

PRÉFACE

Marc FRÈRE
Président de l'ARAU

Il y a quelque chose de lancinant dans la réflexion et l'action de l'ARAU depuis trente ans, signe, en quelque sorte, que la démocratie est une construction permanente qui oblige à une vigilance de tous les instants : vigilance qui peut même devenir résistance quand les forces d'entropie sont telles qu'elles finissent par menacer l'autonomie et les valeurs qui fondent une citoyenneté responsable.

Des forces économiques et politiques puissantes instrumentalisent la ville et ne considèrent ses habitants que comme des obstacles dressés sur la voie de leur réussite. Parfois même, les habitants sont perçus comme une menace qui risque de compromettre l'avenir de la ville sur le grand marché de la concurrence mondiale entre villes.

En mettant en lumière la nature de ces enjeux et leur expression très concrète sur le terrain de l'aménagement de la ville et de son développement, l'ARAU lutte quotidiennement depuis trente ans pour renforcer la démocratie urbaine et améliorer à la fois les conditions de vie des habitants et le pouvoir que la ville a sur elle-même.

Cette activité ne peut se concevoir sans une réflexion permanente qui doit permettre de mieux appréhender la nature des problèmes vécus par les habitants et la pertinence des solutions qui doivent être mises en œuvre.

Pour être efficace, cette activité doit nécessairement se conjuguer avec un travail constant de formation de soi, des habitants – et parfois de certains responsables – aux enjeux urbains. Tel est bien le rôle que s'assigne, tous les ans, depuis trente et un ans, « l'école urbaine » et rares sont les matières en rapport avec la ville qui n'ont pas fait l'objet durant cette période d'au moins une communication.

Cette formation doit, pour rester opérationnelle, **se référer** aux expériences vécues des habitants et veiller à une mise en perspective historique qui permet de mieux appréhender la nature de ces enjeux, d'en comprendre les origines et d'en mesurer les éventuelles conséquences¹. Cette formation doit également **se fonder** sur des valeurs et sur des principes qui forment la doctrine qui permet d'assurer la cohérence de l'ensemble.

En intitulant cette 31^e école urbaine : *Pour une doctrine de la réparation urbaine*, l'ARAU entendait, au moment où ses fondateurs souhaitaient passer le témoin, rappeler combien il était attaché à un certain nombre de principes nécessaires à la conduite d'une politique urbaine de développement orientée vers les valeurs de liberté, d'autonomie et de solidarité. Il voulait également insister sur le fait que, à quelques exceptions près, la plupart des enjeux urbains qui ont mobilisé ses membres depuis trente ans, n'ont rien perdu de leur pertinence et demeurent au cœur des problématiques vitales pour le devenir de l'habitat et de la démocratie en ville.

¹ Défendre en 2001 les tours de bureaux, au nom d'un esthétisme de pacotille qui confond patrimoine et marchandise, valeur marchande et valeur d'usage, revient à oublier que la démarche strictement spéculative qui a conduit à l'édification de ces tours est justement celle qui a le plus gravement compromis la qualité de la vie en ville en sacrifiant l'espace public et en faisant s'envoler les prix du foncier. L'amnésie sert *Big Brother* et menace la démocratie.

Sans un corps de pensées et de pratiques rationnelles et transmissibles, il n'y pas d'action sensée possible et la société humaine est condamnée à se défaire, enfermant chaque individu dans une autiste solitude, n'autorisant plus entre les hommes que des rapports d'ordre marchand.

Pierre-André Taguieff dans une très remarquable étude consacrée à la notion de progrès et intitulée *L'effacement de l'avenir*², trace en quelque sorte l'objectif dans lequel s'inscrit l'action de l'ARAU : « *Instituer un espace public de citoyenneté, c'est faire surgir un espace d'action. Car l'action lie la pluralité, elle relie les individus sans effacer leur pluralité. C'est ainsi que s'établit une communauté politique : l'agir-ensemble donne son sens au vivre-ensemble. [...] C'est le principe civique de l'action qui permet de définir la citoyenneté, laquelle se constitue sur le registre de l'agir et non sur celui de l'être, dans l'ordre de l'activité et non dans celui de l'identité (l'ethnique, par exemple). Cette conception de la démocratie vive, impliquant de penser la communauté politique comme la création continuée de l'activité politique sur le mode de la participation, donne son contenu essentiel au républicanisme civique, qui constitue à mon sens l'alternative recherchée à l'individualisme libéral, permettant d'échapper à la fois à l'utopisme révolutionnaire et à l'illusion multicommunautariste. »*

Pour vivre ensemble, agissons ensemble ! Belle maxime pour un comité d'habitants !

Marc FRÈRE,
Président de l'ARAU.

² Pierre-André TAGUIEFF, *L'effacement de l'avenir*, éditions Galilée, avril 2000.

LA RÉPARATION DE LA VILLE ET LE MYTHE DE LA CRÉATIVITÉ

Maurice CULOT
architecte

L'habitant de Bruxelles, Charleroi, Anvers qui tomberait par hasard sur les revues d'architecture, que l'on trouve dans la majorité des cabinets d'architectes, y verrait bien peu de rapport avec le thème de l'*École urbaine 2000*. Les images publiées sont souvent hermétiques, d'autant plus que depuis quelques années le virtuel a fait son apparition. Mais de toute manière, on n'y verra jamais une réalisation qui présente une réparation du tissu urbain comme on l'entend pour un costume déchiré ou une voiture bosselée. Ou alors, ce sera pour crier au scandale du pastiche qui empêche la bonne architecture. Une revue doit publier du « jamais vu », comme le concours d'architecture doit récompenser de l'inédit. Entendez des formes jamais vues. Le nouveau et l'inédit qui se présenteraient sous des formes déjà utilisées ne les intéressent pas. Et les revues qui pourraient s'intéresser à la réparation de la ville sont, elles, visuellement pauvres et tout aussi hermétiques, car ici, ce sont les concepts inédits qui comptent, « la troisième ville », « la ville émergente », « le village global », concepts aussi vite consommés qu'ils sont apparus.

Mais, il y a aussi des architectes qui réparent la ville ou qui participent à des opérations qui relèvent de la renaissance urbaine. Des centaines de petits immeubles à appartements se construisent aujourd'hui à Paris et sont souvent parfaitement intégrés au gabarit et au caractère des rues ; mais de ceux-là, la presse spécialisée ne parle pas. La critique les considère comme de l'architecture mercantile, au mieux le résultat d'une démarche qui va de soi, comme si ces immeubles étaient le fruit d'une simple et condamnable pratique alimentaire.

Ce clivage ne pourrait être qu'une curiosité du moment. Après tout, la plupart des immeubles qui constituent le Paris que l'on aime a été produite par la promotion et une quantité d'architectes dont l'histoire n'a pas retenu le nom, ou plutôt dont le nom s'est fondu dans celui de leur patron, le baron Haussmann. Guimard, parce qu'il s'illustre dans l'Art Nouveau est publié, mais Olive, l'architecte parisien qui a construit la plupart des grands immeubles des boulevards du centre à Bruxelles ne l'est pas. Horta est porté aux nues par les historiens, mais le nom de ceux qui ont édifié des rues entières à Ixelles, Saint-Gilles, Schaerbeek... reste inconnu.

On pourrait se dire qu'il est légitime que l'avant-garde artistique qui a pris des risques soit éditée et que les réparateurs de ville, qui sont des artisans, ne recherchent pas les feux de la rampe, s'estimant récompensés par leur travail. Mais, l'accent mis essentiellement sur la nouveauté a pour effet que les réparateurs de villes, ceux qui font du tissu urbain, apparaissent comme n'inventant pas et que, par ignorance, on finit par juger que ce qu'ils font est facile, à la portée de tout un chacun.

Ceux qui pensent cela se trompent, évidemment. Nous savons tous combien il est difficile de réaliser de bonnes proportions, de trouver le bon enduit, la moulure ad hoc, d'utiliser des matériaux écologiques et naturels qui vieillissent bien, de réaliser un détail constructif, un châssis de fenêtre digne de ce nom.

Mais, les assoiffés de la nouveauté sont aussi très conventionnels et essentiellement liés aux modes. Ils sont volontiers moralistes : « Il faut être de son temps ! » (Lequel ?) ; « Il faut utiliser les matériaux nouveaux ! » (Pourquoi ?). Ajoutons que ce sont souvent des pères la pudeur sans audace réelle et qui s'offusquent ou rient sottement si vous leur dites que votre préférence va vers l'Art Déco néo-égyptien, le style méditerranéen ou le néo-flamand.

On en resterait là que ce ne serait pas grave. Tout au plus, serait-on dans un cas de figure classique où, d'un côté, il y a les extravagances de la haute couture et, de l'autre, le pragmatisme du prêt-à-porter. Sachant qu'après tout, il y a toujours des interactions entre ces deux mondes. Mais ce qui pose problème, c'est que ceux qui sont aujourd'hui publiés dans les revues sont aussi ceux qui enseignent l'architecture dans les écoles –ils sont choisis pour leur notoriété et non pas pour leur qualité de réparateur de ville évidemment–, ceux-là font aussi les conférences et les expositions. Ils sont aussi très présents dans les lieux où il faut être vu. Autrement dit, dans les écoles d'architecture, on n'apprend pas la réparation, mais seulement la rupture, l'originalité formelle à tout prix. L'architecte qui se sent une vocation de réparateur doit apprendre sur le tas. Ajoutons que la grande presse quotidienne –je pense, par exemple pour la France, à *Libération*, au *Monde*– et la presse, dite féminine, ne publient que les architectures les plus extravagantes.

Les concours d'architecture, dont on peut naïvement croire qu'ils vont dégager des projets urbains qui s'intègrent dans la ville, aboutissent quasiment toujours à l'opposé –les exceptions se comptent sur les doigts de la main. Les concours sont par ailleurs une manière particulièrement efficace de court-circuiter la consultation du public, puisqu'un jury de spécialistes a choisi par définition le meilleur projet. On dira à ceux qui émettent des critiques : « Soyez contents, cela a coûté de l'argent public et ne prétendez pas que votre avis est plus autorisé que celui des meilleurs architectes membres du jury ».

De plus, la réglementation européenne sur les concours fige les projets qui doivent être réalisés sans changements majeurs sous peine de recours. Il vaudrait donc mieux abandonner les concours et s'en tenir à des consultations où l'on choisirait l'équipe dont les idées paraissent le mieux en accord avec ce que souhaite le commanditaire.

Pour en venir aux principes de la réparation de la ville, ils sont simples, mais il faut cependant les connaître. C'est le respect de la parcelle, ça c'est l'essentiel, une parcelle, un bâtiment, un architecte. Comme cela a été réalisé rue de Laeken, par exemple, ou place de la Vieille Halle aux Blés. Qu'il y ait une part de fiction parce qu'il faut mettre des parkings sous plusieurs parcelles n'enlève rien à la validité du principe. Il y a aussi l'inscription dans les gabarits, la continuité des fronts bâtis, l'adéquation des choix esthétiques, les matériaux, les proportions avec l'environnement, la nature de l'espace public.

Les innovations –Beaubourg ou le musée de Bilbao, pour prendre des exemples connus– sont de magnifiques exceptions, comme l'était la pagode chinoise du temps de Léopold II ; mais aujourd'hui, l'exception est devenue la règle. Dès lors, les architectes doivent renchérir entre eux pour se distinguer, c'est-à-dire finir par s'exprimer d'une manière absconse, au second degré, montrer des images indéchiffrables, jouer sur le non-dit. Il s'ensuit une rupture totale entre un public qui ne comprend plus et la partie la plus médiatisée de la profession qui devient autiste. Pour le public, l'architecte est pris, au mieux, pour un snob, un farfelu, souvent pour quelqu'un avec qui il vaut mieux ne pas avoir affaire.

On pourrait dire qu'à ce jeu, les architectes vont se discréditer, ce serait sans doute le cas s'ils n'étaient soutenus par tout un milieu qui se veut à la page. Le maire de Montpellier ne pense qu'à s'entourer de stars de l'architecture qui lui apportent des articles dans les revues. Il aime se faire photographier avec ces grands artistes. Cacharel, un temps maire de Nîmes, a eu une idée fixe : remplacer la colonnade de l'ancien théâtre classique par une médiathèque commandée à Foster et faire construire des logements sociaux par son ami et archi-

tecte de talent Jean Nouvel. L'immeuble de logements sociaux Nemesus est aujourd'hui à la dérive, « C'est un enfant mal aimé » dit cyniquement l'architecte dans *Libération*. Cela n'empêche que les politiques dans le vent ne jurent que par Jean Nouvel. Ce n'est pas répréhensible, mais cela explique que des responsables politiques, ayant la culture ou l'architecture dans leurs attributions, préfèrent se mettre à l'écoute des artistes-vedettes plutôt qu'à celle de la population et de ses goûts nostalgiques. À Bruxelles, l'échevin écologiste de l'urbanisme Henri Simons, ce n'est un secret pour personne, apprécie plus les architectes à la mode que ceux qui travaillent à la réparation de la ville. Il aime leur parler et être vu et photographié en leur compagnie. Il pense, comme tant d'autres politiques, que leur gloire retombera sur lui, comme celle de Michel-Ange sur son pape.

Un des grands changements par rapport aux débuts de l'ARAU, c'est qu'aujourd'hui l'art, et l'architecture en particulier, sont devenus des champs intéressants pour des politiques qui se considèrent d'autant plus comme des mécènes de la Renaissance que les architectes, pas bêtes, s'emploient à le leur faire croire.

Alors, on en est là : des habitants qui se méfient des architectes, des architectes qui ne rêvent que de réaliser des œuvres géniales sans tenir compte de quoi que ce soit, d'autres qui réparent de leur mieux la ville, mais dont on tient la tête sous l'eau.

Que faire pour briser ce cercle ? Plus que jamais, il faut que des artistes et des intellectuels se rangent du côté des habitants. Il faut expliquer et réexpliquer que la nouveauté n'a heureusement pas qu'un visage. Et l'homme moderne n'est pas nécessairement celui qui a un costume extravagant, mais c'est d'abord celui qui utilise sa pensée pour résister. Cette résistance ne produit peut-être pas de formes nouvelles, mais elle donne un sens à la vie.

On dit de certaines personnes que pour un bon mot, elles seraient prêtes à sacrifier leur meilleur ami. Il ne faudrait pas sacrifier la ville sous prétexte qu'après tout, il faut bien s'aligner sur l'esprit du temps fortement marqué par l'individualisme.

Que l'on confie aux architectes de talent, à des vedettes internationales, –ils ne sont pas si nombreux– quelques édifices sur un emplacement bien choisi à Bruxelles, bonne idée.

Que l'on mette en place un ambitieux projet de réparation de la ville, idée géniale.

NOTICE BIOGRAPHIQUE

Maurice Culot est architecte, cofondateur des Archives d'Architecture Moderne et de l'ARAU. Depuis 1980, il dirige le département Histoire et Archives de l'Institut Français d'Architecture à Paris.

**LA DÉMOCRATISATION DE LA CULTURE
: CLARIFICATION DES CONCEPTS ET
DES MOYENS**

Gérard de SÉLYS,
Journaliste et essayiste

1) L'enseignement une nouvelle colonie ?

En 1996, quand j'ai publié un essai sur la privatisation des services publics, je me disais que, au point où allaient les choses, on retournerait bientôt aux grands fermiers français du XVII^e et du XVIII^e siècle qui percevaient l'impôt pour le roi. Je pensais que la perception de l'impôt retournerait au secteur privé, mais j'imaginai cela au-delà de l'an 2000. Et bien non, pas du tout, depuis quatre ans déjà, les municipalités britanniques sont presque toutes privatisées, ce qui revient à dire que la perception de l'impôt communal en Grande-Bretagne est effectuée par la Lyonnaise des Eaux française ou par la Compagnie Générale des Eaux française qui ont remporté les marchés : on est déjà retourné au système des grands fermiers.

Je vais tenter de vous expliquer comment on en est arrivé là, à la fois sur le plan macroéconomique, sur le plan idéologique et sur le plan pratique. Pour ce faire, je vais prendre pour exemple la stratégie qui a été mise au point en vue de la privatisation de l'enseignement, c'est-à-dire aussi celui de la culture.

En 1873, le monde industriel, essentiellement européen, entre en crise. C'est le début de la plus grande crise qu'a connu le système capitaliste au XIX^e siècle. Il s'agit d'une crise de mévente, c'est-à-dire que les industriels ne parviennent plus à vendre suffisamment leurs productions de manière à faire progresser, ou simplement maintenir leurs chiffres d'affaires et leurs bénéfices. Dès lors, les industriels européens se lancent entre eux dans une concurrence acharnée. En quelques années, cette concurrence – traditionnelle dans le système de l'économie de marché – est devenue, exacerbée par la crise, une véritable guerre concurrentielle. Lors d'une guerre concurrentielle, il faut beaucoup d'argent parce que les produits sont vendus à des prix cassés pour essayer de prendre un marché ; il faut de l'argent pour acheter ou éliminer le concurrent. Mais comme en période de crise il n'y a pas d'argent, les industriels de l'époque sont angoissés : plus la guerre concurrentielle s'exacerbe, moins il y a d'argent et plus leur sort devient aléatoire. Ils se tournent donc vers leurs gouvernements afin que ceux-ci trouvent des solutions. Il faut de l'argent, coûte que coûte, pour résister aux assauts des concurrents nationaux et étrangers, ou pour les écraser.

Aux environs de 1880, les États et les industriels trouvent la solution : la grande campagne de colonisation. En vingt ans, 80 % des colonies qui vont exister au début du XIX^e siècle ont été colonisées. On a envoyé des armadas à travers les océans, des armées à travers les continents... On a conquis tout ce que l'on pouvait, d'une part, comme nouveaux marchés, mais ces pays, en dehors de l'Asie, ne représentaient pas des marchés importants, et d'autre part, comme terrains de récolte de produits de base agricoles et minéraux. De cette manière, les industriels ont pu regarnir leurs caisses pour la guerre concurrentielle.

Chacun se souvient de la crise pétrolière de 1973, le premier choc pétrolier. On a connu alors une nouvelle grande crise. Exactement un siècle après la première grande crise structurelle du système de l'économie de marché. On a cru à l'époque que c'était la hausse du prix des produits pétroliers qui posait problème ; ce n'était pas du tout cela. C'était, comme au XIX^e siècle, une crise de mévente, c'est-à-dire que les industries produisaient trop et qu'elles ne parvenaient pas à vendre en suffisance pour assurer la progression ou le maintien de leurs chiffres d'affaires et de leurs bénéfices. Très rapidement les industries sont entrées en guerre concurrentielle. Celle-ci ne touchait plus seulement l'Europe, mais les trois grands pôles éco-

nomiques mondiaux : l'Amérique du Nord, l'Asie du Sud-Est et l'Europe. Ces trois pôles sont entrés en concurrence féroce ; celle-ci se poursuit d'ailleurs toujours, voir les fusions, les acquisitions, les regroupements dans le domaine bancaire, des assurances, pétrolier, informatique...

Il s'est produit la même chose qu'au siècle précédent. La crise assèche les caisses des entreprises, elles ont besoin d'argent pour se livrer leur guerre et se tournent vers leurs gouvernements. On ne pouvait évidemment pas se relancer dans la conquête coloniale classique. Cela aurait fait mauvais genre, on sortait à peine de l'ère des colonies et les populations européennes auraient très mal vu que l'on relance leurs fils à travers les steppes et les savanes pour conquérir des terres à peine libérées au prix du sang, voir la guerre d'Indochine, la guerre d'Algérie...

À la fin des années septante, les entreprises et les gouvernements mettent leurs chercheurs au travail. On découvre alors que les entreprises et les services publics sont des secteurs très rentables. Certains d'entre eux sont tellement rentables qu'ils sont l'équivalent de nouvelles colonies. Un exemple : en 1985, les entreprises de téléphone, qui étaient toutes des entreprises publiques, à l'exception des États-Unis, accusaient une croissance annuelle de 7 %, générant des centaines de milliards de francs belges de bénéfices dans le monde entier, alors que la même année, l'industrie automobile, essentiellement privée, n'accusait qu'une croissance de 2 %. Les industriels se sont dit : « Si l'on parvient à mettre la main sur les secteurs rentables des services publics, nous pouvons regarnir nos caisses ».

Il s'agit alors de mettre en place les stratégies de conquêtes de ces nouvelles colonies. Les pays du tiers monde et ceux qui se sont convertis à l'économie de marché, la Banque nationale et le FMI s'en occupent. Pas un prêt ne leur est consenti sans que leur soit imposée la privatisation rapide et totale de leurs secteurs publics. Pour l'Europe, c'est une autre affaire. Les populations européennes sont en général attachées à leurs services publics. Ceux-ci comptent des millions de travailleurs fortement syndiqués. Il faut s'y prendre autrement.

2) L'ERT

En 1982, le patron de Volvo, Pehr Gyllenhammar, en tant qu'exportateur d'automobiles aux États-Unis, faisait partie d'un lobby industriel américain de marchands de matériel roulant. Il s'est rendu compte que ce lobby était particulièrement efficace parce qu'il avait ses bureaux dans les locaux mêmes du Congrès américain à Washington. Comme si la Fédération des Entreprises Belges avait ses bureaux au sein du Parlement belge. Parce que les Américains sont des gens pragmatiques, que leur pays est très vaste, ils se sont dit : « Plutôt que de courir le pays pour voir ce que les industriels font comme produits, recherches et découvertes, nous allons leur demander de venir chez nous et nous aurons un dialogue permanent de manière à ajuster par exemple la loi sur la sécurité automobile, sur la sécurité des produits pharmaceutiques... C'est beaucoup plus simple d'avoir les industriels à côté de notre porte que d'aller les trouver sur le terrain dans leurs propres industries ».

L'idée est qu'il vaut mieux que les industriels soient proches des législateurs pour que ceux-ci légifèrent intelligemment et vite. Or, dans une guerre concurrentielle, la rapidité est primordiale. Un exemple simple mais véridique : pour empêcher les constructeurs automobiles européens et japonais d'importer des automobiles aux États-Unis, le Congrès, avec l'aide du lobby des constructeurs automobiles américains, votait régulièrement des lois fixant

l'écart qui doit se trouver entre les balais des essuies des voitures. On vote une loi selon laquelle les balais doivent se trouver à 112 cm l'un de l'autre et, quand les Européens et les Japonais ont remodelé leurs chaînes de montage de manière à avoir des voitures qui ont les balais à 112 cm l'un de l'autre, on vote une loi les obligeant à le faire à 107 cm l'un de l'autre. On bloque donc les importations. Pendant des années, les Européens et les Japonais ne parviennent pas à suivre. On voit, dès lors, l'utilité d'avoir des lobbies au Congrès, on travaille vite et bien... et les lobbies industriels en arrivent vite à écrire eux-mêmes les lois.

Pehr Gyllenhammar se rend compte de cela et se dit : « Il faut faire la même chose en Europe parce que, dans le cadre de la guerre concurrentielle, on est perdant ». Avec les douze gouvernements de l'époque, les douze parlements, c'était une chose impossible à réaliser, on ne pouvait pas travailler de la même manière qu'aux États-Unis et le public, en Europe, aurait vu d'un mauvais œil les industriels installer des bureaux à l'Assemblée nationale à Paris ou au Parlement à Bruxelles.

