# Bruxelles [dans] 20 ans

Jean Puissant
Roel Jacobs
Xavier Mabille
Jean-Luc Dehaene
Philippe Moureaux
Magali Verdonck
Rik Pinxten
Yves Schoonjans
Sven Sterken
Olivier Lodzia Brodzki
Éliane Deproost
Benjamin Wayens
Jean-François Kleykens
René Schoonbrodt
Judith le Maire
Dominique Nalpas
Benoit Périlleux
Pierre Lallemand
Jean-Louis Genard
Jean-Claude Daoust
Marie-Laure Roggemans
Siim Kallas
Françoise Noël
Patrick Crahay
Bernard Rey
Alain Faure
Jacky Goris
Christian Vandermotten
Olivier Willocx
Michael Dooms
Stéphane Thys
Myriam Gérard
Philippe Vandenabeele
Philippe Van Muylder
Filip Vanhaverbeke
Gaëtan Tarantino
Alain Flausch
Nicolas Bernard
Vincent Degrune
Nic Van Craen
Vincent Carton
Bernard Deprez
Fabienne Lontie
Jean-Louis Colinet
Jan Goossens
Bernard Foccroulle
André Vrydagh
Étienne Davignon
Joël Gayet
Pierre-Yves Bolus
Stéphane Demeter
Maurizio Cohen
Marc Thoulen
Michel Van der Stichele

**Cet ouvrage constitue le Cahier de l'ADT n° 7 (janvier 2009).**
**Il est édité par l'Agence de Développement Territorial (ADT)**
**Rue Royale 2-4, 1000 Bruxelles**
**T +32 (0)2 563 63 00 – F +32 (0)2 563 63 20**
**www.adt-ato.be**

**Cet ouvrage est réalisé dans le cadre des 20 ans de la Région à l'initiative du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, en collaboration avec l'Agence de Développement Territorial.**

Dépôt legal : D/2009/10.645/1
Editeur responsable :
Luc Maufroy, ADT, Rue Royale 2-4, 1000 Bruxelles

ADT
ATO.

AGENCE DE
DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL ASBL
POUR LA RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE

AGENTSCHAP VOOR
TERRITORIALE ONTWIKKELING VZW
VOOR HET BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEST

# Bruxelles [dans] 20 ans

Conçu et réalisé par :

Pierre Dejemeppe
Céline Mouchart
Caroline Piersotte
Frédéric Raynaud
Dirk Van de Putte

# Sommaire


**01** Préface ..... p. 9
CHARLES PICQUÉ

**02** Ville ancienne, jeune Région ..... p. 13
JEAN PUISSANT

Hymne au compromis
ROEL JACOBS

**03** Le fait bruxellois institutionnel ..... p. 39
XAVIER MABILLE

Confiance, sémantique et pragmatisme autour du berceau de la Région
JEAN-LUC DEHAENE – PHILIPPE MOUREAUX

Les enjeux du financement de la Région de Bruxelles-Capitale
MAGALI VERDONCK

**04** La Région de Bruxelles-Capitale et la société multiculturelle ..... p. 61
RIK PINXTEN

Parcours subjectif de 20 ans de politiques d'intégration
ÉLIANE DEPROOST

Affrontements au-delà du clivage communautaire
OLIVIER LODZIA BRODZKI

Le patrimoine de l'après-guerre comme interface entre les cultures
YVES SCHOONJANS – SVEN STERKEN

**05** Territorialité et quartiers : mise en place et (re-) production de la mosaïque urbaine ..... p. 85
BENJAMIN WAYENS

Viens chez moi, j'habite… dans mon quartier
JEAN-FRANÇOIS KLEYKENS

**06** Bruxelles : Capitale mondiale de la participation ? ..... p. 113
RENÉ SCHOONBRODT

Favoriser l'éclosion de la participation
JUDITH LE MAIRE – DOMINIQUE NALPAS

**07** La planification et l'aménagement du territoire à Bruxelles, bilan et perspectives ..... p. 133
BENOIT PÉRILLEUX

Bruxelles ma belle
PIERRE LALLEMAND

**08** Réflexions sur la gouvernance de la Région de Bruxelles-Capitale ..... p. 163
JEAN-LOUIS GENARD

Trouver la main-d'œuvre adéquate
JEAN-CLAUDE DAOUST

**09** **Bruxelles l'internationale** ..... **p. 189**
MARIE-LAURE ROGGEMANS

La Région de Bruxelles-Capitale et la Commission européenne : ensemble, au-delà des préjugés
SIIM KALLAS

**10** **La politique de revitalisation des quartiers : à la croisée de l'action urbanistique et sociale** ..... **p. 213**
FRANÇOISE NOËL

Contrats de Quartier, lieux d'innovation urbaine
PATRICK CRAHAY

**11** **La ville et l'école** ..... **p. 241**
BERNARD REY

Remédier à l'inégalité des chances
ALAIN FAURE – JACKY GORIS

**12** **L'état de l'économie bruxelloise, vingt ans après la création de la Région** ..... **p. 265**
CHRISTIAN VANDERMOTTEN

