissement de Bruxelles-Hal-Vilvorde, la création de la communauté métropolitaine est liée au refinancement de Bruxelles ainsi qu'à sa simplification institutionnelle. Cette série d'accords est signée en septembre 2011. La Communauté métropolitaine de Bruxelles est instituée par la loi spéciale du 19 juillet 2012.

Le législateur entend offrir un espace de concertation pour gérer les matières transrégionales prévues explicitement : la mobilité, la sécurité routière ainsi que les travaux routiers de et vers Bruxelles. Les modalités et l'objet de la concertation doivent être fixés par

les Régions. Premières concernées par la communauté, les régions y envoient chacune un représentant. Viennent s'ajouter les représentants des 19 communes bruxelloises ainsi que ceux des communes des deux Brabant, et de l'autorité fédérale. Les provinces du Brabant Wallon et du Brabant Flamand sont libres de s'y associer ou non.

Mise à part ces précisions de base, le contour de la communauté métropolitaine reste au demeurant très flou. On attend toujours l'accord de coopération inter-régional devant concrétiser cette gestion métropolitaine. Le mode de fonctionnement reste également peu précis. En outre, d'autres thématiques

<sup>32</sup> C. VANDERMOTTEN, « L'espace bruxellois », *op. cit.* En Allemagne, il existe un système de solidarité entre les différentes entités de l'État fédéral qui se traduit par des péréquations de ressources verticale (du Bund vers les Länder et les communes) et horizontale (entre Länder). Ainsi, par exemple, le niveau fédéral ajoute une population fictive de 35 % à Berlin lors de la redistribution des ressources nationales afin de l'aider dans son rôle de capitale coupée de son hinterland. De même, Berlin étant pourvoyeuse de services mais ne disposant pas de rentrées importantes, son budget en déséquilibre est « assaini » par un mécanisme de nivellement entre les Länder. Les plus riches soutiennent les moins riches, certains Länder sont bénéficiaires tandis que d'autres sont contributeurs. Plus d'infos : L. GUIHÉRY, « Fédéralisme fiscal en Allemagne. Quelle réforme de la péréquation financière en Allemagne ? », *Économie publique / Public Economics*, 08/2001, [en ligne :], <https://journals.openedition.org/economiepublique/652>, consulté le 4 septembre 2018.

transrégionales comme l'environnement, l'aménagement du territoire, etc. ne sont pas reprises. Plus frappant encore, alors que la mobilité constitue la préoccupation première, le Réseau express régional (RER) n'est pas du ressort la Communauté mais bien d'un organe interne à la SNCB où sont également regrou-

pés le niveau fédéral et les Régions. De même, les trois opérateurs régionaux en matière de mobilité ne sont pas repris au sein de la Communauté. Ces lacunes et ces zones d'ombres ont amené plusieurs observateurs à dénoncer cette « boîte vide » et le manque d'ambition au regard des défis auxquels fait face la RBC.<sup>33</sup>

## 2. Brussels Metropolitan Region

La société civile, ou plutôt le patronat (Voka, Feb, Beci, UWE), s'est retrouvé derrière une Feuille de route en 2008 : la Business Route. L'objectif ? Stimuler l'activité économique au sein de l'espace métropolitain bruxellois. Quatre axes ont été choisis : la mobilité, le marché de l'emploi, l'aménagement du territoire et l'attractivité internationale de la ville. À côté, d'autres sujets font l'objet d'une attention particulière, comme la finance, les médias, les affaires européennes, les technologies de l'information et de la communication

ainsi que les *smart cities* et les affaires européennes.

Pour ce faire, le Brussels Metropolitan réunit experts et acteurs concernés autour de certaines thématiques en vue de créer des synergies et d'apporter des solutions communes à des problèmes partagés. Il s'agit plus de faire remonter les idées jusqu'au pouvoir politique que de mener directement des actions. Les accords de coopération ponctuels et thématiques priment donc sur la structure institutionnelle.<sup>34</sup>

## C. Constats

Ainsi donc deux formules existent déjà pour penser et faire avancer la métropole bruxelloise. La tentative d'encadrement institutionnel est pour l'instant lacunaire, mais a le mérite d'exister au cas où on parviendrait à réellement faire collaborer les différents niveaux de pouvoirs concernés. L'initiative patronale a peut-être davantage de chance de faire entendre ses préoccupations. La formule est plus souple et portée par un acteur moteur de la transformation des villes. Cohérente avec le premier obstacle au développement économique de Bruxelles, le Brussels Metropolitan s'attèle à la mobilité. Elle vise, depuis 2015, un *mobility shift*.<sup>35</sup>

Le pouvoir économique a été un acteur majeur dans l'évolution de Bruxelles. On peut parier qu'il sera sans doute d'une grande aide pour faire évoluer les thématiques métropolitaines. Cependant, il le fera là où il y voit un intérêt (mobilité, formation et emploi, fiscalité...). On risque donc certains déséquilibres, les secteurs moins porteurs pouvant demeurer dans l'ombre. De son côté, la communauté métropolitaine demeure une coquille vide. Certes, elle est susceptible d'embrasser tous les domaines, mais elle ne pourra le faire que si les acteurs concernés le souhaitent, ce qui semble faire défaut jusqu'à présent.<sup>36</sup>

<sup>33</sup> J.-P. NASSAUX, « Démarche belge de métropolisation : la communauté métropolitaine bruxelloise », *La communauté métropolitaine : piège ou opportunité pour Bruxelles ? Actes de la 46<sup>e</sup> école urbaine de l'ARAU*, Bruxelles : Atelier de Recherche et d'Action urbaines (ARAU), 2015, [en ligne :] <http://www.arau.org/au/015c8adefa2a4b87d4dca44ddc4633a6b732fd1c.pdf>, consulté le 4 septembre 2018.

<sup>34</sup> A. DENEFF, « La Brussels Metropolitan Region : la vision du patronat », *La communauté métropolitaine : piège ou opportunité pour Bruxelles ?*, op. cit.

<sup>35</sup> Plus d'infos : <http://brusselsmetropolitan.eu/presentation/#activity>.

<sup>36</sup> Pour les plus critiques, il s'agirait d'une formule permettant au niveau fédéral de se débarrasser de sujets épineux, sans pour autant permettre de les régler. C. VAN WYNSBERGHE, « Bruxelles et Washington : deux capitales enclavées, deux expériences métropolitaines comparables ? », *Brussels Studies*, avril 2013, [en ligne :] <https://journals.openedition.org/brussels/1136>, consulté le 4 septembre 2018.

## V. Vers davantage de coopération, la théorie des petits pas ?

Ainsi donc la métropole bruxelloise dépasse largement les 19 communes qui constituent son territoire institutionnel. Toute ville tend à croître en même temps qu'elle se développe, comme l'évolution historique l'a montré. La fédéralisation belge a fixé définitivement le territoire bruxellois et donc, limité la gouvernance de celui-ci à l'intérieur de ses frontières. Or, nous venons de voir que l'influence de Bruxelles a un impact significatif sur un nombre bien plus élevé de communes. Ne pas reconnaître les enjeux transrégionaux serait néfaste à plus d'un égard. Des initiatives ont éclos pour proposer des solutions mais leur impact demeure limité.

Il existe pourtant des cas pratiques similaires de gestion d'un territoire métropolitain dont on pourrait plus largement s'inspirer. Lille a ainsi opté pour la formule complète, la « Lille Métropole Communauté urbaine » (LMCU)<sup>37</sup> qui regroupe la métropole et son hinterland constitué de 85 communes. Cette intercommunale reprend des matières territoriales comme l'aménagement du territoire, les transports en commun, l'eau, la collecte des déchets ainsi que le stationnement et les équipements. Les acteurs économiques et la société civile sont associés à cette structure promouvant le développement de l'espace métropolitain. Cette formule se fait sur une base volontaire, toutes les parties n'étant pas associées simultanément sur tous les projets.

Berlin et le Brandebourg connaissent également certaines interdépendances entre la capitale et la périphérie. La fusion de ces deux Länder a été refusée lors du référendum de 1995. Cependant, une nouvelle collaboration s'en est suivie à travers la mise sur pied d'une direction commune de l'aménagement du territoire qui vise la rencontre des intérêts des deux entités. Cet objectif dépasse d'ailleurs la gestion territoriale puisque les tribunaux et le tourisme ont également été repensés vers une harmonisation entre les deux Länder. La coopération s'effectue de manière thématique et ponctuelle, débouchant parfois sur une organisation plus institutionnalisée.

On peut tirer des leçons des voisins européens. Ainsi, l'exemple lillois nous apprend qu'un évènement particulier peut avoir un effet boule de neige. La mobilisation entre 1995 et 1997 autour du dossier de candidature de Lille pour l'organisation des Jeux Olympiques 2004 a forcé une coopération qui s'est, par la suite, élargie et pérennisée. En outre, la rencontre des différents acteurs concernés offre un gage de succès supplémentaire pour l'implémentation de projets comme la LMCU l'a démontré. L'exemple allemand illustre, quant à lui, que des accords ponctuels peuvent pallier, dans une certaine mesure, l'absence d'une institution commune. Berlin montre qu'une formule plus *light* peut être couronnée de succès.

À court terme, nous pourrions espérer que les acteurs concernés s'engagent dans une coopération transrégionale lorsque la thématique l'exige (et elles sont nombreuses, nous l'avons vu). Ces premiers pas pourraient en amener d'autres et construire pas à pas une réelle structure métropolitaine. Cette dernière pourrait être une intercommunale élargie aux communes périphériques et dotée de suffisamment de pouvoirs et d'attribution pour discuter des inégalités. Elle pourrait disposer d'un organe élu directement (avec des règles de participation démocratique permettant à la population non-belge de s'impliquer). On pourrait élargir la Région bruxelloise ou créer encore un niveau intermédiaire entre le Fédéral et les Régions. Ces dernières propositions nécessitent de revoir la Constitution. Or, on sait combien l'avenir de Bruxelles est une pierre sur laquelle on a souvent trébuché.

