

LA TERRITORIALISATION DES POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES : JEUX DE NÉGOCIATIONS ET EFFETS INÉGALITAIRES

Jean-Louis Genard & Julie Neuwels

Jean-Louis Genard

Professeur
Université libre de Bruxelles
Faculté d'architecture « La Cambre-Horta »
19, place Eugène Flagey
1050 Ixelles
Belgique
jean.louis.genard@ulb.be

Julie Neuwels

Chargée de cours
Université de Liège
Faculté d'architecture
41, boulevard de la Constitution
4020 Liège
Belgique
Julie.Neuwels@uliege.be

Soumis : 7 janvier 2020

Accepté : 17 mars 2021

Résumé : Depuis quelques années, la Région de Bruxelles-Capitale a fait des enjeux écologiques un des axes prioritaires de ses politiques urbaines. Une priorité qui a néanmoins à composer avec différents autres référentiels d'action publique : attractivité, ville créative, dynamisme économique, création d'emplois et, bien sûr, aussi justice sociale. À partir de deux cas dans lesquels les justifications environnementales ont occupé et occupent une place tout à fait centrale, la politique de performance énergétique des bâtiments et la création d'un espace piétonnier de très grande ampleur en centre-ville, l'article interroge les mesures environnementales sous l'horizon de leurs effets en termes d'égalité et d'inégalité sociales. Il souligne tout d'abord que la mise en œuvre de politiques environnementales porte nécessairement des effets en termes de justice sociale. Il met ensuite en évidence comment les compromis inévitables entre le référentiel environnemental et ses référentiels concurrents peuvent induire des conséquences aggravant les effets inégalitaires. Il montre enfin que, souvent, n'ayant pas été ou ayant été insuffisamment anticipés, ces effets sont peu traités ou le sont au travers de mesures palliatives sans grande efficacité.

Mots Clés : Bruxelles, politique environnementale, justice sociale, piétonisation, performance énergétique des bâtiments

INTRODUCTION

La Région de Bruxelles-Capitale (RBC) et, dans une moindre mesure, les 19 communes qui la composent, disposent d'un nombre important de compétences, dont l'essentiel de la politique de l'environnement intégrant entre autres l'utilisation rationnelle de l'énergie, la qualité de l'air, de l'eau, la conservation de la nature ou encore la gestion des déchets. Bien entendu, les enjeux environnementaux ne sont pas les seuls que doit affronter la Région. Par ailleurs, en raison du système politique belge d'élections à la proportionnelle qui ne confèrent jamais de majorité absolue à un seul parti, les gouvernements bruxellois sont forcément des gouvernements de coalition rassemblant des partis parfois très différents qui accordent une importance très variable aux enjeux environnementaux. En outre, les marges de manœuvre de la Région sont limitées par l'assise territoriale qui délimite son champ d'action géographique alors que, bien entendu, nombre de problématiques environnementales qui la concernent dépassent sa frontière institutionnelle. Ces différents facteurs s'accumulant, la mise en œuvre de mesures environnementales par le gouvernement de la RBC doit s'ajuster à de nombreux autres objectifs d'action publique et fait donc l'objet de compromis, à la fois nécessaires politiquement mais qui peuvent apparaître insuffisants ou réducteurs pour les défenseurs des causes environnementales.

Pour aborder cette question de l'ajustement des objectifs d'action publique, et parce que nous considérons que ces ajustements sont le résultat de « disputes » politiques (Boltanski & Thévenot, 1991), nous inscrirons notre analyse dans la voie des approches cognitivistes de l'action publique (Muller, 2000), en articulant trois niveaux conceptuels. Celui tout d'abord des instruments d'action publique (Lascombes & Le Galès, 2004; Duveillier *et al.*, 2003) dans lesquels se concrétisent les choix politiques, soit le niveau le plus concret de mise en œuvre et d'organisation desdits choix. Celui ensuite des référentiels d'action publique qui se situent à un plus haut niveau de généralité et qui peuvent être définis comme des cadres d'interprétation du monde, des représentations de la réalité qui influencent, déterminent le contenu de l'action publique et ses formes (Muller, 2000; 2013). Au-delà des référentiels qui, à suivre Muller, constituent des dispositifs cognitifs formatant les politiques publiques, nous ferons quelquefois référence à ce que nous appellerons des imaginaires de l'action publique qui renvoient à ce que la littérature anglo-saxonne appelle des *narratives*, des visions, des récits d'un monde souhaité. Des imaginaires qui, contrairement aux référentiels, ne sont pas nécessairement « apprêtés » ni aux exigences de leur inscription en instruments, ni à l'acceptation de compromis (Genard & Berger, 2020). Instruments, référentiels et imaginaires constituent ainsi une nébuleuse complexe au sein de laquelle se déploie l'action publique (Cantelli *et al.*, 2007), se focalisent des controverses, se manifestent des compatibilités et des incompatibilités, s'opèrent des transactions (Genard & Neuwels, 2016), se nouent des compromis.

Nous nous intéresserons ici principalement à un volet de ces compromis inhérents à la mise en place des politiques environnementales: celui de la justice sociale. Ce qui, comme nous le verrons, ne nous empêchera pas de traiter d'autres référentiels et imaginaires de l'action publique qui, en relation avec les enjeux d'environnement et de justice sociale, s'invitent dans les controverses, comme par exemple ceux de l'attractivité ou de la sécurité. Pour analyser ces transactions, Bruxelles constitue un terrain tout à fait privilégié.

Effectivement, si Bruxelles est une des régions les plus riches d'Europe en termes de PIB par habitant et constitue le premier bassin d'emplois du pays, les conditions socioéconomiques moyennes de ses habitants se dégradent depuis plusieurs années. Un tiers des Bruxellois vivent ainsi avec un revenu inférieur au seuil de risque de pauvreté (Englert *et al.*, 2018). Cette paupérisation moyenne

contraste avec l'augmentation du nombre d'habitants aisés dans la capitale, notamment des personnes « très qualifiées » travaillant dans les institutions internationales et dans leurs différents satellites. La paupérisation moyenne des Bruxellois s'accompagne donc d'une augmentation des disparités sociales, par ailleurs fortement marquées géographiquement et territorialisées (accès au logement décent, aux espaces verts, aux services, à la qualité de l'air, etc.). En même temps, nombre des mesures environnementales en RBC s'avèrent aussi territorialisées, dans le sens où elles s'incarnent dans des projets d'aménagement du territoire et dans sa politique des bâtiments. Dans ce contexte, le développement de mesures environnementales peut apparaître soit comme un facteur d'aggravation des disparités et donc des injustices sociales, soit comme une opportunité pour les estomper.