Réseaux internationaux à volonté
OLIVIER WILLOCX

Le Port de Bruxelles : une option importante pour la croissance économique durable de l'agglomération
MICHAEL DOOMS

**Réalités et défis de l'emploi et du chômage en Région de Bruxelles-Capitale** ..... **p. 297**
STÉPHANE THYS

Priorité à l'enseignement et la formation professionnelle
MYRIAM GÉRARD – PHILIPPE VANDENABEELE – PHILIPPE VAN MUYLDER

**13** **Mobilité, espace public et (télé)communications** ..... **p. 329**
FILIP VANHAVERBEKE

Le graffiti comme invitation au voyage
GAËTAN TARANTINO

Le transport public, outil de développement durable
ALAIN FLAUSCH

**14** **Vingt ans de politique du logement en Région bruxelloise : entre bilan et prospective** ..... **p. 359**
NICOLAS BERNARD

Le logement à Molenbeek
VINCENT DEGRUNE

Des institutions d'enseignement font cause commune et participent à la revitalisation du centre ville et des quartiers défavorisés
NIC VAN CRAEN

**15** La Région a pris son environnement en main ..... p. 389
VINCENT CARTON
L'énergie de changer les modes de vie
BERNARD DEPREZ
L'environnement au cœur de la ville
FABIENNE LONTIE

**16** Conjuguons nos cultures dans la ville ..... p. 415
JEAN-LOUIS COLINET – JAN GOOSSENS
Bruxelles, miroir de la diversité culturelle européenne
BERNARD FOCCROULLE

**17** L'image de Bruxelles : être et paraître ..... p. 431
ANDRÉ VRYDAGH
Bruxelles, symbole d'une réalité européenne et internationale
ÉTIENNE DAVIGNON
Marketing territorial : les habitants au cœur du système
JOËL GAYET
Schémas prospectifs, le City Marketing au service des quartiers
PIERRE-YVES BOLUS

**18** Patrimoine et architecture : transcender la Bruxellisation ..... p. 453
STÉPHANE DEMETER
Le constat difficile
MAURIZIO COHEN

**19** 20 ans de rapports entre Région et Communes ..... p. 475
MARC THOULEN
20 ans de finances communales
MICHEL VAN DER STICHELE

**20** Liste des auteurs ..... p. 497

# 01

## PRÉFACE

**CHARLES PICQUÉ**
*Ministre-Président de la Région de Bruxelles-Capitale*

# Préface

CHARLES PICQUÉ

Il y a 20 ans, la Belgique voyait naître une troisième Région au sein de son paysage institutionnel, dont les frontières correspondaient aux 19 communes de l'agglomération bruxelloise.

Les particularités de cette Région tiennent essentiellement à son caractère exclusivement urbain, à sa taille plus modeste que celles des Régions wallonne et flamande, à son bilinguisme institutionnel et à l'enchevêtrement relativement complexe des compétences communautaires qui s'exercent sur son territoire.

Mais la Région bruxelloise dispose surtout des mêmes compétences et des mêmes organes institutionnels que ses homologues flamande et wallonne et peut, à ce titre, mener une action au bénéfice et sous le contrôle démocratique des citoyens bruxellois.

En ce vingtième anniversaire de la Région, nous avons souhaité porter un regard sur ce qui a été fait dans le champ des politiques régionales que sont notamment l'urbanisme, l'aménagement du territoire, la revitalisation urbaine, la mobilité, l'économie, l'emploi ou l'environnement et sur les directions qui pourraient être prises à l'avenir.

Pour ce faire, nous avons demandé à une vingtaine d'experts, essentiellement des universitaires, de synthétiser dans le domaine de leur compétence les principaux acquis et constats de l'action régionale bruxelloise.

Ces synthèses se veulent non seulement critiques, ce qui peut être salutaire, mais elles sont également constructives car elles s'inscrivent dans la perspective de bâtir aujourd'hui l'avenir de notre Région. Elles sont en outre complétées par la vision d'acteurs engagés dans les domaines économique, culturel ou associatif.

Cet ouvrage rend compte de toute la complexité du territoire urbain, creuset des évolutions et tensions sociales, lieu d'affirmation de la ville/monde, rencontre et confrontation entre le besoin d'ouverture et la recherche identitaire.

Au final, il n'entend nullement dresser une évaluation globale ou une appréciation de nature politique de l'action des quatre gouvernements qui se sont succédé depuis 1989. Par contre, son contenu confirme à mes yeux la pertinence et la nécessité de l'existence d'une Institution régionale permettant une gestion de Bruxelles par et pour les Bruxellois.

Ce qui était un pari il y a vingt ans est devenu aujourd'hui une réalité incontestable, ainsi qu'une fierté et une responsabilité pour l'ensemble des Bruxellois.