Pehr Gyllenhammar constate que 60 % de la législation industrielle européenne est alors élaborée par la Commission européenne. Cette dernière rédige des propositions de directives, les lois européennes, qui sont soumises au Conseil des Ministres qui vote ou rejette les propositions de directives de la Commission. L'idée de Pehr Gyllenhammar est de travailler directement avec la Commission. Il prend contact avec Etienne Davignon, à l'époque Commissaire à l'Industrie, qui est enthousiasmé par l'idée. En août 1982, une première réunion a lieu à Göteborg, dans les locaux de Volvo entre des juristes de la Commission et des juristes du secteur privé, avec Defraigne, chef de cabinet de Davignon. On y réfléchit à la manière de légiférer aussi vite que les Américains, la solution est évidente : « Travaillons ensemble ». On n'installe pas des bureaux dans les locaux de la Commission même, mais on commence à travailler de concert. Une deuxième réunion a lieu à l'hôtel Amigo, dans le centre de Bruxelles, en décembre 1982 ; une troisième en janvier 1983, dans le Berlaymont, mais un samedi pour qu'il n'y ait pas trop de fonctionnaires témoins, une autre réunion a lieu en février 1983.

En mars, est inauguré à Paris, dans les locaux de Volvo, la Table ronde européenne des industriels : l'ERT (European Round Table), en présence de Ministres européens et de Commissaires européens : François-Xavier Ortoli, Etienne Davignon, des Ministres de François Mitterrand.

L'ERT est un groupe de pression, c'est un lobby, qui compte à l'époque quarante industriels, les principaux grands industriels d'Europe. La machine est lancée, il s'agit de rédiger des propositions de directives ou de faire rédiger des propositions de directives par le secteur privé avec les juristes de la Commission européenne de manière à pouvoir contrer le système législatif américain et japonais, lui aussi très efficace.

3) Sus au téléphone

Dès 1983, l'ERT orchestre une vaste campagne de propagande en vue d'aboutir le plus rapidement possible à une privatisation généralisée de tous les services et entreprises publics rentables. À commencer par le plus rentable d'entre eux, le téléphone. En Belgique, c'est la loi du 21 mars 1991 sur les entreprises publiques autonomes. La RTT devient Belgacom, une entreprise publique autonome dotée d'un budget, d'un contrat de gestion qui lui impose de chercher de l'argent à l'extérieur si elle n'arrive à boucler son budget avec ce que

l'État lui donne. Comme l'État ne lui donne pas assez, elle va tout de suite chercher de l'argent à l'extérieur, du capital privé, ce qui était un moyen de se privatiser. C'est la fameuse «consolidation stratégique» du Ministre Di Rupo.

Mais il ne s'agit pas seulement, pour les industriels privés, de mettre la main sur les plantureux profits générés par la téléphonie, il s'agit aussi de doper les ventes des appareils que l'on met au bout des lignes téléphoniques et que leurs usines produisent : fax, modems, ordinateurs...

Il s'agit aussi, une fois que les entreprises privées seront devenues propriétaires des compagnies de téléphones, de réduire les factures qu'ils s'adressent à eux-mêmes. En effet, la guerre concurrentielle mondiale a fait exploser les factures de téléphone. Conquérir de nouveaux marchés de l'autre côté des océans, acheter des concurrents ou les faire disparaître nécessite d'innombrables communications téléphoniques internationales, qui coûtent cher. On voit aujourd'hui que la quasi totalité des compagnies de téléphone sont entièrement ou partiellement passées aux mains des industriels, qu'effectivement, les tarifs des communications internationales ont été fortement réduits et que les tarifs des communications locales ou zonales ont été fortement augmentés, histoire de maintenir les bénéfices, désormais privés, des industriels.

Si vous regardez vos factures de téléphones de l'époque et celles d'aujourd'hui, vous découvrirez que les communications internationales coûtent beaucoup moins chères qu'auparavant mais que les communications zonales coûtent plus chères et qu'il est venu s'ajouter à votre facture des nouveaux postes ; entre autres, si vous voulez avoir le téléphone et que vous habitez à vingt mètres de la ligne principale, ce qui arrive souvent quand on habite en dehors de Bruxelles ou à la campagne, et bien vous devez payer le creusement de la tranchée, le mètre de fil, de câble, l'appareil... ce qui n'était pas le cas auparavant, les prix étaient fixes que l'on habite loin ou non de la ligne principale. Donc, ils assurent leurs bénéfices en se rattrapant sur le petit consommateur local et se font baisser leurs propres tarifs, ceux qui auparavant leur coûtaient très cher.

Mais cela ne suffit pas. La guerre concurrentielle continue à faire rage. Jamais on a assisté à d'aussi vastes restructurations, fusions et acquisitions d'entreprises. Il faut de l'argent pour l'alimenter, toujours plus d'argent et rapidement. Où le trouver ?

4) Sus à l'école

La Table Ronde européenne ne se limite pas à rédiger des propositions de directives, mais elle agit comme lobby sur le plan politique. En 1984, elle impose le choix de Jacques Delors comme Président de la Commission européenne. En janvier 1985, Jacques Delors lit devant le Parlement européen à Strasbourg son fameux discours sur le « Grand Marché ».

Vous vous souvenez que l'on nous a bassiné les oreilles dans les médias pendant des années sur le « Grand Marché de 1992 ». L'ERT voulait que l'on termine de détruire les frontières douanières entre les pays de la Communauté européenne de manière à créer un grand marché qui doperait l'industrie européenne et lui donnerait une dimension encore plus internationale et multinationale ce qui, disait-on, créerait de l'emploi.

La mise en place du grand marché demandait un aménagement des traités européens dont le traité de Maastricht est l'aboutissement. Dans ce dernier, il y a un article, l'article 126

qui n'a pas attiré mon attention à l'époque. Je l'ai lu mais sans me dire qu'il avait une importance particulière. Cet article donne l'enseignement comme nouvelle compétence à la Commission européenne. Il mentionne, noir sur blanc, que la Commission a pour mission de favoriser le développement de l'enseignement à distance payant. À l'époque, cela ne me bouleverse pas.

En 1989, l'ERT publie un premier rapport sur l'enseignement : *Éducation et Compétence en Europe*. Dans ce rapport, elle se plaint amèrement de ce que le corps enseignant, en Europe, n'ait pas assez la notion des affaires et du profit. Il réclame un rapprochement entre l'industrie et le monde de l'enseignement et une meilleure adéquation du monde de l'enseignement aux besoins de l'industrie, c'est-à-dire au sens des affaires et du profit. En 1995, l'ERT publie un deuxième rapport sur l'enseignement : *Une éducation européenne*, dans lequel elle préconise l'enseignement à distance.

Entre 1989 et 1995, ils se sont rendus compte qu'il y avait le développement prodigieux d'Internet, ce qu'ils n'avaient jamais pu imaginer dans les années quatre-vingts. L'explosion de l'usage d'Internet donne des ailes aux industriels. Le principe, comme chacun le sait, est d'aller chercher de l'information quelque part, on la paye parfois, souvent on ne la paye pas. Ils se sont dits : « Puisque les Éducatrices nationales ne nous satisfont pas, ne dispensent pas l'enseignement que nous demandons, nous allons dispenser cet enseignement nous-mêmes et le faire payer ».

Dès lors, au milieu des années nonante, on fait des études de marchés pour voir si un marché de l'enseignement est possible. En Europe, dans les quinze pays de l'Union européenne, il y a quatre-vingt millions d'étudiants. En Belgique francophone, l'Institut de Sociologie de l'ULB, à la demande de Madame Onkelinx, Ministre de l'Éducation à l'époque, effectue une enquête publiée en mars 1997 pour savoir ce que les parents payent pour améliorer l'éducation que leurs enfants reçoivent gratuitement à l'école. Cette étude révèle que les frais éducatifs (y compris les frais de scolarité) moyens assumés annuellement par les 30 % de parents d'élèves de langue française, qui disposent d'un revenu mensuel net égal ou supérieur à 100.000 francs, sont de 200.000 francs. Les moins de six ans et les six à douze ans coûtent 125.000 francs ; de douze à dix-huit ans, la moyenne est de 208.000 francs ; et au-delà de dix-huit ans, elle est de 432.000 francs. Si un tiers des parents belges dépense en moyenne ces sommes pour améliorer l'éducation de leurs enfants, alors qu'en principe l'enseignement est gratuit en Belgique, c'est qu'un marché existe. Si un tiers de quatre-vingts millions d'étudiants européens peut dépenser, après dix-huit ans, l'équivalent d'une petite voiture chaque année pour s'instruire, c'est un marché gigantesque ; maintenant, il faut créer ce marché.

L'ERT soutient l'idée dans ses nombreux rapports - pas seulement ceux que j'ai cités, il faut savoir qu'il y a des rapports plus confidentiels - qu'il faut que l'enseignement soit mieux adapté à la concurrence internationale, à la flexibilité du travail... Ces rapports donnent souvent lieu à des livres blancs et des livres verts de la Commission européenne. Donc, l'ERT en arrive à rédiger elle-même des livres blancs et des livres verts comme celui intitulé *Enseigner et apprendre vers la société cognitive*. Il faut savoir aussi que ces livres blancs et verts de la Commission servent à la Cour de Justice européenne de Luxembourg pour établir sa jurisprudence. Ces textes que l'on pourrait croire seulement indicatifs, sont, en fait, des textes législatifs, dans la mesure où, systématiquement, la Cour de Justice européenne s'appuie sur ces livres. Dès lors, les textes rédigés par l'ERT servent pour faire la loi européenne.

Il y eu le « Grand Marché », l'article 126 du traité de Maastricht, il faut maintenant passer à la réalisation. Le premier objectif est de pousser le tiers des enfants, dont les parents ont assez de revenus pour d'offrir à leurs enfants une assurance contre le chômage ou une meilleure chance pour trouver un emploi, à apprendre, seul, sur Internet. Comment faire? : « Et bien, désargentons l'enseignement public, réduisons les budgets, nous aurons alors des écoles qui apparaîtront médiocres, voire mauvaises, et les parents inquiets vont essayer de trouver quelque chose qui pourra assurer un emploi à leurs enfants ». La part de l'enseignement belge dans le produit intérieur brut est passé de un peu plus de 7 % en 1980 à 5,4 % aujourd'hui. Le résultat est que dans tous les pays d'Europe, mais pas seulement d'Europe, du monde entier - parce que la stratégie est mondiale - les budgets consacrés à l'enseignement diminuent. Vous vous souvenez qu'il y a deux ans, les lycéens français ont fait grève et ont manifesté parce qu'ils en avaient assez de classes à cinquante, soixante élèves, de voir disparaître des professeurs, de travailler dans des locaux décrépis et mal entretenus, d'avoir un matériel insuffisant... C'est la même chose en Belgique et partout.

En appauvrissant l'enseignement, on pousse les élèves et leurs parents à chercher autre chose. Avec Internet, on peut offrir autre chose. Il faut donc faire le plus rapidement possible des logiciels, des didacticiels, des logiciels éducatifs, et pousser les gens à chercher, à s'abonner à des sites éducatifs ou à acheter des Cd-rom très chers pour apprendre.

Mais il y a un obstacle. Tous les pays d'Europe et du monde ont une législation assez solide protégeant leur Éducation nationale : n'enseigne pas qui veut, on n'enseigne pas n'importe quoi, n'importe comment, il y a des règles. Il y a eu une époque où l'enseignement par correspondance était assez répandu, surtout pour les pays qui avaient des colonies, et ce type d'enseignement était organisé et protégé par une loi.

L'enseignement sur Internet pourrait être comparé à de l'enseignement par correspondance, donc l'État belge pourrait très bien s'opposer à ce que Maxwell ou Microsoft fournissent de l'enseignement aux enfants belges. Alors, les industriels mettent les juristes de la Commission et de l'ERT au travail et, en 1996, ils publient, sous le sigle de la Commission européenne, un petit rapport qui explique que le traité CEE «prévoit une action de la Communauté dans le domaine de l'éducation et de la culture», (c'est l'article 126 du traité de Maastricht), que «cette disposition limite donc les compétences nationales». Le développement de l'éducation à distance est explicitement cité comme l'un des objectifs de l'action de la Communauté (c'est encore l'article 126). Que «l'enseignement privé à distance est un service», que «la libre prestation des services est garantie à l'article 59 et suivants du traité» ; et qu'«il est donc possible de le faire valoir directement contre les restrictions imposées par les États membres». Conclusion : on peut vendre de l'enseignement n'importe où ; donc Bertelsmann, le plus grand éditeur du monde, qui est allemand, peut vendre n'importe quel cours en France, en Grande Bretagne, en Belgique... personne ne peut s'y opposer et surtout pas les États.

Deuxième obstacle, ce sont les diplômes qui, eux aussi, sont régis par la loi. Chaque pays a son système d'agrégation, n'importe qui ne peut pas enseigner n'importe quoi et délivrer un diplôme. Il faut un diplôme certifié par l'État. Ceci pose problème parce qu'avec quinze États membres, comment faire pour changer la législation : « C'est impossible, c'est trop long », disent les industriels, « Internet se développe trop vite, nous avons trop besoin d'argent pour la guerre concurrentielle, il faut absolument trouver une solution » et la solution, on la trouve.

Imaginez un enfant auquel les parents ont payé cinq ou six abonnements à des cours à distance sur Internet. Il va à l'école le matin et une partie de l'après-midi. Dès quinze ans, l'enfant se met à apprendre la comptabilité sur Excel, l'informatique, deux trois langues, le dessin industriel... Tout cela sur Internet. Chaque fois qu'il va sur un site éducatif payant, il glisse une carte à puce dans un lecteur spécial de son ordinateur. Cette carte, comptabilise la progression de l'enfant dans toutes les branches qu'il étudie. Et, le jour où l'enfant sera prêt, où ses parents n'auront plus envie de lui payer un demi million de francs belges par an pour apprendre, ou que lui s'estimera prêt à se lancer dans le marché du travail, il va glisser sa carte dans le lecteur et aller sur un serveur patronal qui lui offre de l'emploi et le choix sera fait automatiquement, c'est ce que l'on appelle la carte de compétences. En 1996, la Commission européenne écrit, triomphante, : « Ces cartes personnelles de compétences deviendront le véritable passeport pour l'emploi ». Plus besoin de diplômes ! Donc plus besoin de législation nationale.

L'OCDE, qui fait un peu le même travail que l'ERT, publiait, il y a une dizaine d'années, un seul rapport annuel sur l'enseignement. Aujourd'hui, elle publie plus de cinquante rapports sur l'enseignement chaque année. Et ils vont tous dans le sens de la privatisation et de la commercialisation de l'enseignement. En 1996, elle écrit : « Dans certains pays, il semble que les enseignants encourent réellement le risque d'être les laissés-pour-compte dans le développement du marché des technologies de l'information (enseignement payant à distance) ; les pouvoirs publics n'auront plus qu'à assurer l'accès à l'apprentissage de ceux qui ne constitueront jamais un marché rentable et dont l'exclusion de la société générale s'accroîtra à mesure que d'autres vont continuer à progresser ».

Clairement, l'OCDE reconnaît que deux tiers des enfants seront casés dans des « écoles prisons ». Voyez Claude Allègre, Ministre français de l'Éducation, qui nomme des « emplois jeunes » comme matons, ou gardiens dans les lycées à problèmes, mais se garde bien d'y nommer les professeurs qui y manquent.

En pleine grève des enseignants français au mois de février, le Ministre répond, dans une interview publiée dans *Le Monde*, à la question de savoir si cette stratégie de privatisation de l'enseignement n'est pas un peu inquiétante pour l'enseignement républicain de Jules Ferry et il dit - je cite de mémoire - : « C'est très bien la privatisation de l'enseignement, c'est une nouvelle industrie, c'est le nouveau marché du XXI^e siècle ». Pourquoi ? Car, comme je l'ai dit, si un tiers de quatre-vingts millions d'enseignés en Europe peut se payer l'équivalent de quatre cent mille francs chaque année pour apprendre, c'est un marché bien plus important que le marché de l'automobile, et c'est un tout nouveau marché qui apportera des munitions pour la guerre concurrentielle.

Alors, qu'est-ce que cela rapporte comme autres avantages aux industriels cette stratégie ? Réduire les coûts de l'enseignement. Je vous ai parlé de la réduction du budget de l'enseignement. Je suis certain que les trois ministres francophones qui viennent de réclamer que l'on augmente le budget de l'enseignement n'arriveront pas à le faire grimper à une part de 7 % du PIB, comme en 1980. Nous arriverons peut-être à 5,5 % au lieu de 5,4, mais pas à 7 %. Or, ce qu'il faudrait pour que l'enseignement belge se porte bien, c'est au minimum 7 % du PIB.

Donc, il faut réduire le coût de l'enseignement et si l'on peut se débarrasser de professeurs, tant mieux. Il faut savoir que les 29 pays de l'OCDE dépensent annuellement 35 mille

milliards de francs belges pour leur enseignement public ou subsidié et 84 % de cette somme partent en salaires pour les enseignants. Il y a quatre millions d'enseignants dans l'Europe des Quinze. Imaginez que l'on se débarrasse de la moitié de ces quatre millions d'enseignants, cela fait beaucoup de milliards qui deviennent disponibles pour ceux qui en ont besoin pour la guerre concurrentielle.

Deuxième avantage, si les industriels parviennent à vendre l'enseignement, ce n'est pas seulement le profit qu'ils peuvent en tirer qui les intéresse, mais c'est le fait de vendre l'enseignement dont ils ont besoin. Ils ne parlent plus de «connaissances», mais de «compétences». On n'acquiert plus des connaissances mais des compétences : compétences pour l'usine, ou pour le bureau. La philosophie, la sociologie, l'histoire ne sont vraiment plus indispensables pour trouver un travail.

Troisième avantage, on isole les enseignés en les poussant à auto-apprendre tout seul chez eux. On les isole les uns des autres, donc, on réduit le risque de contestation. Si plusieurs centaines de milliers de lycéens descendent dans les rues de France en 1998, c'est parce qu'ils discutent à l'école, qu'ils se mobilisent parce qu'ils sont ensemble ; s'ils sont seuls chez eux, ils ne peuvent plus se mobiliser.

Quatrième avantage, en privatisant l'enseignement par Internet, on augmente considérablement les bénéfices générés par le trafic de la téléphonie.

Cinquième avantage, on augmente la vente de matériel, c'est-à-dire la vente d'ordinateurs, de modems, d'imprimantes, de scanners.

Sixième avantage, on augmente la vente de logiciel. Voyez la fortune que Bill Gates a amassée uniquement avec du logiciel, cela fait rêver tous les industriels.

Septième avantage, on prépare au télétravail. Aujourd'hui, aux États-Unis, il y a dix millions de télétravailleurs et de télétravailleuses, qui travaillent chez eux sans contrat de travail, par Internet, qui font de la comptabilité, de la traduction, du secrétariat. Comme au Moyen Âge en Flandre, les tisserands tissaient sur leurs métiers, dans leurs fermes, et étaient l'objet des prix imposés par les marchands, c'est la même situation aujourd'hui aux États-Unis.

Si vous voyiez les rapports enthousiastes de la Commission européenne pour le marché du télétravail, ce qui se prépare pour l'Europe est aussi inquiétant. Un jeune qui a appris une grande partie de sa jeunesse, seul, chez lui, devant son écran d'ordinateur, ne trouvera pas anormal, ou trouvera beaucoup moins anormal de rester seul chez lui, adulte, pour travailler. En plus, on met les travailleurs en concurrence : celui qui travaille pour le moins cher, on le prendra, plus de contrats de travail, ce sont des contrats d'entreprise.

Huitième avantage, on détruit, grâce à la carte de compétences, les barèmes qui sont liés aux diplômes. Vous sortez de l'université, ou d'une école supérieure, ou même de l'école secondaire, vous avez droit à un barème qui est lié au diplôme que vous avez reçu à la fin de vos études. S'il n'y a plus de diplôme, il n'y a plus de barème. La carte de compétences, ce n'est pas un diplôme, et donc, on peut jouer sur les barèmes, dire : « Mais je n'ai pas à vous payer 75.000 francs, mais je vous payerais 52.000 francs et c'est à prendre ou à laisser ».

Neuvième avantage, on réduit les frais de formation en entreprise. L'usine Bosch en Allemagne, utilise 92.000 personnes. En 1998, un quart des employés se «recyclait» chez eux, à domicile, à leurs frais, pendant leurs heures de loisirs et leurs jours de congé. Bosch a calculé que cela lui rapportait plusieurs milliards de francs belges par an. Pourquoi ? Parce qu'il a pu fermer ses écoles privées où il recyclait son personnel. De plus, la semaine que les ouvriers et les employés «perdaient» à être recyclés, ils ne la perdent plus. Ford vient, il y a quelques semaines, d'offrir à ses 320.000 travailleurs dans le monde un ordinateur et un accès pratiquement illimité à Internet avec l'obligation de se former à domicile...

En décembre 1997, quand j'ai terminé les recherches sur cette stratégie, j'étais convaincu que les industriels n'en étaient qu'à la première étape de leur stratégie, c'est-à-dire, la baisse des budgets de l'enseignement. Pas du tout !

Au début de l'année 1998, naissait un très grand nombre de sites éducatifs sur Internet. À la mi 1998, il y avait plus de 70.000 sites éducatifs sur Internet, dont plus de la moitié payants. En 1998, dans le cadre de la pré-campagne électorale, un de nos partis nationaux se vantait d'installer des ordinateurs dans les écoles surtout dans le primaire. Pourquoi ? Mais parce que si l'on apprend aux petites têtes blondes à utiliser une souris et à lire sur un écran, on en fait des clients potentiels à court terme. En Belgique qu'il n'y avait pas d'argent pour payer trois mille professeurs que l'on a renvoyés chez eux. Mais un an plus tard, on a trouvé beaucoup plus d'argent pour mettre des cyber-classes dans toutes les écoles, y compris les écoles primaires et surtout dans ces dernières ; car, c'est là qu'il faut que les petits acquièrent la dextérité sur Internet pour devenir le plus rapidement possible de bons clients.

En novembre 1998, l'OCDE écrit : « Tous les services d'intérêt collectif, notamment l'enseignement, la santé, les diverses formes de protections sociales, ainsi que les transports et les communications, entre autres exemples, sont transférés à la sphère marchande du secteur privé. Les secteurs en plein essor de la santé, de l'enseignement et de l'assurance étant aux mains d'entreprises privées, les contraintes budgétaires du secteur public devraient diminuer », ce qui veut dire en d'autres mots, que l'on débloque de l'argent pour la guerre concurrentielle en privatisant tout.

Je ne vais pas aller plus loin, mais je voudrais quand même faire un trait d'union entre la ville et l'enseignement, entre la ville et la culture. Je ne sais pas si vous avez déjà expérimenté les sites musées comme celui du Musée du Louvre. Moi, ce que je trouve assez extraordinaire dans un musée ou bien dans une ville, ce n'est pas seulement ce que l'on voit, mais aussi le contexte dans lequel on le voit. On n'est pas seul, il y a des gens autour de nous, du mouvement, une atmosphère, des odeurs ou des parfums. C'est la ville, ça bouge, on entre dans le musée, on en ressort. Si l'on regarde les œuvres du Louvre sur le site, c'est vrai, que l'on peut mieux les voir, et l'on peut rester une heure devant un tableau. Mais, il manque tout le reste. Ce n'est plus un musée, ce sont des images.