Pour comprendre finement la manière dont les politiques environnementales s'agencent avec d'autres objectifs politiques, mais aussi quels sont les impacts des transactions auxquelles elles ont dû se soumettre pour s'imposer, il est indispensable d'analyser des agencements en situation. Deux cas d'étude permettent d'éclairer notre propos: les politiques de performance énergétique des bâtiments et la piétonisation des boulevards centraux, espace dénommé en Belgique « le piétonnier », terme utilisé dans cet article, comme c'est d'ailleurs le cas dans les différents articles scientifiques ou médiatiques qui abordent ce projet.

Représentatifs de la mise en œuvre de politiques environnementales à Bruxelles, les deux cas se différencient fortement par leur ancrage territorial, à l'échelle de la Région pour les performances énergétiques, à l'échelle communale pour le piétonnier mais avec des enjeux la dépassant largement. Ils donnent donc à voir des transactions diversifiées tant dans les récits que dans les instruments d'action publique. D'autre part, tous deux – bien que davantage le piétonnier – ont été l'objet de controverses, posant notamment un certain nombre de questions par rapport à leurs effets sociaux. Dans les deux cas, notre analyse montre que les enjeux de justice sociale y occupent une place d'arrière-plan, certes pris en compte mais de manière palliative, ouvrant la voie à un ensemble d'effets inégaux.

Méthodologiquement, notre analyse s'appuiera sur différentes recherches empiriques menées, souvent conjointement, depuis une dizaine d'années. Réalisée sous la direction de Jean-Louis Genard, la thèse de Julie Neuwels (2015) questionne la portée transformative des politiques de performance énergétique des bâtiments en RBC en investiguant les normativités à l'œuvre, à partir de l'analyse des multiples instruments d'action publique impliqués (incitations financières, réglementations, plans stratégiques, etc.), récits (communiqués de presse, arguments de négociation, rapports de commissions parlementaires, littérature grise, etc.), et d'entretiens semi-directifs avec des acteurs clés des politiques publiques étudiées, ou encore avec le monde des architectes (Neuwels, 2013). Depuis lors, Julie Neuwels continue à aborder ce sujet des points de vue de l'appropriation habitante et de la conception architecturale, à travers diverses missions de recherche et publications.

Le corpus concernant le piétonnier est issu de recherches menées au sein de ce qui s'est d'abord appelé « Observatoire du piétonnier » pour devenir finalement BSI-Brussels Centre Observatory, lié au Brussels Studies Institute (BSI) et auquel les auteurs du présent article ont pris part activement (2016-2020). Cette structure de recherche, interuniversitaire et multidisciplinaire, a été fondée spécifiquement pour étudier l'évolution du centre-ville de Bruxelles et plus largement la RBC, faisant suite à sa piétonisation. Elle a rassemblé plus d'une cinquantaine de chercheurs (urbanistes, sociologues, politologues, ingénieurs, historiens, etc.) qui ont produit de nombreux travaux empiriques et publications à ce sujet (Corijn *et al.*, 2016;

Fenton *et al.*, 2019; Vermeulen *et al.*, 2020) et organisé de nombreux workshops, souvent ouverts à la participation citoyenne.

Cet article reprend ces travaux, publications et matériaux empiriques, en se focalisant sur le volet environnemental. Il établit ainsi un traitement parallèle de deux politiques publiques, qui diffèrent à de nombreux niveaux (échelles d'action, objectifs, rapports aux mouvements sociaux, impact médiatique, etc.), dans lesquelles le référentiel environnemental a joué un rôle central dans un cas et périphérique dans l'autre, et dans lesquelles divers agencements entre ce même référentiel et celui de la justice sociale entrent en tension.

Nos analyses, focalisées sur ces tensions, rencontreront à certains moments d'autres référentiels ou imaginaires qui entrent en tension avec eux. Nous verrons, par exemple, apparaître les référentiels de l'attractivité, de la gentrification, de la ville créative, de la ville apaisée, etc. Les limites de cet article ne nous permettent pas de leur consacrer les développements qu'ils auraient sans doute mérités. Pour des analyses plus englobantes, nous renvoyons aux différents travaux sur le cas bruxellois que nous venons d'évoquer, mais aussi bien sûr à une littérature plus générale (Le Galès, 2003; Roncayolo, 2009; Tremblay & Tremblay, 2010; Rossi, 2017; Hackworth, 2007; Faburel, 2018).

LA POLITIQUE DE PERFORMANCE ÉNERGÉTIQUE DES BÂTIMENTS

À Bruxelles et ailleurs, les politiques environnementales appliquées au secteur de la construction se concentrent sur les enjeux dits de « performance énergétique des bâtiments », pleinement en phase avec la « carbonisation du développement durable » (Zaccai, 2011). Compétence régionale, la politique bruxelloise de performance énergétique des bâtiments est protéiforme. Elle se compose de divers instruments réglementaires et incitatifs, s'applique tant à des composants du bâtiment qu'à la construction neuve et à la rénovation, et met en œuvre divers dispositifs et instruments, tels que des obligations de résultats, des certifications, des entretiens d'équipements ou encore des audits. Nous nous intéresserons ici à deux volets particuliers de cette politique : la réglementation de performance énergétique des bâtiments (PEB)¹ et la « stratégie rénovation aux horizons 2030-2050 »².

La réglementation PEB concerne les obligations de performance à respecter dans le cadre de toute construction et tous travaux de rénovation soumis à une demande de permis d'urbanisme. Elle impose notamment que tout logement neuf respecte des critères proches de la « construction passive » depuis 2012 et 2015, respectivement pour les secteurs public et privé (PEB, 2015), à savoir un besoin net en chauffage de maximum 15 kWh/m²/an, une consommation d'énergie primaire de maximum 45 kWh/m²/an, et une exigence de limiter la surchauffe à 25°C pendant 5 % du temps de l'année. Des obligations qui mènent souvent à la mise en œuvre d'une ventilation mécanique double flux avec récupération de chaleur. Les rénovations sont soumises à des obligations moindres, en fonction des travaux réalisés.