Fierté d'avoir pris notre destin en main, et responsabilité de lui donner en permanence des élans nouveaux. ■

# 02

## VILLE ANCIENNE, JEUNE RÉGION

**JEAN PUISSANT**
*Professeur émérite, Université Libre de Bruxelles (ULB),*
*Président de La Fonderie, Musée de l'Industrie et du Travail de Bruxelles*

focus

**HYMNE AU COMPROMIS**

**ROEL JACOBS**
*Auteur, Conférencier sur l'histoire de Bruxelles*

# Ville ancienne, jeune Région

JEAN PUISSANT

## LES PRÉMISSES DES DIMENSIONS RÉGIONALE ET INTERNATIONALE DE LA VILLE

L'apparition de la ville de Bruxelles au 11e siècle participe de la renaissance urbaine européenne au Moyen-Âge. Modifications climatiques, croissances de la productivité et de la production agricoles, de la population expliquent le phénomène général.

Dans le cas de Bruxelles, s'il existe des antécédents de peuplement et d'activités (ne fut-ce qu'une chaussée romaine, et les *villae* qui la scandent, tangente à la région actuelle, des vestiges carolingiens…), c'est au carrefour de voies de communication nord-sud, la Senne et le chemin à flanc oriental de vallée et ouest-est, le chemin qui relie la Mer du Nord à la Meuse et au Rhin, que se constitue progressivement une agglomération qui multiplie les fonctions habituelles de la ville : économiques (portus, marchés), cultuelles (collégiale, églises et couvents), politiques (résidence ducale) et sociales (habitat et circulation). Dès la première moitié du 13e siècle, une première enceinte de 4 km distingue un espace spécifiquement urbain d'un environnement rural, nourricier, en pleine mutation en raison même du développement de la ville. La muraille enserre les divers noyaux d'habitats et les fonctions principales (ce qui explique sa forme déhanchée). La ville, née de la rivière, pousse ses bourgeons sur le flanc oriental de la vallée. Le fond de celle-ci, malgré des aménagements hydrauliques précoces, est soumis aux sautes d'humeur du cours d'eau. L'aménagement et l'urbanisation de la rive occidentale resteront plus difficiles et plus tardifs, jusqu'au 19e siècle. Ces circonstances expliquent la croissance asymétrique de la ville et de l'agglomération, ainsi que la différenciation spatio-sociale au sein de la population, observable jusqu'à nos jours : classes populaires en fond de vallée et dans les zones inondables vers l'ouest, bourgeoisie et aristocratie à flanc de vallée oriental. La seconde enceinte du 14e siècle matérialise la croissance de la ville, son enrichissement mais sans dessiner les seuls progrès de l'urbanisation. D'importantes réserves foncières

sont préservées au Sud et à l'Ouest surtout, qui permettent de conserver des activités de maraîchage *intra-muros*, mais surtout des espaces libres destinés à l'étendage et au blanchissage des draps.

Le développement de la ville est dû à la richesse de son environnement : prairies naturelles en fond de vallée, favorables à l'élevage des ovins et des bovins, terres fertiles, céréalières à l'ouest et au sud, favorables au maraichage, abondance de ruisseaux aménageables (moulins, étangs poissonneux), forêt proche, étendue et giboyeuse qui jouxte les murs. Mais aussi à l'intervention rapide du comte de Louvain (puis duc de Brabant) qui, dès le 11e siècle, crée un chapitre de chanoines (Collégiale Saints Michel et… Gudule sur le Treurenberg), une demeure seigneuriale (sur le Coudenberg) et qui désigne des *officiers*, chargés de la gestion du territoire (*amman* puis Échevin). Si le pouvoir princier n'apparaît plus comme l'origine de la ville – hypothèse qui prévalait il y a vingt ans – son implication précoce ne surprend pas si on imagine les transformations considérables de l'espace et de l'économie de cette région aux 11e et 12e siècles. Plus même, l'autorité comtale est attirée par le dynamisme urbain, mais aussi en raison de l'habile politique des édiles de la ville pour la séduire, au point d'abandonner progressivement (au 14e siècle) sa Capitale originelle, Louvain. Il ne faut pas chercher plus loin l'origine de la rivalité séculaire entre les deux villes jusqu'aujourd'hui, malgré leurs différences de destin et de taille. Pierre Gourou note pertinemment : « La grandeur de Bruxelles est née de circonstances historiques ; quant au site local, il n'était ni meilleur ni pire que celui de Louvain… rien ne faisait prévoir au 14e siècle que les deux villes connaîtraient des sorts aussi inégaux. Seule l'histoire donne la clef de ces différences. » (1956)

L'autorité seigneuriale concède peu à peu des *privilèges*, des *franchises* (1229) à la ville et à ses habitants et confère ainsi à ses gestionnaires une autonomie relative qui va s'élargissant avec le temps. Si symboliquement *le prince* garde ses prérogatives, symbolisées par la cérémonie de la *Joyeuses Entrée* lors des successions, si les grandes décisions sont prises en commun par le prince ou son représentant et les autorités urbaines, le pouvoir communal s'affirme de plus en plus. Le magistrat urbain s'oppose ainsi à la décision de créer une université à Bruxelles. Le duc de Brabant se résout à la créer à Louvain.