Même chose pour les façades des maisons. On pourrait très bien photographier toutes les maisons art déco de Bruxelles, ou celles de Victor Horta, et les placer sur un site Internet, peut-être même que cela existe déjà. Mais l'odeur de la ville, le parfum, les habitants, la vie, ça disparaît...

En conclusion, je voulais encore insister sur le fait que ni le rectorat européen, donc les grands dirigeants d'universités, ni les Ministres européens ne s'opposent à cette privatisation de l'enseignement, tous sont obnubilés par l'argent que ça peut générer. Pour les univer-

sités, c'est la vente des cours sur Internet. Il faut savoir que la majorité des universités nord-américaines ont vendu l'entièreté de leurs cours à des opérateurs de cablo-distribution qui à leur tour les vendent sur Internet. Donc, pour un recteur d'université ou un président de conseil d'administration d'université qui ne reçoit pas assez de subsides de l'État, il se dit que c'est une bonne idée de vendre ses cours. Mais en faisant cela, on met le pied dans le privé, on se lie à lui et à ses exigences. Quant aux ministres comme Claude Allègre et, je le crains, Madame Onkelinx, à l'époque, ils se disent que l'on ne peut pas rater le progrès, le grand marché du XXI^e siècle, mais ils se préparent, en acceptant cela, à faire de nous et surtout de nos enfants des acérébrés aussi bien culturels que sociaux...

NOTICE BIOGRAPHIQUE

Gérard de Sélys est journaliste et essayiste. Il a publié, entre autres, *Médiament-songes*, éditions EPO, 1989 ; *Alinéa 3. L'Europe telle qu'elle*, éditions EPO, 1993. *Privé de public. À qui profite, les privatisations ?*, éditions EPO, 1996 et *Tableau noir. Résister à la privatisation de l'enseignement*, éditions EPO, 1998.

**REMÈDES JURIDIQUES POUR UNE
MOBILITÉ DURABLE À BRUXELLES, LA
FISCALITÉ DES DÉPLACEMENTS DES
PARTICULIERS : UN ÉTAT DES LIEUX**

Delphine MISONNE
Chercheur au Centre d'étude du droit de
l'environnement (CEDRE),
Facultés universitaires Saint-Louis

1) INTRODUCTION

À l'occasion de notre participation à la 31^e école urbaine de l'ARAU, j'ai présenté, avec Monsieur Marc Martens de la VUB, certaines des conclusions de l'étude que nous avons menée conjointement en 1999 pour les SSTC (Services fédéraux des affaires scientifiques, techniques et culturelles, rue de la Science 8, 1000 Bruxelles) sur le thème de la mobilité durable à Bruxelles.

L'objectif de notre étude visait principalement à dresser un état des lieux des instruments juridiques conditionnant les modes de déplacement dans notre capitale, et ce à partir de trois axes d'observation privilégiés :

- l'aménagement du territoire
- l'organisation des transports publics
- la fiscalité des déplacements.

Notre cheminement a été le suivant :

- nous avons tout d'abord dressé l'inventaire des compétences des pouvoirs publics concernés, au regard de la structure institutionnelle du pays et de sa régionalisation, afin de savoir exactement quels sont les acteurs responsables, sans oublier les éventuelles obligations de concertation et de coordination des politiques menées ;
- nous nous sommes penchés ensuite sur le corpus réglementaire existant, afin de «mettre à plat» les déterminants de la mobilité à Bruxelles, de comprendre les objectifs poursuivis jusqu'à ce jour et les perspectives offertes si rien ne change ;
- forts de cette base de connaissance, nous avons tenté alors de formuler des propositions de modifications qui pourraient contribuer à améliorer les conditions de déplacements dans la ville et en périphérie, soit par des modifications ponctuelles, soit par des suggestions de plus grande ampleur tentant de lier les trois corps de normes concernés, notamment par la réalisation d'une «étude de cas» sur les questions de stationnement.

Je me limiterai dans le cadre de cet article à présenter certaines de nos conclusions relatives à la fiscalité des déplacements des particuliers. Les données sont à jour au 1^{er} mai 2000.

2) LA FISCALITÉ DES DÉPLACEMENTS DES PARTICULIERS À BRUXELLES : UN ÉTAT DES LIEUX

À l'heure où l'on parle beaucoup de la fiscalité comme de l'un des remèdes miracles aux problèmes de pollution et de mobilité, nous avons tenté d'examiner quel était l'état de la réglementation actuelle, afin de percevoir la «philosophie» et les objectifs du système en vigueur : est-il conçu de manière à promouvoir des modes de déplacements propres et «non encombrants» ?

Nous nous sommes principalement préoccupés des modes de déplacement des particuliers dans la ville, tant du point de vue des taxes qu'ils doivent acquitter directement à l'achat de véhicules et de carburant que des possibilités de déduction fiscale à l'impôt sur le revenu. La question de la taxation des emplacements de stationnement a également été abordée dans l'étude mentionnée ci-dessus, mais nous ne nous étendrons pas sur cette question dans le présent article.

Si l'on a pu constater que certaines mesures ont été adoptées depuis 1992 pour limiter quelque peu le poids de l'automobile sur les finances publiques (instauration d'un forfait de déduction maximum de 6 francs par kilomètre pour les trajets effectués en voiture entre le domicile et le lieu de travail...) ou pour veiller à donner des signaux au consommateur allant dans le sens d'une prise de conscience du coût réel de l'énergie (cotisation sur l'énergie, taxe spécifique sur le diesel pour les voitures des particuliers), le régime actuel n'est pas satisfaisant car :

- il ne mène pas le consommateur à s'interroger *obligatoirement* sur son mode de déplacement et à envisager éventuellement d'utiliser des alternatives à la voiture ou des voitures dites propres, si celles-ci sont disponibles ;
- il ne favorise pas suffisamment ceux qui optent pour d'autres modes de déplacement que la voiture, même si quelques dispositions intéressantes semblent amorcer un changement dans le bon sens (exonération fiscale des éventuels remboursements offerts pour les déplacements en vélo, par exemple).

Nous présentons ci-dessous une synthèse des principaux éléments de notre étude qui nous ont amenés à formuler ces conclusions.

A. La taxation des carburants

La vente de carburants est soumise à différents types de taxes dans notre pays, comme dans d'autres pays de l'Union européenne : TVA, accises, cotisation sur l'énergie.

Si l'on examine les droits d'accises, l'on constate qu'ils varient fortement en fonction du type de carburant. En 1999, ils étaient fixés aux taux suivants (par 1000 l à 15 °C) :

- Essence au plomb (désormais interdite): 22 260 francs.
- Essence sans plomb : 19 910 francs.
- Diesel : 11 700 francs.

L'on constate immédiatement que le diesel bénéficie d'un régime de faveur (même si les véhicules « de tourisme » - et non pas les camions - fonctionnant au diesel sont soumis à une taxe annuelle compensatoire depuis 1995), alors même que ses effets sur la qualité de l'air sont décrits comme nocifs par de nombreux experts pour les personnes se trouvant proches de la source d'échappement. De plus, ce carburant n'est pas soumis à la cotisation sur l'énergie qui frappe notamment l'essence et l'énergie électrique depuis 1993.

La Belgique n'est pourtant pas tenue par le droit communautaire de maintenir une telle différenciation, pour ce qui concerne les accises. En vertu de la directive 92/12/CEE relative au régime général des produits soumis à accises, elle ne peut descendre en dessous de certains taux minima mais une variabilisation différente, voire une augmentation conséquente pourrait être envisagée, par souci de protéger l'environnement, moyennant la communication des mesures prises aux instances européennes. De même, un affinement de la taxation, dans le sens d'une plus grande différenciation entre les différentes qualités de carburants disponibles, serait légalement acceptable et pourrait mener à des résultats intéressants.

En Suède par exemple, la taxation du diesel est échelonnée sur trois niveaux, en fonction notamment du contenu en soufre et en composés aromatiques du carburant. Cette taxation a permis de réorienter tant la production (de véhicules) que la consommation, en très peu de temps et de manière très claire, vers le carburant le moins polluant³.

Le LPG est quant à lui exempt de droits d'accises et de cotisation sur l'énergie mais le véhicule sur lequel est fixée l'installation ad hoc pour l'utilisation de ce carburant est soumis à une taxe annuelle, comme nous le verrons ci-après.

De manière un peu plus extrémiste, l'on pourrait même conseiller une augmentation drastique des prix de tous les carburants « non-propres » utilisés pour les déplacements des particuliers. À l'heure où la presse et les citoyens s'insurgent contre la hausse du prix du pétrole qui nous est imposée par les pays de l'OPEP, l'on constate que de nombreuses personnes décident de laisser leur voiture à la maison lorsqu'elles ont la possibilité d'utiliser d'autres modes de déplacement, vu que ces modes alternatifs leur apparaissent soudain moins chers. Faire passer le litre d'essence et de diesel à 75 francs, voire à plus, ne serait-ce pas là une mesure fiscale courageuse dont les effets particulièrement efficaces se feraient rapidement sentir, pour la santé publique et la qualité de l'air notamment ?

B. La taxation des véhicules

Les véhicules automobiles sont soumis à toute une série de taxes qui rapportent de très importantes recettes fiscales à l'État. Parmi ces taxes, citons : la TVA, la taxe de mise en circulation, la taxe de circulation, la taxe complémentaire LPG, la taxe compensatoire des accises pour les véhicules roulant au diesel...

Si l'on examine les critères de prélèvement de la taxe de mise en circulation et de la taxe annuelle de circulation, l'on constate que le facteur qui est principalement pris en considération est la puissance du moteur ; plus celle-ci est élevée, plus la taxe est importante. L'état du véhicule, sa fréquence d'utilisation et le degré de nocivité de ses émissions ne sont nullement pris en considération pour déterminer le taux imposable.

³R. Brännlund, *The Swedish green tax commission*, p.28.

Nous touchons ici à la notion de «variabilisation de la taxation de l'automobile», envisagée ces derniers temps dans de nombreux cénacles⁴ et visant à refonder la taxation sur des critères beaucoup plus écologiques que la seule puissance ou l'âge du véhicule.

Cette variabilisation pourrait être opérée tant au niveau de la taxe de mise en circulation que de la taxe de circulation.

Certains proposent même de supprimer la taxe de mise en circulation et de ne garder qu'une taxe annuelle ; de cette manière, ce n'est plus l'achat du véhicule qui serait taxé, mais sa seule utilisation. Cette suppression de la taxe spéciale à l'achat contribuerait peut-être à accélérer le renouvellement du parc de véhicules (toujours plus propres ?) mais stimulerait probablement tout autant l'achat de véhicules d'occasion tout en confortant l'idée selon laquelle «il est normal que chacun ait une voiture à sa disposition». Nous pensons, dès lors, qu'il ne faut pas supprimer purement et simplement cette taxe à l'achat mais qu'il faut la moduler, comme nous l'avons déjà dit, en vertu de critères prenant en considération l'incidence de l'utilisation du véhicule sur son environnement.

Mentionnons enfin que la taxe annuelle pour les installations LPG est également fixée en fonction de la puissance fiscale du véhicule et que ces installations sont également soumises au paiement de la TVA. Même si globalement il semble que ces taxes restent moindres que ce que coûteraient à l'utilisateur des droits d'accises sur le carburant, on peut s'interroger sur la pertinence de leur maintien.

C. L'impôt sur les personnes physiques (IPP)

Pour calculer son revenu net, tout contribuable peut déduire de son revenu ses frais professionnels, définis comme étant les frais qu'il fait ou supporte en vue d'acquérir ou de conserver ses revenus imposables (art.49 du Code des Impôts sur les revenus, CIR). Il doit toutefois :

- soit en justifier la réalité et le montant au moyen de documents probants (= déduction sur base des frais réels)
- soit opter pour le bénéfice d'un montant forfaitaire prédéterminé par la loi.

Le contribuable peut également bénéficier de conditions particulières pour les trajets qu'il effectue entre son domicile et son lieu de travail. Les frais encourus pour ces déplacements ne sont cependant pas considérés comme des frais professionnels.

1. Le bénéfice du forfait légal

Les frais professionnels dont le montant n'est pas justifié par des documents probants peuvent être déterminés par un forfait légal calculé en fonction des revenus du contribuable, conformément à l'article 50 du C.I.R.

⁴Voir par exemple les discussions qui eurent lieu lors des tables rondes organisées par le Ministre Daerden en 1999, sur base des recherches menées par les Professeurs THIRY (ULg) et BLAUWENS (Ufsia).

Préalablement au calcul de l'impôt, le revenu du contribuable sera dans ce cas diminué forfaitairement en fonction d'un pourcentage prédéterminé par la loi.

Il s'agit d'une option qui est souvent choisie par les travailleurs salariés, notamment parce qu'ils ont en général peu de frais à supporter eux-mêmes.

Le choix du mode de déplacement aura-t-il une influence sur le montant de ce forfait légal ? Non, pas directement.

La seule augmentation du forfait qui soit prévue concerne les travailleurs domiciliés loin de leur lieu de travail et qui parcourent chaque jour de longues distances. En vertu d'un A.R. du 27 août 1993, le forfait est augmenté de 3000 francs quand la distance est de 75 à 100 kilomètres, de 5000 francs de 101 à 125 kilomètres et de 7000 francs au-delà de 125 kilomètres. Quoique ces montants soient peu importants et ne couvrent probablement pas les frais réellement encourus par ces navetteurs, ils consacrent le soutien du législateur à un mode de vie peu durable, ou plutôt un souci de soulager quelque peu les travailleurs concernés qui n'ont peut-être pas tous de gaieté de cœur pour ces longs déplacements...

Quoiqu'il en soit, cette disposition prouve qu'il est possible de prévoir dans le Code une modulation du forfait en fonction d'autres critères que le seul revenu.

L'on pourrait par exemple envisager une augmentation du forfait légal pour toutes les personnes titulaires d'un abonnement aux transports en commun.

En effet, bien des personnes ne bénéficient d'aucun remboursement de leurs titres de transport par leurs employeurs et ne se voient pas «récompensées» fiscalement pour le choix de leur mode de déplacement et leur non-contribution à l'engorgement des villes par l'automobile. Les personnes qui se voient, par contre, offrir un remboursement par leur employeur pour leurs transports en train, tram ou bus bénéficient effectivement d'une exonération fiscale, dont nous exposons les conditions ci-après (point 3).

2. La déduction des frais réels

a) Les déplacements effectués en voiture entre le domicile et le lieu de travail

Depuis 1992, le coût des trajets effectués entre le domicile et le lieu de travail doit être évalué forfaitairement à 6 francs par kilomètre parcouru, si ces déplacements sont effectués en *voiture, voiture mixte ou minibus*⁵ (art. 66 §4 du CIR), à l'exception des véhicules spéciaux utilisés par les infirmes.

Pour ces trajets, il n'est donc pas possible de déduire les frais réels.

Ce forfait de 6 francs est fixé volontairement en deçà du coût réel du trajet en voiture afin d'éviter que les contribuables ne mettent à charge de l'État une part trop importante de leurs frais de déplacements.

Pour pouvoir en bénéficier, le contribuable doit utiliser un véhicule :

⁵Ce forfait n'est pas applicable aux motos.

- dont il est propriétaire ;
- ou qui est immatriculé à son nom ;
- ou qui est mis à sa disposition de façon permanente ou habituelle en vertu d'un contrat de location ou de leasing ;
- ou qui appartient à son employeur ou à sa société, lorsque cet avantage en nature est imposé dans son chef.

Le conjoint ou l'enfant du contribuable titulaire de la voiture peut éventuellement bénéficier du forfait pour les trajets domicile lieu de travail effectués avec ce même véhicule.

Le forfait des 6 francs par kilomètre est supposé couvrir tous les frais liés à ces déplacements entre le domicile et le lieu de travail : entretien, taxe de mise en circulation, taxe de circulation, assurances, amortissement, carburant..., à l'exception des frais de financement du véhicule (intérêts, pourcentage professionnel). Il est identique pour tous les contribuables, quel que soit le coût de revient réel des déplacements, qu'ils aient une grosse ou une petite voiture, quelles qu'en soient la puissance et la consommation.

Cette limitation du forfait à 6 francs par kilomètre témoigne d'une volonté, en 1992, de diminuer le poste des frais de déplacement déductibles à l'IPP, pour ce qui concerne les déplacements effectués entre le domicile et le lieu de travail. La mesure ne semble toutefois pas avoir conduit les contribuables à opter pour un autre mode de déplacement que la voiture⁶.

Concernant le covoiturage en famille, le système en place ne permet pas à une famille effectuant ses trajets en commun de bénéficier plusieurs fois de la déduction forfaitaire pour les déplacements effectués en voiture.

L'hypothèse du covoiturage élargi à d'autres membres que la famille n'est pas non plus visée par l'article 66 du Code. En cas de voyage effectué en commun par des collègues, des amis ou des voisins, seule une personne (le propriétaire, probablement) pourra bénéficier du forfait.

Dès lors, si l'on veut stimuler fiscalement le covoiturage, il conviendrait :

- soit de faire bénéficier tous les covoitureurs du forfait des 6 francs par kilomètre ;
- soit de créer un régime spécifique garantissant que le chauffeur qui perçoit une rémunération de la part des passagers ne soit pas pénalisé fiscalement et qui permettrait aux passagers de déduire le prix qu'ils paient, à titre de frais professionnels, même s'il s'agit de déplacements effectués entre le domicile et le lieu de travail.

L'on pourrait même envisager l'hypothèse suivante : en cas de covoiturage, chacun peut bénéficier d'un forfait augmenté à 10 francs.

L'hypothèse du car-sharing n'est pas prévue par le Code des impôts sur le revenu, sauf si l'on accepte de l'inclure dans les notions de location ou de leasing qui sont inscrites à l'article 66, §5, 4^o. On pourrait, pour plus de clarté, rajouter le concept dans la liste des bénéficiaires du forfait des 6 francs par kilomètre.

⁶L. BRACKE et X. CLOQUET, *Chemin du travail - implications fiscales*, R.G.F. 8, septembre 1996, p. 232.

b) Les déplacements professionnels effectués en voiture particulière

Pour ce qui concerne les autres frais de déplacement en voiture engagés pour l'exercice de la profession, la règle générale est la suivante : ils ne sont déductibles qu'à concurrence de 75% (art.66, §1er CIR).

Les frais de carburant et de financement sont toutefois entièrement déductibles.

Pour le calcul de ces frais, il n'y a pas de forfait ; l'estimation se fera sur base du coût réel, qui devra être démontré par des documents justificatifs divers. Le coût d'utilisation effectif pourra donc être pris en compte.

Est-il souhaitable de conserver cette possibilité de déduction à 100% pour les frais de carburant ? Pourquoi ne pas baisser le seuil à 75%, ou moins encore ?

Alternativement, ne conviendrait-il pas de fixer *un seuil maximum de déduction*, qui viserait à freiner l'appétit des voitures grosses consommatrices de carburant ?

c) Les frais de déplacement effectués en transports publics

Les frais de déplacement en transports en commun sont entièrement déductibles.

Le montant déduit sera justifié par des documents tels que billets de train, abonnements de métro, tickets de bus...

Quoique attrayante, cette possibilité de déduction intégrale n'a que peu de portée pratique pour nombre de salariés puisque ceux-ci ne vont pas déduire leurs frais de déplacement sur base de documents justificatifs ; ils opteront pour la plupart pour le forfait légal fixé pour leurs frais professionnels en fonction de leurs revenus, dont le montant est indépendant de leur mode de déplacement, comme nous l'avons vu plus haut.

De plus, en cas de versement d'une indemnité par l'employeur aux travailleurs qui utilisent les transports en commun de manière régulière entre leur domicile et leur lieu de travail, ceux-ci bénéficieront d'une exonération d'impôt pour un montant variant de 5 000 à 10 000 francs, conformément aux dispositions de l'article 38,9° du CIR (voir infra).

d) Les frais de déplacement à vélo

Les frais d'acquisition d'un vélo pour usage professionnel sont-ils déductibles (achat du vélo, casque...) des revenus imposables ? Ils ne sont pas explicitement visés par le Code. Leur déductibilité pourrait éventuellement être défendue sur base de l'article 49 du Code, s'il s'agit vraiment de frais professionnels.

Les éventuelles indemnités octroyées par l'employeur pour les déplacements effectués à vélo entre le domicile et le lieu de travail sont exonérées fiscalement à concurrence de 6 francs par kilomètre en vertu de l'article 38,14° du CIR (voir ci-dessus).

e) Les frais de déplacement à moto

Les motards ne sont pas soumis au forfait des 6 francs par kilomètre pour les déplacements effectués entre le domicile et le lieu de travail ; ils peuvent donc déduire leurs frais réels.

Ces frais réels, pour tous types de trajets, pourront être déduits à 100%, vu qu'aucune limitation n'est prévue à l'égard des motos par le CIR.

Pour rappel, en cas d'indemnités octroyées par l'employeur pour les trajets parcourus entre le domicile et le lieu de travail, le contribuable qui opte pour le forfait légal pourra bénéficier d'une exonération fiscale de 5000 francs, conformément aux dispositions de l'article 38,9^o du CIR, que nous présentons ci-après.

Les motos bénéficient donc d'un régime fiscal avantageux.

f) L'utilisation d'une voiture de société

L'usage à titre privé d'une voiture de société est considéré comme un avantage en nature et est donc imposable fiscalement.

De manière forfaitaire, le nombre minimum de kilomètres parcourus avec une voiture de société à titre privé est fixé à 5000 kilomètres par an. Lorsque l'on sait que dans ce cas les kilomètres privés comprennent les déplacements entre le domicile et le lieu de travail, ce forfait semble sous-estimer la réalité ; le montant taxé d'office est particulièrement peu élevé. Des propositions sont d'ailleurs faites pour fixer le forfait à 8000 kilomètres par an au moins.

3. Les exonérations fiscales pour les remboursements octroyés par l'employeur en cas de déplacements en transports en commun et/ou à vélo

a) Les déplacements en transports en commun

- Les exonérations fiscales en cas de remboursement des titres de transports en commun par l'employeur

Depuis 1993, les *indemnités* octroyées par les employeurs à leurs travailleurs en remboursement des frais de déplacement entre le domicile et leur lieu de travail sont exonérées d'impôt, partiellement et dans certaines conditions, en vertu de l'article 38, 9^o du CIR.

Le système mis en place vise deux catégories de contribuables :

1. Ceux qui optent pour le forfait légal : toutes les indemnités octroyées par l'employeur, quel que soit le mode de déplacement (auto, moto, train, tram, bus, ou même à pied ; pour le vélo, il convient d'opter entre ce régime de l'article 38,9^o et celui qui est prévu à l'article 38,14^o, voir ci-dessous) ;

2. Ceux qui utilisent les transports en commun, qu'ils optent pour le forfait légal ou la déduction des frais professionnels réels.