Adoptée par le Gouvernement de la RBC en 2019, la stratégie rénovation constitue, quant à elle, un vaste plan de rénovation énergétique du bâti à mettre en œuvre d'ici 2050 et qui vise, notamment, un objectif de consommation de 100 kWh/m²/an en énergie primaire en moyenne pour le parc résidentiel à l'horizon 2050. Elle impose donc des travaux économiseurs d'énergie à tout propriétaire de loge-

ment dont la performance serait inférieure à cet objectif. D'ici 2025, chaque logement devra être muni d'un « certificat PEB » renseignant sa performance énergétique théorique, et d'une « feuille de route » définissant un plan de rénovation individualisé précisant une série de mesures à entreprendre tenant compte des caractéristiques du bien. Chaque propriétaire devra réaliser au maximum tous les cinq ans une des interventions préconisées, pour atteindre la performance théorique qui lui sera imposée au plus tard en 2050.

Rapports coût/efficacité

Ces deux grands pans de la politique énergétique des bâtiments émanent d'obligations édictées par des directives européennes, mais les objectifs définis par le gouvernement bruxellois sont volontairement ambitieux. En particulier, alors que la directive européenne à son origine suggérait et permettait de considérer un « rapport coût/efficacité », la réglementation PEB 2015 n'a pas été déterminée en fonction du retour sur investissements des travaux économiseurs d'énergie. Variables en fonction des bâtiments, les surcoûts immédiats de la réglementation sont généralement estimés entre 10 et 20 % voire 30 % par rapport aux constructions respectant la réglementation antérieure. De ce fait, à l'annonce de son entrée en vigueur, la réglementation PEB 2015 a été qualifiée d'« asociale », d'« irrationnelle » et d'« élitiste » par des acteurs issus tant de l'arène politique que du secteur de la construction (Neuwels, 2015; 2017). Le choix d'une réglementation basée sur les exigences de la construction passive était de ce point de vue jugé excessif.

La stratégie rénovation est moins exigeante en termes de performance à atteindre. Contrairement à la réglementation PEB, l'objectif moyen de 100 kWh/m²/an en énergie primaire a été déterminé sur la base d'une étude « *cost-optimum* » tenant compte d'un retour sur investissement. En même temps, ce dispositif équivaut à une obligation de rénovation à la charge des propriétaires. Ainsi, le budget nécessaire à sa mise en œuvre est estimé à 30 milliards d'euros, et nécessitera « une mobilisation sans précédent des finances publiques et privées »³. L'annonce de la prochaine entrée en vigueur de la stratégie rénovation ne semble pas faire controverse; peut-être est-ce dû simplement au fait que, récent et pas encore en application, le dispositif est peu voire pas connu du grand public et des professionnels de l'immobilier. Le descriptif de la stratégie liste cependant quelques effets sociaux indésirables et annonce qu'une série de mesures, devant encore être précisées, seront prises à cet égard.

Mobilisation des enjeux de justice sociale

Bien que l'impact socioéconomique des deux dispositifs diffère, la justification de leur pertinence par les décideurs repose sur des bases similaires où divers référentiels s'entremêlent aux justifications environnementales (Neuwels, 2015). Deux d'entre eux retiennent notre attention ici, car ils mobilisent directement la question de la justice sociale : le référentiel de la lutte contre la pauvreté et celui de la création d'emplois.

Tout d'abord, l'amélioration de la performance énergétique des bâtiments, en particulier des logements, serait une mesure sociale en permettant de lutter contre la précarité énergétique, un phénomène qui touche 20 % des ménages à Bruxelles (Delbeke & Meyer, 2017). La stratégie rénovation est présentée plus particulièrement comme une mesure contrant le dilemme propriétaire/locataire, soit le manque d'investissements dans les travaux économiseurs d'énergie pour les logements mis en location (Lovell, 2005), qui représentent 60 % du parc résidentiel bruxellois dont les habitants sont, par ail-

¹ Arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale (ARGB) du 4 juin 2009 fixant les normes énergétiques applicables aux projets subventionnés de travaux visant à l'URE (utilisation rationnelle de l'énergie) dans les bâtiments appartenant aux communes et CPAS (centres publics d'action sociale); ARGB du 21 février 2013 modifiant l'ARGB du 21 décembre 2007 déterminant des exigences en matière de performance énergétique et de climat intérieur des bâtiments.

² Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2019. Stratégie de réduction de l'impact environnemental du bâti existant en Région de Bruxelles-Capitale aux horizons 2030-2050, adoptée le 25 avril 2019.

³ *Ibid.*, p. 6.

leurs, deux fois plus sujets au risque de précarité énergétique que ceux propriétaires de leur logement.

Ensuite, la politique de performance énergétique des bâtiments est présentée comme un moyen de développer de nouveaux emplois dans le secteur de la construction, dont certains accessibles à des personnes peu qualifiées. Dans le plan stratégie rénovation, est ainsi annoncée la création de 13,5 emplois directs et indirects par million d'euros investis. Cette perspective prend une teneur d'autant plus sociale que le taux de chômage est important au sein de la RBC, en particulier auprès des jeunes peu ou pas diplômés.

De ces points de vue, la PEB serait donc une mesure sociale par essence, à condition d'en assurer l'accès financier au plus grand nombre. Ainsi, le gouvernement de la RBC annonce un renforcement des dispositifs d'aide économique déjà proposés dans le cadre de la réglementation PEB aux propriétaires et investisseurs immobiliers (primes et prêts verts à taux réduit), et l'activation de leviers de financement alternatifs afin de mobiliser l'épargne privée (produits bancaires attractifs, incitations fiscales, tiers-investissements, contrats de performance énergétique et financements participatifs). Notons que les primes mises à disposition varient selon les revenus des bénéficiaires au profit des moins nantis.