Il convient cependant de ne pas perdre de vue l'objectif premier de la métropole : pouvoir développer de manière harmonieuse une ville-monde dont les contours sont variés. Certains sont d'ailleurs d'avis qu'il serait impossible de faire fonctionner une communauté métropolitaine sans un cadre institutionnel fort disposant d'un budget propre et permettant l'harmonisation du territoire (notamment sur les questions fiscales et de

<sup>37</sup> Devenue Métropole européenne de Lille (MEL) en 2015.

péréquation des richesses), à la tête duquel prendrait place un organe démocratique.<sup>38</sup> À défaut d'un remaniement des frontières régionales, il s'agit, pour le géographe Christian Vandermotten, de l'option à privilégier. Toutefois, viser trop loin et trop vite pourrait avoir l'effet contraire : brusquer les différentes parties et laisser la première ville du pays se démener face aux vents contraires et concurrents.

Voilà un projet politique ambitieux

dont devrait se saisir les partis postulant aux élections régionales prochaines. En effet, la richesse du sujet permet de mettre en lumière une variété de thématiques qui débordent, bien souvent, le cadre régional. La cohérence de l'espace métropolitain permet de ré-envisager également le fonctionnement interne de la Région, sujet sur lequel nombre d'analyses ont déjà été faites sans que les visions politiques proposées y répondent adéquatement jusqu'ici.

\* \*

## Pour aller plus loin...

- DAMAY L., « Un RER à Bruxelles ? Socio-histoire des rivalités et des régulations politiques (1989-2013) », *Brussels Studies*, février 2014, [en ligne :] <https://journals.openedition.org/brussels/1205>.
- DEGRAVE E., « Horizontal Metropolis, the Prodigal Territories. Interview with Paola Viganò », *Architecture in Belgium*, 28 juin 2018, [en ligne :] <http://a-plus.be/en/actuel/horizontal-metropolis-het-beloofde-land-2-2/#.W3FRK8LxrIU>.
- DENEFF A., « La Brussels Metropolitan Region : la vision du patronat », *La communauté métropolitaine : piège ou opportunité pour Bruxelles ? Actes de la 46<sup>e</sup> école urbaine de l'ARAU*, Bruxelles : Atelier de Recherche et d'Action urbaines (ARAU), 2015, p. 28-31, [en ligne :] <http://www.arau.org/au/015c8adefa2a4b87d4dca44ddc4633a6b732fd1c.pdf>.
- FRENAY P., « Pour un projet de développement territorial associé au RER bruxellois. Essai de mise en évidence des facteurs déterminants fondamentaux », *Brussels Studies*, 2009, [en ligne :] <https://journals.openedition.org/brussels/710>.
- HALLEUX J.-M., BRÜCK L., MAIRY N., « La périurbanisation résidentielle en Belgique à la lumière des contextes suisse et danois : enracinement, dynamiques centrifuges et régulations collectives », *Belgeo*, 4/2002, [en ligne :] <https://journals.openedition.org/belgeo/16086>.
- HERREMANS M.-C., « Le Fait Bruxellois (I) », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 224, 44/1963, [en ligne :] <https://www.cairn.info/revue-courrier-hebdomadaire-du-crisp-1963-44-page-1.htm>.
- KAUFMANN V., *Retour sur la ville, Mobilité et transformations urbaines*, Lausanne : Presses polytechniques et universitaires romandes, 2014.
- LE CORBUSIER, *La Charte d'Athènes*, rééd., Paris : Seuil « Points », 2016.
- NASSAUX J.-P., « Démarche belge de métropolisation : la communauté métropolitaine bruxelloise », *La communauté métropolitaine : piège ou opportunité pour Bruxelles ? Actes de la 46<sup>e</sup> école urbaine de l'ARAU*, Bruxelles : Atelier de Recherche et d'Action urbaines (ARAU), 2015, p. 8-11, [en ligne :] <http://www.arau.org/au/015c8adefa2a4b87d4dca44ddc4633a6b732fd1c.pdf>.
- NOËLLE F., VANDERMOTTEN C., « La planification de Bruxelles dans le cadre du développement des « villes-mondes » », *Programme d'actions transversales : La Belgique dans une société mondialisée*, juin 2004, [en ligne :] [https://www.belspo.be/belspo/organisation/Publ/pub\\_ostc/S3/rS311004\\_en.pdf](https://www.belspo.be/belspo/organisation/Publ/pub_ostc/S3/rS311004_en.pdf).

<sup>38</sup> C. VANDERMOTTEN, « L'espace bruxellois », *op. cit.*

L'élargissement du Ring Nord  
de Bruxelles

Premier acte manqué  
de la Communauté métropolitaine

La Flandre avance seule sur l'élargissement du Ring Nord tandis que Bruxelles reste divisée sur l'opportunité d'un tel chantier. Un scénario belgo-belge bien connu ? Rien ne semble indiquer que la fin de l'histoire contredise un schéma déjà bien usé. Si ce programme de nouvelles infrastructures routières pour desservir Bruxelles ressort des cartons aujourd'hui, il ne date pas d'hier. Que propose la Région flamande ? De fluidifier le trafic entrant et sortant quotidiennement de la capitale en réorganisant et augmentant les

capacités du Ring au Nord de Bruxelles ainsi qu'en favorisant les modes doux. Directement concernée, la Région bruxelloise balbutie sur le dossier. Des visions différentes de la ville s'affrontent, les regards portés sur Bruxelles ne passent pas à travers les mêmes lunettes et personne ne semble chercher le consensus. Alors que la Communauté métropolitaine de Bruxelles aurait pu en faire son premier dossier, il n'en est rien. Les relations interrégionales pour gérer le territoire métropolitain sont-elles destinées à rester un vœu pieux ?

## I. Un « nouveau » projet d'élargissement du ring au nord de bruxelles

La construction du Ring autour de Bruxelles s'est faite dans les années 1970 (à l'exception du tronçon Strombeek-Bever – Grand-Bigard) et par morceaux. Mise à part certains travaux de rénovation, le Ring n'a pas subi de modifications depuis. Il serait donc obsolète pour transporter le nombre toujours croissant d'automobilistes se rendant à Bruxelles pour travailler. La congestion aux heures de pointe n'épargne personne et est source de multiples problèmes. La Région flamande planche donc pour améliorer cette situation.

En 2010 déjà, la Flandre cherchait une solution pour assurer un trafic plus rapide vers la capitale. Plusieurs pistes avaient été explorées à l'époque. De nouveaux tunnels passant sous la Région bruxelloise ont été envisagés : un reliant les deux côtés de l'E40 (Nord-Ouest vers Ostende et Nord-Est vers Liège), un autre passant sous l'aéroport de Zaventem et reliant l'E19 (vers Anvers) à l'E40 (vers Ostende). D'autres solutions en surface ont également été mises à l'étude : terminer le Ring Sud avec un éventuel tunnel sous la forêt de Soignes, dédoubler le Ring sur certains tronçons ou encore l'élargir. C'est finalement cette dernière

option qui a été retenue car elle serait la plus efficace pour résorber un maximum d'embouteillages (de l'ordre d'une diminution de 70 % contre 10 à 25 % pour les autres options étudiées).<sup>1</sup>

Trois ans plus tard, la Flandre vote l'élargissement du Ring et entame la planification de l'« Aménagement spatial du Ring autour de Bruxelles (RO) – partie Nord ». <sup>2</sup> Après avoir testé plusieurs hypothèses (dans le cadre du rapport d'incidences environnementales), comme le développement de pistes cyclables et des transports publics, de mesures fiscales ou de nouvelles infrastructures routières (sous-terraines ou en surface), la Flandre a tranché pour le dernier scénario, considérant que « l'amélioration des transports publics et des pistes cyclables et l'application d'éventuelles mesures fiscales [étaient] déjà lancées » et qu'il convenait de s'attarder sur le réseau automobile en vue de fluidifier, de le sécuriser et de le rendre lisible.<sup>3</sup>

Le programme voté comprend quatre axes. La première mesure concerne la réorganisation du trafic routier. Celle-ci vise à séparer les flux de transit des flux locaux. Pour ce faire, certaines entrées et sorties d'auto-

<sup>1</sup> « Embouteillages : élargir le ring ne suffit pas », *VRT Nieuws*, 30 septembre 2010, [en ligne :] [https://www.vrt.be/vrtnws/fr/2010/09/30/embouteillages\\_elargirleringnesuffitpas-1-874107](https://www.vrt.be/vrtnws/fr/2010/09/30/embouteillages_elargirleringnesuffitpas-1-874107), consulté le 12 septembre 2018.

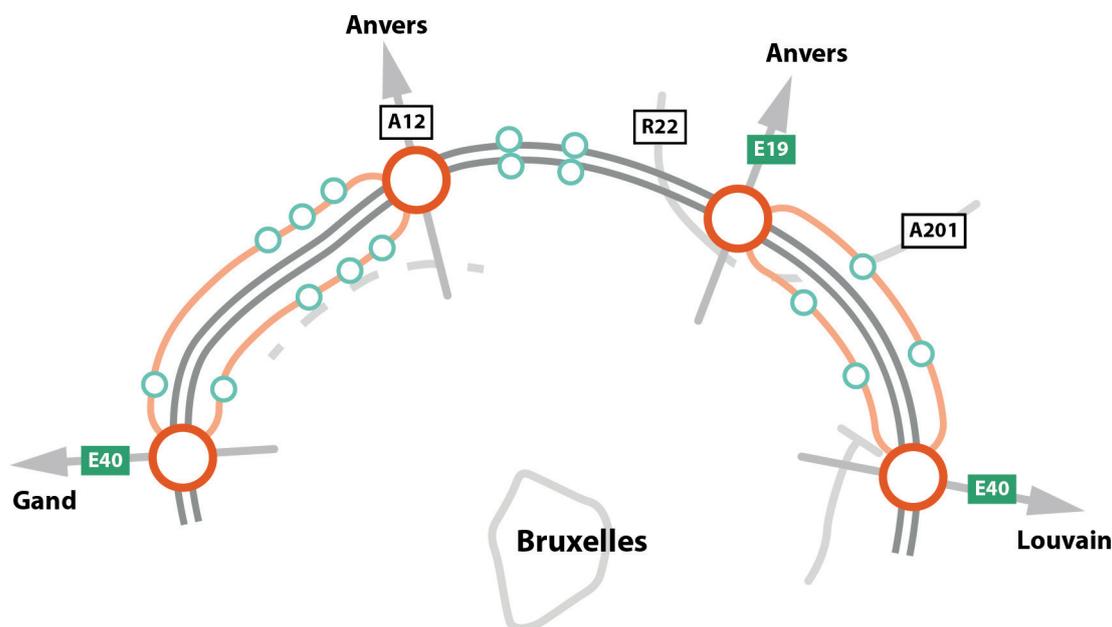
<sup>2</sup> « Bruxelles divisée sur l'élargissement du ring », *L'Écho*, 7 août 2018, [en ligne :] <https://www.lecho.be/actualite/archive/Bruxelles-divisee-sur-l-elandissement-du-ring/10037752>, consulté le 12 septembre 2018.