En principe, les indemnités octroyées par l'employeur sont exonérées pour un montant maximum de 5000 francs par an.

Les titulaires d'abonnements bénéficient toutefois de conditions d'exonération plus favorables (montant de l'intervention de l'employeur dans le prix d'un abonnement social, tel que fixé par arrêté en exécution de la loi du 27 juillet 1992, voir ci-dessous).

De plus, lorsque l'intervention obligatoire de l'employeur est inférieure à 10.000 francs, l'exonération s'étend toutefois «à l'intervention totale de l'employeur, limitée au prix de l'abonnement social et à un montant maximum de 10.000 francs»⁷.

Le régime de ces exonérations est intéressant mais il appelle les observations suivantes :

- l'exonération des remboursements pour les déplacements en transports en commun est limitée à un maximum ; l'employeur qui veut faire «plus» sur une base volontaire ne rend pas un grand service à ses travailleurs, puisque celui-ci sera taxé pour le surplus ;
- les éventuelles indemnités pour les déplacements à pied des travailleurs optant pour le forfait légal sont exonérées à concurrence de 5000 francs par an seulement ; les piétons qui opteraient pour la déduction de leurs frais réels ne bénéficient pas de ce régime ;
- les automobilistes et les motards qui se voient rembourser leurs frais de déplacement et qui optent pour le forfait légal bénéficient également d'une exonération de maximum 5000 francs par an ;
- le système repose sur l'intervention, obligatoire ou volontaire, des employeurs à l'égard de leurs travailleurs.

- Quels remboursements obligatoires ?

Pour ce qui concerne les remboursements des trajets effectués en transports en commun, deux régimes doivent être distingués : celui du secteur public et celui du secteur privé.

- le secteur public :

Les travailleurs de la plupart des administrations fédérales et régionales bénéficient de conditions très favorables pour l'utilisation des transports en commun.

Le personnel d'un grand nombre d'administrations fédérales se voit reconnaître par un arrêté royal du 2 juin 1998⁸ un droit au remboursement des frais de transport engagés pour les déplacements effectués quotidiennement entre la résidence et le lieu de travail, à concurrence

⁷N.B. : les montants de 5.000 francs et de 10.000 francs font l'objet d'une indexation automatique.

⁸ A.R. du 2 juin 1998 réglant l'intervention de l'État et de certains organismes publics dans les frais de transport des membres du personnel, M.B. du 11 juin 1998.

de 50% du prix payé pour les abonnements à tarif fixe ou, pour ce qui concerne les transports en train, conformément aux barèmes fixés annuellement en vertu d'une loi du 27 juillet 1962.

Pour les travailleurs des institutions publiques de la Région de Bruxelles-Capitale, le même *droit* au remboursement est prévu par un arrêté du Gouvernement du 6 mai 1999 portant le statut administratif des agents de la Région⁹.

L'arrêté prévoit également que, pour les déplacements *de service* effectués dans la Région, les agents peuvent bénéficier gratuitement d'un abonnement sur le réseau de la STIB (art.368).

Bien sûr, l'abonnement octroyé par la STIB étant forfaitaire, l'agent en bénéficiant dans l'intérêt de son service pourra utiliser ce même titre de transport, sans frais supplémentaires, pour ses déplacements entre son domicile et son lieu de travail, sauf s'il est tenu de laisser cet abonnement chaque soir sur son bureau.

L'abonnement délivré gratuitement dans l'intérêt du service, par la Région, aux employés qui en font la demande, n'est facturé à celle-ci par la STIB qu'à concurrence de 50%, sur base d'un accord conclu il y a quelques années entre l'administration régionale et la STIB, à l'initiative du Ministre Thys, accord renouvelé tacitement par les parties mais qui n'a encore jamais été soumis à l'approbation du Ministre des Finances.

Selon les fonctionnaires contactés, l'on peut constater que l'octroi de ces abonnements gratuits (dans l'intérêt du service...) constitue un efficace stimulant pour l'utilisation des transports en commun. Il faut savoir également que l'article 370 des statuts du personnel exclut, sauf autorisation expresse, le remboursement des déplacements de service effectués avec un véhicule personnel à l'intérieur de la Région de Bruxelles-Capitale.

L'on peut donc constater que les pouvoirs publics, en tant qu'employeurs, mènent une politique favorable à l'utilisation des transports en commun, que ce soit en vertu de textes réglementaires ou sur base de conventions ad hoc conclues avec les sociétés de transport elles-mêmes.

- Le secteur privé :

Par contre, la situation des travailleurs du secteur privé est nettement moins favorable. En vertu d'une convention collective du 5 mars 1991¹⁰ rendue obligatoire à tous, seuls certains employés ont droit au remboursement partiel de leur titre de transport. Il s'agit de ceux :

- dont la rémunération annuelle brute ne dépasse pas 1.200.000 francs par an ;
- dont, lorsque les transports sont effectués en métro, tram ou bus, les trajets sont de 5 kilomètres ou plus, calculés à partir de la halte de départ.

Les habitués des transports en commun bruxellois constatent immédiatement l'absurdité de cette deuxième condition, lorsque l'on sait que, pour un abonnement auprès de la STIB, le prix est forfaitaire et ne dépend nullement de la distance parcourue.

⁹ M.B. du 16 juin 1999.

¹⁰ Convention collective n° 19ter du 5 mars 1991, rendue obligatoire par A.R. du 21 mai 1991, M.B. du 4 juin 1991.

L'on constatera en outre que la plupart des employeurs ne font pas la publicité du régime imposé par la convention collective. Si certains de leurs employés ont droit à ce remboursement, on se garde bien de le leur signaler... À chacun de se renseigner et de porter un intérêt à la matière...

Notons que des régimes plus favorables peuvent être prévus par des conventions collectives de travail sectorielles pour les travailleurs relevant de commissions paritaires. Des conventions ont notamment été conclues dans les secteurs suivants : garages (la distance minimum est de 1 kilomètre aller-retour), industrie chimique (suppression du plafond de rémunération), imprimerie (distance de 3 kilomètres), horeca, banques (distance de 2 kilomètres), service de garde (pas de distance minimum), industrie textile (remboursement intégral)...

b) Les déplacements à vélo

- L'exonération fiscale

L'article 38, 14° du Code des impôts sur les revenus exonère d'impôt « l'indemnité kilométrique allouée pour les déplacements à bicyclette entre le domicile et le lieu de travail à concurrence d'un montant maximum de 6 francs par kilomètre ».

Ce régime d'exonération fiscale est plus avantageux que ce que prévoyait déjà l'article 38,9° du Code des impôts sur les revenus (une exonération de 5000 francs par an pour les indemnités offertes par l'employeur).

Il présuppose toutefois que l'employeur verse une indemnité à ses travailleurs pour les déplacements à vélo, ce qui n'est pas automatiquement le cas dans le secteur privé, comme nous le verrons ci-après.

De plus, les indépendants sont quant à eux exclus du système, puisqu'ils ne reçoivent de compensation de personne, sauf à considérer l'indemnité qu'ils s'octroieraient à eux-mêmes...

Il nous semble dès lors qu'il serait intéressant d'étendre le régime d'exonération prévu par le Code en remplaçant la notion d'« indemnité » par un « forfait » de 6 francs par kilomètre pour les trajets effectués à vélo, comme ce qui est permis pour les voitures (en ne se limitant cependant pas au cas du choix de la déclaration des frais réels), indépendamment de tout remboursement.

- La question du remboursement

Si beaucoup de cyclistes savent que depuis 1997 l'État fédéral a accepté de les faire bénéficier d'une exonération des éventuels dédommagements versés par leurs employeurs pour les trajets effectués, encore faut-il savoir qui a un droit à ce type de remboursement.

Ici également, il convient d'opérer une distinction entre les travailleurs du secteur public et ceux du secteur privé.

- Le secteur public :

En vertu d'un arrêté royal du 20 avril 1999¹¹, les membres du personnel de nombreux services publics fédéraux ont désormais *un droit* à une indemnité de 6 francs par kilomètre parcouru à vélo entre leur domicile et leur lieu de travail («à condition qu'ils parcourent au moins 1 kilomètre à vélo dans un sens»). L'utilisation du vélo peut être complémentaire à l'usage des transports en commun.

L'octroi de cette indemnité est toutefois soumis à certaines conditions, fort pesantes nous semble-t-il : le membre du personnel doit par exemple introduire une demande auprès du service du personnel et préciser son parcours exact auquel il devra strictement se tenir «sauf en cas de force majeure» ! , en choisissant le parcours, non pas le plus court mais le plus indiqué pour la sécurité. Le fonctionnaire qui analyse la demande peut prendre une décision quant au parcours exact à suivre ! - et donc modifier le parcours proposé - ... Le cycliste doit en outre dresser chaque mois un bilan de ses déplacements, comptabilisant les jours où il aura utilisé sa bicyclette et le nombre de kilomètres correspondants.

En Région de Bruxelles-Capitale, la question des remboursements est à nouveau réglée dans le statut administratif des agents de la Région qui prévoit *un droit* au remboursement de 6 francs par kilomètre pour les agents qui se rendent à vélo vers leur lieu de travail au moins cinq fois par mois. L'indemnité est calculée en fonction du chemin le plus court et n'est pas soumise aux lourdes formalités prévues pour les fonctionnaires fédéraux.

- Le secteur privé :

Pour les personnes ne travaillant pas dans le secteur public (visé ci-dessus), aucun droit à l'indemnité de bicyclette n'existe à l'heure actuelle.

L'octroi de l'indemnité peut toutefois être inclus dans le contrat de travail ou dans une convention collective sectorielle.

S'il ne l'est pas, ce sera à l'employé de persuader son employeur de l'intérêt de la démarche dans une optique de mobilité durable et de l'amélioration de la qualité de la vie en ville.

c) Évaluation

De ces constatations relatives aux remboursements des frais de déplacement en transports en commun et à vélo, nous tirerons les conclusions suivantes :

- ce sont aujourd'hui les pouvoirs publics qui montrent l'exemple en octroyant un droit au remboursement (partiel) des frais de déplacement en transports en commun et en vélo de leur personnel ;
- le secteur privé est par contre à la traîne, se contentant d'une législation fondée sur une approche minimaliste, axée sur des considérations sociales uniquement et non sur une po-

¹¹ A.R. du 20 avril 1999 accordant une indemnité pour l'utilisation de la bicyclette aux membres du personnel de certains services publics fédéraux, M.B. du 29 avril 1999.

litique volontariste en faveur d'une mobilité plus durable. Certains secteurs ont toutefois décidé de « faire mieux », par l'inscription de mesures plus généreuses dans leurs conventions collectives sectorielles.

Diverses améliorations sont dès lors envisageables :

- supprimer la condition de salaire maximum et la condition de distance minimale dans la Convention collective 19ter pour ce qui concerne le droit au remboursement des trajets en transports en commun ;
- étendre le droit à l'indemnité pour les trajets à vélo à *tous* les travailleurs ;
- ou : ne plus lier l'exonération fiscale des montants reçus pour les trajets effectués à vélo au versement effectif d'une indemnité et permettre l'exonération fiscale sur base d'un forfait accessible à tous. Dans cette hypothèse, l'accent serait mis avant tout sur l'exonération fiscale, sans rendre obligatoire l'intervention de l'éventuel employeur (est-ce souhaitable ?) ;
- stimuler une meilleure diffusion de l'information auprès des travailleurs quant aux avantages (possibilité de remboursement, exonération fiscale) de l'utilisation de modes de transports plus respectueux de la qualité de la vie en ville ;
- pourquoi garder les limites maximales dans les conditions d'exonération fiscale des montants octroyés en remboursement des titres de transport ? Ne peut-on d'office fixer ces limites au prix de l'abonnement ? Ne peut-on même aller plus loin et prévoir, parmi les possibilités d'exonération fiscale, une exonération d'office du montant de l'abonnement aux transports en commun, indépendamment de tout remboursement de la part de l'employeur (l'avantage fiscal devenant dès lors accessible à tous, sans être tributaire de l'employeur, comme dans la proposition de forfait que nous émettons plus haut à propos du vélo) ?

D. L'impôt des sociétés

L'impôt des sociétés frappe les bénéficiaires des personnes morales qui exploitent une entreprise ou qui se livrent à des opérations à caractère lucratif¹².

Les revenus soumis à l'impôt des sociétés sont, quant à leur nature, les mêmes que ceux qui sont envisagés en matière d'impôt des personnes physiques ; leur montant est déterminé d'après les règles applicables aux bénéficiaires (art.183 CIR).

Les principes généraux de taxation sont les suivants¹³ :

- tous les revenus, bénéfices et profits de la société sont imposables, quelles que soient leur origine ou leur nature ;
- ces revenus, bénéfices et profits sont tous considérés comme des revenus professionnels.

¹²A.TIBERGHIEU, *op.cit.*, p.331.

¹³A.TIBERGHIEU, *op.cit.*, p.292.

Pour ce qui concerne les frais professionnels, il convient de se référer aux dispositions applicables à l'IPP, examinées ci-dessus, en considérant que les rémunérations des dirigeants d'entreprises doivent être comptabilisées comme des frais professionnels déductibles.

L'article 198 du Code énonce les frais qui ne peuvent être déduits à titre de frais professionnels.

Le Code prévoit à l'article 196 que le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, fixer des critères et des normes à partir desquels les frais encourus par la société pour les voitures des dirigeants d'entreprise et des membres du personnel de direction doivent être considérés comme déraisonnables.

Lors du calcul des frais déductibles de l'impôt, il faut retirer du montant global déductible 25% des frais et moins-values afférents à l'utilisation de voitures, voitures mixtes et minibus (ce qui signifie que ces frais sont déductibles à 75%, comme pour l'IPP). Les frais de carburant sont toutefois entièrement déductibles.

En ce qui concerne les voitures d'entreprise mises à disposition des travailleurs (et jouant parfois un rôle d'« appât » à l'embauche), aucune mesure fiscale spécifique, sauf la limitation des frais à 75%, ne vise à réorienter les politiques menées par de nombreux employeurs dans le sens d'une mobilité plus durable ; l'on pourrait envisager de supprimer ou de diminuer les possibilités de déduire ces frais des bénéfices imposables de manière à ce que l'employeur pense, tant lors du choix de son implantation que lors de l'étude de ses plans d'embauche, à stimuler l'utilisation d'autres modes de déplacement que la voiture automobile.

Parmi les idées intéressantes à creuser, l'on peut envisager l'insertion, à l'article 215 du Code, d'une modulation du taux de l'impôt, à la baisse, pour les sociétés qui mettent en œuvre des stratégies de déplacement de leur personnel menant à des résultats particulièrement satisfaisants en termes de mobilité durable. Les critères objectifs du bénéfice de telles réductions du taux de l'impôt restent bien sûr à déterminer (pourcentage de véhicules propres mis à disposition du personnel, pourcentage d'utilisateurs effectifs des transports en commun, localisation de l'entreprise motivée par l'utilisation des transports en commun).

Enfin, notons qu'aucune disposition spécifique n'existe à l'égard des sociétés pour décourager fiscalement la mise à disposition de places de parking gratuites pour les travailleurs.

E. D'autres perspectives ? Un péage dans la ville ou à ses portes ?

Aucun droit de péage n'est prélevé actuellement pour l'utilisation effective du réseau routier dans ou autour de Bruxelles.

L'instauration de tels types de prélèvements a toutefois été évoquée sérieusement ces derniers mois dans la presse, notamment dans la perspective de la création du RER. L'incidence probable de cet instrument sur le changement modal (quitter la route pour prendre le train) et sur les ressources financières allouées au développement des transports en commun mérite en effet d'être prise en considération. Ses détracteurs évoquent toutefois des problèmes d'équité (seuls les plus riches resteront sur les routes ; seuls les non-Bruxellois

seront amenés à payer...), les possibilités de fraude et l'absence d'alternative crédible à l'utilisation de la voiture pour de nombreux navetteurs (absence de transports en commun à proximité du domicile, nécessité d'utiliser sa voiture pour conduire et chercher les enfants...).

L'instauration de systèmes de péage, au cœur de la ville notamment, pose également des questions de respect de la vie privée et d'un «droit à la mobilité», vu le contrôle quasi permanent qui pourrait être ainsi instauré sur les citoyens se déplaçant en voiture et la possibilité de retracer a posteriori les trajets qu'ils auront effectués... Ces aspects ne doivent bien sûr pas être négligés¹⁴.

Techniquement, l'instauration d'un péage routier peut revêtir de nombreux aspects :

- la création de barrières de péage «à la Française» sur les axes de pénétration principaux vers la ville et leurs bretelles de sortie, avec le risque toutefois d'augmenter les embouteillages (vu qu'il faut s'arrêter ou du moins ralentir pour payer) et le risque de provoquer un transfert des navetteurs non pas vers le train ou le RER mais vers les éventuelles voies secondaires non payantes (qui seront toutefois très probablement embouteillées également) ;
- la création de «gares de péages» qui ne nécessitent pas l'arrêt des véhicules, vu que la perception s'y ferait par télépéage ; trois techniques seraient disponibles : le micro-ondes, les ondes infrarouges et le GSM/GPS¹⁵ ;
- l'instauration de systèmes de télépéage sans gares de péage, s'accommodant de vitesses élevées et fonctionnant sur un large espace, si l'avancée de la technique le permet¹⁶ ;
- le péage électronique peut également être installé *dans la ville* (et non plus sur ses axes d'entrée uniquement) : sur le ring, aux principaux nœuds de passage... Ce système suppose une grande fiabilité technique. Il peut fonctionner, comme à Singapour, sur base de cartes rechargeables qui se débitent automatiquement aux points de passage payants ;
- les tarifs pourront éventuellement être modulés en fonction de l'heure, du jour, du nombre de personnes dans le véhicule, des caractéristiques techniques («écologiques» : en fonction du taux de polluants émis) de ceux-ci... L'on peut également envisager l'instauration de péages qui ne soient pas permanents, sur l'exemple de ce qui se fait en Californie¹⁷.

Outre les questions de répartition des compétences entre nos instances fédérales et régionales abordées dans notre étude mais sur lesquelles nous ne nous étendrons pas ici, il conviendra bien sûr de justifier les mesures prises au regard des exigences, tant de droit interne que de droit communautaire, de la libre circulation des marchandises, de l'absence de création de frontières économiques intérieures, de la non-discrimination... Le préambule de la directive 1999/62/CE du 17 juin 1999 qui fixe le cadre légal dans lequel les États membres peuvent prélever une taxe spéciale (eurovignette) à l'égard des poids lourds qui empruntent leur

¹⁴Ils seraient d'ailleurs à l'origine de l'abandon du système de péage électronique expérimenté à Hongkong de 1983 à 1985. Le contexte politique n'était bien sûr pas le même qu'à Bruxelles.

¹⁵Livret vert de la Commission européenne, COM(95) 691, annexe 4.

¹⁶Idem. La surveillance par satellite a été sérieusement évoquée récemment, notamment par la Ministre néerlandaise des transports.

¹⁷*Peak-period tolls* : les péages fonctionnent pendant les heures de pointe. Sur le projet prévu pour le pont de la Baie de San Francisco (pour dissuader l'autosolisme), voir: W. GRANT, *Autos, smog and pollution control*, EE, 1995, p.104.

réseau autoroutier prévoit par exemple outre qu'il convient que la taxation «ne soit pas assortie de formalités excessives»¹⁸.

Enfin, il convient de faire le lien entre ce type de taxe et les mesures fiscales présentées ci avant ; si l'on souhaite que le coût supplémentaire du trajet effectué (coût augmenté par le péage) se répercute sur le comportement du navetteur, il faut bien sûr veiller à ce que celui-ci ne puisse déduire ce coût fiscalement ou se le voir rembourser par son employeur.

Il conviendrait dès lors :

- de ne pas augmenter le forfait des 6 francs par kilomètre pour les trajets effectués entre le domicile et le lieu de travail (art.50 CIR) : ne pas prévoir une augmentation spéciale pour les «victimes» du péage ;
- de ne pas permettre la déduction de ce coût à titre de frais professionnels, pour les trajets effectués dans l'intérêt de la profession (art.66 CIR) ;
- de ne pas inclure dans les exonérations fiscales les éventuels remboursements de ces frais de péage par les employeurs (art.38 CIR).

3) CONCLUSIONS

Face à ce large éventail de suggestions, nous souhaitons tirer la conclusion suivante : nous estimons que c'est en réalité l'ensemble du système fiscal actuel qui doit être repensé de manière à introduire une variabilisation favorable à l'utilisation de véhicules plus propres (et donc neufs ? ...autre débat) ou à un comportement mieux éclairé de la part des citoyens (ne pas prendre systématiquement la voiture pour n'importe quel trajet) : lors de l'instauration de taxes nouvelles, il ne faut pas conserver dans la législation les éventuels contrepoids qui risqueraient d'en annihiler l'effet... En bref, la réforme de la fiscalité souhaitée doit s'inscrire dans la mise en œuvre d'un projet de société cohérent.

Pour choisir les mesures les plus adéquates, il faudrait en outre que les autorités concernées se posent les questions suivantes :

- quel sera l'impact probable de la mesure sur le comportement du consommateur : quel est le seuil à atteindre pour que la taxe ait un effet dissuasif ou incitatif ? Quels sont les messages à véhiculer ?
- quelles sont les solutions techniques qu'il convient de favoriser aujourd'hui ?

Dans cette matière de la fiscalité de la mobilité comme dans tant d'autres, nous constatons que les solutions juridiques nouvelles sont bien sûr profondément dépendantes de l'état des connaissances techniques. Comment savoir quels sont les véhicules à favoriser fiscalement pour des raisons de protection de l'environnement ? Tel carburant est-il vraiment plus propre que tel autre ? Le diesel est-il plus polluant que l'essence, ou l'inverse ? Quels sont les accessoires (filtres ?) à favoriser ?

¹⁸J.O. L 187/42 du 20 juillet 1999.

Nous l'avons déjà dit : les réponses aux problèmes de mobilité, pour des modes de déplacements plus respectueux de l'environnement et de la vie en société ne doivent pas passer exclusivement par la voie fiscale ; il ne s'agit pas de faire du «totalitarisme de la mobilité durable», d'empêcher aux plus démunis de se déplacer, de rendre la vie terriblement plus difficile aux gens, d'empêcher tout bonnement l'accès des navetteurs à Bruxelles. La voie fiscale est l'une des pistes, parmi d'autres, qui doit être utilisée pour provoquer un changement de comportement ; elle doit être envisagée dans une perspective globale, au regard des autres mesures favorables à une «mobilité durable» qui pourraient et devraient être prises en termes d'aménagement du territoire, d'infrastructure, d'organisation des transports en commun ; rien ne sert de créer un système de péage à l'entrée de la ville si la politique d'aménagement du territoire permet une délocalisation massive en amont.

Toutefois, nous estimons que le recours à ces changements fiscaux ne doit pas être paralysé par l'éventuel immobilisme des politiques menées dans les domaines complémentaires ; l'instrument fiscal est l'instrument idéal pour jouer un rôle de «détonateur», pour enclencher un effet «boule de neige» pour des déplacements plus respectueux de l'environnement et de la santé publique, car il faut bien commencer par amorcer le changement quelque part...