Dérives inégalitaires

En se concentrant sur la capacité financière des propriétaires et investisseurs à mettre en œuvre des travaux économiseurs d'énergie, ces instruments ne permettent pas de résoudre divers risques inégalitaires, par ailleurs plus sensibles avec la future obligation de rénovation énergétique. D'autant qu'il n'y a actuellement pas d'encadrement contraignant des loyers à Bruxelles, exception faite des logements sociaux, alors que la hausse des prix de l'immobilier dépasse celle des revenus depuis la fin des années 1970 (Bernard *et al.*, 2009). Et que, en outre, représentant à peine 8 % du parc résidentiel, l'offre en logements sociaux s'avère deux fois moins élevée que la demande (Dessouroux & Romainville, 2011).

On peut ainsi mentionner la prise en charge des coûts d'entretien, de gestion de certains équipements économiseurs d'énergie et d'accompagnement des habitants. Des coûts qui, couplés à ceux des travaux économiseurs d'énergie, sont presque inmanquablement répercutés sur le prix de l'immobilier, à l'instar de certains bailleurs sociaux qui ont augmenté les loyers de leurs logements énergétiquement performants (Neuwels, 2017). Cette augmentation n'est pas automatiquement rentabilisée par la diminution des charges, notamment parce que les économies d'énergie réelles s'avèrent couramment en-deçà des projections théoriques de par les usages des habitants, des défauts de conception, de mise en œuvre, de réglage et d'entretien des équipements.

On peut également questionner l'équité de la mécanique des instruments économiques mis à disposition. D'une part, les primes énergie sont partiellement financées à travers un prélèvement automatique sur les factures de gaz et d'électricité de l'ensemble des Bruxellois, prélèvement qui, proportionnellement, pèse plus lourdement sur les moins nantis. D'autre part, l'accès aux aides est actuellement conditionné au recours à des praticiens, équipements et travaux dûment certifiés, suivant notamment la logique de création d'emplois, ce qui limite la possibilité du « faire soi-même » à priori plus adapté aux personnes à faibles capacités financières et ce qui implique, à nouveau, une série de coûts liés aux recours à des auditeurs et certificateurs.

Enfin, se pose la question de la capacité des pouvoirs publics à contrôler la mise en œuvre de la rénovation énergétique des bâtiments, alors que 20 à 30 % des Bruxellois vivent d'ores et déjà dans une habitation ne répondant pas aux normes de confort et de sa-

lubrité (Bernard *et al.*, 2009). Le risque à ce niveau est de voir une partie du parc résidentiel de la Région sortir des « radars » au profit des marchands de sommeil⁴, d'entraîner une diminution des logements salubres disponibles non sans faire pression sur les prix de l'immobilier.

Les instruments d'aide économique apparaissent comme des palliatifs, certainement insuffisants pour résorber les effets sociaux induits par les coûts, directs et indirects, de l'amélioration de la performance énergétique des bâtiments. Si ces limites sont bien comprises par les décideurs, celles-ci sont considérées comme un effet secondaire presque inévitable par les partisans d'une politique environnementale forte (Neuwels, 2013; 2015). L'argument clef étant que toute mesure visant à limiter le réchauffement climatique est une mesure d'intérêt général, considérant tant les générations futures que la préservation du « non humain », de la biodiversité plus spécifiquement. Selon ce point de vue, la pertinence sociale de la politique énergétique des bâtiments ne peut pas être subordonnée à l'argument financier du point de vue des maîtres d'ouvrage et des habitants. Les tenants de cet argument avancent aussi que l'inaction face aux enjeux climatiques coûtera bien plus cher à terme et que, de ce point de vue, les bénéficiaires du logement énergétiquement performant ne peuvent donc être ignorés.

LE PIÉTONNIER

Le second cas qui nous intéresse ici est celui de la piétonisation d'un tronçon des boulevards centraux bruxellois jusqu'alors fortement fréquentés par les automobiles, entre les places De Brouckère et Fontainas, effective depuis 2015 et dont les travaux d'aménagement ont été finalisés courant 2021. Ce projet constitue une extension de la « zone confort » autour de la Grand-Place fermée à la circulation automobile depuis 2009. Ce qui fait dire aux responsables politiques qu'il s'agira, après Venise, du plus grand piétonnier d'Europe.

Plus qu'un simple aménagement de l'espace public, par sa taille et sa localisation, ce projet concerne diverses dimensions de la fabrique urbaine et est porteur de multiples opportunités pour le centre-ville et la RBC (Hubert *et al.*, 2017). Les politiques communales à son initiative ont d'ailleurs présenté le piétonnier et ses finalités comme la mise en œuvre de la « Ville apaisée »⁵, une rupture de paradigme avec les politiques urbaines d'après-guerre modernistes centrées sur le culte du fonctionnalisme et de la vitesse.

Les enjeux environnementaux ont occupé une place importante dans la justification du projet, eu égard à la rupture qu'il promettait avec la toute-puissance de l'automobile dans le centre-ville. L'argument était à la fois fort par la nature du projet, mais aussi symboliquement tant l'urbanisme bruxellois est l'héritier du « tout à la voiture » des années d'après-guerre. Du point de vue des décideurs, il s'agissait avant tout de décourager, voire d'empêcher, la circulation automobile de transit dans le centre-ville, tout en encourageant les modes de déplacement « actifs » (marche, vélo, etc.). Il s'agissait par là de diminuer les nuisances sonores incombant au trafic, d'améliorer la qualité de l'air et de réduire les émissions de CO² issues de la circulation routière. En aménageant les espaces ainsi libérés des voitures en places, lieux de promenade et de repos, agrémentés de plantations, bancs, terrasses et fontaines, en incitant à la rénovation des façades et enseignes commerciales, les porteurs du projet annonçaient tout autant l'amélioration de l'habitabilité et la redynamisation économique du centre-ville.

Le projet et ses promesses furent rapidement remis en question et vivement critiqués. Par les tenants de l'automobile bien entendu mais

⁴ Un marchand de sommeil est une personne qui loue des logements insalubres à des prix élevés.