<sup>3</sup> *Plan d'exécution spatiale régionale : Réaménagement spatial du Ring de Bruxelles (RO) – partie Nord. Note de départ*, Bruxelles : Vlaamse Overheid - Departement Omgeving, s. d., [en ligne :] [https://www.ruimtevlaanderen.be/Portals/108/docs/GRUPs/Note\\_depart.pdf](https://www.ruimtevlaanderen.be/Portals/108/docs/GRUPs/Note_depart.pdf), consulté le 13 septembre 2018.

route seraient supprimées. La limitation des changements de bandes qui en découlerait améliorerait la sécurité routière. En outre, on passerait de 2x4 bandes à 2x5 bandes à certains endroits. Ainsi entre l'E40 vers Gand et l'A12 vers Anvers, on atteindrait 10 bandes de circulation. Ce sera également le cas entre l'E19 vers Anvers et l'E40 vers Leuven. Le tron-

çon restant, entre l'A12 et l'E19 demeurerait à 8 bandes. L'ajout de bandes de circulation fluidifierait le trafic sur le Ring, et permettrait dès lors le report des flux du réseau local vers celui-ci. Le second objectif, celui de l'amélioration de la qualité de vie aux alentours du Ring, serait ainsi atteint.

### Programmation du réaménagement du Ring prévu : de l'échangeur de Grand-Bigard/Dilbeek à celui de Woluwe-St-Étienne/Zaventem



Cette réorganisation serait également l'opportunité de favoriser les transports multimodaux en améliorant le réseau de transports publics. Trois nouvelles lignes de tram (ou bus) sont prévues dans le *Brabantnet* devant rendre les trajets vers Meise et l'aéroport

plus directs, ainsi qu'en renforçant le maillage aux portes de Bruxelles, entre Grimbergen, Vilvorde et Machelen. Les liaisons cyclistes sont également renforcées en comblant certaines connexions dans le réseau. On prévoit de compléter cinq itinéraires cyclables :

- un longeant le canal de Willebroek jusqu'à Verbrande Brug ;
- un second longeant l'A12 jusqu'à Willebroek ;
- un tronçon le long du R22 entre Zaventem et Kraainem ;
- un tracé parallèle à l'E40 devant relier Zaventem, Kraainem et Bruxelles ;
- un dernier longeant la ligne de chemin de fer Louvain-Bruxelles.

Enfin, c'est également l'occasion de (re)construire les liaisons vertes et bleues

grâce à des écoducs ainsi que d'intégrer le Ring dans le paysage.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> *Werken aan de ring.be*, [en ligne :] <https://www.werkenaandering.be/fr/projet>, consulté le 13 septembre 2018.

## II. Ambitions à court-terme ?

Les critiques sur l'élargissement du Ring pointent la vision court-termiste de la solution proposée ainsi que les risques pour la santé des individus. Le premier argument se base sur une étude de Transport & Mobility Leuven qui a testé le scénario proposé par le gouvernement flamand à travers une comparaison entre une situation inchangée, l'introduction d'une tarification et l'élargissement du Ring. En 2020, comparé à une situation inchangée, l'élargissement du Ring connaîtrait un volume de véhicules supérieur de 25 %. À l'inverse, l'introduction d'une tarification routière le diminuerait de 8 %.<sup>5</sup>

Cela n'a rien d'étonnant tant les études se sont multipliées pour montrer à quel point les automobilistes privilégient toujours leur véhicule privé. Ce n'est que lorsque l'utilisation de celui-ci devient contraignante et réellement difficile qu'ils se portent vers d'autres moyens de transports.<sup>6</sup> Il semble donc logique de prévoir une augmentation du trafic si on facilite celui-ci. Il s'agit du fameux appel d'air. On peut donc s'attendre à ce que les problèmes actuels de congestion ne soient que temporairement réglés puisque de nouveaux véhicules viendront grossir les files sur le Ring.

Cet argument est également valable pour remettre en question les autres mesures accompagnant l'élargissement du Ring. À partir du moment où les automobilistes sont en-

couragés dans leur pratique, on peut craindre que le report modal des automobilistes vers les transports en commun ou le vélo ne se fera pas. Et ce, en dépit d'un soutien des pouvoirs publics. Un meilleur réseau de transports doux vers la capitale et sa périphérie est certainement une bonne chose, vu qu'il devrait faciliter la vie des usagers. Il est cependant fort à parier que cela ne suffise pas pour encourager les automobilistes à délaisser leur voiture au profit d'un autre mode de transport.

Une augmentation du nombre de voies sur le Ring Nord serait, dès lors, synonyme d'une augmentation du trafic automobile. Sachant que ce dernier est un élément essentiel dans la qualité de l'air, les interrogations sont légitimes. 67 % des émissions d'oxydes d'azotes et des particules fines PM10 sont liées au transport.<sup>7</sup> Certes, les embouteillages rejettent davantage de CO<sub>2</sub> puisqu'en-dessous de 20 km/h, leurs émissions doublent par rapport à un trafic fluide. Force est pourtant de se demander s'il n'existe pas d'autres alternatives pour réduire la congestion. Limiter la vitesse à 90 km/h au lieu des 120 km/h actuellement autorisés serait déjà un premier pas.<sup>8</sup> Par ailleurs, il ne faut pas perdre de vue qu'une diminution de 10 % du nombre de véhicules permet de diminuer les embouteillages de 40 %.<sup>9</sup>

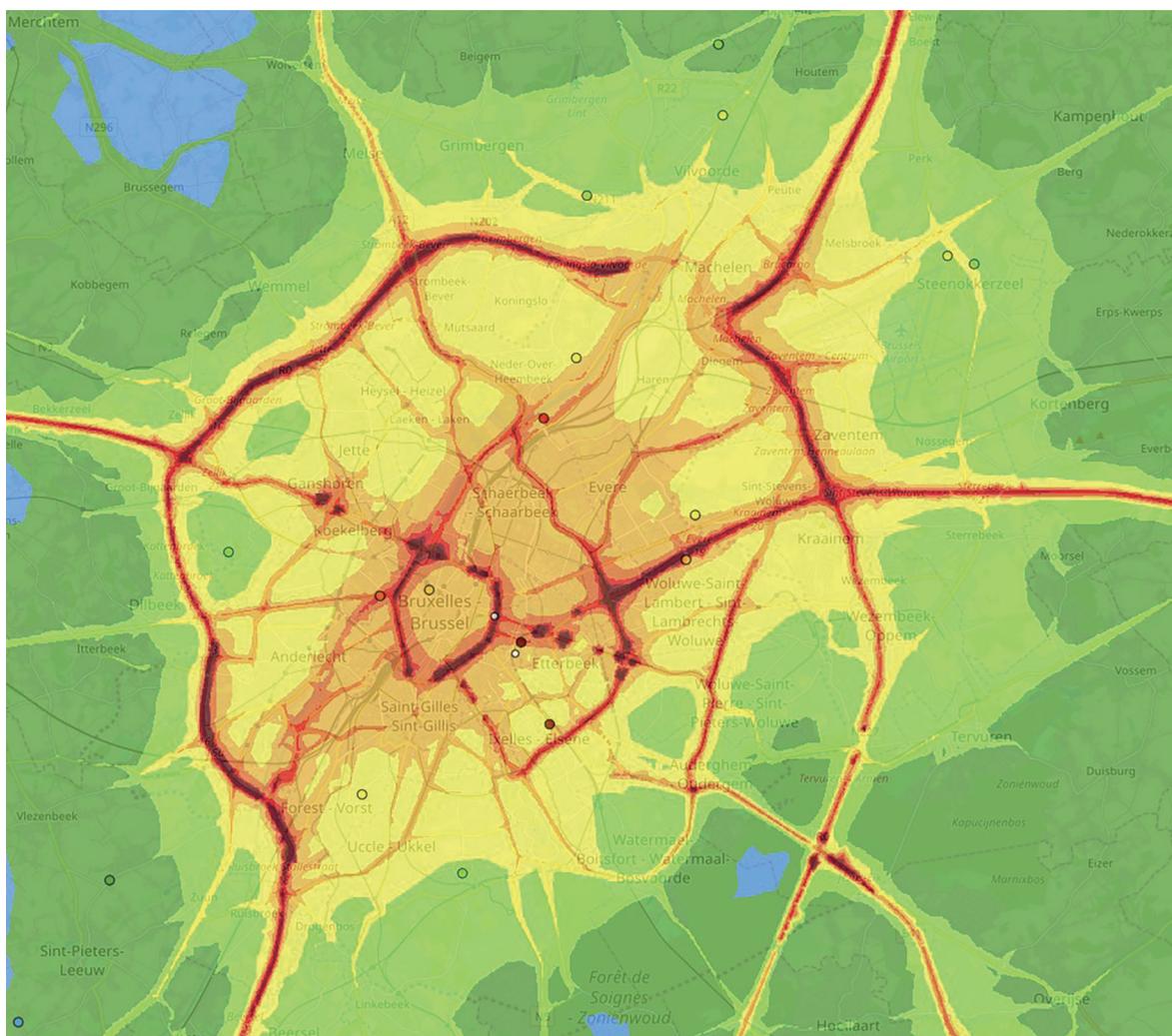
<sup>5</sup> E. DELHAYE, G. DE CEUSTER, S. PROOST, « Second Opinion Brusselse Ring », *Transport & Mobility Leuven*, 25 janvier 2013, [en ligne :] [http://www.tmluven.be/project/brusseleringsecondopinion/20130114RapportsecondopinionR0\\_finaal.pdf](http://www.tmluven.be/project/brusseleringsecondopinion/20130114RapportsecondopinionR0_finaal.pdf), consulté le 8 septembre 2018.

<sup>6</sup> V. KAUFMANN, « Pratiques modales des déplacements de personnes en milieu urbain : des rationalités d'usage à la cohérence de l'action publique », *Revue d'Économie régionale & urbaine*, 2003/1, [en ligne :] <https://www.cairn.info/revue-d-economie-regionale-et-urbaine-2003-1-page-39.html#s2n2>, consulté le 8 septembre 2018.