Ce pouvoir se matérialise au 15e siècle par l'édification d'un monumental Hôtel de Ville, flanqué d'une haute tour qui marque le paysage. Elle rivalise en hauteur et en élégance avec les flèches d'église et le château comtal et témoigne de

l'émergence d'un pouvoir civil indépendant. Ce phénomène caractéristique de l'Europe du centre-ouest, entre Rhin et Marne, trouve ici une belle illustration. Bruxelles est devenue, entre-temps, une importante ville industrielle: artisanat lié à la croissance de la ville et de sa population, orfèvrerie liée à l'atelier monétaire comtal, mais surtout industrie drapière qui bénéficie d'une importante division et spécialisation du travail de la laine, de l'abondance des produits locaux, puis de l'importation, marchés à longue distance, de laine anglaise, de produits tinctoriaux et d'apprêt. Le *Schaerlaken*, l'écarlate de Bruxelles, « …devenu le drap des rois et des princes » se vend dans toute l'Europe et le bassin Méditerranéen au 14e siècle. Le déclin de la draperie sera compensé par l'essor de la tapisserie à partir du 16e siècle puis par celui des dentelles à partir du 17e siècle. Ainsi que par de nouvelles activités comme l'imprimerie.

La dimension prise par la ville, l'autorité croissante de son administration, la nécessité de garantir ses approvisionnements et d'harmoniser les règles en vigueur lui permettent d'obtenir divers élargissements de son autorité sur son *hinterland* en matière juridique, administrative, fiscale et logistique. L'*ammanie* exerçait ses pouvoirs, approximativement, à l'intérieur d'un cercle de quatre lieues de rayon (22 km). Depuis 1229, *la franchise* s'applique progressivement aux villages voisins pour former *la cuve (keure)* de Bruxelles qui étend les compétences territoriales des échevins (Anderlecht, Forest, Ixelles, Laeken, Molenbeek-Saint-Jean, Schaerbeek, Saint-Gilles, Saint-Josse-ten-Noode). La *banlieue*, qui apparaît en 1291, unifie la fiscalité applicable par la ville à un territoire d'un rayon d'abord d'une lieue (mile, qui est égal à 5.5 km), étendue à deux lieues (milen) en 1503. C'est le cas de la banlieue de la bière qui explique la propension des habitants à fréquenter, lors d'excursions dominicales, les auberges (et leurs brasseries) qui prolifèrent au-delà de cette limite et qui explique aujourd'hui encore le maintien de cette tradition et la localisation de petites brasseries dans la périphérie de l'agglomération. Les *barrières* correspondent à ces limites anciennes. Si les compétences des échevins bruxellois s'exercent sur ces divers territoires concentriques, elles entraînent également des responsabilités, comme l'entretien des voies de communication et leur pavage précoce dans ces limites respectives. Les chaussées (*steenweg*) d'accès à la ville et les portes qui leur correspondent se comprennent dans cette perspective; respectivement les portes actuelles de Gand –la première pavée–, la porte d'Anvers, de Haecht, de Louvain, d'Ixelles, de Saint-Gilles vers Uccle, Alsemberg et Forest et de Mons. La relative urbanisation viaire qu'elles entraînent répond à cette même logique. Ce renforcement des relations

ville-campagne, de l'emprise de la ville sur son *hinterland*, s'accompagne également d'un investissement de la campagne par des citadins qui y achètent des terres, des équipements (moulins par exemple), y construisent ou y acquièrent des demeures. Le phénomène témoigne de l'importance de la symbiose, il ne cessera jamais de se manifester. Dès 1383, une Ordonnance reprise ultérieurement oblige les échevins à habiter la ville, ce qui sous-entend que déjà certains n'y vivaient plus.

Le cours de la rivière est trop irrégulier (tracé sinueux, crues puis étiage insuffisant), les contrôles de Vilvorde et Malines en aval sont trop onéreux en temps et en argent, pour assurer des transports satisfaisants et bon marché. Aussi dès le 15e siècle, les autorités bruxelloises revendiquent la création d'une voie d'eau artificielle. Malgré l'opposition de Malines, le canal de Willebroeck qui facilite l'accès au Rupel, à l'Escaut et à Anvers, est ouvert en 1561. Il est à l'origine de nouvelles installations portuaires dans la ville, le quartier Sainte Catherine. La réalisation du canal n'a pu se faire qu'en raison de la décision favorable du prince et de la participation de l'État à son financement.