⁵ Ville de Bruxelles, 2015. Ensemble, faisons battre le cœur de Bruxelles.

aussi par ses opposants, par des associations de commerçants, par des associations citoyennes, par des habitants du centre-ville, par d'autres Bruxellois et par des non Bruxellois. L'ampleur et la complexité des controverses s'expliquent principalement par diverses ambiguïtés du projet, résultant largement de compromis entre référentiels (Genard *et al.*, 2016; Corijn, Vanderstraeten & Neuwels, 2016). C'est surtout au regard de ses (potentiels) effets d'injustice que le projet attisa les controverses. La prégnance du référentiel du « tout à la voiture » implique une importante frilosité politique pour tout projet réduisant l'emprise de l'automobile à Bruxelles (Courtois & Dobruszkes, 2008). C'est notamment pour cette raison que le partage de l'espace entre les différents modes de déplacement s'y établit essentiellement par des dispositifs restreignant l'accès et la vitesse des voitures (zones 30, ralentisseurs, sites propres pour transports en commun, etc.) et que des projets de fermeture complète de voiries au trafic routier y sont rares, contrairement à nombre de pays européens où la piétonisation se développe depuis les années 2000 (Fériel, 2013).

Afin d'obtenir un accord politique sur la mise en œuvre du projet, les autorités de la Ville de Bruxelles se sont donc accordées sur un grand compromis : l'annonce de la piétonisation des boulevards centraux fut accompagnée de celle de la création de quatre parkings privés et d'une réorganisation de la circulation automobile dans les rues adjacentes en « boucle de desserte » autour du piétonnier. La décision apparut d'autant plus ambiguë que le centre-ville disposait déjà de 25 000 emplacements de stationnement répartis dans plus de 30 parkings couverts en activité, dont l'implantation a, en outre, déterminé en partie le périmètre du piétonnier et en limite fortement les extensions éventuelles. En outre, la mise en place du piétonnier a été accompagnée de la dispersion de certains terminus de bus en dehors de la zone du projet et de la suppression de certains sites propres, non sans affecter l'efficacité du réseau de transports en commun (Kesuru *et al.*, 2016).

Ces mesures ont été justifiées au nom de l'accessibilité au centre-ville des personnes habituées ou contraintes de recourir à la voiture, des personnes nécessaires pour en assurer la dynamique économique. De fait, le référentiel d'attractivité fut tout autant mobilisé que le référentiel environnemental pour justifier le bien-fondé du projet, le piétonnier étant présenté comme un inducteur d'activités commerciales, entre autres touristiques, et donc de redynamisation économique du centre-ville. Ce référentiel faisait écho à celui de la « ville créative » ou de la « ville animée », puisque la création du piétonnier a été fortement associée à la création d'espaces publics régulièrement investis par divers événements (concerts, spectacles, marché de Noël, etc.).

Assez logiquement, le piétonnier apparut comme un faux semblant écologique, la construction annoncée des nouveaux parkings étant au mieux une « mise en invisibilité » ou au pire un « attracteur » de voitures (Genard & Neuwels, 2016; Hubert *et al.*, 2017). Le projet apparut aussi contradictoire par sa volonté d'améliorer l'attractivité pour les congressistes, les touristes et les consommateurs dont les déplacements ne manqueraient pas d'alourdir l'empreinte écologique de la ville. Toutefois, ce sont surtout ses probables effets d'injustice sociale qui justifieront certaines critiques les plus virulentes, la question sous-jacente étant de savoir à qui profitera réellement le piétonnier et qui en subira le plus les dommages. Nous allons voir que ces sentiments et/ou effets d'injustice se développent à de multiples niveaux et échelles.

Minimisation ou report des nuisances

Le report des flux automobiles et de leurs nuisances par le biais de la boucle de desserte fut vivement contesté, d'autant plus que ce

report concernait en particulier des quartiers résidentiels populaires. Les habitants de ces quartiers verraient leurs conditions d'habiter se dégrader par un projet destiné avant tout aux « visiteurs » (travailleurs, touristes, consommateurs, amateurs d'activités culturelles, etc.).

Nous ne disposons pas d'un recul suffisant pour évaluer correctement ce déplacement des nuisances. Après quelques années, les constats demeurent mitigés. D'une part, suite à l'ampleur des mouvements citoyens et à l'importance qu'y ont prise les revendications écologistes, les projets de construction des parkings ont été abandonnés. Par ailleurs, le trafic de transit a bel et bien diminué et un changement modal s'est opéré (Keserü *et al.*, 2018). Le report des flux dans les quartiers résidentiels populaires est donc limité. Cela dit, si les projets publics de parkings ont été abandonnés, nombre de projets immobiliers annoncés comprendront des emplacements de parkings. Et si, de fait, on a pu constater une réduction du trafic de transit, à l'inverse l'animation du piétonnier liée au référentiel de la ville culturelle, de la ville créative, mais aussi à la redynamisation économique du centre-ville y multiplie l'organisation d'événements d'ampleur impliquant régulièrement d'importants encombrements de la circulation automobile, à l'instar des « Plaisirs d'Hiver » qui occupent le centre pendant cinq semaines.

Ces analyses mettent en évidence que si le référentiel environnemental a occupé une place importante dans la justification de la piétonisation, il fut accordé avec d'autres référentiels à teneur économique qui, dans la mise en œuvre du projet, devinrent souvent prédominants. Ils le devinrent d'ailleurs parfois très explicitement, comme lorsque, dans les dires de décideurs politiques ou d'acteurs économiques s'esquissait l'image d'un centre-ville difficilement conciliable avec l'amélioration de l'habitabilité annoncée : transformer la place De Brouckère en un « Time Square », faire du piétonnier un « Family Pleasure Shopping », rénover le bâtiment de la Bourse en un « Belgian Beer World », etc. (Genard *et al.*, 2016).

La perspective d'une gentrification

Ceci nous amène au second point. Effectivement, classiquement avancée dans les opérations de rénovation urbaine, la perspective d'une gentrification anima également et sans surprise les controverses. Cette perspective était d'autant plus tangible que le quartier du piétonnier est marqué par une forte mixité sociale, notamment sur sa longueur, entre le pôle Anneessens qui concentre des populations précarisées dans un parc de logements majoritairement délabrés, et le pôle De Brouckère qui attire de plus en plus des populations plutôt favorisées au moins sur le plan du capital culturel (Decroly & Wayens, 2016). À cela s'ajoute le développement de logements et chambres mis en location sur des plateformes de type Airbnb, non sans pression sur le prix de l'immobilier. Dans ce contexte, le piétonnier apparut assez logiquement comme un accélérateur, voire un générateur d'un processus qui conduirait progressivement à des modifications de la structure sociale aux dépens des populations les plus faibles économiquement (Hubert *et al.*, 2017).