<sup>7</sup> « Bruxsel'AIR presse les politiques de se positionner sur l'élargissement du Ring », *Rtbf.be*, 23 février 2018, [en ligne :] [https://www.rtbf.be/info/regions/bruxelles/detail\\_bruxsel-air-presse-les-politiques-de-se-positionner-sur-l-elerargissement-du-ring?id=9848688](https://www.rtbf.be/info/regions/bruxelles/detail_bruxsel-air-presse-les-politiques-de-se-positionner-sur-l-elerargissement-du-ring?id=9848688), consulté le 18 septembre 2018.

<sup>8</sup> T. CASAVECCHIA, « Bientôt la fin du sacro-saint 120 km/h sur les autoroutes belges ? Les feux passent au vert », *Le Soir*, 10 janvier 2018, [en ligne :] <http://plus.lesoir.be/133295/article/2018-01-10/bientot-la-fin-du-sacro-saint-120kmh-sur-les-autoroutes-belges-les-feux-passent>, consulté le 12 septembre 2018.

<sup>9</sup> « Mobilité : Navetteurs, c'est vous l'embouteillage ! Partagez votre voiture », *Rtbf.be*, 15 septembre 2017, [en ligne :] [https://www.rtbf.be/info/belgique/detail\\_mobilite-navetteurs-c-est-vous-l-embouteillage-partagez-votre-voiture?id=9710159](https://www.rtbf.be/info/belgique/detail_mobilite-navetteurs-c-est-vous-l-embouteillage-partagez-votre-voiture?id=9710159), consulté le 12 septembre 2018.



Concentration moyenne annuelle de NO<sub>2</sub> (2016)

Source : irCELine<sup>10</sup>

### III. Ville productive vs ville habitable

Les visions de la ville s'opposent et les priorités qui en découlent aussi. On peut y déceler un débat entre théories fonctionnaliste et durable. Le premier son de cloche, adopté par la Région flamande, appelle la capitale à assumer son rôle de poumon économique. La ville n'est pas un lieu de vie mais bien de création de richesses, un lieu de travail. L'une et l'autre fonction ne se rencontrent pas sur le même territoire. Cette logique date de l'entre-

deux guerres. Défendue par les fonctionnalistes tels que Le Corbusier, elle prévoit ainsi que l'homme se déplace entre ses différentes occupations : se loger, se récréer, travailler et se mouvoir. Cela a été théorisé dans La Charte d'Athènes.<sup>11</sup>

Le développement massif de la voiture individuelle au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, a poussé les autorités à privilégier cette méthode de déplacement.

<sup>10</sup> « Carte haute résolution de NO<sub>2</sub> », irCELine.be, s. d., [en ligne :] [http://www.irceline.be/fr/qualite-de-lair/mesures/dioxyde-dazote/history/no2\\_anmean\\_riofdm?set\\_language=fr](http://www.irceline.be/fr/qualite-de-lair/mesures/dioxyde-dazote/history/no2_anmean_riofdm?set_language=fr), consulté le 13 septembre 2018.

<sup>11</sup> LE CORBUSIER, *La Charte d'Athènes*, rééd., Paris : Seuil, « Points », 2016.

Elle devait permettre à tout un chacun de se rendre rapidement entre ses différentes activités, territorialement séparées l'une de l'autre. On a ainsi construit de larges boulevards et de grands parkings au cœur de la ville en vue d'accueillir les travailleurs.

La vision développée par la Flandre demeure empreinte de ce raisonnement. Ainsi, Bruxelles est le poumon économique du pays, une capitale administrative et une centralité dans le réseau international. Il convient de lui donner les moyens de se réaliser comme tel. On cherche donc à assurer son accessibilité. Et le plus rapidement possible. Si les modes doux le permettent, tant mieux, mais le plus efficace demeure l'automobile. Il convient donc de favoriser cette option-là, d'élargir et de repenser un ring jugé obsolète. L'infrastructure est demeurée inchangée alors que le nombre de ménages venant travailler, étudier et profiter des services de la ville augmente. La Flandre juge opportun de soutenir ce modèle de développement dans lequel l'automobile demeure omniprésente et permet de séparer et d'éloigner les différentes fonctions.

Cette vision fonctionnaliste de la ville

se note également dans le souci des autorités flamandes de garantir la quiétude des riverains habitant les communes périphériques flamandes grâce à la diminution du trafic de transit, absorbé par le Ring. Il existerait donc une ville productive où l'on se rend pour travailler et des bourgades en périphérie où l'on se loge. La qualité de vie de ces dernières doit être préservée. La ville n'ayant pas pour fonction première d'accueillir les ménages, il n'est point nécessaire de veiller à la qualité de vie dans cette partie du territoire.

Notons que la logique fonctionnaliste a depuis été largement remise en question, notamment par la Charte d'Aalborg à la fin du xx<sup>e</sup> siècle. Cette dernière dénonce l'illusion de séparer le territoire en zones aux fonctions distinctes et son appétit vorace pour une ressource limitée : la disponibilité du sol. On en appelle, à l'inverse, à la mixité des fonctions, source de résilience, de densification et de consommation parcimonieuse des ressources. Ce mouvement est le produit de son époque, les inquiétudes sur l'avenir de la planète s'étant faites plus pressantes.<sup>12</sup>

#### IV. Échec de l'intérêt métropolitain

Les visions sur le rôle de la ville s'opposent donc. Quel rôle devrait jouer Bruxelles ? La Région flamande envisage Bruxelles comme un territoire distinct du sien et ne semble s'y intéresser que lorsque ses intérêts sont en jeu. En face, côté bruxellois, c'est la débandade. La RBC est aux abonnés absents et les 19 communes bruxelloises n'accordent pas leurs violons. Ainsi, certaines communes se sont rapidement opposées au sujet. Ganshoren, Jette et Koekelberg, directement concernées par le sort du Ring Nord, redoutent, à juste titre, l'augmentation des nuisances qui résulteraient du projet d'élargissement. D'autres communes, comme la Ville de Bruxelles, se rallient au projet flamand. Concernée via le

territoire de Laeken, la Ville n'y est pas opposée, espérant une diminution du trafic de transit sur son territoire, absorbé par le Ring, mais avance prudemment sur le dossier. La plupart des autres communes adoptent une position attentiste. Elles demeurent muettes sur le sujet en attendant de pouvoir se ranger derrière le Conseil des Bourgmestres. Ce dernier n'a cependant pas dégagé de consensus. Les 19 entités bruxelloises demeurent donc divisées sur le dossier, si pas concurrentes.

Plus interpellant est le silence de la RBC. Seule Bruxelles-Environnement se serait investie auprès du comité de pilotage responsable du dossier.<sup>13</sup> Sans doute les autorités régionales bruxelloises rechignent-elles

<sup>12</sup> C. EMELIANOFF, *De la Charte d'Athènes à la Charte d'Aalborg : un renversement de perspectives*, s. l. : Dialogues, Proposals, Stories for global citizenship (DPH), 2001, [en ligne :] <http://base.d-p-h.info/en/fiches/dph/fiche-dph-8457.html>, consulté le 18 septembre 2018.

<sup>13</sup> « Élargissement du Ring : le silence radio de la Région bruxelloise », *leb.be*, 4 août 2018, [en ligne :] <http://www.ieb.be/Elargissement-du-Ring-le-silence-radio-de-la-Region-bruxelloise>, consulté le 8 septembre 2018.

à entrer ouvertement en conflit avec leurs homologues flamands. On peut en effet supposer que la RBC ait des vues différentes sur les flux automobiles traversant son territoire. La politique menée dernièrement semble se diriger dans l'autre sens, vers une réduction du nombre de véhicules circulant dans la région. En témoigne certains dossiers symboliques comme la destruction du viaduc Reyers pour y installer, progressivement, un boulevard urbain. Les mêmes intentions se portent sur celui d'Hermann-Debroux. Le boulevard Général Jacques réduit également le nombre de bandes réservées aux voitures au profit des modes de déplacements actifs. Ainsi donc, tant la seconde couronne que les entrées de la ville sont repensées vers une diminution du trafic automobile. Sans parler du piétonnier boulevard Anspach qui a déjà fait couler beaucoup d'encre.

Le rôle et l'avenir de Bruxelles sont donc envisagés différemment au Nord et au centre du pays. Pourtant, ces deux régions, et même la troisième plus au Sud, sont plus proches qu'on ne le croit. Il existe en effet une dépendance interrégionale et leurs zones d'influence respectives ne s'arrêtent pas aux frontières administratives. L'influence de la métropole bruxelloise s'étend ainsi sur plus de cent communes des alentours. Secchi et Vigano poussent encore l'idée bien plus loin puisque qu'il existerait, selon eux, une métropole horizontale, vaste territoire qui engloberait des centralités importantes, comme Anvers, Louvain et Bruxelles, et des communes moins denses se situant entre ces pôles.

La concertation sur certaines thématiques (mobilité, qualité de l'air...) est donc une nécessité tant les enjeux dépassent les frontières. Ainsi donc, la RBC a tout intérêt à inviter la Flandre à coopérer. La bonne nouvelle, c'est qu'il existe déjà sur le papier un espace de concertation explicitement prévu pour tra-

vailer de concert et négocier sur la mobilité, la gestion du Ring et des déchets : la communauté métropolitaine de Bruxelles instituée en 2011 par la sixième réforme de l'État. Les trois régions du pays, les communes bruxelloises ainsi que celles faisant partie de la périphérie y sont représentées. Les provinces peuvent également être de la partie. La mauvaise nouvelle, c'est que, dans les faits, cet organe de coopération n'a pas encore été concrétisé et que les acteurs semblent peu pressés de lui donner vie. Si on peut comprendre l'empressement de la Région flamande à vouloir boucler vite et seule ce qu'elle juge désirable, on comprend moins pourquoi la RBC rechigne à se saisir du dossier pour concrétiser ce pour quoi elle s'est battue lors de la sixième réforme de l'État. La concertation sur ce dossier est une nécessité, un *must do*. À moins qu'on préfère laisser la concurrence interrégionale dominer les relations belgo-belges ?<sup>14</sup>

Mais cette dernière n'est pas forcément le bon choix. Si le ministre flamand de la Mobilité (Ben Weyts N-VA) a posé les premières pierres du chantier et entend sans doute mettre la pression sur ses homologues bruxellois, il n'est pas dit que le projet sortira de terre comme il le souhaite. En effet, les quelques 700 mètres de travaux prévus sur le territoire bruxellois peuvent ralentir ou invalider le projet. La RBC est compétente pour délivrer les permis d'urbanisme permettant de boucler le chantier. Elle y rechigne pour l'instant. En interne, il serait dit que le programme proposé par la Flandre serait insuffisant pour Bruxelles. Cette dernière le juge déséquilibré et négocie un accord-cadre entre les deux régions. Et ce, depuis cinq ans déjà.<sup>15</sup> Sans doute peut-on y déceler la morale de l'histoire : même en désirant faire cavalier seul sur des dossiers qui dépassent son propre territoire, un jour ou l'autre on est ramené à la table des négociations, de gré ou de force.