## Une histoire européenne

La première carte régionale (Deventer, milieu du 16e siècle) donne parfaitement conscience de la réalité de la ville et de ses relations avec son *hinterland*. Mais grâce à ses industries florissantes, la ville a obtenu également une dimension interrégionale et internationale non négligeable. C'est une des principales raisons, avec la politique attractive menée par ses édiles, du choix de Bruxelles comme ville principale, comme Capitale, par *le prince* : les ducs de Brabant au 14e siècle, les ducs de Bourgogne au 15e siècle, les Habsbourgs d'Espagne, puis d'Autriche. Ils y résident de plus en plus souvent, entraînant autour d'eux administrations, courtisans qui irriguent l'économie locale de leurs investissements immobiliers et de leurs dépenses courantes. Le château comtal est devenu un impressionnant complexe palatial. Philippe le Hardi, puis Philippe le Bon créent et développent la bibliothèque de Bourgogne, fonds ancien de l'actuelle Bibliothèque Royale. Charles-Quint, né à Gand, y connaît les moments les plus importants de sa vie publique : émancipation, couronnement et abdication. C'est à Bruxelles que réside le plus souvent ce souverain voyageur. Ce n'est donc pas étonnant de voir le premier service postal européen s'y mettre en place sous la houlette de la famille de la Torre e Tassis, d'origine italienne. Paradoxalement, la

décision prise par Louis XIV de faire détruire, par ses armées, la Capitale des Pays-Bas en 1695, souligne l'importance européenne prise par la ville. L'objectif n'est pas tactique, il ne s'agit pas de s'en emparer ; le but est géo-politique et vise à réaffirmer la place de la France dans la politique européenne, alors que sa position militaire risque de s'affaiblir face à *la Ligue d'Augsbourg*.

Bruxelles est alors une ville médiévale moyenne, dynamique, contrainte par sa croissance désordonnée. Sa reconstruction rapide témoigne de sa richesse. Des règles d'urbanisme apparaissent mais n'empêchent pas la reconstitution, presque à l'identique, du tissu urbain antérieur. Du moins, autre paradoxe, les bombes incendiaires du maréchal de Villeroy ont-elles permis la reconstruction homogène dans sa diversité de *la plus belle place du monde*. En revanche, le pouvoir central commence à jouer au 18e siècle un rôle plus actif dans l'évolution de l'urbanisme, en concertation avec le pouvoir communal. Par la modernisation ou la création d'ensembles néo-classiques, comme *le quartier royal* (place, nouveau palais, aménagement de la réserve, *de warande*, en parc paysager), les places Saint- Michel (actuelle place des Martyrs), du Nouveau Marché aux Grains, puis par la décision de Joseph II de démanteler les remparts qui étranglent la ville. Le pouvoir urbain a donc évolué d'un pouvoir seigneurial à un pouvoir municipal dominé par les grandes familles, *les lignages*, qui, au 15e siècle, doit s'élargir aux représentants des métiers majeurs, « avènement d'un régime démocratique » comme l'a désigné de manière quelque peu forcée Félicien Favresse. L'autonomie urbaine s'accroit avec l'élargissement de la base sociale de ceux qui exercent le pouvoir.

A contrario, le succès de la ville attire un pouvoir princier de plus en plus international et cosmopolite qui tend à renforcer l'influence du pouvoir central, certainement du point de vue politique mais aussi peu à peu du point de vue de la politique urbaine. Les administrations centrales s'y multiplient. Durant la période autrichienne, sous Joseph II en particulier, elles tentent de réduire le poids des particularismes conquis au cours des siècles précédents. C'est une des causes de la révolution brabançonne en 1789. En fin de compte, seul le pouvoir ecclésiastique manque à la ville. Si l'église est bien présente grâce à ses 7 paroisses et ses 39 couvents, multipliés par la Contre-Réforme dont Bruxelles, aux confins du monde protestant, est une des principales Capitales, l'archevêché lui échappe au profit de Malines (c'est en fin de compte la seule administration, ecclésiastique en l'occurrence, conservée par Malines qui a concurrencé un temps Bruxelles de ce point de vue). En tout état de cause, la ville, étant donné sa capacité à créer des

richesses grâce à l'industrie qui se diversifie, au commerce local, régional et à longue distance (« En Occident, capitalisme et villes, au fond, ce fut la même chose. » F. Braudel) sert régulièrement de vache à lait au pouvoir supérieur qui lui impose régulièrement tribut pour financer sa politique. La ville, qui comptait sans doute près de 20.000 habitants en 1374, 44.000 en 1480, atteint 74.000 en 1784, après avoir connu des variations importantes au cours des siècles. En 1800, la ville-centre, en régression, compte 66.000 habitants, les villages les plus proches 11.000 (plus ou moins la *Cuve* médiévale).

L'implantation à Bruxelles d'un pouvoir princier pluriculturel (le duché de Bourgogne, puis les empires espagnol puis autrichien) a provoqué l'apparition d'une administration et d'un public *cosmopolites*. Si le latin est resté longtemps la langue de culture supérieure en Europe, il est peu à peu supplanté par le français, plus que l'espagnol, ce qui distingue dès lors, Bruxelles des autres villes *flamandes*. Etant donné la scission des Pays-Bas au 16e siècle, la langue qui s'impose à partir d'Amsterdam aux Provinces-Unies et devient langue d'administration et de culture n'exercera de véritable influence qu'à partir de 1814. Contrairement aux villes flamandes, la première gazette publiée à Bruxelles l'est en français, *Le Courrier véritable des Pays-Bas*.