De fait, plus de 30 projets immobiliers d'ampleur, en cours ou finalisés, situés à proximité du piétonnier sont annoncés par la Ville. Des bâtiments résidentiels publics intégrant à la fois des logements sociaux et moyens se développent dans la partie plus populaire, à l'instar des projets Fontainas et Rempart des Moines, qui constituent tout autant des occasions d'aménager de nouveaux espaces publics destinés notamment aux enfants. Ces projets témoignent de la volonté d'introduire une certaine mixité sociale dans la zone concernée mais également d'y maintenir ou de renforcer le logement social. Inversement, place De Brouckère, le groupe immobilier ImmoBel a racheté la quasi-totalité d'un des côtés de la place pour y dévelop-

per un mégaprojet mixte essentiellement résidentiel dont une partie « de prestige »⁶. Ce projet est un indicateur parmi d'autres de l'intérêt de certains gros investisseurs pour le quartier piétonnisé, du moins pour la partie située entre les places De Brouckère et la Bourse.

Des dynamiques similaires s'opèrent dans le domaine du tertiaire, du culturel, du commerce et de l'Horeca⁷. C'est dans ces deux dernières catégories que les effets sont actuellement les plus visibles, avec l'installation tantôt d'enseignes populaires telles que Burger King, Kiabi ou Décathlon, tantôt de concepts plus branchés avec, par exemple, le *food market* et marché bio « Wolf » dans les anciens bâtiments de la CGER⁸, ou la présence annoncée de la très chic enseigne de produits de bouche italiens « Eataly », sans oublier des projets visant spécifiquement les touristes, à l'instar de la réaffectation de la Bourse de Bruxelles en « Belgian Beer World », selon l'appellation qui semble maintenant s'imposer.

On pourrait multiplier les illustrations de l'attractivité financière engendrée par le piétonnier, y compris à des échelles de projets plus restreintes. Vu le nombre de chantiers en cours et annoncés, s'il est trop tôt pour apprécier les effets sociaux de cette dynamique, force est de constater que les mesures prises pour limiter une potentielle gentrification sont faibles voire inexistantes.

(In)égalités d'usages de l'espace public

La question des inégalités amène enfin à s'intéresser à l'accessibilité de l'espace public du piétonnier à travers ses aménagements physiques et les règlements liés à son occupation. Contrairement à nombre d'espaces partagés, le piétonnier est fortement aménagé : il est ponctué de quatre places publiques et subdivisé sur toute sa longueur en trois bandes de circulation et deux bandes aménagées essentiellement en espaces verts d'ornementation ou en terrasses Horeca. La création de ces terrasses constitue une aubaine pour les acteurs de l'Horeca, tandis que diverses petites terrasses apparaissent çà et là, dans des espaces prévus initialement pour la déambulation, non sans privatiser une partie de l'espace public et marquer l'ambiance du piétonnier.

D'autres enjeux touchant aux questions d'égalités et d'inégalités d'usages de l'espace sont apparus notamment dans des entretiens menés avec des usagers du piétonnier et dans des observations de terrain⁹. Ceux-ci concernent directement la cohabitation entre différents modes de mobilité. Ainsi, l'accès du piétonnier autorisé à des véhicules spéciaux, comme les taxis ou les véhicules de livraison, et surtout aux bus côté Anneessens est vécu comme une transgression à la logique du piétonnier. Ce sentiment s'est révélé avec une plus grande force encore lorsque la circulation automobile a été autorisée sur certains tronçons lors des travaux d'aménagement. Des tensions similaires apparaissent autour de la cohabitation entre piétons et utilisateurs de vélos, skates, trottinettes, *overboard*, etc. Dans une ville très largement organisée sur une division fonctionnelle, et donc avec des citoyens culturellement peu habitués au partage de l'espace, cette cohabitation engendre des tensions concernant la protection des acteurs considérés comme les plus faibles, les piétons.

Enfin, la question de l'égalité ou de l'équité d'accès se pose également entre piétons. Ainsi, la disposition des bancs a-t-elle été accusée de favoriser le voyeurisme des hommes, en « organisant » en quelque sorte les déambulations, en l'occurrence des femmes, en spectacle. Plus couramment, apparaissent des critiques liées à l'appropriation

« envahissante » et « insécurisante » de l'espace par certains publics, tels que des mendiants et des personnes en état d'ébriété. Critiques qui ont par ailleurs abouti à la mise en place d'une phase test de plusieurs mois interdisant la consommation d'alcool sur le piétonnier et ses rues adjacentes pendant la nuit, exception faite des terrasses Horeca.

CONCLUSIONS

Tout en reconnaissant les effets positifs des politiques abordées ici et menées au nom des enjeux environnementaux, il apparaît essentiel d'en questionner certains effets pervers, en particulier du point de vue d'un autre référentiel de politique publique dont l'articulation au référentiel environnemental ne va nullement de soi, celui de la justice sociale. De fait, dans les cas analysés, la mobilisation des arguments relevant du volet social sont faibles, arguant par exemple la création d'emplois, tandis que les risques inégalitaires sont traités de manière palliative, par exemple par le biais de primes, lorsqu'ils ne sont tout simplement pas ignorés ou relégués au statut d'effets secondaires inévitables.

In fine, c'est l'accès au droit à un logement décent, d'ailleurs d'ores déjà défaillant, qui apparaît particulièrement menacé dans les cas analysés par diverses pressions sur les coûts de rénovation, de gestion et d'entretien, les perspectives de gentrification ou encore l'attractivité touristique et économique.

Ces défaillances au niveau social apparaissent d'autant plus critiques lorsque l'efficacité environnementale des politiques est questionnable : par exemple, dans le cadre de la politique énergétique des bâtiments, au regard de l'obsolescence de certains équipements techniques, et des écarts parfois importants entre consommations réelles et projetées ; ou encore, dans le cadre du piétonnier, lorsqu'il s'agit d'amener dans la ville des congressistes, des touristes dont les déplacements ne manqueront pas d'alourdir l'empreinte écologique de la ville et les nuisances sonores liées à la proximité de l'aéroport de Bruxelles National.