<sup>14</sup> N. BERGER, *Bruxelles : un territoire métropolitain à l'étroit*, Bruxelles : CPCP, « Regards décalés », septembre 2018, [en ligne :] <http://www.cpcp.be/etudes-et-prospectives/collection-regards-decales/bruxelles-territoire-etroit>.

<sup>15</sup> « Brussel en Vlaanderen vinden geen akkoord over 750 meter Ring », *De Tijd*, 17 août 2018, [en ligne :] <https://www.tijd.be/politiek-economie/belgie/federaal/brussel-en-vlaanderen-vinden-geen-akkoord-over-750-meter-ring/10040834.html>, consulté le 18 septembre 2018.

## Pour conclure

Le projet d'élargissement du Ring Nord de Bruxelles n'est pas nouveau. L'ambition de la Flandre d'entreprendre ce gros chantier se base sur la nécessité de rendre Bruxelles accessible rapidement et efficacement. Ce tout-à-la-voiture couplé à une découpe du territoire en fonctions différentes et complémentaires appartient à une vision décriée de l'aménagement du territoire. En outre, la solution proposée (coûteuse qui plus est) ne sera valable qu'à court terme et devrait détériorer la qualité de l'air pourtant déjà mauvaise.

La Région flamande peut se « permettre » ce genre de projet, source d'importantes nuisances, car elle considère Bruxelles comme un territoire distinct et séparé du sien. Pourtant, l'aire d'influence de la capitale dépasse ses frontières et inversement. Qu'est-ce que Malines sans Bruxelles ? Qu'est-ce que

Bruxelles sans son hinterland ? Ainsi donc, les territoires et les thématiques se rencontrent et se superposent. La gestion autocentrée et concurrente des régions n'amènera rien de bon. Et alors qu'il existe des espaces pour dialoguer, telle la Communauté métropolitaine de Bruxelles ou même les accords de coopération entre régions, aucun n'est utilisé dans ce dossier. Si la Flandre est connue pour s'être longtemps opposée au projet de métropole bruxelloise – auquel elle a finalement consenti à contrecœur – il est inexplicable que la RBC ne se saisisse pas du dossier comme première fondation à cette communauté métropolitaine. Si l'élargissement du Ring Nord devait être la première pierre d'achoppement de la Communauté métropolitaine de Bruxelles, on peut espérer que ce soit également la dernière.

\* \*

## Pour aller plus loin...

- DELHAYE E., DE CEUSTER G., PROOST S., « Second Opinion Brusselse Ring », *Transport & Mobility Leuven*, 25 janvier 2013, [en ligne :] [http://www.tmlleuven.be/project/brusselering-secondopinion/20130114RapportsecondopinionRO\\_finaal.pdf](http://www.tmlleuven.be/project/brusselering-secondopinion/20130114RapportsecondopinionRO_finaal.pdf)
- EMELIANOFF C., *De la Charte d'Athènes à la Charte d'Aalborg : un renversement de perspectives*, s. l. : Dialogues, Proposals, Stories for global citizenship (DPH), 2001, [en ligne :] <http://base.d-p-h.info/en/fiches/dph/fiche-dph-8457.html>
- KAUFMANN V., « Pratiques modales des déplacements de personnes en milieu urbain : des rationalités d'usage à la cohérence de l'action publique », *Revue d'Économie régionale & urbaine*, 2003/1, [en ligne :] <https://www.cairn.info/revue-d-economie-regionale-et-urbaine-2003-1-page-39.html#s2n2>
- LE CORBUSIER, *La Charte d'Athènes*, rééd., Paris : Seuil « Points », 2016
- « Élargissement du Ring : le silence radio de la Région bruxelloise », *Ieb.be*, 4 août 2018, [en ligne :] <http://www.ieb.be/Elargissement-du-Ring-le-silence-radio-de-la-Region-bruxelloise>
- *Plan d'exécution spatiale régional : Réaménagement spatial du Ring de Bruxelles (Ro) – partie Nord. Note de départ*, Bruxelles : Vlaamse Overheid - Departement Omgeving, s. d., [en ligne :] [https://www.ruimtevlaanderen.be/Portals/108/docs/GRUPs/Note\\_depart.pdf](https://www.ruimtevlaanderen.be/Portals/108/docs/GRUPs/Note_depart.pdf)
- *Werken aan de ring.be*, [en ligne :] <https://www.werkenaandering.be/fr/projet>



Le métro Nord bruxellois  
Ou l'histoire d'un compromis

## Introduction

La construction d'une nouvelle ligne de métro a été approuvée par le Gouvernement de la Région bruxelloise. Métro 3, ou Métro Nord, devrait voir le jour d'ici 2025. Avec lui, les quartiers denses schaarbeekoïses et éveroïses seront directement reliés au centre-ville. Dans un second temps, le Sud de la Région devrait également accueillir de nouvelles stations de métro afin de desservir la commune d'Uccle.

Requérant des investissements lourds, longs et coûteux, l'extension du métro n'avait pas que des adeptes. Ses détracteurs privilégiaient au métro, l'amélioration des lignes ferrées de surface qui auraient, selon eux, le mérite de poser un choix clair en faveur des

transports en commun (TC) sur l'automobile. Force est pourtant de constater que ce sont les déplacements sous-terrain – jugés plus rapides et plus efficaces – qui ont eu les faveurs des autorités régionales. Le métro offrait, en effet, l'immense avantage de ne pas attaquer de front l'usage de la voiture. Choix politique, certes, électoraliste, probablement, mais également pragmatique. Enclavée en Flandre et dépendante financièrement et politiquement des autres niveaux de pouvoirs, Bruxelles n'est pas seule à la barre. Un nouveau métro est bel et bien un compromis, sans doute plus qu'on ne le croit.

### I. Bruxelles à nouveau mobile : ça passe surtout par la stib

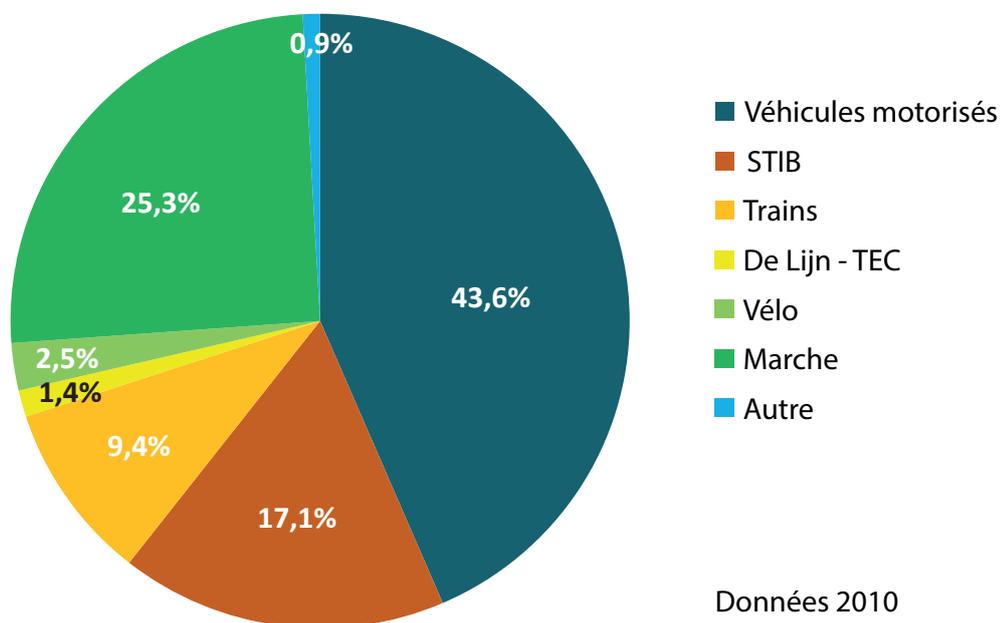
Ville européenne notoirement embouteillée, pollution de l'air, quotas d'émissions CO<sub>2</sub> à respecter, Bruxelles doit changer sa mobilité. C'est impératif et urgent. Une partie de la solution passe par l'amélioration des transports en commun. Ces derniers jouissent, en outre, d'un engouement croissant. La part modale des transports en commun dans la Région bruxelloise a augmenté de presque 20 %

entre 2005 et 2010.<sup>1</sup> On continuerait sur cette voie selon des prévisions optimistes : 640 millions de voyages en 2025, soit le double (320 millions) de l'année 2011.<sup>2</sup> Les raisons de cette hausse tiennent d'une part de la croissance démographique dans la capitale et, d'autre part, du report modal espéré de la voiture vers les TC.

<sup>1</sup> La part modale des transports en commun est mesurée en divisant le total des déplacements par transport en commun dans n'importe quelle période de temps (généralement un jour ouvré moyen) par le nombre total de déplacements effectués sur la même période. Boîte à outils - Bus urbain, s. d., [en ligne :] [https://ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/documents/toolkits/french\\_UrbanBusToolkit/site/assets/1/1c/1c19.html](https://ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/documents/toolkits/french_UrbanBusToolkit/site/assets/1/1c/1c19.html).

<sup>2</sup> M. COLLEYN, « Stib : 640 millions de voyages en 2040 », *La Libre Belgique*, 10 mai 2011.