NOTICE BIOGRAPHIQUE

Juriste, spécialisée en droit de l'environnement (LLM, King's College London), Delphine Misonne est chercheur au Centre d'étude du droit de l'environnement (CEDRE) des Facultés universitaires Saint-Louis depuis 1996.

LE BOULEVARD LÉOPOLD II

Vincent CARTON
Ingénieur, urbaniste

1) INTRODUCTION

Le cas du boulevard Léopold II, un des gros dossiers de l'urbanisme bruxellois des vingt dernières années, constitue une excellente illustration de la pensée de l'ARAU. En effet, il permet d'aborder les problématiques de la circulation, de l'aménagement de l'espace public, des activités urbaines, de la protection du patrimoine architectural, de la pollution atmosphérique, de la planification, des processus de décisions, du rapport de force entre les institutions, et plus globalement, la question du projet de ville.

Pour ceux qui n'auraient plus en mémoire cette saga qui a occupé l'actualité urbanistique essentiellement durant les années quatre-vingts, je voudrais rappeler brièvement les faits.

En 1980, le viaduc à trois bandes de circulation parcourant le boulevard Léopold II dans presque toute sa longueur donne des signes de vieillissement et, tout naturellement, l'administration des routes prévoit une solution augmentant la capacité routière de l'axe : viaduc élargi à hauteur du canal et succession de tunnels courts – comme sur l'avenue Louise – ; cette solution est à réaliser simultanément à des travaux non contestés : le tunnel métro prévu dans l'axe du boulevard.

Ce projet entraîne la réaction immédiate de l'ARAU et des comités concernés, ainsi que d'une institution atypique, l'Agglomération de Bruxelles. Selon eux, il faut opter pour un boulevard haussmannien impliquant une certaine réduction du trafic automobile puisque le métro allait offrir un service nouveau et permettre aux habitants de s'approprier l'espace public.

Au mois de mars 1982, après deux ans de projets, de contre-projets, de débat public..., le permis pour un tunnel long est délivré avec promesse d'un aménagement de surface de qualité simultanée et l'engagement d'une maîtrise de la spéculation immobilière.

Trois ans plus tard, au mois d'août 1985, le tunnel est mis en service et neuf ans et demi plus tard, au mois d'octobre 1991, un aménagement de qualité moyenne est inauguré, tandis que l'expulsion des habitants et la promotion de grands complexes de bureaux se développent à vive allure ; pour des raisons de localisation ou de médiocrité architecturale, les seuls clients de ces bureaux sont des pouvoirs publics.

Sur ce seul sujet, en quinze ans pas moins de quatorze communiqués ou conférences de presse ont été rédigés par l'ARAU, à plusieurs reprises en collaboration avec IEB et des comités locaux. C'est dire l'importance de ce sujet et des enjeux qu'il sous-tend.

Les faits peuvent être analysés à travers trois fils conducteurs :

1. CIRCULATION – ESPACE PUBLIC – chronologiquement
2. AFFECTATION – ACTIVITES – chronologiquement
3. DÉCISION – PRESSIONS – INSTITUTIONS – en continu

Cette analyse devant ensuite être replacée dans un contexte plus global, celui de la ville dans laquelle nous souhaitons vivre.

2) L'AMÉNAGEMENT DU BOULEVARD LÉOPOLD II

Dans l'Agglomération bruxelloise, le boulevard Léopold II fait partie de ces axes tracés en 1866 par l'inspecteur voyer Victor Besme dans le cadre du « *Plan d'ensemble pour l'extension et l'embellissement de l'Agglomération de Bruxelles* », dans lequel se retrouvent pratiquement tous les boulevards et avenues de la ville d'aujourd'hui.

Près d'un siècle plus tard, en 1956, durant cette période d'après-guerre où domine la foi dans la technique et dans le progrès, on retrouve le boulevard dans le plan global de voies express à travers Bruxelles ; ce dernier comporte, comme première étape la desserte du Heysel en vue de la préparation de l'expo 58.

Il faut dire qu'une importante extension du réseau de tram en direction du plateau du Heysel a été réalisée pour cette occasion.

Afin de calmer les riverains inquiets face aux projets d'abattages massifs d'arbres d'alignement, de suppression de stationnement, de bruit du trafic... le Ministère des Travaux publics publie un ouvrage intitulé « *Bruxelles carrefour de l'Occident* ». Cette publication vante les mérites des ouvrages routiers projetés et met en évidence leur caractère inéluctable devant la montée de la motorisation.

Dans ce cadre, un ouvrage réduit mais néanmoins initiateur du processus est réalisé : un viaduc « provisoire » au-dessus du canal et donc limité au tronçon Yser-Saintelette.

Par la suite, les schémas routiers vont se succéder et auront le statut de contrainte ou de données dans les différents plans d'urbanisme dressés par l'administration de l'urbanisme. Il faut se rappeler que cette administration n'a été, jusqu'en 1980, qu'un service du grand Ministère des Travaux publics dominé par les ingénieurs des routes.

En 1974, on procède au réaménagement de l'avenue Charles-Quint. À cette occasion, le manque de capacité du boulevard Léopold II est mentionné.

Dans un esprit assez visionnaire, l'avant-projet de plan général d'aménagement dressé par l'Agglomération de Bruxelles prévoit, dès 1977, le remplacement du viaduc, place Saintelette, par un rond-point raccordé au boulevard Léopold II à 2 fois 3 bandes de circulation.

Il faut rappeler que la création de l'Agglomération en 1971 a grandement perturbé le monde politique. Conçue au départ comme une institution de coordination de services qu'il était absurde de maintenir dispersés entre 19 communes (lutte contre l'incendie, enlèvement des immondices...), elle a été également dotée de compétences qui, aux mains de personnalités comme A. Lagasse, L. Outers (fondateurs du FDF) et Serge Moureaux se sont révélées être des outils politiques majeurs, en particulier dans le domaine de l'urbanisme, comme on le verra en ce qui concerne le boulevard Léopold II.

En 1977, le consensus qui existait sur le développement d'un grand réseau de métro à Bruxelles a permis d'entamer à Simonis un important chantier de métro et, simultanément,

celui d'un tunnel routier (sans permis, comme c'était le cas de tous les travaux routiers du Ministère des Travaux publics).

L'objectif de cet ouvrage était de réunifier le parc Elisabeth coupé par la voie rapide de surface, de limiter le viaduc à Saintelette et de passer ensuite trois carrefours en tunnel. Il y a accord complet entre les autorités communales et le Ministère Travaux publics.

En 1979, un débat sur le sort à réserver au viaduc est initié. La vétusté de celui-ci impliquait des frais importants de restauration. En vue d'accroître la capacité routière, le projet de viaduc à 4 bandes prolongé par un tunnel en tranchées ouvertes est avancé.

En réponse, un contre-projet basé sur le principe du boulevard urbain est proposé par des associations d'habitants : l'ARAU, le Groupe Urbanisme Quartier Nord, le Comité de défense boulevard d'Anvers et Baudouin.

Ce cas concret constitue une des premières occasions d'avoir un débat de réorientation de la politique de circulation routière à Bruxelles, même si les grands projets d'autoroutes de pénétration du Ministre De Saeger avaient déjà suscité une forte levée de bouclier.

Indépendamment de ce projet, le permis métro Saintelette est octroyé au mois de décembre 1979. À la même époque, l'ARAU commence également à se poser des questions sur l'orientation des projets de la STIB et organise en mars 1980 une *École urbaine* sur le thème *Des petits trams partout et tout le temps* en réaction au projet de la STIB visant à faire rouler en rue un métro léger de trente-trois mètres de long ; cela impliquait la mise en souterrain ou en site propre de toutes les lignes de tram, avec comme corollaire la suppression de celles qui sortaient de ce schéma.

Pour être complet, rappelons que c'est à la même époque qu'IEB et les Archives d'Architecture Moderne réalisent un rapport décisif sur les *Espaces publics bruxellois*. Cette étude met en évidence certains principes : « un terre plain n'est pas une berme centrale », « une place n'est pas un parking », « un boulevard n'est pas une voie express »... et que l'espace public, s'il est le siège des circulations, doit pouvoir les accueillir toutes et est aussi un lieu de rencontre.

Mais revenons au boulevard. Le débat va prendre une tournure inhabituelle : les ingénieurs des routes se voient obligés de justifier leur projet, de répondre aux critiques et de proposer des variantes. Les objectifs annoncés en matière de trafic varient d'une déclaration à l'autre, et pourtant, du fait des travaux en cours, une réduction brutale de 25 % du trafic a été imposée sans grande opposition. Toutefois, on trouvait défendable d'annoncer comme objectif une nouvelle hausse de 40 %.

Un autre argument pour la mise en souterrain du tunnel était le mur commun métro/tunnel routier.

On tente de justifier la mise en souterrain du trafic dans l'optique d'une amélioration du cadre de vie des riverains et d'un développement immobilier bloqué par l'impact du viaduc. Or, contrairement aux affirmations, le viaduc n'a pas provoqué un nombre élevé d'abandon d'immeubles ; l'habitat y est toutefois devenu plus populaire qu'à l'origine.

Le 25 avril 1980, la réaction de ARAU est forte et vise précisément la question de l'habitat, lors d'une conférence de presse intitulée *Des nouveaux tunnels pour mieux quitter Bruxelles*. Cette question est éludée par les partisans du tunnel qui considèrent que le trafic doit s'écouler correctement. Ils ne veulent pas voir que si Bruxelles perd des habitants depuis dix ans, c'est, entre autres, parce que l'on organise physiquement cet exode ; dix ans plus tard, le tunnel sous l'avenue de Cortenberg procédera de la même logique.

Pour tenter d'accélérer le débat qui prend une tournure désagréable pour les décideurs, et sans doute dans le cadre d'une forme de solidarité au sein du corps des ingénieurs, les travaux de métro place Saintelette (permis de 1979) sont entamés en mai 1981.

Pour sa part, en vue d'objectiver le débat, l'Agglomération réalise et diffuse en septembre et décembre 1981 une étude comparative des impacts des deux formules (tunnels ou boulevard haussmannien) sur base d'une méthodologie originale et innovante.

Cela constitue une sorte d'étude d'incidence quinze ans avant que la législation ne l'impose. Elle a permis de mettre en évidence, que plus qu'un problème de trafic, la question posée, est celle du projet de ville : « Développe-t-on Bruxelles pour ses habitants et son tissu économique ou considère-t-on qu'il s'agit d'un grand bassin d'emploi qui doit être accessible de façon optimale au départ de n'importe quel point extérieur, le développement des fonctions internationales favorisant cette seconde option ? »

La question de la qualité de l'aménagement de surface a été posée clairement. Que peut-on planter sur des tunnels sinon des arbres bridés dans des bacs de 1,7m de haut ? Quel confort reste-t-il pour les piétons particulièrement en termes de traversées du fait de la présence des trémies des tunnels ? Quelle place pour les cyclistes ? ...

Six conférences de presse de l'ARAU en huit mois entre juillet 1981 et mars 1982 témoignent de l'extrême fébrilité du débat à cette époque.

Les deux partis sont clairement définis : d'un côté, les Ministres de Bruxelles (qui faisaient toujours partie du Gouvernement national), les communes, la SDRB, les administrations bruxelloises (urbanisme...), les milieux économiques et un comité comprenant certains habitants du boulevard et de l'autre, tous les autres comités, l'Agglomération et un seul parti politique : Ecolo.

Prise entre deux feux, Cécile Goor, Ministre des Affaires bruxelloises, délivre le permis de bâtir le 15 mars 1982. Elle était totalement coincée parce que les travaux du tunnel, noyés dans la masse des travaux du métro, étaient en cours.

La Ministre se retrouve la cible de campagnes extrêmement dures dont une sur le thème « *Venez crever à Bruxelles* » détournant habilement son propre slogan « *Venez vivre à Bruxelles* », distribution de fausses lettres dans les boîtes du quartier annonçant des primes à l'isolation acoustique...

Pour amadouer les opposants au projet, le permis pour le tunnel est assorti de conditions surprenantes par rapport aux pratiques de l'époque :

1. les Bruxellois vont pouvoir décider l'aménagement de la surface du boulevard ;
2. l'ensemble des travaux doit se faire dans un délai relativement court (fin 1986, soit près de cinq ans à partir de la délivrance du permis, mais près de dix ans à partir du début des travaux du métro place Simonis) ! En réalité il faudra encore cinq ans de plus pour réaliser l'aménagement de la surface !

Bien que théoriquement aux mains des Bruxellois, l'élaboration de ce projet d'aménagement à partir de 1983 va s'avérer très difficile. Pour la première fois, un aménagement d'espace public est confié à un auteur de projet privé et l'administration des routes va lui faire payer cette audace : une hostilité ou tout au moins une méfiance des services techniques chargés « d'accompagner » l'auteur de projet va s'exprimer en permanence l'obligeant à dénaturer profondément une approche trop urbaine et esthétique du futur boulevard ; à cela s'ajoutaient les contraintes techniques liées à la présence des tunnels routiers et métro en sous-sol.

Lors de la remise du projet en avril 1984, celui-ci est contesté point par point par les administrations, les polices... qui de plus demandent une largeur de chaussée suffisante en cas de fermeture du tunnel !

Une fois la décision prise, les administrations se sentent pousser des ailes et en 1985 elles obtiennent la décision de prolonger le tunnel jusqu'à l'avenue Charles-Quint, c'est-à-dire de passer à droite et à gauche de la Basilique.

Exemple de « saucissonnage » ou de pratique de la politique des petits pas : il est plus prudent de ne pas demander tout, tout de suite.

Et dans un délai record, l'ouvrage souterrain complet est achevé et mis en service puisque le 31 août 1986 : on procède à l'ouverture du tunnel ; le coût total des tunnels métro et routiers s'élève à quelque dix milliards.

Pour les riverains, c'est la fin de six ans de travaux, mais le calvaire n'est pas fini : aucun aménagement de surface n'est commencé, contrairement à la condition inscrite dans le permis.

Pour voir redémarrer ce dossier, il faut attendre juin 1989 et la première élection du Conseil de la Région. Il devient responsable de la délivrance du permis de l'aménagement et de son financement et annonce la priorité à donner au réaménagement du boulevard Léopold II ; un quart du budget des travaux publics va y passer.

Dès octobre 1989, on assiste au démarrage des travaux en surface, soit trois ans après l'ouverture du tunnel. En octobre 1991, le boulevard est inauguré, cinq ans après le tunnel.

Mais très vite, suite à des relevés de la qualité de l'air dans le tunnel par l'IBGE et à l'occasion des travaux du Cortenberg, où des cheminées d'aération sont ajoutées en cours de chantier, on prend conscience des problèmes graves de santé publique de ce type

d'infrastructure. En 2000, un nouveau problème survient : celui de l'étanchéité du tunnel : nécessité de remplacer tout le revêtement asphaltique.

Relevons par ailleurs que la question de construire un tunnel sous l'avenue Charles Quint vient de resurgir, comme si l'histoire se répétait ! À suivre...

3) LES INCIDENCES SUR LE QUARTIER

Parallèlement à cette saga de la transformation d'un boulevard en voie express, il est intéressant de se pencher sur les effets que ces aménagements ont eu sur la vie du boulevard et sur son architecture.

Lors de son inauguration en 1880, le profil du boulevard est de 45 mètres de large, 26 mètres consacrés aux piétons et 4 voies de tram. Il est doté d'une belle architecture XIX^e : maisons bourgeoises, hôtels de maître, maisons de rapport, ateliers (établissements Dewaele) : exemple de mixité sociale et fonctionnelle.

Le viaduc a été un facteur de conservation de cette activité et de l'architecture, contrairement à la rue de la Loi ou à l'avenue Louise par exemple.

Mais le risque de mutation fonctionnelle et de destruction du patrimoine a été évoqué très tôt par les opposants au tunnel.

Quelques mois avant l'ouverture du tunnel, l'ARAU présente à la presse le résultat d'un important travail « *Planifier, reconstruire, embellir* » et demande un PPA en vue :

1. d'empêcher la spéculation immobilière ;
2. de sauvegarder la mixité des fonctions ;
3. de protéger le patrimoine ;
4. de revitaliser le quartier ayant subi des années de grands travaux.

Parmi les idées avancées se trouve celle de recréer la place Saintelette et de reconstruire deux immeubles symétriques à l'extrémité du boulevard (février 1986).

Cette prise de position était pertinente parce qu'à partir de ce moment, les choses se précipitent, les projets se succèdent et se ressemblent : « du bureau avec une fine couche de logement pour rendre le plat plus digeste, le tout agrémenté de quelques façades anciennes en garniture » :

A)¹⁹ Octobre 1986, demande de certificat d'urbanisme par Dewaele sur son propre terrain pour des bureaux en Zone d'entreprise à caractère urbain du plan de secteur. On observe des réticences de la commission de concertation avant de savoir qui est le destinataire : la Communauté Française. Les bâtiments seront inaugurés en 1991.

B) Juin 1987, les habitants de l'îlot Cœur-Espérance font l'objet de pressions de la part des entreprises Dewaele ; elles en ont besoin pour leur « compensation » logement.

¹⁹ Ces lettres se réfèrent au plan de l'aménagement du boulevard Léopold II page 54.

Dans ce contexte très difficile, l'AUAT (administration régionale de l'urbanisme) produit en novembre 1987 un Schéma directeur : deux pôles de bureaux, mixité (habitat, commerces, ateliers) et protection de certaines façades ; ce qui suscite une vive réaction de l'ARAU : « Ne pas confondre PPA et schéma directeur », lequel ne donne aucune garantie juridique.

Malgré cela, un schéma directeur est adopté par l'Exécutif en 1988 en vue de faire élaborer des PPA par les trois communes en un an (100% de subsides). Le projet de PPA de Molenbeek est terminé en 1990.

F) En octobre 1989, annonce par la KB du lancement d'un concours d'architecture pour un projet de 25.000m² de bureaux, technique très désarmante pour les pouvoirs publics : « Qui condamne le mauvais choix d'affectation condamne un grand nom de l'architecture ! ». Ce grand projet de bureaux reçoit le soutien du cabinet du Ministre-Président, tandis qu'est votée une motion par le Collège de Molenbeek qui marque son « attachement à une forte zone d'habitat ». La commission de concertation reporte sa décision en attendant l'Étude « Canal », étude en cours en dehors de tout cadre légal, comme le schéma directeur : n'osant prendre trop ouvertement une décision qui sera fort critiquée, à savoir celle de sacrifier d'importantes zones industrielles au bureau (et sachant que le mouvement s'amplifierait par la suite), l'Exécutif se cache derrière les études urbanistiques pour justifier sa position ; le bureau chargé de cette étude sachant bien ce qu'on attendait de lui et ne devant pas aboutir dès lors à la mauvaise conclusion.

Bien inspirée, l'étude aboutit à la nécessité de décréter une « zone d'arbitrage multifonctionnel entre les activités économiques et l'habitation » pour la zone Ribeaucourt-Picard.

Par la suite, le projet de PPA de Molenbeek montre que tous les « arbitrages » ont tourné en faveur du bureau, mais assorti de compensations s'élevant au total à un milliard ; ce dernier point a été supprimé juste avant l'enquête.

Ce PPA suscite une conférence de presse commune des comités d'habitants (ARAU, IEB, BRAL, RISO) qui développe principalement trois thèmes :

- le PPA vient trop tard et ne respecte pas les engagements ;
- la qualité de l'espace public profite aux promoteurs ;
- la hausse du prix de l'immobilier chasse les habitants et les entreprises productives.

F) Arrêté de démolition du bourgmestre « pour raisons d'insalubrité publique » de toutes les maisons encore récemment habitées de l'îlot KB.

G) Nouvelles demandes de certificat d'urbanisme pour 50.000 m² de bureaux avenue du Port et boulevard Léopold II.

C. D.) Fin 1990, demande de certificat d'urbanisme de Dewaele pour les deux îlots place Sainctelette (bureaux), conforme au schéma directeur.

Comme dit Jean Thomas dans une interview : « *J'y travaillais déjà au milieu des années 80. Sur base notamment d'un document de l'ARAU proposant 2 immeubles élevés à fonction mixte (logements, commerces, bureaux) afin de marquer l'entrée du boulevard d'une certaine monumentalité* ».

Cependant la mixité du projet de l'ARAU de février 1986 n'est pas du tout respectée, seule l'image architecturale tente de s'en rapprocher pour neutraliser les critiques.

	Total	Bureau	Logement	Commerce
ARAU	9.800	4.200	4.200	1.400
De Waele	31.000	24.400	4.050	2.600

Erreur de stratégie de l'ARAU : une valeur positive (marquer l'entrée du boulevard) est détournée en valeur négative (immeubles hors échelle et déséquilibre de la proportion bureaux/logements).

Pour l'îlot Cœur (logement de « compensation »), il faut d'abord dire que cette forme d'achat d'une dérogation n'est pas acceptable (il ne s'agissait pas d'une charge d'urbanisme) ; mais que, de plus, la construction de +/- 144 logements (dont 40 encore non bâtis à ce jour) se fait après démolition de 193 logements (dont seulement 40 étaient vides), afin de faire la place au programme complet (environ 30.000 m²). On ne gagne en rien du logement à ce jeu.

De plus, ces logements seront rachetés en 1994 par le Foyer Molenbeekois : On réussit donc à se faire racheter la compensation !

Réaction immédiate de l'ARAU par voie de conférence de presse : « Ce n'est pas acceptable car cela diminue le parc de logement puisque ainsi le Foyer Molenbeekois perd sa capacité de construire ailleurs ».

4) CONCLUSION

Quelles sont les leçons qu'on peut tirer de ce cas d'école ?

La principale, c'est que Bruxelles a été une ville gérée davantage en fonction de l'extérieur, en fonction de son rôle de capitale, de bassin d'emploi, qu'en fonction de ses habitants, de ses activités économiques. Le schéma des autoroutes urbaines de De Saeger en est une illustration, mais il faut y ajouter la construction de la Cité Administrative, le Mont des Arts, la jonction Nord-Midi et même le projet SNCB sur Schaerbeek-Formation.

Les choses étaient claires jusqu'en 1989, même si la situation comportait un paradoxe :

- les Ministres bruxellois travaillaient dans la logique de l'État ;
- l'Agglomération bruxelloise travaillait en fonction des habitants et de la qualité du cadre de vie ;
- les communes avaient gardé l'habitude d'appuyer les projets nationaux, contre leurs habitants.

En 1989, les choses devaient changer, mais Bruxelles n'est pas une Région tout à fait comme les autres :

- ses décisions peuvent être suspendues si elles lèsent la fonction de capitale ;
- son financement comporte les deux milliards annuels de l'Accord de Coopération qui ont été utilisés contre la ville lorsqu'ils ont servi à financer le tunnel Cortenberg par exemple (tunnel prévu pour permettre de « vider », le soir, les parkings de la Commission et du Conseil des Ministres européens). La question du tunnel prévu devant l'OTAN relève de la même logique, de même que les projets de prolonger l'autoroute de Namur jusqu'au boulevard de la Plaine et du boulevard Général Jacques.

Ensuite, on peut s'interroger sur le rôle respectif de l'administration, des techniciens d'une part et du pouvoir politique d'autre part.