Des lieux de culture apparaissent, soutenus par les gouverneurs successifs : La Monnaie, le Théâtre du Parc, l'Académie Thérésienne, la bibliothèque princière qui s'ouvre au public, contribuent à diffuser la langue française. Type de pouvoir, mode du français dans l'Europe du 18e siècle, puis intégration à la France en 1795, tous ces éléments expliquent la francisation relative et spatialement organisée de la ville. Mais même les classes populaires du bas de la ville ne parlent plus exclusivement le *nederduitsch* car des artisans et portefaix *romans* y influencent les comportements linguistiques.

## LES TEMPS DE LA MODERNISATION

L'annexion des Pays-Bas à la France en 1795 rétrograde Bruxelles au rang de simple préfecture du département de la Dyle, certes prospère, mais *une* parmi *90* autres. La ville est donc soumise à l'autorité d'un préfet dépendant du pouvoir central. Dans cette configuration, qui a pour objectif de faciliter la modernisation, la généralisation et l'harmonisation du mode d'organisation, des procédures de fonctionnement et des règles appliquées, la position de Bruxelles est bouleversée. La *Cuve* est supprimée et les villages sont érigés en municipalités indépendantes. La ville perd donc sa suprématie régionale mais aussi une part importante de ses revenus. Ses protestations répétées, qui vont dans le sens de l'élargissement de ses limites dans les décennies qui suivent, n'y changeront rien.

Du moins la création de l'octroi moderne, perception de taxes sur l'entrée de marchandises, lui fournira de nouvelles ressources. Mais la mesure est contradictoire au moment où Napoléon ordonne de terminer le démantèlement de l'enceinte et de lui substituer de grands boulevards (1810) puisqu'il faudra rétablir une clôture qui est percée des mêmes portes limitant la circulation entre la ville et les faubourgs.

Les régimes qui se succèdent au tournant des deux siècles ont soutenu l'activité économique qui se modernise. Les Autrichiens font paver les anciennes chaussées jusqu'à leur destination, en ouvrent d'autres vers Namur et Luxembourg et, *in fine*, vers Vienne, vers Charleroi, par Waterloo (qui devient le village des paveurs) pour faciliter l'arrivée des houilles hainuyères. Mais très vite le coût du transport handicape fortement l'utilisation du charbon comme source d'énergie commune. Napoléon prend la décision de faire creuser un canal entre les deux villes (Bruxelles et Charleroi), entre la Senne et la Sambre. Réalisé sous le régime hollandais, il est mis en service en 1832. La modernisation du Port d'Anvers est également favorable à Bruxelles. L'amélioration du réseau routier permet d'accélérer les relations entre les principales villes du pays mais aussi d'Europe. Elles sont favorisées par les mesures d'unification du territoire prises également sous l'empire. La réalisation sous la république d'un réseau de télégraphie optique (Chappe) met Bruxelles en relation avec les villes de l'empire, d'Amsterdam à Toulon. Les corporations sont supprimées par le régime français. Leur conservatisme et leur refus de modernisation avaient favorisé l'apparition d'industries hors les murs. Les pouvoirs centraux, par leurs commandes ou leurs aides directes, soutiennent les industries qui occupent la majorité de la population

active. Les industries textiles, les plus importantes, et les industries céramiques bénéficient du développement de l'industrie chimique. La carrosserie bruxelloise (bois, cuir, fer, textile) devient, sinon la plus productive d'Europe continentale, du moins la plus prestigieuse. Sous le régime hollandais, c'est à Bruxelles, Capitale à mi-temps, que le souverain du Royaume-Uni des Pays-Bas crée la Société Générale pour favoriser l'Industrie nationale (1822). Malgré les aléas politiques et les changements de régime, la population reprend sa croissance et atteint près de 100.000 habitants en 1830, le territoire de la région actuelle, 140.000.

La révolution anti-hollandaise qui éclate en août 1830 est d'abord urbaine. Il s'agit de l'insurrection d'une ville frappée par la récession économique, la baisse des prix, le chômage qui s'étend, l'hostilité au *Hollandais* qui semble vouloir remplir tout l'espace symbolique, social, linguistique et de plus introduire de nouvelles taxes qui risquent de faire augmenter les prix des denrées alimentaires au moment où *le pouvoir d'achat* s'effondre.

La revendication politique de plus d'autonomie, pour la ville, pour le pays tout entier – le Sud du royaume – s'y greffe sans difficulté. L'intervention de l'armée pour rétablir l'ordre intérieur et européen la transforme en une révolution, un changement de régime à l'origine d'un nouvel état. Parce qu'il s'agit bien d'une révolution violente, sanglante qui fit trois à quatre fois plus de victimes que la révolution française, qui la précède et l'inspire, d'une véritable révolution nationale, caractéristique des révolutions nationales du 19e siècle en Europe et en Amérique, qui a été précédée par des mouvements de protestation mobilisant tout le pays pendant des mois.