### Mode de transport principal en lien avec Bruxelles (moyenne en %)³



Conscient du défi, le développement des transports en commun figure en bonne place au Plan régional de Développement durable (PRDD) ainsi que du Plan Iris II.<sup>4</sup> S'il est également fait mention des modes de transport actifs (marche et vélo) à encourager, l'attention se porte davantage sur les TC. Un plan pluriannuel (2016-2025) de 5,2 milliards

d'euros a été conclu entre la RBC et la STIB.<sup>5</sup> L'enveloppe servira au renouvellement du réseau de bus (346 millions d'euros) et de trams (477,5 millions d'euros) ainsi qu'à la création d'un nouveau parking d'envergure (60 millions d'euros) mais surtout, au métro (2,159 milliards d'euros).<sup>6</sup>

## II. Un nouveau métro pour la capitale

Sur les 5,2 milliards d'euros du plan pluriannuel, 1,4 milliard d'euros sont dédiés à la création d'une nouvelle ligne de métro, au Nord puis au Sud de la Région.<sup>7</sup> Ceci constitue donc le premier poste de dépenses du Plan. Un choix clair est posé en faveur du développement du transport en commun

sous-terrain de grandes capacités. La *métrovision* de la STIB s'est imposée. Comme le suggère le nom de cette stratégie de développement, la rame de métro est l'élément clé du réseau des TC. On parle de logique axiale pour décrire le projet de la STIB, la *métrovision* se structurant autour d'axes dominants.

<sup>3</sup> K. LEBRUN, M. HUBERT, PH. HUYNEN, A. DE WITTE, C. MACHARIS, *Les pratiques de déplacement à Bruxelles*, Bruxelles : Bruxelles Mobilité, « Cahiers de l'Observatoire de la mobilité de la Région de Bruxelles-Capitale », 2013, [en ligne :] [http://www.bruxellesmobilitate.irisnet.be/static/attachments/news/na/5637/Cahiers%20Mobilit%C3%A9-2\\_.pdf](http://www.bruxellesmobilitate.irisnet.be/static/attachments/news/na/5637/Cahiers%20Mobilit%C3%A9-2_.pdf).

<sup>4</sup> Plan stratégique pour orienter la mobilité à Bruxelles pour la période 2015-2020.

<sup>5</sup> Pour se faire une idée, l'ensemble des recettes de la RBC s'élevait à un peu plus de 4 milliards d'euros. *BUDGET – Des dépenses et des recettes pour l'année 2016*, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, A-254/1, 30 octobre 2015, [en ligne :] <http://finances-budget.brussels/docparl-expgen-2016.pdf>.

<sup>6</sup> « Investissement », *Stib.mivb.be*, s. d., [en ligne :] [http://www.stib-mivb.be/article.html?!=fr&\\_guid=0035aa30-f3b3-3410-c188-e0a713117e7f](http://www.stib-mivb.be/article.html?!=fr&_guid=0035aa30-f3b3-3410-c188-e0a713117e7f), consulté le 26 septembre 2017.

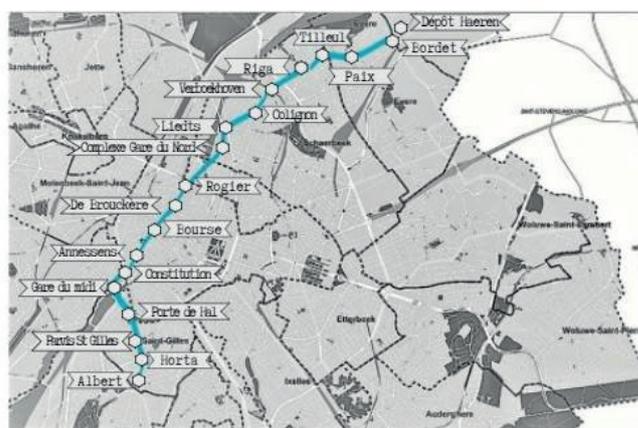
<sup>7</sup> *Ibid.*

À chaque axe correspondrait, idéalement, une ligne de métro, telle une colonne vertébrale qui irrigue et supporte le territoire. Les trams et les bus de moindre capacité occupent une place secondaire puisqu'ils viennent se greffer sur les lignes de métro. Tels les ruisseaux se jetant dans les fleuves, les TC de surface conduisent les usagers vers les axes structurant du réseau.

En pratique, cela donne ceci : un axe Nord-Sud d'une dizaine de kilomètres et un

temps de parcours estimé à vingt minutes d'une extrémité à l'autre. Pour ce faire, on remplacera l'actuel pré-métro Albert jusqu'à la gare du Nord par un vrai métro et on prolongera ce dernier jusqu'au dépôt de Bordet, dans la commune d'Haeren. 18 stations, dont sept nouvelles, quatre déjà connectées à une ligne de métro et cinq accueillant actuellement un tram souterrain (pré-métro) sont prévues sur la ligne de Métro 3. Cette nouvelle ligne devrait être opérationnelle dès 2025.<sup>8</sup>

### La ligne 3 dans le réseau de métro<sup>9</sup>



Tracé du métro Nord Sud

<sup>8</sup> Plus d'infos : <https://www.metro3.be/fr>.

<sup>9</sup> J.-C. VERSET, « Le métro bruxellois en 2025 : une nouvelle ligne de 5 km et 7 nouvelles stations », *RTBF*, 13 septembre 2016, [en ligne :] [https://www.rtbf.be/info/regions/detail\\_le-metro-bruxellois-en-2025-une-nouvelle-ligne-de-5-km-et-7-nouvelles-stations?id=9403229](https://www.rtbf.be/info/regions/detail_le-metro-bruxellois-en-2025-une-nouvelle-ligne-de-5-km-et-7-nouvelles-stations?id=9403229), consulté le 26 septembre 2017.

On peut comprendre l'engouement suscité par l'arrivée d'une troisième ligne de métro. À l'image de Paris, Londres ou encore de Madrid qui a doublé son réseau métropolitain en l'espace d'une décennie, Bruxelles retrouverait une mobilité digne de celle d'une capitale moderne. Le métro compte, en effet, quelques atouts de poids. Sa vitesse demeure inégalée. Alors que les trams en surface « rament » pour atteindre une vitesse commerciale de 17 km/h en moyenne (descendant à 15 km/h en heure de pointe), le métro

se targue d'une vitesse presque deux fois supérieure (30 km/h).<sup>10</sup> En outre, ses capacités sont bien plus élevées. On compte 253 places pour un T4000 (dernière génération de trams) contre 760 pour une rame de métro. L'efficacité devrait encore croître grâce à l'automatisation des rames ainsi qu'à l'augmentation des fréquences, toutes deux à l'étude. Par ailleurs, pour traverser des zones dont les rues sont trop étroites pour un réseau ferré de surface, le métro serait la solution parfaite.

### III. Des yeux plus gros que le ventre

À cette démonstration d'efficacité, d'autres rétorquent que nous n'avons pas les moyens de nos ambitions. Un réseau à la londonienne ou à la parisienne serait hors de portée au regard de nos difficultés budgétaires. En 2016, les dépenses régionales « construction et gestion du réseau de transports en commun » s'élevaient à 757,531 millions d'euros et représentaient 16 % de la totalité des dépenses, soit le deuxième poste le plus important du budget régional après le soutien à l'emploi.<sup>11</sup> L'enveloppe actuellement prévue pour le nouveau métro équivaut presque au double. Une fois construite, il faudra aussi veiller à entretenir cette ligne afin que l'investissement soit durable. Ces dépenses-là ne doivent pas être perdues de vue afin d'éviter de réitérer la crise que l'on connaît actuellement avec les tunnels de la capitale. Pendant trop longtemps, ces derniers n'ont pas fait l'objet d'une gestion en bon père de famille. Alors qu'un budget était alloué à la sécurisation des tunnels, les problèmes d'infiltration ont été négligés, et les travaux sans cesse reportés. Bien qu'indispensables, ces investissements étaient sans doute considérés comme trop peu « visibles » pour apporter aux décideurs politiques un

surcroît de notoriété.

Second argument des détracteurs de l'extension du métro, la rentabilité discutable du projet. Les prévisions du nombre d'utilisateurs seraient en effet très, voire trop, optimistes. L'ouverture d'une ligne de métro se justifie à partir du seuil de 20 000 passagers/heure et par sens. Pour l'instant, on estime la fréquentation à 6 000 voyageurs. Avec l'arrivée du RER, on pourrait facilement monter à 8 000/10 000. Des chiffres qui restent encore bien en-dessous du nombre minimum pour garantir sa rentabilité.<sup>12</sup>

Par ailleurs, la logique axiale de la *métrovision* est remise en doute. Selon cette dernière, le réseau de surface occupe une place secondaire, collectant les usagers pour les amener vers les stations de métro. C'est ce qu'on appelle le rabattement. Celui-ci entraîne, par principe, des correspondances, des ruptures de charge dans le trajet des utilisateurs. Actuellement, 85 % des trajets se feraient à l'aide de maximum une correspondance, ce qui reste raisonnable. Mais avec l'extension de la logique axiale, ces ruptures de charge pourraient aller en s'accroissant. Or, ces ruptures sont mal perçues par les usagers, notamment à cause de l'incertitude liée

<sup>10</sup> PA. D., « En heure de pointe, les bus et les trams se trainent à Bruxelles », *La Libre Belgique*, 24 mai 2017 [en ligne :] <http://www.lalibre.be/regions/bruxelles/en-heure-de-pointe-les-bus-et-les-trams-se-trainent-a-bruxelles-59255ba8cd702b5fbec24383>, consulté le 26 septembre 2017.

<sup>11</sup> *Budget – Des dépenses et des recettes pour l'année 2016*, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, A-254/1, 30 octobre 2015, [en ligne :] <http://finances-budget.brussels/docparl-expgen-2016.pdf>, consulté le 26 septembre 2017.