Qui décide ? Le poids des techniciens est renforcé dans ce genre de débat par une forme d'expertise, une maîtrise des données qui n'ont qu'une apparence technique. Le débat sur la capacité routière des différentes solutions ne vise pas à résoudre un problème technique, mais bien politique. Combien veut-on laisser entrer d'automobiles en ville par cet axe ? Quel doit être le rôle des transports publics ? Les Bruxellois doivent-ils assumer un taux de 55% de navetteurs au niveau de l'aménagement, de l'affectation des budgets ?

C'est sur cette variable que l'ARAU estime qu'il faut agir. Pourquoi ne pas se donner comme objectif une ville où vivent 65% des personnes qui y travaillent au lieu des 45% actuels ? Et quelles actions mener pour atteindre cet objectif ? Certainement ni le tunnel Léopold II, ni le tunnel Cortenberg. Une autoroute liant directement la périphérie à un grand parking est une catastrophe pour Bruxelles, mais c'est aussi un instrument de croissance de la banlieue, de « relégation en périphérie ».

Troisièmement, définissons les objectifs pour Bruxelles avant de débattre des moyens. Manifestement, dans le cas du Léopold II, il y a eu un refus de débattre des objectifs, même s'ils ont été mis sur la table dans les rapports de l'Agglomération.

S'ils ont été soumis au poids de la technocratie en ce qui concerne les infrastructures de circulation, les « décideurs » l'ont été encore plus en matière d'urbanisme : les spéculateurs ont leurs bureaux là où ils ont décidé de les avoir dès le milieu des années quatre-vingts et ils ont même réussi à les louer aux pouvoirs publics et à faire racheter la compensation logement par le budget des logements sociaux. Gain sur toute la ligne. N'en déplaise à mes amis urbanistes, il faut constater que les commandes publiques d'études et de plans d'aménagement ont servi à créer a posteriori un cadre urbanistique, pour ne pas dire légal, à des projets de promoteurs. Au lieu d'un plan garde-fou, en laissant passer les années, on a produit des plans alibis.

Dire que la planification est une science exacte qui va permettre d'objectiver une décision n'a pas de sens, encore moins dans le contexte de la commande publique et des pressions privées.

Enfin, puisque a été posé le problème de la circulation entre la ville et sa périphérie, on ne peut éviter de poser la question de la mobilité en général. Va-t-on pouvoir continuer à aménager le territoire et à accepter des choix individuels de localisation qui génèrent de plus

en plus de déplacement ? Est-ce finançable, est-ce acceptable ? Cela constitue-t-il une forme de politique de mobilité durable ? Bien sûr que non.

Il y a 20 ans, l'ARAU lançait déjà le slogan provocateur «Moins on circule, mieux c'est », visant bien entendu en premier lieu les déplacements contraints.

Cette civilisation de la mobilité et de la vitesse n'est pas durable. Tant en termes de finances publiques qu'en termes de ressources naturelles ; des limites vont être atteintes. Les engagements pris par la Belgique en matière d'émission de CO₂ par exemple vont obliger les pouvoirs publics et les particuliers à revoir un certain nombre de choix.

En conclusion, le cas du boulevard Léopold II est un contre-exemple à tous les points de vue, à l'exception de la possibilité qu'il a offerte d'une plus grande maîtrise, que précédemment, des Bruxellois sur l'aménagement de la surface. Mais ce cas a aussi permis que s'exprime et se développe un combat pour une ville habitée, active économiquement, durable, démocratique.

NOTICE BIOGRAPHIQUE

Ingénieur civil et urbaniste, Vincent Carton travaille depuis plus de vingt ans au sein d'administrations et de cabinets sur des sujets concernant directement le développement de Bruxelles : études d'incidences de grands projets, plans de déplacements et études de mobilité, plans d'aménagement du sol, revitalisation du centre historique et de quartiers en difficulté, suivi de programmes d'investissements... Il a en particulier coordonné l'élaboration du Manuel des Espaces Publics bruxellois (éditions IRIS 1995) visant à générer une approche bruxelloise coordonnée à l'ensemble des réaménagements des voiries communales et régionales.

**LE DROIT AU LOGEMENT, BASE DU
DROIT À LA VILLE**

Par Michel GODARD
Enseignant à l'ISURU

Permettez-moi, en guise de préambule, de préciser la position qui m'a conduit à demander d'inverser les termes du titre-sujet qui m'avait été proposé au Bureau de l'ARAU - « Le droit à la ville, base du droit au logement » - et de situer ainsi mon intervention dans le programme de la semaine. Il s'agit en somme d'exprimer un doute méthodologique, qui vise ce qui apparaît souvent, dans le chef de l'ARAU, comme un point de vue dogmatique sur « la ville ». À défaut de construire le concept, on parlera de la ville comme d'une évidence, discutable. Je me limiterai pour ma part à parler d'une ville : Bruxelles.

Il s'agit aussi d'exprimer une conviction forte pour l'action. Car en toute hypothèse, une ville, ce sont des gens, des habitants, et je parlerai de leur logement, une chose très importante pour eux. Défenseurs de « la » ou d'une ville, nous pouvons dégager des points communs sur cette base-là, j'espère le montrer. En tout cas, je me placerai d'emblée du point de vue des habitants de Bruxelles, ceux qui sont là, notamment des gens à bas revenus dans des quartiers « mal foutus », menacés de basculement dans la taudification, plutôt que du point de vue des gens à revenus moyens, qui ne sont pas là et que d'aucuns désespèrent ramener dans Bruxelles, voire dans les mêmes quartiers ébranlés.

Mon exposé comportera trois parties, et je vous proposerai six aphorismes pour en scander la présentation dans le temps imparti.

1) PRÉLIMINAIRES ET HYPOTHÈSES

Au chapitre des préliminaires et des hypothèses, voici mon premier aphorisme :

« Si les pauvres étaient riches, ils seraient bien logés »

C'est manière de dire qu'il ne faut pas trop faire de blabla sur le logement, qu'il faut se soucier au moins autant, voire d'abord, d'emploi, de revenus, de sécurité sociale et de quelques autres sujets connexes. Si je me permets d'y insister, c'est que notre pays a fait plutôt le contraire au cours des dernières années. Nous allons bravement vers une société que l'on baptise « des deux tiers », dans laquelle, effectivement, un troisième tiers des personnes n'a guère de perspective d'emploi et n'a pas beaucoup de revenus. Et n'est pas bien logé. Par contre, on se soucie de ce que ce tiers, mis à la marge, soit un foyer de violence. Au XIX^e siècle déjà, il fut beaucoup question des « classes dangereuses » ; il se cultive aujourd'hui, avec le retour archéo-libéral, une espèce de « trouille » latente qui est baptisée « le sentiment d'insécurité ». Comprendons bien que, contre la violence - réelle celle-là - de l'exclusion, si les pauvres étaient riches, ils seraient bien logés, et canaliserait sans doute leur violence personnelle vers d'autres espaces.

Mon deuxième aphorisme est une variante du premier :

« Si nous étions dans une société d'égaux, la question de la mixité ne se poserait pas »

Ou plutôt, ne se poserait plus guère qu'en termes agréables, pour le plaisir de la diversité en général. Sur ce point, il y a tout lieu de nous mettre dans la foulée de Gracchus Babeuf, de William Morris, du droit au travail. Et de saluer au passage ce bon Ducarme qui, ces

jours-ci, voulait mettre la démocratie avant le libéralisme : s'il avait su que l'Association démocratique fut fondée dans les marges du parti libéral, en 1847 à Bruxelles, avec pour secrétaire Karl Marx, il aurait peut-être réfléchi à deux fois avant de tenter le coup... et de fâcher ses compères.

L'invocation de la mixité sociale²⁰ est communément appuyée par celle de « problèmes », réels insiste-t-on. Ce point mérite une d'attention particulière, parce qu'il relève dans notre pays d'une tradition assez longue de mystification, originellement du parti catholique au cours de la deuxième moitié du XIX^e siècle. Elle relevait, et relève encore de deux types d'objectifs.

Premièrement, une part de trouille, comme indiqué, à l'égard des dites « classes dangereuses », la terminologie est d'époque : les disperser, à tout prendre, ce n'était pas plus mal pour éviter que des rassemblements incontrôlables ne se mettent à penser commettre l'irréparable et à sortir de leurs bantoustans. Certes, personne ne plaidait vraiment pour un retour à la médiévale mixité immeuble par immeuble : hier comme aujourd'hui, quand on parle de mixité sociale, on fixe rarement l'échelle des lieux concernés. Comprendons que prévaut implicitement le « pas chez soi » : les ghettos de riches ne dérangent pas, et le marché suffit déjà à les rendre difficiles d'accès (au besoin, on ajoutera des milices pour les garder).

Le deuxième objectif du discours historique sur la mixité sociale était un discours de maintien des inégalités et de « perspective d'ascension sociale » imaginaire, c'est-à-dire avec le maintien de la division des rôles et une honnête distance qui fait une place aimable aux cire- bottes de toujours, rares et précieux, invités à monter l'escalier en marchant sur la tête des autres.

La question de la mixité sociale doit, aujourd'hui comme hier, être posée en d'autres termes : pour ce qui concerne les quartiers habités par des gens à bas revenus, il faut se soucier d'organisation sociale, de solidarité à l'échelle du quartier, à toute échelle que les habitants voudront bien développer et que l'on devrait aider à développer. Et quand danger il y a, c'est plutôt, me semble-t-il, celui de l'anomie, celle des « blousons dorés » ne valant pas mieux que celle des « blousons noirs ». Il y a en l'espèce une question de l'organisation sociale, de lutte sociale, voilà l'enjeu, contre l'individualisation marchande. Accessoirement et pour terminer, vous remarquerez que quasiment personne ne discute de mixité sociale dans les écoles, ni ne propose de l'instaurer là où, le plus généralement, elle est absente. L'objectif ne vaut, décidément, que pour les opérations immobilières menées par des édiles contre les quartiers pauvres.

²⁰ Sur la question de la mixité sociale voir : le n°211 des *Cahiers marxistes* intitulé *Bruxelles : mixité sociale en théorie, ségrégation en pratique* (décembre 1998 - janvier 1999), compte-rendu et suite de l'atelier des États généraux de l'écologie politique consacré à ce même sujet.

2) QUE FAIRE ? (REFRAIN CONNU)

Parce que la dualité urbaine existe, le tiers marginalisé aussi et que, sauf dernières nouvelles, ça ne va pas changer tout de suite, pour ouvrir ce deuxième chapitre je vous propose un troisième aphorisme :

« Pour aider les pauvres, il faut aider les pauvres »

C'est manière de dire qu'il faut se méfier de la théorie dite des « miettes du gâteau », qui assure qu'en servant d'abord les plus riches, au partage du gâteau les miettes finiront bien par tomber de la table pour tous. Ainsi devra-t-on d'abord aider les gens à revenus moyens à acquérir un logement, ce qui est supposé - si on y met le paquet - diminuer la pression sur le marché immobilier, et aidera - *domani* - les pauvres à trouver un logement à la fin. Ce souci de subventionner les classes moyennes et moyennes supérieures pour qu'elles reviennent en ville relève en fait de ce que l'on a appelé dans d'autres domaines « l'effet Matthieu ». À tout le moins, convenons qu'il n'est pas prioritaire quand, comme à Bruxelles, le logement social ne représente que huit ou neuf pour cent du parc total des logements (et même si cette part concerne la partie supérieure du tiers inférieur).

Le manque de logements sociaux est criant, et aucune argutie ne peut justifier que l'on n'accorde pas une priorité effective à y remédier. Il faut de même et parallèlement réfléchir sérieusement à mettre en place une politique de soutien à l'accès à la propriété, politique qui soit véritablement sociale, c'est-à-dire sélective, tenant vraiment compte de l'échelle des revenus réels telle que l'on peut la décrire raisonnablement. Autrement dit, mettre la barre au neuvième décile des revenus taxables, comme la Région le fait, ce n'est pas spécifier une politique, c'est dessiner un arc de triomphe pour une course sauvage, parce que la quasi-totalité des locataires passe en dessous de cette barre. Passe en tête, qui s'en étonnera, la couche moyenne supérieure, parce que le beurre donne le goût des épinards à ceux qui en ont déjà dans leur assiette.

Quatrième aphorisme, toujours au chapitre du « Que faire ? » :

« Pour lutter contre la spéculation, il faut lutter contre la spéculation »

C'est manière de dire qu'il faut ne jamais céder. Alors que les prix du logement à Bruxelles deviennent impayables pour les petits et moyens revenus - les analyses documentées de la FTU l'ont démontré en détail - un raisonnement sur les plus-values immobilières s'impose en effet. Contre le sens commun, à l'échelle du marché, c'est la valeur du sol qui suit la valeur des biens que l'on peut construire, et non l'inverse. Cette valeur, le coût de la construction dans les différents marchés ou sous-marchés du bâtiment, comprend des matériaux pour environ cinquante pour cent, leur prix évoluant plutôt moins vite que l'index des prix à la consommation parce que la croissance de la productivité en amont - dans l'acier, le verre, la brique,...- est bonne. D'autre part, les coûts de main-d'œuvre interviennent également pour environ cinquante pour cent, ce qui est typique d'un secteur intensif en travail, avec des techniques moins modernisables, une moindre croissance de productivité. De ce côté, l'augmentation est donc tendanciellement supérieure à celle de l'index, elle suit la croissance des revenus globale. Avec une telle structure des coûts, et avec un produit dont l'usage se compte en décennies, le bâtiment se réévalue presque tout seul, et les terrains itou. Ainsi,

tout bonnement, le propriétaire d'un immeuble vide perd rarement beaucoup d'argent pourvu qu'il puisse attendre le temps nécessaire. De même, c'est encore plus payant s'il finit par réaliser ce qu'il veut et que ses moyens lui permettent en jouant sur des changements d'affectation, sur des changements de densité, ce que l'on appelle les rentes différentielles.

Comme ces changements relèvent de l'autorité publique, la seule façon de résister, c'est de convaincre que l'attente spéculative se fera en pure perte, et qu'en particulier les larmes de crocodile sur les « chancres » n'y feront rien. Vous avez peut-être remarqué que *La Dernière Heure* a relancé cette mode discursive pseudo-sanitaire il y a deux trois ans. Aujourd'hui, tous les plumitifs du secteur immobilier spéculatif ne parlent plus que de chancres : chaque fois qu'il y a un « truc » pressant à réaliser, voilà que le lieu est déclaré chancre et l'attente insupportable. Pour résister, il faut éventuellement supporter « les chancres », ou les faire démolir par mesure de sécurité ou hygiène, et aux frais des propriétaires spéculateurs. Et il serait de simple déontologie journalistique de parler de « chancres spéculatifs », au minimum. En tous cas, il ne faut pas céder. En particulier, la Région n'aurait pas dû vendre les terrains qui faisaient partie de la réserve foncière du logement social. Et il faut continuer à acquérir des immeubles - il y a différents procédés pour cela - pour que le parc de logement social puisse augmenter comme je le disais au point précédent.

Enfin, cinquième aphorisme au chapitre du « Que faire ? » :

« Pour aider les pauvres, il faut empêcher de les appauvrir »

Il me semble, à considérer l'évolution des loyers dans notre ville, et même s'ils sont bas en comparaison de ceux d'autres villes européennes, que nous souffrons d'un manque d'encadrement du marché locatif. Les loyers du logement de bas de gamme - hélas, dans les conditions données, le logement de bien des gens à bas revenus - présentent un rapport qualité/prix proprement scandaleux. Tant qu'à laisser faire ou à courir au plus pressé, il faut peut-être tolérer que des gens soient abrités dans des taudis, mais alors au moins qu'ils soient gratuits. Ce qui est scandaleux, c'est que plus c'est dégueulasse, plus c'est cher, toutes proportions gardées. Rappelez-vous comment Henri Wajnbium, à l'époque où il travaillait au « bidule » des entrepreneurs et de l'immobilier, avait calculé ce que rapportait un taudis divisé et loué par piaules ou par pieux en rotations de 8 heures, avec en prime des panneaux de pub devant les fenêtres : le rendement était de 25 à 30% l'an ! mieux que la Bourse.

Pour arrêter cette dérive, deux types de mesures sont indispensables. D'une part, il faut fixer des minima réalistes de qualité, ce qui me paraît mieux que d'offrir des abris totalement précaires. Et en tout cas, il faut se donner les moyens, comme l'on fait la plupart des pays voisins, de fixer réglementairement les rapports entre la qualité et le prix, de façon telle que les loyers ne connaissent pas les disparités que l'on rencontre actuellement.

D'autre part, il est nécessaire d'augmenter les droits des locataires. Nous vivons en effet toujours fondamentalement dans un régime issu lointainement du Code Napoléon. Dans cette optique, le contrat de bail relève du droit des conventions ; ces dernières sont la règle des parties et il s'entend que les parties sont égales, libres et consentantes, comme nous l'apprenons aux premières leçons des cours de droit. Il faudrait au contraire reconnaître qu'en matière de logement, le locataire n'est pas réellement libre, égal et consentant dans un marché limité comme il l'est chez nous, et pour des motifs que je préciserai dans la troisième partie. Il est au minimum nécessaire de modifier l'approche du droit dans ce domaine, comme on l'a fait dans celui du droit social où, à rebours de l'idéologie dominante héritée du XIX^e siècle -

après quelques épisodes d'histoire sociale, il est vrai - on ne considère plus que le salarié est libre, égal et consentant face à un patron, mais qu'il y a bien fondamentalement un certain nombre d'inégalités qui doivent être compensées au bénéfice de la partie la plus faible. Le droit social ne traite pas également l'employé et l'employeur, il faut intervenir de même entre le bailleur et le locataire de logement ; on l'a bien fait pour les baux commerciaux et pour les baux à ferme, pourquoi ne le ferait-on pas pour les baux à loyer des habitations principales ?

3) QUELQUES CONSIDÉRATIONS ÉCONOMICO-POLITIQUES RÉGIONALES

J'en viens à une troisième partie, qui concerne la stratégie proprement bruxelloise.

Dans le cadre général fixé précédemment, il faut bien remarquer d'abord que les loyers bruxellois sont plus élevés que ceux du reste du pays, et qu'ils sont plus bas que ceux des grandes villes étrangères aux alentours.

Ce constat oblige à considérer - je sais que cela ne cadre pas avec la doctrine de l'ARAU, mais la réalité vaut plus qu'un lord maire - que nous sommes, de fait, dans un réseau urbain belge irrigué par un réseau de chemin de fer, doublé depuis les années 1970 d'un réseau autoroutier. À cet égard, Bruxelles n'est pas une ville, c'est un nœud dans une petite conurbation, dans un réseau de villes moyennes, petites et un peu plus grandes, pratiquement sans solutions de continuité : bien que les discours localistes et culturalistes insistent sur toutes les différences perceptibles et héritées d'une histoire éminemment respectable, du point de vue des marchés immobiliers, c'est le réseau qui compte.

L'existence de ce réseau explique, conjointement à une pression démographique dans le pays quasiment nulle, et à une pression géographique et économique relativement diluée, que les prix à Bruxelles n'aient pas l'air trop élevés en regard de ceux des grandes villes d'autres pays de niveaux économiques semblables.

Il y a là un enjeu majeur, si l'on défend l'idée de qualités urbaines plus particulières à certains nœuds de noyaux comme Bruxelles, notamment en matière de politique des loyers. En effet, puisque la réponse individuelle - de ceux qui peuvent se le permettre, en tous cas - arbitre au déménagement dans d'autres zones du réseau. Ce que l'on a beaucoup vu au cours des dernières décennies, avec toutes sortes de conséquences assez déplorables, car chacun externalise alors, d'une certaine manière, les coûts du logement : en mitant les zones rurales, le logement est meilleur marché, on a un terrain et une baraque dessus pour un moindre prix, mais il faut payer deux ou trois voitures par ménage, les coûts collectivisés des infrastructures sont importants, les problèmes de transport et de pollution se posent dans des termes défavorables...

Deuxième point, Bruxelles a été confrontée à une perte d'habitants au cours des vingt-cinq dernières années - à peine stabilisée récemment - et il faut bien se poser la question de savoir « qui » reste à Bruxelles. D'autant que l'on a appris il y a deux ans que le revenu moyen par habitant était désormais le plus bas de Belgique en Région bruxelloise : nous sommes passés en dessous du revenu moyen wallon, alors que l'on venait d'une situation de revenus moyens supérieurs aux deux autres régions dans les années septante.

Restent donc à Bruxelles, d'une part, les riches, la classe moyenne supérieure qui peut se le payer (et est souvent propriétaire) et, d'autre part, les bas revenus qui ne peuvent pas partir parce qu'ils ne peuvent pas faire l'arbitrage voiture/maison évoqué. Ils ne peuvent pas

non plus acheter une maison. Et ils restent parce qu'ils ont de plus intérêt à rester, parce qu'il y a à Bruxelles un marché de l'emploi plus diversifié, plus accessible, un marché de services et d'équipements plus diversifiés, denses et accessibles aussi.

Ce double constat, celui de la dualisation observée géographiquement à Bruxelles, associe également des riches qui ne veulent pas payer d'impôts - parce que pour eux, c'est toujours trop - et des pauvres qui n'en payent pas ou peu et qui coûtent.

Voilà tout à coup les édiles bruxellois confrontés à de douloureux problèmes, d'autant que le système de financement repose désormais (après 1989) essentiellement sur une référence à l'impôt des personnes physiques. Il faut constater que, clairement, la plupart des édiles ont fait le choix de la « gentrification », selon le terme sociologique en vigueur, avec plus ou moins d'hypocrisie selon les personnes et les moments. On serait bien content de pousser les pauvres dehors et d'échanger avec des « moyens » en essayant de garder les riches. C'est en substance l'alpha et l'oméga des politiques menées de différentes façons et sous différents blasons.

Je pense qu'il y a une alternative : il s'agit de penser plutôt à augmenter les potentialités des personnes à bas revenus, notamment en visant leurs capacités de travail propres, et en diminuant leurs charges de logement. Ce qui ramène, en partie, au problème de l'emploi, mais aussi au problème des politiques du logement.

Soulignons encore un paradoxe. La politique de la gentrification plus ou moins hypocrite a l'air de couler de source : après tout, c'est simple, les pauvres plus loin, les riches restent et on récupère des « moyens », ça va donc rééquilibrer la situation financière de la Ville-Région. Il n'est pas immédiat de comprendre que c'est une politique de gribouille parce qu'elle est socialement marquée. Laissons les états d'âme moraux ou politiques sur le sujet : cette politique table économiquement et fondamentalement sur la hausse continue des loyers et de la rentabilité du secteur du logement à travers la recherche des demandes solvables, les plus ou les moyennement solvables, tandis que les peu ou pas solvables sont laissés de côté. Elle est donc une des sources fondamentales de la hausse continue des loyers puisqu'elle vise les gens qui peuvent payer et qui continuent à payer, mais elle touche aussi, hélas, tous les quartiers, c'est-à-dire aussi les quartiers pauvres. Elle augmente donc l'insolvabilité des personnes à moyen et bas revenus, et accentue les problèmes sociaux, ce que tous les observateurs ou acteurs des quartiers plus populaires aperçoivent.