Les effets ou risques mis en évidence ici ne sont que des accentuations de phénomènes inégalitaires existant à Bruxelles depuis plusieurs années. De fait, il apparaît que le problème n'est pas la volonté d'agir dans le sens des urgences environnementales, mais plutôt l'inscription des mesures prises à cet égard dans des contextes marqués d'autres priorités avec lesquelles elles ne s'accordent pas forcément voire se contredisent. Parmi ces priorités, soulignons en particulier les logiques économiques à l'œuvre depuis plusieurs années et qui favorisent notamment l'attractivité résidentielle, la concurrence interurbaine, les approches centrées sur la figure du propriétaire, le recours à la certification des biens et personnes, l'accroissement des activités immobilières, etc. La mise en œuvre de mesures environnementales doit donc être accompagnée d'une évaluation critique des référentiels existants sous peine de creuser un peu plus le sillon des inégalités sociales, mais aussi sous peine de voir les efforts environnementaux être réduits à peau de chagrin.

La portée de notre réflexion dépasse-t-elle le territoire bruxellois et le cas spécifique de ces deux politiques publiques dans lesquelles le référentiel environnemental occupe le devant de la scène ? Nous en sommes convaincus, comme nous sommes convaincus du fait que l'ambition de généralisation de nos hypothèses doit passer par leur

⁶ Immobil, 2016. « Mobius et De Brouckère redessineront le skyline bruxellois », communiqué de presse. En ligne : <https://www.immobil.be/fr/news/54-mobius-et-de-brouckere-redessineront-le-skyline-bruxellois>, consulté le 6 janvier 2020.

⁷ Secteur d'activité de l'hôtellerie, de la restauration et des cafés.

⁸ La CGER est la Caisse Générale d'épargne et de retraite. Créée au milieu du 19^e siècle, elle fut longtemps la principale banque publique belge. Elle fut ensuite privatisée au début des années 1990 sous l'appellation Fortis, pour être aujourd'hui intégrée dans BNP-Paribas-Fortis.

⁹ Ces entretiens et observations ont été menés en 2019 dans le cadre d'une recherche « Centre-ville, piétonisation et modes de vie », commanditée par le « Forum Vies Mobiles » et réalisée par Gabrielle Fenton, Jean-Louis Genard, Ignace Glorieux, Michel Hubert, Quentin Letesson et Joeri Minnen, sous la supervision des responsables du Forum. Ses résultats sont consultables sur le site : <http://fr.forumviesmobiles.org/projet/2019/01/17/centre-ville-pietonnisation-et-modes-vie-12832>.

confrontation détaillée à des cas particuliers. À l'évidence, le référentiel environnemental gagne en importance au sein des politiques de la ville. À cet égard, Bruxelles constitue un terrain intéressant à la fois parce que la Région et ses communes disposent des compétences nécessaires pour mettre en place des mesures ambitieuses dans ce domaine, mais aussi parce que son gouvernement, notamment sous l'impulsion du parti Ecolo¹⁰, a placé haut les enjeux écologiques dans son agenda politique, ce qui valut à Bruxelles d'atteindre les premiers rangs dans les classements des capitales ou des villes vertes européennes ou même mondiales.

Nos analyses montrent toutefois les limites de ces ambitions, en particulier parce que le référentiel environnemental, en dépit de sa montée en légitimité politique, doit à chaque fois composer avec d'autres référentiels bénéficiant également d'une légitimité forte (attractivité, créativité, création d'emplois, etc.), ces jeux de compromis contribuant à dénaturer certaines ambitions écologiques. Mais ce qu'elles montrent surtout, c'est, d'une part, le fait que la conciliation des référentiels environnemental et de la justice sociale ne va pas de soi – ce que ne cessent de révéler les controverses autour de l'écologie, alimentant constamment la question de savoir si l'écologie est de gauche, de droite ou au-dessus de cela. Et, d'autre part – les deux choses étant évidemment liées –, la mise en œuvre des ambitions écologiques touche nécessairement à des enjeux et des intérêts économiques, contribuant à des reformatages plus ou moins importants qui, très généralement, génèrent des effets inégalitaires qui n'étaient en rien souhaités par leurs promoteurs initiaux et, comme en témoignent nos analyses, qui ne sont pas réellement anticipés, de sorte que les réponses qui y sont données, lorsqu'elles existent, n'ont au plus qu'une portée palliative, souvent fort réduite.

BIBLIOGRAPHIE

Bernard, N., P. Zimmer & J. Surkin (2009). États généraux de Bruxelles. Le logement, la maîtrise foncière et l'espace public. *Brussels Studies*, Note de synthèse, 6. En ligne: <http://brussels.revues.org/pdf/924>. Dernière consultation le 4 janvier 2020.

Boltanski, L. & L. Thévenot (1991). *De la justification. Les économies de la grandeur*. Paris: Gallimard.

Cantelli, F., S. Jacob, J.-L. Genard & Ch. de Visscher (2007). *Les constructions de l'action publique*. Paris: L'Harmattan.

Corijn, E., P. Vanderstraeten & J. Neuwels (2016). Remarques préliminaires concernant le plan d'aménagement du piétonnier, dans E. Corijn et al. (coord.), *Portfolio #1: Cadrages, Ouvertures, Focales*, Rapport de recherche du Brussels Centre Observatory, Brussels Studies Institute, Bruxelles, 77-85.

Corijn, E., M. Hubert, J. Neuwels., S. Vermeulen & M. Hardy (éd.) (2016). *Portfolio #1: Cadrages, Ouvertures, Focales*, Rapport de recherche du Brussels Centre Observatory. Brussels Studies Institute, Bruxelles.

Courtois, X. & F. Dobruszkes (2008). L'(in)efficacité des trams et bus à Bruxelles: une analyse désagrégée. *Brussels Studies* 20. En ligne: <http://brussels.revues.org/603>.

Decroly, J.M. & B. Wayens (2016). Le centre-ville: un espace multifonctionnel, dans E. Corijn et al. (éd.), *Portfolio #1: Cadrages, Ouvertures, Focales*, Rapport de recherche du Brussels Centre Observatory, Brussels Studies Institute, Bruxelles, 21-34.