<sup>12</sup> M. COLLEYN, « Trop cher le métro Nord de Bruxelles ? », *La Libre Belgique*, 4 novembre 2016, <http://www.ffue.org/wp-content/uploads/2014/11/Trop-cher-le-metroNord.pdf>, consulté le 26 septembre 2017.

aux temps d'attente lors des changements. Quand on sait que la perception des déplacements joue un rôle déterminant dans les habitudes des usagers, peut-être même davantage que ce qu'il en est réellement<sup>13</sup>, l'opportunité de favoriser le métro par rapport au tram pose question. La *métrovision* soulève d'autant plus de questions que le développement d'axes structurants signifie également que la locali-

sation des lignes intéressera seulement un petit nombre d'utilisateurs situés à proximités des bouches de métro. Madrid a relevé le défi de proposer à ses habitants une station de métro à moins de 600 mètres de leur domicile. À Bruxelles, on en est encore loin. Il a été calculé que seulement 20 % de la population est à moins de 400 mètres d'une bouche de métro.<sup>14</sup>

#### IV. La *cityvision*, une alternative enterrée

À la *métrovision* de la STIB – qui a les faveurs de la RBC –, Luc Lebrun, Vincent Carton et Michel Hubert proposent la *cityvision*. Le transport sort de terre pour reprendre plein pied en surface. Les voies ferrées (entre trams et pré-métro) desserviraient la capitale de part en part, à l'aide d'un réseau dense reliant le centre aux première et deuxième couronnes. Ces deux dernières encercleraient le centre-ville à l'image d'une circonvolution. Selon les porteurs de la *cityvision*, cette structure collerait davantage aux besoins des Bruxellois et des navetteurs.<sup>15</sup> Dernièrement, les motifs de déplacements se sont diversifiés, s'éloignant toujours davantage du boulot-dodo. Les horaires ainsi que les lieux de destination se sont élargis. On se déplace en soirée et en-dehors des pôles d'emploi. En outre, selon l'idée courante que le coût de construction d'un kilomètre d'une ligne de métro équivaut à l'installation de dix kilomètres pour une ligne de tram, la *cityvision* propose de faire plus avec moins. Toute la capitale serait ainsi reliée par un réseau de surface suffisamment complet que pour être direct et efficace.

Par ailleurs, l'intermodalité et la flexibilité sont deux concepts qui prennent de

l'ampleur. Combiner différents modes de transport, départager son temps et ses déplacements comme bon nous semble est dans l'air du temps. Face à cette demande modulable, on peut dès lors questionner la construction d'une nouvelle ligne de métro aussi lourde que peu adaptable. Et ce, alors que les trams répondent davantage à ces possibilités d'adaptation rapide grâce à leur structure et des investissements plus légers.

Les auteurs précités insistent enfin sur le fait que les utilisateurs ne sont pas des taupes et qu'il faut donc sortir les déplacements du sous-sol. L'interaction entre les usagers et l'environnement est au contraire un plus. Dans cette perspective, un tram en surface sera toujours préférable à son homologue sous-terrain. Cependant, on pourrait également interroger la nécessité de réserver la surface au réseau ferré. Les rues traversées par les TC pourraient, à l'inverse, être dédiées à la lenteur et/ou aux modes de transport actifs. Libérer l'espace public des voies rapides et enfouir ces dernières peut en tenter certains. On perd en adhérence mais on gagne en vitesse. La mobilité est toujours une affaire de choix.

<sup>13</sup> V. KAUFFMANN, *Mobilité quotidienne et dynamiques urbaines – la question du report modal*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 2000, p.25

<sup>14</sup> L. LEBRUN, V. CARTON, M. HUBERT, *et al.*, *La « cityvision » ou comment faire beaucoup mieux que la « métrovision » de la STIB avec moins de moyens*, 23 octobre 2009, [http://www.ieb.be/IMG/pdf/cityvision\\_fr\\_23oct09.pdf](http://www.ieb.be/IMG/pdf/cityvision_fr_23oct09.pdf), consulté le 26 septembre 2017.

<sup>15</sup> *Idem.*

## V. Un métro pour préserver le *statu quo*

La STIB avait intérêt à soutenir la construction d'une nouvelle ligne de métro. L'organisme régional bruxellois des TC perd en efficacité et rentabilité à cause de la congestion sur le réseau de surface. Au début des années 2000, il a été chiffré que la STIB devait posséder un parc de trams et de bus de 32 % supérieurs à ce qui serait nécessaire en conditions de circulation normales. En effet, à cause des embouteillages, l'opérateur régional doit combler les retards en augmentant les fréquences de passage et donc accroître d'autant sa flotte.<sup>16</sup> Ceci représente un coût pour l'opérateur, principalement en véhicules et en main d'œuvre supplémentaire (17,34 millions d'euros en 1999). Grâce à l'option du nouveau métro, la STIB retrouve ses billes. En effet, le réseau sous-terrain indépendant des autres modes de transport n'engendre pas de surcoûts imprévus. De plus, les investissements pour la construction du réseau sont partagés avec la Région, à la différence d'une augmentation du personnel ou de la flotte de navigation qui sont aux frais de l'opérateur régional des TC.

Pour désembourber le réseau de surface des TC, une vraie hiérarchisation des modes de transport devrait être opérée en faveur de ceux-ci. Les voiries devraient être aménagées en conséquence : sites propres, gestion des feux en fonction des TC prioritaires... Cela impliquerait bien souvent de restreindre les places de parking, de fermer la circulation dans un sens, voire les deux...puisque les

rues de Bruxelles sont, pour la plupart, trop étroites pour être partagées entre les différents modes de transports. Il s'agit donc d'une décision éminemment politique qui révèle le choix de société souhaitée.

Les autorités bruxelloises ont tranché en faveur du métro. Ce faisant, elles ont fait le choix du compromis : les TC sont les bienvenus, encouragés même, mais doivent composer avec la circulation automobile. Le développement du métro a en effet l'immense avantage de ne froisser (presque) personne : le parc des TC en sort partiellement amélioré et la voiture ne doit pas disputer l'espace public aux autres TC. Satisfaire les uns sans désavouer les autres, voilà une position politique des plus confortables. L'avenir nous dira si elle est payante.

Plusieurs raisons peuvent expliquer cette tentative de conciliation dans le chef des autorités bruxelloises. On peut postuler un lobbying multiple (constructeurs automobiles, entreprises peu enthousiastes à l'idée de se passer des avantages de la voiture de société, électeurs automobilistes) ainsi qu'un contexte institutionnel limitant la marge de manœuvre de Bruxelles. De même, peu nombreux sont les politiques insensibles aux pressions des commerçants et des automobilistes. La double casquette des élus régionaux (souvent porte-voix de leur commune) constitue un relais supplémentaire pour les inquiétudes locales.

### Le destin de la ligne 71 : la RBC revoit ses ambitions à la baisse

*La tramification de la ligne de bus 71 illustre le poids des riverains et des commerçants dans le destin des TC. Repris dans le projet de gouvernement bruxellois 2014-2019, le bus 71 englué sur la chaussée d'Ixelles devait se transformer en tram de la Porte de Namur à la Place Flagey. Annoncé en 2013, le projet a directement fait l'objet de nombreux blocages. Les riverains et les commerçants se sont saisis du projet et ont lancé une pétition pour l'abandon du projet. Ces derniers craignaient de perdre en qualité de vie et en chiffres d'affaires à cause des nuisances liées aux travaux.<sup>17</sup> La majorité ixelloise PS-MR s'est également prononcée en sa défaveur et proposait, notamment, d'étudier comme alternative, l'installation d'une ligne de métro*

<sup>16</sup> F. DOBRUSKES, Y. FOURNEAU, « Coût direct et géographie des ralentissements subis par les transports publics bruxellois », *Brussels Studies*, 2007, <https://brussels.revues.org/413>, consulté le 26 septembre 2017.

<sup>17</sup> P. DEGLUM, « Stib : le tram 71 fait machine arrière », *La Libre Belgique*, 16 mars 2015, [en ligne :] <http://www.lalibre.be/regions/bruxelles/stib-le-tram-71-fait-machine-arriere-5507e1a135707e3e93f2551d>, consulté le 26 septembre 2017.

entre la Porte de Namur et Delta...Le Gouvernement bruxellois semble avoir plié. Il a finalement opté pour un bus 71 qui circulera partiellement en site propre, avec une augmentation des fréquences pour répondre à la demande.<sup>18</sup>

## VI. Bruxelles, maître chez elle ?

On peut regretter la friosité des autorités régionales mais il faut également reconnaître que la RBC n'a, malheureusement, pas toutes les cartes en main pour gérer efficacement la mobilité sur son territoire. Bruxelles est enclavée en Région flamande, son aire métropolitaine empiète largement sur les deux Brabants, elle est structurellement sous-financée et si elle est la Région la plus riche du pays, ses habitants ne connaissent pas le même sort. La RBC n'évolue pas en vase clos, loin de là. Elle est dépendante des deux autres régions du pays ainsi que du niveau fédéral. Deux problématiques l'illustrent fort bien : les navetteurs et l'avantage en nature que constituent les voitures de société.

Bruxelles est le premier pôle d'emploi de Belgique. Chaque jour, plus de 330 000 personnes entrent à Bruxelles pour en ressortir une fois le boulot terminé.<sup>19</sup> À ces navetteurs, il faut proposer des alternatives à la voiture. Placer de grands parkings aux entrées de Bruxelles et y faire parvenir des réseaux de TC efficaces ainsi que développer un chemin de fer national attractif paraissent des solutions

à portée de main. Mais se pose invariablement la question du financement. Ces infrastructures ont un coût qui, sans changement, sera supporté par les Bruxellois. À moins de revoir le modèle de taxation sur les revenus liée au domicile, à moins d'installer un péage urbain aux portes de la RBC, à moins de rééquilibrer le financement de Bruxelles...

La problématique de la voiture de société, fiscalité fédérale, est directement liée à la problématique des navetteurs et à la mobilité intra-bruxelloise. En 2014, on comptait encore 650 000 voitures de sociétés en Belgique, soit plus de 3,6 % qu'en 2013.<sup>20</sup> Cet avantage en nature tarde à être remplacé par d'autres bénéfiques (aides financières pour la crèche des enfants, primes de déplacements à vélo, primes au logement...). En attendant, ce package typiquement belge bien ancré dans les mentalités constitue un obstacle majeur à une mobilité alternative. Favoriser les TC aux dépens de la voiture alors que cette dernière est offerte par l'employeur, c'est une gageure. En un mot comme en cent, la RBC n'est pas totalement maître chez elle.

## VII. L'horizon des possibles ne peut s'arrêter au métro

Le nouveau métro de Bruxelles est donc la réponse à plusieurs soucis : nécessité de développer des transports plus doux pour l'environnement et la santé, désengorger partiellement les rues de Bruxelles, tout en ne bousculant pas les autres niveaux de pouvoir. Équilibre précaire s'il en est.