Bien sûr, ce sont les Bruxellois qui ont porté l'essentiel du combat, les Bruxellois et les proches Brabançons (85 % des victimes des combats sont originaires de Bruxelles, de Louvain, de Wavre, de Vilvorde, de Nivelles, de Halle et des villages voisins) et à moins d'affirmer sans raison que ces Bruxellois et ces brabançons étaient majoritairement Francophones, il faut souligner que la majorité d'entre-eux devaient parler des dialectes flamands. Ce paradoxe apparent s'explique lorsque l'on se rappelle la haine du Hollandais, toutes dimensions confondues (sociale, linguistique, religieuse), propagée pas seulement par les gazettes francophones mais aussi par le bas clergé dans la partie *flamande* du pays. Une partie des élites fortunées (20 % des députés au Congrès National élu

en pleine guerre) combattit la scission du Royaume Uni, contesta l'indépendance de la Belgique, mais pas la majorité de la population. De fait Bruxelles devint la Capitale du nouvel État, avant de le devenir constitutionnellement.

## Capitale pleine et entière…

Le régime parlementaire libéral, *monarchie républicaine*, qui se met en place de 1830 à 1839, n'a aucune hésitation concernant le choix de sa Capitale, en raison de son rôle primordial dans le changement de régime, de sa position centrale dans le pays, du fait qu'elle est la ville la plus importante ainsi que de son rôle historique. Il n'y a pas eu débat à ce propos : il s'agissait d'un fait *indiscutable*. Le centralisme de l'état suscite une croissance rapide de la ville, siège des institutions exécutives, législatives, judiciaires, administratives, nationales et provinciales, des principales sociétés financières comme des principales institutions culturelles. Il n'y avait pas d'université en raison du refus des autorités urbaines d'accepter la décision du duc de Brabant qui l'avait alors créée à Louvain au 15e siècle. Mais la lutte politique qui s'engage dans le pays conduit rapidement la bourgeoisie libérale à fonder une nouvelle université, l'Université de Belgique (future Université Libre de Bruxelles), au moment où le Gouvernement empreint de l'idéologie de liberté à son origine, n'a pas encore décidé de recréer les Universités d'État. Tout concourt à la centralité de Bruxelles. La modernisation de réseau routier et même le chemin de fer créé par l'État dont le Ministre Charles Rogier disait en 1834 : « Le chemin de fer dotera la Belgique d'une constitution matérielle comme le Congrès national l'a doté d'une constitution politique. ». Il était prévu d'articuler le réseau à partir de Malines mais il s'organise très vite en étoile autour de la Capitale. Plus même, ce premier chemin de fer pour passagers sur le continent, qui devait désenclaver le pays, servira de base à un réseau de relations transeuropéennes dès la seconde moitié du siècle. Avec le petit problème qu'il fallait traverser Bruxelles à pied… ou en voiture quand on se rendait de Londres à Istanbul, ce n'était pas une mince affaire avant la réalisation des boulevards centraux.

« Le nouveau plan topographique de la Ville de Bruxelles et de ses environs », E. Persenaire (1842), Collection Cartes et Plans de Bruxelles, n° 76 – *© Archives de la Ville de Bruxelles*

Ceci peut apparaître anecdotique mais permet d'introduire la question des difficiles relations entre la Ville et le pouvoir central. Si elle profite de sa politique (croissance, équipements, patrimoine immobilier, embellissements), la ville n'en a pas moins des intérêts particuliers. Que le voyageur en transit doive la traverser ne déplaît pas au commerce local. Il faudra un projet urbain de grande envergure adopté par la Ville pour que l'accord se fasse avec l'État (1903) pour entreprendre la Jonction Nord-Midi qui ne sera mise en service qu'un siècle après la parution des premiers projets. Cette position centrale favorise les « préoccupations rayonnantes » au « détriment des relations périphériques » (P. Gourou).

La Constitution puis la loi communale de 1836 dotent les pouvoirs locaux d'une grande autonomie. Le bourgmestre est élu au sein du conseil communal, même si une possibilité d'y déroger existe, utilisée de manière rarissime. Il est sans doute un représentant de l'État en tant que chef de la police, mais peut,