L'alternative ne peut venir que d'une approche déflationniste : il faut tirer le marché par le bas, et en agissant sur le bas du marché pour faire en sorte que les personnes à bas revenus ne soient pas elles-mêmes plus ou moins poussées à consacrer une part importante de leurs revenus à continuer à essayer de suivre la course à l'augmentation, concurrencées qu'elles sont par les moyens revenus qui peinent à suivre le marché. Il s'agit de viser à la baisse des loyers en général. Ce qui renvoie à ce que je vous disais de l'augmentation des droits des locataires et à l'encadrement des loyers. Il faut mener une politique déflationniste si l'on veut garder les pauvres et les moyens, et même les riches, que ça ne dérangera pas trop. Il faut au moins empêcher que les habitants que l'on a s'en aillent, et en particulier que, poussés par la hausse générale des loyers, les personnes à revenus moyens s'en aillent d'abord, ce que l'on peut observer dans les statistiques et dans la vie courante.

Je terminerai donc par un dernier aphorisme, pour cibler le type de politique qui devrait être mise en œuvre de manière articulée. Le voici, en manière de dernière provocation à la réflexion :

« Le propriétaire non-occupant est un être économiquement et socialement inutile et nuisible »

Ceci ne vise évidemment pas les gens individuellement, qui sont plus ou moins braves quand ils sont dans la position, ni non plus les secondes résidences (bien qu'elles dérogent à la doctrine de l'ARAU : on peut aller à la campagne, mais pas trop...).

Socialement, il s'agit bien de viser ce propriétaire non-occupant qui a des immeubles « de rapport », si bien nommés, ou qui a acheté une maison dont il habite le premier étage et le rez-de-chaussée et qui a aménagé en appartements les deux étages du dessus et qui fait payer son propre loyer et son propre plan de remboursement par ses locataires et leurs loyers. Cela peut être plus ou moins modulé, voire charitable, plus ou moins contraint, je redis que je ne vise personne individuellement, mais il n'empêche que ce propriétaire qui, à la limite, n'avait pas d'autre choix, qui sinon n'aurait pas pu monter son opération de rénovation d'un immeuble, le jour où il est serré, qu'est-ce qu'il fait ? Il augmente les loyers. Et s'il est moins brave, à chaque changement de locataire ou fin de bail, il s'aligne à la hausse, tout benoîtement.

L'augmentation des loyers se fait le plus facilement par le jeu des propriétaires non-occupants . En outre, cette hausse des prix que l'on peut décrire de toutes les façons, ne s'inscrit pas forcément dans une grande et bonne stratégie économique : l'investissement dans l'immobilier est plus souvent un indicateur de sous-développement ou de dysfonctionnements qu'un indicateur de modernisation industrielle.

L'alternative, c'est d'opter clairement pour le propriétaire occupant, même à bas revenus, et je renvoie à ce que je proposais en termes d'accès à la propriété tenant compte des revenus. Il s'agit, en privilégiant les revenus les plus bas de mobiliser ce dont les habitants peu solvables sont maîtres, et ce qu'ils ont de mieux en eux : de la force de travail, et donc la possibilité d'investir eux-mêmes dans le travail sur leur propre maison.

Dans cette perspective, une politique fiscale qui découragerait financièrement et réglementairement le propriétaire non-occupant, qui verrait les plus-values taxées - un des points largement absents des discussions de réforme fiscale - et qui mettrait l'accent sur l'accès à la propriété en privilégiant les plus bas revenus aurait le meilleur effet sur la baisse des prix en général, et donc sur l'habitabilité de la ville, le droit à la ville *in fine*.

NOTICE BIOGRAPHIQUE

MICHEL GODARD a une formation d'architecte (La Cambre - 1970) et de sociologue (ULB - 1976). Il est fonctionnaire à l'Administration régionale de l'urbanisme de 1978 à 1995. Détaché syndical de la CGSP ensuite. Enseignant à l'ISURU depuis 1980, il est collaborateur scientifique de l'Institut de sociologie de l'ULB et co-rédacteur en chef des *Cahiers marxistes* depuis 1989. Militant de l'urbanisme depuis le début des années 1970 (Inter-environnement Bruxelles, Droit au logement, RAPD), il est membre du Bureau de l'ARAU.

LA CONSTRUCTION DE LA CITÉ POLITIQUE

Hugues Dumont
Doyen de la Faculté de Droit des Facultés
universitaires Saint-Louis

1) INTRODUCTION

Méditons d'abord sur le titre qui m'a été proposé pour cette petite communication : *la construction de la cité politique*. Et, s'il y avait eu de la place sur le prospectus, sur le sous-titre que l'on m'aurait sans doute proposé en prime : « la politisation des habitants ».

La cité politique. Le singulier désigne un concept qui renvoie à une pluralité. Je suis invité à une réflexion sur *les* collectivités politiques, pas seulement sur l'État, mais sur toutes les collectivités politiques de la commune jusqu'au monde entier sans doute, parce que l'on s'avise aujourd'hui que c'est la planète toute entière qui a besoin de régulations politiques ; de la commune au monde en passant par les provinces, les Régions, les Communautés, l'État et l'Union européenne. Vaste programme. Mais prenons le deuxième terme.

Construction de la cité politique. Ce terme renvoie à l'idée que « *les citoyens d'une communauté démocratique créent ensemble leur environnement social et font preuve de la capacité d'action nécessaire pour cela* » ou, pour le dire autrement, ce terme renvoie à « *la conception d'une société qui, à travers la volonté et la conscience de ses citoyens démocratiquement unis, exerce une action politique sur elle-même* »²¹. Je cite ici Habermas.

Je conclus de cette exégèse du titre que vous m'avez demandé de parler de la démocratie, tout simplement... mais pas de la démocratie tous azimuts, de la démocratie en fonction du public qui est le vôtre : un public de citoyens actifs, un public d'habitants politisés dans le meilleur sens du mot. C'est donc d'une certaine démocratie qu'il sera surtout question ce soir : je veux parler de la démocratie participative. Celle-là même dont vous êtes les acteurs quand vous vous penchez sur le plan régional de développement (PRD), sur le plan régional d'affectation du sol (PRAS), sur un permis de lotir, sur un permis d'urbanisme, quand vous participez à des enquêtes publiques, quand vous siégez dans des commissions de concertation. Je vous propose de procéder en cinq temps.

Je vais d'abord distinguer deux modèles de démocratie : la démocratie de protection et la démocratie de développement. En insistant sur une idée, à savoir que la démocratie participative n'est valorisée que dans *un seul* de ces deux modèles. Pour le dire autrement, tous les démocrates ne vous trouvent pas sympathiques. Il y a des démocrates qui vous considèrent comme quantité négligeable ou comme des gêneurs. Mieux vaut le savoir.

Dans un second temps, je vais expliciter la distinction entre démocratie représentative et démocratie participative pour bien situer notre objet.

Je soulignerai ensuite la montée en puissance dans le droit – mais bien sûr, entre le droit et la réalité sociologique, l'écart peut être relativement grand –, des procédés de la démocratie participative et j'expliquerai cette montée en puissance par deux mutations, deux passages : le passage d'une démocratie de parti à une démocratie dite du public, et le passage d'un État-providence à un État régulateur.

J'évoquerai enfin la crise actuelle de la mobilisation citoyenne sans laquelle la démocratie de participation est morte.

²¹HABERMAS (J.), *Après l'État-nation. Une nouvelle constellation politique*, Paris, Fayard, 2000, p. 45-46.

Et pour conclure, j'avancerai quelques pistes pour améliorer la « construction de la cité politique ».

2) DEUX MODÈLES DE DÉMOCRATIE : LA DÉMOCRATIE DE PROTECTION ET LA DÉMOCRATIE DE DÉVELOPPEMENT

À première vue, on pourrait considérer comme allant de soi la définition suivante de la démocratie. C'est celle que propose Habermas : la démocratie est « *une association de citoyens libres et égaux qui se gouvernent eux-mêmes* »²².

Selon cette définition, trois principes directeurs dominent : l'autonomie collective, l'égalité et la liberté. Je ne dois pas insister longuement sur le fait qu'entre l'idéal de liberté et celui d'égalité, il y a des tensions permanentes. Le sociologue allemand Landshut écrit à juste titre : « *La société n'est rien d'autre qu'un nom résumant les tensions, les contradictions et les problèmes engendrés [...] par l'action des idées de liberté et d'égalité* »²³.

En réalité, pareille définition ne fait pas l'unanimité, loin de là, et il importe d'en être conscient. Je m'appuie ici sur la classification proposée en son temps par C.B. Macpherson dans son ouvrage *Principes et limites de la démocratie libérale*²⁴ et sur les analyses de Philippe Gérard. Deux grands modèles, pour l'essentiel, s'affrontent : le modèle dit de la « démocratie de protection », qui remonte à Benjamin Constant et Jeremy Bentham, mais que l'on retrouve dans des formes diverses sous la plume de G. Sartori, J. Schumpeter et R. Dahl ; et celui appelé « démocratie de développement » ou « d'épanouissement » que l'on retrouve chez J.- J. Rousseau, J. S. Mill, C. Pateman, Ph. Gérard et C.B. Macpherson lui-même.

En simplifiant à outrance²⁵, je rangerais la définition de Habermas dans la deuxième des conceptions : « la démocratie de développement ». Selon celle-ci, au nom du principe de l'autonomie collective et au nom de l'égalité des droits à l'épanouissement personnel, il faut placer au cœur de l'exigence démocratique la participation effective des citoyens au processus de la décision publique.

Selon la conception de la démocratie de protection en revanche, la démocratie n'est qu'un instrument, un moyen de protection des individus face à l'État.

Elle est le seul système politique capable de protéger les gouvernés de l'oppression des gouvernants. En réalité, la démocratie de protection se confond avec le libéralisme compris comme désignant une conception économique et politique « *qui met l'accent sur la sauvegarde de la sphère d'indépendance privée des individus* » et dont les principes directeurs sont « *la légitimité de l'économie de marché* » et « *la défense des libertés individuelles* »²⁶.

²² HABERMAS (J.), *op.cit.*, p. 49.

²³ Cité par *ibidem*, p. 44.

²⁴ MACPHERSON (C.B.), *Principes et limites de la démocratie libérale*, Paris-Montréal, La Découverte- Boréal Express, 1985.

²⁵ Pour une approche plus nuancée, voyez Ph. GERARD, *Droit et démocratie*, Bruxelles, Publication des Facultés universitaires Saint-Louis, 1995, et notre compte rendu dans *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, n° 39, 1997, p. 189-206.

²⁶ GERARD (Ph.), *op. cit.*, p. 228.

La valeur première qui s'impose là comme un dogme indiscutable, c'est la liberté individuelle. L'égalité n'est pas une valeur fondamentale dans cette conception de la démocratie. Dans celle-ci, ni le thème de l'autonomie collective, de la participation effective des citoyens aux processus de la décision publique ni celui de l'égalité. Il y a bien des élections, mais il n'est pas obligatoire d'y participer et la passivité des citoyens est plutôt favorable au bon fonctionnement de la démocratie. Bref, cette dernière n'est que le moins mauvais des régimes, si l'on veut sauvegarder les libertés individuelles.

Il faut prendre conscience de ce que la valorisation des procédures participatives suppose dans le rejet de cette vision, alors que celle-ci a aujourd'hui le vent en poupe grâce au prestige de l'idéologie néo-libérale.

Je crois personnellement qu'on ne peut pas réduire la démocratie à un instrument de protection des individus face à l'État. Pour deux raisons au moins. Comme l'écrit Philippe Gérard, tout d'abord, ce modèle libéral se satisfait d'« *une vision très restrictive de la participation politique et de l'autonomie collective des citoyens* ». Il se prête à « *une justification du repli des individus sur leurs intérêts particuliers et de l'abandon du pouvoir à des minorités gouvernantes* ». Deuxième raison : ce même modèle « *tolère le maintien, voire le développement d'inégalités sociales* » qui « *ont pour conséquence de restreindre les possibilités réelles de participation des individus et des groupes qui ne disposent pas des ressources économiques, culturelles ou autres qui sont indispensables pour exercer une influence politique* »²⁷.

Voilà les montres parfaitement remises ainsi à l'heure de l'idéal démocratique, n'en déplaise aux tenants de l'idéologie néo-libérale.

3) LA DÉMOCRATIE REPRÉSENTATIVE ET LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE

Admettons que vous soyez convaincus des mérites d'une démocratie de développement.

Si l'on admet ce premier pas dans le raisonnement, on peut aborder le second. Celui-ci m'amène à vous inviter à réfléchir aux modalités de cet idéal de la construction de la cité politique par les citoyens eux-mêmes. L'idéal de l'auto-gouvernement du peuple par lui-même peut être servi par des procédures de démocratie représentative et par des procédures de démocratie participative.

Convenons ici que par démocratie représentative, l'on entend l'ensemble des règles qui régissent l'organisation, le fonctionnement et les compétences des assemblées représentatives composées de mandataires élus et habilités, en raison de cette élection, à poser des actes de volonté à effet décisive pour le compte et au nom de la population d'une collectivité politique.

Tandis que par démocratie participative, l'on vise l'ensemble des règles qui régissent soit les procédés de la démocratie directe (les référendums et les consultations populaires), soit les enquêtes publiques, soit encore l'organisation, le fonctionnement et les compétences

²⁷ GERARD (Ph.), *op. cit.*, p. 152-154.

des organes composés de représentants élus ou nommés pour assurer la participation, à titre décisoire ou consultatif, d'un segment déterminé de la population d'une collectivité politique à l'élaboration ou à la mise en œuvre d'une politique sectorielle.

Cette seconde définition montre bien qu'une dimension représentative peut intervenir dans la composition des organes de décision ou de consultation associés aux prises de décision dans le cadre de la « démocratie participative ». Cette dimension n'en demeure pas moins distincte de celle qui caractérise la « démocratie représentative » : le mandat politique du député, du sénateur, du conseiller de Communauté ou de Région, ou du conseiller provincial ou communal ne saurait être confondu, ni en droit et ni en fait, avec le mandat du « représentant » d'un groupement intermédiaire de la société civile qui siège dans un organe d'administration, de gestion ou de consultation particulier.

Voilà donc notre objet bien cerné : la démocratie participative.

4) LA MONTÉE EN PUISSANCE DANS LE DROIT DES PROCÉDÉS DE LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE

Je voudrais souligner la montée en puissance aujourd'hui dans le droit (qu'on ne confondra pas avec la réalité sociologique) des procédés de la démocratie participative.

Jusqu'il n'y a pas si longtemps, le seul domaine où la participation des groupements à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques était formalisé était le domaine du droit social avec le rôle bien connu des partenaires sociaux. Aujourd'hui, on ne compte plus les domaines où le droit a formalisé une exigence ou, en tous cas, une faculté de participation directe des individus et des représentants des groupements à l'élaboration et à la mise en œuvre de politiques sectorielles. En voici trois exemples.

- Le droit de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire : c'est l'exemple que je ne dois pas vous présenter, tant il vous est familier. Vous avez encore en mémoire la loi du 29 mars 1962 (ex. art. 9 et 21 : enquête publique pour les plans d'aménagement). Et vous connaissez aujourd'hui l'ordonnance organique de la planification et l'urbanisme de la Région bruxelloise du 29 août 1991 qui a amélioré les procédures participatives (ex. art. 8 qui expose les principes généraux applicables aux enquêtes publiques).
- Le droit public de la culture avec la loi du Pacte culturel du 16 juillet 1973 et toutes les législations communautaires qui l'exécutent ²⁸.
- Le droit scolaire avec le décret du 24 juillet 1997 définissant les missions prioritaires de l'enseignement qui a notamment institué les Conseils de participation dans toutes les écoles de tous les réseaux ²⁹.

²⁸ Cfr. DUMONT (H.), *Le pluralisme idéologique et l'autonomie culturelle en droit public belge*, Bruxelles, Bruylant, 1996, vol. 2.

²⁹ Cfr. DEOM (D.) et BLERO (B.), *Les procédures participatives prévues pour la mise en œuvre du décret « missions »*, dans *Le décret du 24 juillet 1997 définissant les missions prioritaires de l'enseignement*, Bruxelles, F.U.S.L., 1999, p. 243-286.

Je vais essayer de situer le contexte de cette montée en puissance de la démocratie participative en utilisant deux grilles de lecture. La première grille, c'est le passage de la démocratie de parti à la démocratie dite du public. J'utiliserai les travaux du politologue Bernard Manin. Deuxième clé de lecture : nous assistons aujourd'hui au remplacement progressif de ce que l'on a appelé l'État-providence par ce que l'on appelle l'État régulateur. Reprenons ces deux points.

1) Le passage de la démocratie de partis à la démocratie du public³⁰

La démocratie de partis

Dans la «démocratie de partis », on retrouve schématiquement quatre caractéristiques :

- Les élus sont des hommes de parti unis aux électeurs par une commune appartenance à un monde sociologique déterminé.
- Les députés sont soumis *de facto* – pas *de jure*, il faut le souligner – à la discipline partisane du vote, mais les leaders du parti disposent d'une marge de manœuvre suffisante par rapport à leur programme politique pour pouvoir conclure les compromis nécessaires à la formation des coalitions gouvernementales.
- Entre l'opinion publique et son expression électorale, il y a coïncidence ou, en tout cas, la coïncidence est recherchée.
- Le lieu de la délibération se déplace hors du parlement, dans diverses instances formelles et informelles de concertation entre les partis et entre les groupes d'intérêt organisés.

La démocratie du public

La «démocratie du public », qui se met progressivement en place depuis les années soixante-septante, se caractérise tout différemment :

- Les élus sont moins des hommes de parti que des personnalités en qui les électeurs ont confiance. Ils sont choisis, moins pour réaliser un programme qui est d'ailleurs de plus en plus vague, qu'en raison de leur aptitude présumée à prendre des décisions aussi appropriées qu'indéterminables à l'avance, vu la complexité des problèmes.
- Séduisant le public surtout par des images, les partis disposent d'une marge de manœuvre accrue dans la mise à exécution des engagements que ces images évoquent.
- Entre l'opinion publique et son expression électorale, il y a à nouveau non-coïncidence comme dans la démocratie parlementaire du XIX^e. Les partis politiques sont toujours indispensables, mais ils sont de moins en moins les organes de familles idéologiques auxquelles les individus pouvaient se rattacher par tous leurs intérêts et toutes leurs croyances, depuis leur naissance jusqu'à leur mort. Les lignes de clivage deviennent multiples et changeantes. Plus aucune ne s'impose «*a priori avec évidence comme la division*

³⁰ Cfr. MANIN (B.), *Métamorphoses du gouvernement représentatif*, dans *Métamorphoses de la représentation politique au Brésil et en Europe*, sous la dir. de D. PECAUT et B. SORJ, Paris, CNRS, 1991, p. 31-71.

primordiale »³¹. Bien des manifestations de l'opinion publique échappent donc aujourd'hui aux clivages partisans. En Belgique, la crise du *Verzuiling* (ou « pilarisation ») illustre bien ce phénomène³².

- Enfin, le lieu de la délibération reste latéral par rapport au parlement, mais il a tendance à se déplacer encore, cette fois vers la masse croissante des électeurs flottants. À la différence de ce que l'on pouvait observer dans le modèle précédent, ceux-ci ne correspondent plus aux individus les moins instruits. Il s'agit au contraire d'un « *électorat informé, intéressé par la politique et relativement instruit* »³³. Avant chaque élection, il délibère à frais nouveaux, en fonction des images et des arguments qui lui sont adressés.

La caractéristique dominante de la « démocratie du public » paraît consister ainsi dans une désidentification croissante des individus et des familles politiques censées les représenter et, par voix de conséquence, dans un écart grandissant entre la société civile et le système institutionnel et politique.

À cette crise de la démocratie représentative a répondu une montée en puissance de la démocratie participative. Comme l'écrit encore Manin, « *les préférences des citoyens sur des objets politiques précis semblent de plus en plus s'exprimer de façon directe, soit au travers de sondages d'opinion, soit par des mouvements sociaux ou des organisations qui visent à atteindre un objectif particulier, mais ne cherchent pas à gouverner* »³⁴.

2) De l'État-providence à l'État régulateur

Le concept d'État régulateur est généralement approché par touches successives, de manière un peu impressionniste. Il ne paraît pas avoir encore reçu une définition très ferme qui permettrait de le distinguer clairement de celui d'État-providence. Il n'est sans doute guère possible de faire autrement. On peut cependant privilégier quelques paramètres.

Premier paramètre : les valeurs de référence

L'État régulateur apparaît de ce point de vue comme un État soucieux de concilier les exigences de la démocratie, des droits de l'homme et du libéralisme économique. Par rapport à l'État-providence, l'élément neuf consiste dans un certain retour aux valeurs du libéralisme Économique, dans une tendance accrue à renvoyer les individus aux forces du marché.

C'est, suit Michel Miaille, « *la réactivation des politiques libérales qui a conduit en Europe occidentale pendant toute la décennie quatre-vingt à considérer que la fonction régulateur de l'État était désormais la qualité essentielle de son action* »³⁵. La régulation apparaît donc comme un nouveau mode d'intervention de l'État qui tiendrait compte des limites, sinon de l'échec de l'État-providence. Il s'agirait d'un mode d'action moins autoritaire et moins interventionniste, d'une tentative de réponse à la crise par un « moins d'État » qui se-

³¹*Ibidem*, p. 61.

³² Cfr. DUMONT (H.), *La « pilarisation » dans la société multiculturelle belge*, dans *La Revue nouvelle*, mars 1999, p. 46-75.

³³ MANIN (B.), *op. cit.*, p. 69.

³⁴ *Ibid.*, p. 31.

³⁵ MIAILLE (M.), *La régulation : enjeux d'un choix*, dans *La régulation entre droit et politique*, Paris, L'Harmattan, 1995, p. 14.

rait un « mieux État »³⁶, étant entendu que les nouvelles instances et les nouvelles pratiques de régulation coexistent «avec d'autres instances et d'autres pratiques notamment fondées sur le droit classique, pensé en termes d'autorité, de légalité, de hiérarchie »³⁷.

Deuxième paramètre : la relation de représentation qui unit l'État et la société civile

La relation recherchée est de l'ordre de la réfraction, du miroir, mais en même temps, il y a une crise de la représentation, comme je viens de le montrer, parce que les lignes de clivage qui divisent la société civile deviennent à ce point multiples et changeantes qu'il est impossible pour les partis d'en être le reflet fidèle.

L'État régulateur reconnaît la fragmentation et la complexité du corps social, la diversité des composantes régionales, communautaires, idéologiques, philosophiques, professionnelles, et socio-culturelles de la société civile. Il entend respecter le plus largement possible leur autonomie et se préoccupe d'en assurer la représentation, au sens à la fois politique et cognitif du terme, donc aussi bien par de multiples organes de consultation et de concertation que par une batterie d'enquêtes et d'observatoires.

On est bien au-delà de la mise en forme de la société politique assurée dans l'État-providence par les partis et les mondes sociologiques traditionnels, nos vieux piliers catholique, socialiste et libéral. C'est cette volonté de prendre en compte la diversité foisonnante des opinions, des appartenances et des intérêts, de respecter le plus largement possible l'autonomie des groupements correspondants et ce dépassement de la démocratie de partis qui signent l'avènement d'un autre modèle que celui de l'État-providence.