Tenable ? Pas si on souhaite modifier réellement les habitudes de mobilité. À terme,

les modes de transport doux doivent être plus attrayants que la voiture individuelle. Cela s'organise sur deux tableaux : une mobilité douce efficace et un usage de l'automobile moins attrayant. Simultanément, il faut donc développer les TC et les modes de déplacement actifs ainsi que rendre l'usage de la voiture moins aisé. Cela passe, par exemple, par une réduction des places de parkings, une augmen-

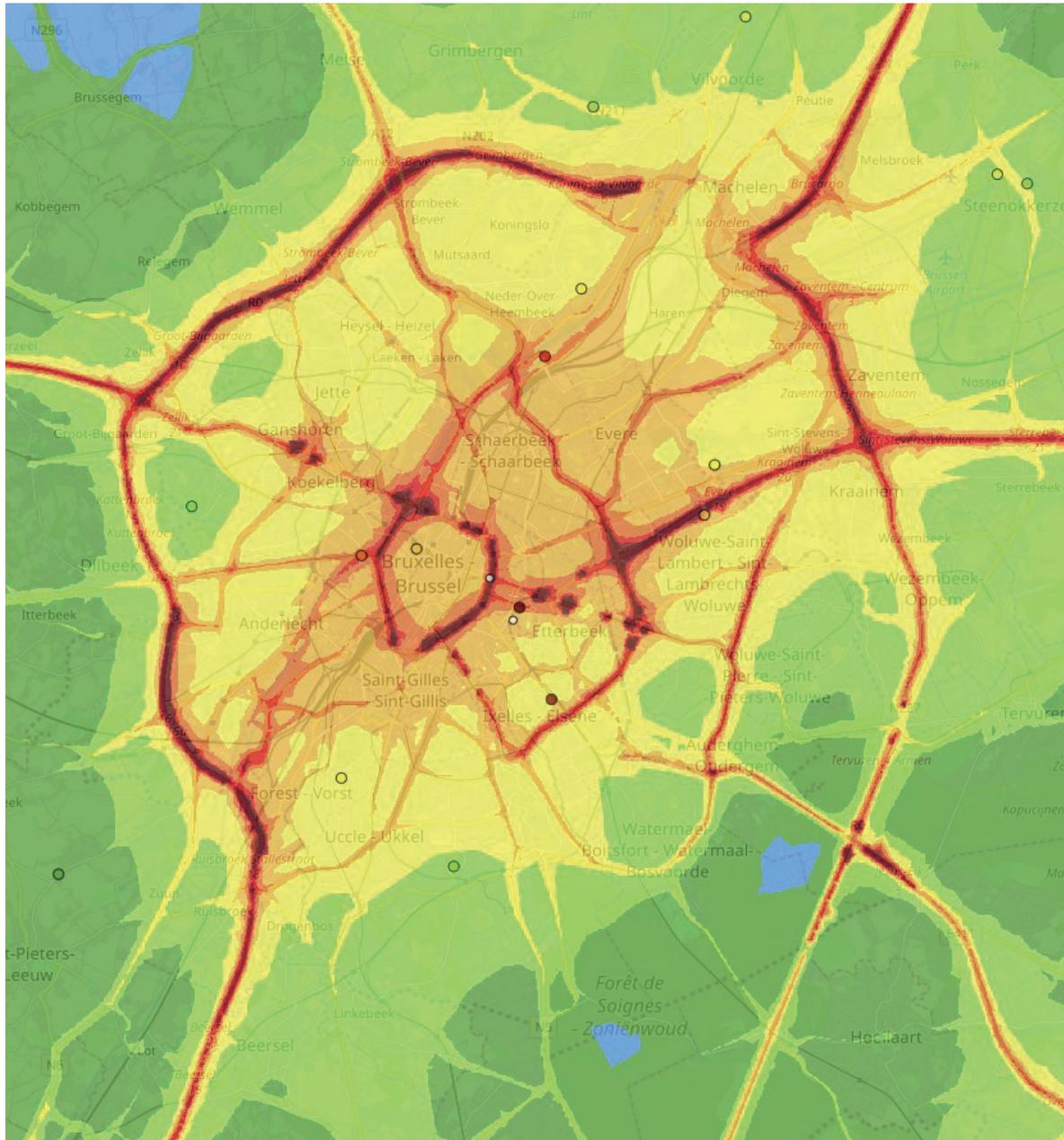
<sup>18</sup> « Stib – Le projet de tram 71 est mort, la chaussée d'Ixelles sans voiture d'ici 2018 », *La Libre Belgique*, 15 janvier 2016, [en ligne :] <http://www.lalibre.be/regions/bruxelles/stib-le-projet-de-tram-71-est-mort-la-chaussee-d-ixelles-sans-voiture-d-ici-2018-5698eeb23570ed38951e2b9d>.

<sup>19</sup> Institut bruxellois de Statistique et d'Analyse, <http://ibsa.brussels/chiffres/chiffres-cles-de-la-region#.WcOOKcbxrlU>.

<sup>20</sup> O. MALOTEUX, « 650 000 voitures de société », *Le Soir*, 11 juin 2015, [en ligne :] <http://www.lesoir.be/archive/recup/904464/article/victoire/auto/2015-06-11/650000-voitures-societe>, consulté le 26 septembre 2017.

tation des coûts d'utilisation (zones 30, temps de parcours longs...). Ces limitations peuvent être les corollaires directs de la priorité accordée aux modes de transport doux. Ainsi, si le prolongement septentrional du métro peut constituer une partie de solution, on ne peut s'en remettre qu'à lui. D'autres pistes doivent être mobilisées pour répondre au double objectif de débloquer la mobilité de la capitale

et de réduire significativement les nuisances liées à l'automobile. Il faut, notamment, profiter de l'arrivée du RER pour changer définitivement la donne. Avec des TC nettement plus efficaces, il n'existe plus d'excuse pour laisser en état la place de l'automobile.



### Concentration de dioxyde d'azote (NO<sub>2</sub>) en RBC (2013)<sup>21</sup>

Il y a urgence tant l'oxygène vient à manquer en RBC. La concentration en dioxyde d'azote sur les grands axes bruxellois, petite ceinture et deuxième couronne dépasse largement les normes autorisées par l'Union européenne (40µg/m<sup>3</sup>). On hypothèque, dès lors, notre santé. L'emprise de l'automobile sur le territoire bruxellois doit être drastiquement revue à la baisse. Pour nous et les générations à venir devant qui nous serons tenus pour responsables.

Si on peut douter de la facilité de la tâche, il est pourtant possible de faire pencher la balance. Les points de pression sont multiples. On a déjà abordé les marges étroites du pouvoir bruxellois, mais il en existe d'autres.

Tout un chacun peut prendre part au changement : modifier durablement ses habitudes de déplacement et demander un soutien pour accompagner ces changements. Fortes d'un soutien populaire assuré, les autorités bruxelloises seraient davantage en mesure de trancher en faveur des modes de transport doux et d'assumer cette position auprès du Fédéral et des deux autres régions. La conscientisation devient alors une priorité. Heureusement, les initiatives dans ce sens se multiplient. Envie d'en savoir plus sur la mobilité douce à Bruxelles ? Allez donc voir du côté du Gracq, Petiteceinture.be, Goodmove.brussels ! Parce qu'à Bruxelles, ça ne bouge pas uniquement grâce à la STIB.

\*\*

### Pour aller plus loin...

- DOBRUSKES F., FOURNEAU Y., « Coût direct et géographie des ralentissements subis par les transports publics bruxellois », *brussels studies*, 2007, [en ligne :] <https://brussels.revues.org/413>.
- KAUFFMANN V., *Mobilité quotidienne et dynamiques urbaines – la question du report modal*, lausanne : presses polytechniques et universitaires romandes, 2000.
- LEBRUN K., HUBERT M., HUYNEN PH., DE WITTE A., MACHARIS C., *Les pratiques de déplacement à bruxelles*, bruxelles : bruxelles mobilité, « cahiers de l'observatoire de la mobilité de la région de bruxelles-capitale », 2013, [en ligne :] [http://www.bruxellesmobilite.irisnet.be/static/attachments/news/na/5637/cahiers%20mobilit%c3%a9-2\\_.pdf](http://www.bruxellesmobilite.irisnet.be/static/attachments/news/na/5637/cahiers%20mobilit%c3%a9-2_.pdf).
- LEBRUN L., CARTON V., HUBERT M., et al., *La "cityvision" ou comment faire beaucoup mieux que la "métrovision" de la stib avec moins de moyens*, 23 octobre 2009, [en ligne :] [http://www.ieb.be/img/pdf/cityvision\\_fr\\_23oct09.pdf](http://www.ieb.be/img/pdf/cityvision_fr_23oct09.pdf).

<sup>21</sup> « Cartes haute résolution de concentration de NO<sub>2</sub> », *IRCELINE*, [en ligne :] [http://www.irceline.be/fr/qualite-de-lair/mesures/dioxyde-dazote/history/no2\\_anmean\\_rioifdm?set\\_language=fr](http://www.irceline.be/fr/qualite-de-lair/mesures/dioxyde-dazote/history/no2_anmean_rioifdm?set_language=fr), consulté le 26 septembre 2017.

BERGER Naomi, *Cahier - Bruxelles, quels défis ? De l'avenir de ses sous-sols à celui de son statut de métropole*, Bruxelles : CPCP, Cahier du CPCP n°2, octobre 2018, [en ligne :] <http://www.cpcp.be/publications/cahier-bruxelles-defis>.

DÉSIREUX D'EN SAVOIR PLUS !

Animation, conférence, table ronde... n'hésitez pas à nous contacter,  
Nous sommes à votre service pour organiser des activités sur cette thématique.

**[www.cpcp.be](http://www.cpcp.be)**



Avec le soutien du Ministère de la Fédération Wallonie-Bruxelles

Ce cahier rassemble six analyses de Naomi Berger, CPCP. Ces six angles d'approche invitent à (re)découvrir la Région de Bruxelles-Capitale. C'est l'occasion de s'attarder sur un certain nombre de défis auxquels est confrontée la capitale. Différentes facettes sont mises en avant : de la gestion de ses égouts, à celle de sa mobilité en passant par la question de ses frontières tant internes qu'externes. Certaines thématiques reprises ici sont moins connues que d'autres. Pourtant, elles ont toutes leur importance si on souhaite voir évoluer durablement la RBC.

## Centre Permanent pour la Citoyenneté et la Participation

Rue des Deux Églises, 45 – 1000 Bruxelles

02 238 01 00 | [info@cpcp.be](mailto:info@cpcp.be)

[www.cpcp.be](http://www.cpcp.be)



Chaque jour des nouvelles du front !

[www.facebook.com/CPCPasbl](https://www.facebook.com/CPCPasbl)

Toutes nos publications sont disponibles  
en téléchargement libre :

[www.cpcp.be/publications](http://www.cpcp.be/publications)