Delbeke, B. & S. Meyer (2017). *Baromètre de la précarité énergétique (2009-2015)*. Bruxelles: Rapport, Fondation Roi Baudouin.

Dessouroux, C. & A. Romainville (2011). La production de logements en Belgique et à Bruxelles. Acteurs, dynamiques, géographie. *Echo-Géo* 15. En ligne: <https://echogeo.revues.org/12279>.

Duvillier Th., J.-L. Genard & A. Piroux (éd.) (2003). *La motivation au travail dans les services publics*. Paris: L'Harmattan.

Englert, M., S. Luyten, D. Fele, D. Mazina, E. Mendes Da Costa & S. Missinne (2018). *Baromètre social 2018*. Bruxelles: Rapport, Commission communautaire commune, Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale.

Faburel, G. (2018). *Les métropoles barbares. Démondialiser la ville, désurbaniser la terre*. Paris: Le Passager clandestin

Fenton, G., J.-L. Genard, I. Glorieux, M. Hubert, Q. Letesson & J. Minnen (2019). Centre-ville, piétonnisation et modes de vie, Rapport de recherche, Forums vies Mobiles. En ligne: <https://fr.forumviesmobiles.org/printpdf/12832>.

Fériel, C. (2013). Le piéton, la voiture et la ville. De l'opposition à la cohabitation. Métropolitiques. En ligne: <http://www.metropolitiques.eu/Le-pieton-la-voiture-et-la-ville.html>. Dernière consultation le 4 janvier 2020.

Genard, J.-L., M. Berger & L. Van Hellemont (2016). L'architecture des débats: les imaginaires mobilisés, dans E. Corijn et al. (coord.), *Portfolio #1: Cadrages, Ouvertures, Focales*, Rapport de recherche du Brussels Centre Observatory, Brussels Studies Institute, Bruxelles, 53-66.

Genard, J.-L. & J. Neuwels (2016). Le développement durable comme objet de transactions, *SociologieS*, dossier Espaces et transactions sociales. En ligne: <http://sociologies.revues.org/5378>. Dernière consultation le 4 janvier 2020.

Genard, J.-L. & M. Berger (2020). Politics, Aesthetics, Economics: Imagineries of Urban Public Space and their Reshaping through the Transformation of the Brussels City Centre, dans S. Vermeulen, A.M. Mezoued & J.-Ph. De Visscher (éd.), *Towards a Metropolitan City Centre for Brussels*, Bruxelles: Éditions de l'Université de Bruxelles, VUB Press, BSI Brussels, 163-192.

Hackworth, J. (2007). *The Neoliberal City: Governance, Ideology, and Development in American Urbanism*. New-York: Cornell University Press.

Hubert, M., E. Corijn, J. Neuwels., M. Hardy, S. Vermeulen & J. Vaesen (2017). Du « grand piétonnier » au projet urbain: atouts et défis pour le centre-ville de Bruxelles. *Brussels Studies*, note de synthèse. En ligne: <https://journals.openedition.org/brussels/1551>. Dernière consultation le 4 janvier 2020.

Keseru, I., M. Wiegmann, S. Vermeulen, G. te Boveldt, E. Heyndels & C. Macharis (2018). The impact of the extension of the pedestrian zone in the centre of Brussels, dans E. Corijn et al. (éd.), *Portfolio #2: Zoom in, Zoom out on the Brussels city centre*. En ligne: <http://bco.bsi-brussels.be/the-impact-of-the-extension-of-the-pedestrian-zone-in-the-centre-of-brussels-on-mobility-accessibility-and-public-space/>. Dernière consultation le 4 janvier 2020.

Keseru, I., N. Wuytens, B. de Geus, C. Macharis, M. Hubert, T. Ermans & C. Brandeleer (2016). Monitoring the impact of pedestrianisation schemes on mobility and sustainability, dans E. Corijn et al. (éd.), *Portfolio #1: Cadrages, Ouvertures, Focales*, Rapport de recherche du Brussels Centre Observatory, Brussels Studies Institute, Bruxelles, 87-95.

Lascoumes, P. & P. Le Galès (2004). Introduction. L'action publique saisie par les instruments, dans P. Lascoumes & P. Le Galès (éd.), *Gouverner par les instruments*. Paris: Presses de Sciences Po, 11-44.

¹⁰ Ecolo est l'appellation du parti politique écologiste en Belgique.

- Le Galès, P. (2003). *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*. Paris: Presses de Sciences Po.
- Lovell, H. (2005). Supply and demand for low energy housing in the UK: insights from a science and technology studies approach. *Housing Studies* 5: 815-829.
- Muller, P. (2000). L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique. *Revue française de science politique* 2: 189-208.
- Muller, P. (2013). *Les Politiques publiques*. Paris: Presses universitaires de France.
- Neuwels, J. (2013). Construction durable: expertise et contre-expertise d'architectes. *VertigO* 13(2). En ligne: <https://www.erudit.org/en/journals/vertigo/2013-v13-n2-vertigo01504/1026432ar/>
- Neuwels, J. (2015). Architecture, développement et action publique: conjugaison en mutation dans un contexte de recherche de durabilité. Le cas de la Région de Bruxelles-Capitale. Thèse de doctorat en art de bâtir et urbanisme, Université Libre de Bruxelles.
- Neuwels, J. (2017). Politique de performance énergétique des logements à Bruxelles: une logique industrielle structurellement inégalitaire. *Espaces et Sociétés* 170(3): 73-90.
- Roncayolo, M. (2009). Réflexions sur la notion d'attractivité, L'Attractivité des territoires: regards croisés. Actes des séminaires, février-juillet 2007, Paris, PUCA, 43-45.
- Rossi, U. (2017). *Cities in Global Capitalism*. Cambridge: Polity.
- Tremblay, R. & D.G. Tremblay (éd.) (2010). *La Classe créative selon Richard Florida. Un paradigme urbain plausible?* Québec: Presses de l'Université du Québec.
- Vermeulen, S., A. Mezoued & J.-Ph. De Visscher (éd.) (2020). *Towards a Metropolitan City Centre for Brussels*. Bruxelles: Éditions de l'Université libre de Bruxelles, VUB Press, BSI Brussels.
- Zaccai, E. (2011). *25 ans de développement durable, et après?* Paris: Presses Universitaires de France.