Troisième paramètre : le mode de direction des conduites

Ce troisième paramètre se situe dans le prolongement immédiat du second. Il conduit au cœur du nouveau processus dit de la régulation. On a affaire à un État qui, dans plusieurs domaines, tend à substituer au mode centralisé, autoritaire et donc unilatéral de direction des conduites, un mode décentralisé et soit incitatif, soit conventionnel de direction.

Aussi, il tend à renoncer aux ambitieux «programmes finalisés » de l'État-providence qui n'hésitait pas à intervenir directement dans la gestion de multiples secteurs de la vie économique, sociale et culturelle. Il les remplace plus modestement par des «programmes relationnels » soucieux de composer avec une large autorégulation des groupements sectoriaux³⁸ : il s'agit d'associer, à travers de nombreuses règles de procédure, les composantes actives de la société civile tant à l'élaboration qu'à la mise en œuvre de la législation et de la réglementation. D'où cette montée en puissance dans le droit des procédés de la démocratie participative.

³⁶*Ibidem*, p. 14.

³⁷*Ibidem*, p. 22.

³⁸ Voir : WILLKE (H.), *Trois types de structures juridiques : programmes conditionnels, programmes finalisés et programmes relationnel*, dans *L'État propulsif. Contribution à l'étude des instruments d'action de l'État*, sous la dir. de Ch.-A. MORAND, Paris, Publisud, 1991, p. 65 et suiv.

Ce qui est neuf ici, c'est que les objectifs eux-mêmes sont négociés. Jacques Commaille observe ainsi que la notion de gouvernance se substitue à celle de gouvernement : l'État régulateur renonce à imposer des principes d'action et se contente de mettre en place des « *processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, d'institutions (publiques ou non) pour atteindre des buts propres discutés et définis collectivement dans des environnements fragmentés et incertains* »³⁹.

Ce qui est neuf également par rapport aux pratiques de concertation que l'État-providence a pu, lui aussi, favoriser, c'est que ces pratiques tendent aujourd'hui à sortir des marges de la légalité – elles étaient rarement ou peu organisées par le droit étatique, quand elles n'étaient pas confinées dans le non-droit ou la para-légalité – et à se voir appliquer un cadre juridique officiel et relativement étoffé.

Quatrième paramètre : la montée en puissance du juge

Je n'insisterai pas sur ce quatrième paramètre, mais il convient de le garder en mémoire : c'est la montée en puissance du juge, du pouvoir judiciaire, des juridictions administratives, des cours constitutionnelles et des cours européennes.

Cinquième paramètre : le rapport au temps

L'État régulateur renonce au « *temps volontaire et finaliste des planifications de l'État-providence* »⁴⁰. Il renonce aux grands projets mobilisateurs qui ne font plus guère « *figures que d'accessoires démagogiques pour campagnes électorales* »⁴¹. Il se fait donc modeste, et sa modestie le tient rivé à la gestion du présent.

Le présent de l'État régulateur est tiraillé entre le temps court des procédures urgentes, le temps long des procédures participatives et le temps sans cesse différé des choix que l'on ne saurait imposer sans froisser l'une ou l'autre des puissances de la société civile. L'État régulateur, somme toute, c'est celui qui peut tout aussi bien, et au gré des circonstances, ajuster son tir, répondre aux urgences, gérer la patience et remettre à plus tard.

Sixième paramètre : le rapport à l'environnement international

L'État régulateur est soucieux de concilier sa souveraineté externe de plus en plus formelle avec une intégration volontaire dans des ordres juridiques supra-nationaux dont il n'a pas la maîtrise. Il est donc sur ce plan, comme dans ses relations internes, à la recherche d'un équilibre toujours menacé entre des « *sources de pouvoir à la fois complémentaires et concurrentes* »⁴².

Le portrait qui se dégage de ces six traits permet de comprendre pourquoi l'État régulateur est parfois appelé « État réseau ». L'expression est cependant équivoque. Elle ne doit

³⁹ Cité par OST (F.), *La régulation : des horloges et des nuages*, dans *Élaborer la loi aujourd'hui, mission impossible ?*, Bruxelles, F.U.S.L., 1999, p. 17.

⁴⁰ OST (F.), *op. cit.*, p. 18.

⁴¹ GAUCHET (M.), *La religion dans la démocratie. Parcours de la laïcité*, Paris, Gallimard, 1998, p. 124.

⁴² OST (F.), *op. cit.*, p. 21.

pas être comprise comme désignant un État maître de son réseau, mais bien plutôt comme visant un État descendu de son piédestal qui tend à la limite à n'être plus «*qu'un nœud parmi d'autres dans le grand réseau de la gouvernance* », comme l'écrit François Ost⁴³.

Ce portrait permet aussi de comprendre la profondeur de la crise de la représentation déjà évoquée. Si l'on veut bien aller au-delà de la description pour se risquer à une évaluation, on peut être tenté de rejoindre le diagnostic de Marcel Gauchet quand il écrit que «*le local et le ponctuel chassent le global. La maîtrise du tout se dissout dans l'attention accordée aux parties* »⁴⁴.

On en arrive alors à une situation paradoxale que le même auteur a très bien saisi : «*Plus la société civile se manifeste et se fait entendre dans l'espace public, plus le personnel dirigeant lui témoigne de sollicitude et de considération* », et «*plus la distance s'accroît [...] entre la base et le sommet* », parce que simultanément plus aussi «*l'agrégation de toutes les décisions négociées chacune à grand bruit [...] en une orientation unifiante s'opère au cours d'un processus qui échappe à la prise des acteurs sociaux* » et aux gouvernants eux-mêmes, alors que le pouvoir «*est symboliquement le siège* » de ce processus d'agrégation.

Du coup, conclut Gauchet, le pouvoir semble éloigné, devenant comme le visage d'une «*mécanique aveugle et indifférente qui coud imperturbablement ensemble, en une seule histoire, les pièces et les morceaux disparates de l'existence collective* »⁴⁵. Individus et groupes ne se reconnaissent pas dans les résultats ainsi produits. «*C'est le grand paradoxe de cette société de la publicité généralisée : l'effort pour se rendre lisible dans toutes ses parties débouche sur une bizarre indéchiffrabilité collective* »⁴⁶.

5) LA CRISE ACTUELLE DE LA MOBILISATION CITOYENNE

L'engagement du citoyen dans les procédures de la démocratie participative présuppose une double croyance. Or, ces deux croyances sont menacées aujourd'hui.

1°) La première croyance sous-jacente à l'engagement du citoyen dans les procédures de la démocratie participative est bien exprimée par Habermas quand il évoque l'«*idée normative selon laquelle l'inégalité sociale et la répression politique ne sont pas des faits naturels, mais des produits de la société et sont donc en principe corrigibles* ». La perception d'une série de conflits sociaux comme étant des défis politiques à relever résulte de cette croyance.

Or, cette idée normative ne va plus de soi aujourd'hui. «*Depuis 1989, un nombre croissant de responsables politiques semblent se dire ceci : puisque nous sommes incapables de résoudre les conflits, nous devons à tout le moins désamorcer le regard critique qui les transforme en défis* »⁴⁷. En Belgique, il me semble que cette façon de voir est beaucoup plus répandue dans la société civile que dans le personnel politique. Elle n'en est pas moins démo-

⁴³*Ibidem*, p. 17. C'est la notion juridique de souveraineté qui est en cause ici. Voir sur ce thème : DUMONT(H.), *La notion juridique de souveraineté aujourd'hui : de l'absolu au relatif*, dans *Les Cahiers du Centre de recherches en histoire du droit et des institutions*, Bruxelles, F.U.S.L., n° 7, 1997, p. 115-134.

⁴⁴ GAUCHET (M.), *op. cit.*, p. 124.

⁴⁵ GAUCHET (M.), *op. cit.*, p. 125.

⁴⁶*Ibidem*, p. 126.

⁴⁷HABERMAS (J.), *op. cit.*, p. 44.

bilisante quand l'on songe aux défis actuels de la cité : la grande pauvreté et le chômage, au moment où les entreprises et les actionnaires font des bénéfices plantureux ; la disparité croissante Nord-Sud ; les fondamentalismes religieux ; les conflits ethniques, l'écologie de la planète en danger, etc.⁴⁸

Désamorcer le regard critique qui transforme ces conflits en défis, c'est à cela que conduit la valorisation néo-libérale de la démocratie de protection évoquée au début de cet exposé.

2°) La deuxième croyance sous-jacente à l'engagement du citoyen dans les procédures de la démocratie participative, c'est, nous dit Habermas, l'idée que *«les citoyens d'une communauté démocratique créent ensemble leur environnement social et font preuve de la capacité d'action nécessaire pour cela»* ou, pour l'exprimer autrement, *«la conception d'une société qui, à travers la volonté et la conscience de ses citoyens démocratiquement unis, exerce une action politique sur elle-même»*⁴⁹. Cette idée est aussi en crise parce que *«toute action que la société exerce «sur elle-même» présuppose, précisément, un «elle-même», une substance bien déterminée, sur laquelle cette action puisse porter»*⁵⁰.

Or, la délimitation de ce «elle-même», la délimitation de la «cité» ne va plus de soi à l'heure de la mondialisation. Selon Habermas, la mondialisation peut être définie comme *«l'extension croissante et l'intensification au-delà des frontières nationales à la fois des transports, des communications et des échanges»*⁵¹. En revanche, la globalisation s'inscrit dans l'idéologie néo-libérale et signifie l'extension à l'échelle du monde d'un immense marché sans frontières, étant entendu qu'il faudrait laisser ce marché : régulé par les seules règles de la libre concurrence, celui-ci serait censé nous apporter le meilleur et trouver de lui-même son équilibre. Cette globalisation affecte le fonctionnement et la légitimité de la démocratie. Certains phénomènes échappent au contrôle de l'État-nation. Ainsi *«la mobilité accrue des capitaux rend plus difficile l'effort de l'État visant à contrôler les bénéfices et les fortunes»*⁵². Les procédés qui permettent de gouverner au-delà de l'État-nation compensent les pertes d'autonomie de cet État, mais avec un déficit démocratique⁵³. La globalisation tend à l'éviction de la politique par le marché⁵⁴.

3°) Outre ces deux facteurs explicatifs, une troisième raison peut encore expliquer le manque d'entrain de nos contemporains à s'engager, et ce au moment où le droit public n'a jamais été aussi généreux en procédures participatives. Dans un passé qui est encore proche, des idéologies totalitaires ont favorisé des engagements aveugles et aliénants.

Comme l'a relevé Lionel Jospin cette année à Louvain-la-Neuve, *«le scepticisme est peut-être la forme imparfaite donnée aujourd'hui à un désir de lucidité et à la peur de se tromper»*⁵⁵.

⁴⁸*Ibidem*, p. 45.

⁴⁹*Ibidem*, p. 45-46.

⁵⁰*Ibidem*, p. 50.

⁵¹ *Ibidem*, p.54.

⁵² *Ibidem*, p.59.

⁵³ *Ibidem*, p.59 et suiv.

⁵⁴ *Ibidem*, p.70 et suiv.

⁵⁵ JOSPIN (L.), *Refuser la fatalité du mal*, dans *Louvain*, n°105, janvier-février 2000, p. 31.

6) TROIS PISTES POUR AMÉLIORER LA CONSTRUCTION DE LA CITÉ POLITIQUE

Pour conclure, je voudrais enfin avancer trois pistes qui pourraient contribuer à améliorer la construction de la cité politique.

1) Il faudrait d'abord répondre aux défis de la mondialisation en repoussant dos à dos les tentations du protectionnisme néo-nationaliste et du libertarisme mondialiste. Deux voies s'offrent plus précisément à nous dans cette perspective.

La première est la création progressive d'une société civile mondiale du type de celle qui s'est manifestée à l'occasion des négociations de l'OMC à Seattle. Comme l'a souligné F. Ost dans une belle étude encore inédite consacrée à la mondialisation, il n'existe pas encore d'espace public mondial. Il existe plutôt un entrelacs d'espaces publics nationaux à travers lesquels de multiples associations et ONG comme Amnesty International, Greenpeace, la Croix Rouge, etc. forment des réseaux qui essaient de faire pression sur les organisations internationales et sur les États.

Une deuxième voie consiste à mettre progressivement en place de nouvelles formes de régularisation politique et juridique à l'échelle mondiale, non pas via un État mondial, mais à partir de l'horizon régulateur, même s'il est encore utopique aujourd'hui, d'une sorte de fédération mondiale respectueuse des diversités nationales. On ne peut évidemment pas se rapprocher de cet idéal encore lointain sans paliers intermédiaires. Par exemple, des conventions négociées sous l'égide d'organisations mondiales et finalement ratifiées par la totalité ou la quasi totalité des États de la planète. Des unions politiques régionales supranationales comme l'Union européenne constituent aussi un palier intermédiaire indispensable. Ce sont des unions de ce type qui pourront construire au mieux ces nouvelles formes de régulation à l'échelle mondiale. À cet égard, comment ne pas souhaiter que l'Union européenne devienne un sujet politique à la fois plus actif et plus démocratique encore qu'elle ne l'est aujourd'hui ? Elle ne le deviendra que si une société civile européenne se met simultanément en place.

2) Il faudrait ensuite mieux prendre conscience de ce que les États conservent des capacités de régulation décisives.

Ce qui peut démobiliser les gens, c'est une certaine confusion entre les problèmes qui relèvent d'une échelle internationale et ceux qui peuvent être gérés au niveau de l'État ou en son sein. Ainsi, la mondialisation a parfois bon dos. Elle sert souvent d'excuse trop commode pour masquer des carences dont on a la responsabilité et que l'on est encore en mesure de corriger. On s'illusionne souvent aussi sur ce que pourra apporter la Communauté européenne de demain. Par exemple, en Belgique, quand un problème délicat se pose et que nous ne sommes pas capables de nous entendre pour le résoudre, nous croyons souvent que l'Europe va trouver ou sera la solution. C'est dangereux. L'on fait croire aux gens qu'il n'y a qu'à attendre, car l'Europe toujours en progrès sera de toute façon là pour prendre les choses en main. Or, les États conservent des capacités de régulation importantes que l'Europe n'assumera jamais. L'Europe n'a pas la vocation de devenir un macro – État-nation unitaire dans lequel les États n'auraient plus que la portée de nos actuelles provinces. Elle se souciera toujours de respecter largement les diversités nationales. C'est pour cette raison que nous vivons désormais dans un univers politique complexe. Certains problèmes doivent être traités

par les États et par les organisations internationales à l'échelle mondiale ; d'autres à l'échelle européenne ; d'autres encore à l'échelle nationale, régionale ou locale ; et de nombreuses interconnexions doivent s'établir entre ces niveaux.

Pour ce qui concerne le rôle des États dans cet univers complexe, il faut souligner que les pouvoirs publics conservent des responsabilités considérables, par exemple dans les domaines de l'éducation, de l'urbanisme, de l'aménagement du territoire ou de l'organisation des services publics. Le citoyen qui fait partie d'un mouvement d'action urbaine comme l'ARAU et qui participe, après s'être dûment informé, aux enquêtes publiques sur les projets de lotissement dans sa commune, n'a pas moins de mérite que le militant d'une ONG.

3) Enfin, avec des auteurs comme Marcel Gauchet, Pierre Rosanvallon et François Ost, je suis tenté de penser qu'il est urgent de revaloriser la démocratie représentative et d'exiger d'elle une capacité d'instituer dans la durée, d'imposer des principes substantiels, et non uniquement des procédures.

Cela ne signifie nullement qu'il faille dévaloriser les procédures de démocratie participative. Au contraire, il convient de travailler à l'amélioration de ces procédures. Si l'on veut éviter tout reproche de manipulation ou d'illusion démocratique, il importe, en particulier, d'éviter toute forme de discrimination dans les critères de sélection des bénéficiaires du droit à la participation. Il convient enfin et surtout, de veiller à une bonne articulation des procédures parlementaires, gouvernementales et participatives.

En définitive, les deux formes de démocratie se complètent. La démocratie participative est nécessaire. Mais elle n'est pas une solution à la crise de la démocratie représentative. Celle-ci doit être abordée de front. D'où l'importance des prochains débats que nous aurons en Belgique à propos du droit électoral (c'est un des sujets qui figurent à l'agenda des Commissions du renouveau politique instituées au sein du Parlement fédéral). Car, en dernière instance, c'est toujours par la médiation de représentants que l'on peut délibérer sur les grands projets politiques, sur les problèmes globaux dont nous parlions tout à l'heure, ceux qui restent du ressort de l'État, comme les autres qui appellent un développement des institutions internationales. Il est capital que le citoyen garde confiance dans ces lieux qui devraient lui permettre tout à la fois de se « représenter » les problèmes des cités qui sont les siennes et de s'y faire représenter.

En conclusion, le citoyen moderne doit accepter de vivre dans un monde complexe où toutes les cités interagissent, de la plus proche à la plus lointaine. Il doit apprendre à y faire son métier de citoyen en se déplaçant sans cesse de l'une à l'autre, sans se perdre, et en intervenant dans des lieux et selon des modalités différents, au sein des institutions publiques ou dans le tissu associatif des sociétés civiles, tantôt comme représenté, tantôt en participant directement à la gestion de ce que l'on appelle encore au singulier « la chose publique » (*la res publica*), mais toujours comme acteur.

NOTICE BIOGRAPHIQUE

Hugues Dumont est licencié et docteur en droit de l'Université catholique de Louvain. Il est professeur aux Facultés universitaires Saint-Louis (Bruxelles) où il est actuellement Doyen de la Faculté de droit. Il enseigne le droit constitutionnel et la théorie du droit. Il est codirecteur du Centre de droit de la culture des F.U.S.L. et membre du Conseil d'administration du CRISP. Il est membre du Comité scientifique chargé d'assister les commissions du Renouveau politique de la Chambre des représentants et du Sénat. Auteur de nombreux articles dans les domaines du droit public et de la théorie du droit, il a publié *Le pluralisme idéologique et l'autonomie culturelle en droit public belge*, 2 vol., Bruxelles Bruylant-Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 1996. Il prépare *Pierres de touche pour une théorie critique du droit public*, Namur-Bruxelles, Presses universitaires de Namur - Publications des Facultés universitaires Saint-Louis (à paraître).

TABLE DES MATIÈRES

PRÉFACE par Marc FRÈRE	3
LA RÉPARATION DE LA VILLE ET LE MYTHE DE LA CRÉATIVITÉ par Maurice CULOT	7
LA DÉMOCRATISATION DE LA CULTURE : CLARIFICATION DES CONCEPTS ET DES MOYENS par Gérard de SELYS	13
1) <u>L'ENSEIGNEMENT UNE NOUVELLE COLONIE ?</u>	15
2) <u>L'ERT</u>	16
3) <u>SUS AU TELEPHONE</u>	17
4) <u>SUS A L'ECOLE</u>	18
REMÈDES JURIDIQUES POUR UNE MOBILITÉ DURABLE À BRUXELLES, LA FISCALITÉ DES DÉPLACEMENTS DES PARTICULIERS : UN ÉTAT DES LIEUX par Delphine MISONNE	25
1) <u>INTRODUCTION</u>	27
2) <u>LA FISCALITÉ DES DÉPLACEMENTS DES PARTICULIERS À BRUXELLES : UN ÉTAT DES LIEUX</u>	28
<u>A. La taxation des carburants</u>	28
<u>B. La taxation des véhicules</u>	29
<u>C. L'impôt sur les personnes physiques (IPP)</u>	30
1. <u>Le bénéfice du forfait légal</u>	30
2. <u>La déduction des frais réels</u>	31
a) Les déplacements effectués en voiture entre le domicile et le lieu de travail	31
b) Les déplacements professionnels effectués en voiture particulière	33
c) Les frais de déplacement effectués en transports publics	33
d) Les frais de déplacement à vélo	33
e) Les frais de déplacement à moto	34
f) L'utilisation d'une voiture de société	34
3. <u>Les exonérations fiscales pour les remboursements octroyés par l'employeur en cas de déplacements en transports en commun et/ou à vélo</u>	34
a) Les déplacements en transports en commun	34
b) Les déplacements à vélo	37
c) Évaluation	38
<u>D. L'impôt des sociétés</u>	39
<u>E. D'autres perspectives ? Un péage dans la ville ou à ses portes ?</u>	40
3) <u>CONCLUSIONS</u>	42
LE BOULEVARD LÉOPOLD II par Vincent CARTON	45
1) <u>INTRODUCTION</u>	47
2) <u>L'AMÉNAGEMENT DU BOULEVARD LÉOPOLD II</u>	48
3) <u>LES INCIDENCES SUR LE QUARTIER</u>	53
4) <u>CONCLUSION</u>	57
LE DROIT AU LOGEMENT, BASE DU DROIT À LA VILLE par Michel GODARD	61
1) <u>PRÉLIMINAIRES ET HYPOTHÈSES</u>	63
« <i>Si les pauvres étaient riches, ils seraient bien logés</i> »	63
« <i>Si nous étions dans une société d'égaux, la question de la mixité ne se poserait pas</i> »	63
2) <u>QUE FAIRE ?</u>	65
« <i>Pour aider les pauvres, il faut aider les pauvres</i> »	65
« <i>Pour lutter contre la spéculation, il faut lutter contre la spéculation</i> »	65
« <i>Pour aider les pauvres, il faut empêcher de les appauvrir</i> »	66
3) <u>QUELQUES CONSIDÉRATIONS ÉCONOMICO-POLITIQUES RÉGIONALES</u>	67
« <i>Le propriétaire non-occupant est un être économiquement et socialement inutile et nuisible</i> »	69

LA CONSTRUCTION DE LA CITÉ POLITIQUE par Hugues DUMONT	71
1) <u>INTRODUCTION</u>	73
2) <u>DEUX MODÈLES DE DÉMOCRATIE : LA DÉMOCRATIE DE PROTECTION ET LA DÉMOCRATIE DE DÉVELOPPEMENT</u>	74
3) <u>LA DÉMOCRATIE REPRÉSENTATIVE ET LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE</u>	75
4) <u>LA MONTÉE EN PUISSANCE DANS LE DROIT DES PROCÉDÉS DE LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE</u>	76
1) <u>Le passage de la démocratie de partis à la démocratie du public</u>	77
<i>La démocratie de partis</i>	77
<i>La démocratie du public</i>	77
2) <u>De l'État-providence à l'État régulateur</u>	78
<i>Premier paramètre : les valeurs de référence</i>	78
<i>Deuxième paramètre : la relation de représentation qui unit l'État et la société civile</i>	79
<i>Troisième paramètre : le mode de direction des conduites</i>	79
<i>Quatrième paramètre : la montée en puissance du juge</i>	80
<i>Cinquième paramètre : le rapport au temps</i>	80
<i>Sixième paramètre : le rapport à l'environnement international</i>	80
5) <u>LA CRISE ACTUELLE DE LA MOBILISATION CITOYENNE</u>	81
6) <u>TROIS PISTES POUR AMÉLIORER LA CONSTRUCTION DE LA CITÉ POLITIQUE</u>	83
<u>TABLE DES MATIÈRES</u>	87