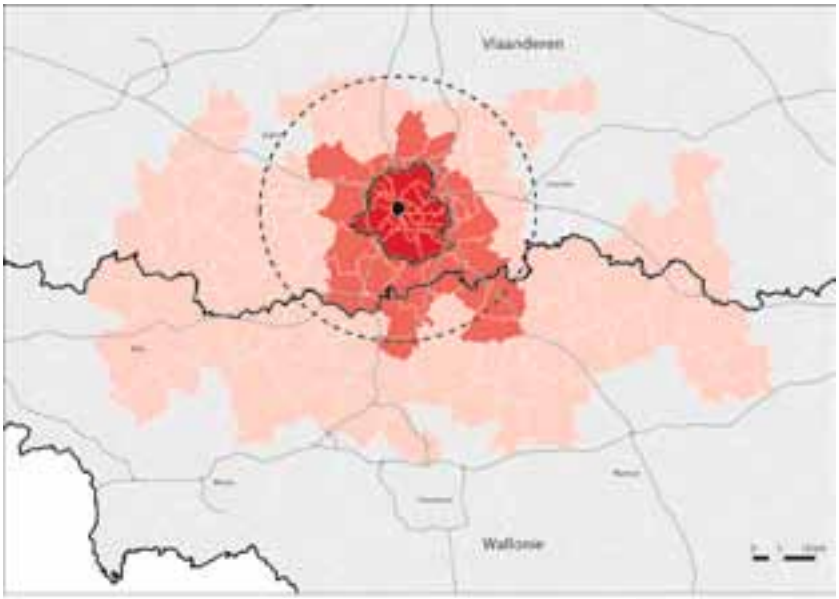
comme l'a fait par exemple le Bourgmestre Charles Buls, s'opposer au Ministre de l'Intérieur, en invoquant l'autonomie communale et l'appui de sa majorité. A plusieurs reprises, Bruxelles, ville libérale, s'est dressée comme rempart à la politique de l'État, en matière d'enseignement en particulier (mais pas seulement), contre les majorités catholiques, principalement flamandes, qui dominent le pays avant 1914. La statuaire publique qui orne la ville témoigne de cet engagement ('tSerclaes, Egmont et Hornes…). De son côté, le pouvoir central se méfie de cette ville si importante du point de vue matériel et symbolique, lieu des grandes manifestations de l'opinion publique, qui représente près d'un habitant sur dix et constitue l'épine dorsale du principal arrondissement électoral. Ce qui n'a pas facilité ni les relations entre la Ville et le pouvoir central ni les prises de décision.

La Ville de Bruxelles n'est plus l'agglomération urbaine et son poids relatif diminuera au fil du temps, avec l'expansion de la périphérie et de la région. Ces contradictions expliquent l'échec de toutes les tentatives de constituer une grande entité urbaine unifiée. Les efforts de la ville-centre pour *annexer* les communes de l'agglomération se heurteront à l'indépendance obtenue par les communes qui, en général, se prononceront contre l'absorption pure et simple. Lorsque le gouvernement, avec l'appui de la province de Brabant, défend la création d'une vaste entité urbaine, mais avec limitation de son autonomie (1854), une forte majorité au parlement vote contre le projet réunissant ceux qui s'opposaient à la création d'un *Grand Bruxelles* qui risquait de devenir dominant dans le pays, ceux qui défendaient l'autonomie des villages devant la boulimie de la ville et ceux qui refusaient la perte d'autonomie de la Capitale. Une dernière tentative est menée après la Première Guerre, autour du Bourgmestre Adolphe Max, auréolé de sa *résistance* à l'occupant, mais sans succès. Seules les autorités allemandes, lors de la Seconde Guerre, par souci de rationalité, de contrôle plus efficace de la population, de dislocation du sentiment national au profit d'une identité flamande présumée favorable à leur pouvoir, ont réalisé l'unification administrative de la ville. Le *Gross Brüssel* (qui comprenait les 19 communes) y a perdu, pour longtemps, toute attractivité aux yeux de l'opinion publique bruxelloise.

Les mutations territoriales, au détriment de ses voisins, dépendent dès lors de projets urbanistiques ponctuels qui, en plusieurs épisodes, donnent la configuration actuelle de la ville-centre qui passe ainsi de 4,5 à 33,4 km$^2$. Le dernier, le plus important, qui conduit, en 1921, à l'annexion de trois communes (Laeken, Haren et Neder-Over-Heembeek) est justifié par la réalisation des

installations maritimes, la rectification et modernisation des canaux, la création d'un nouveau port et d'un avant-port capable d'accueillir désormais des navires de pleine mer. Des liaisons régulières sont également créées vers divers ports de la mer du Nord. L'axe Anvers, Bruxelles et Charleroi est renforcé. Par contre les bassins intérieurs, qui ont perdu progressivement leur raison d'être, sont comblés et laissent la place à un nouveau quartier. La ville-centre a exigé la maîtrise territoriale de ce vaste projet mais la société gestionnaire du port préfigure sa gestion régionale actuelle puisqu'elle réunit, outre la Ville de Bruxelles, la province de Brabant et neuf communes dont Schaerbeek, Molenbeek-Saint-Jean, Anderlecht, mais aussi Ixelles… Ce vaste projet était soutenu par les *forces vives* de la région, les communes, les milieux d'affaires, les partis politiques. La modernisation du transport par eau a été accompagné par la réalisation d'un vaste complexe multi-modal (113 ha) d'arrivée des marchandises au centre de l'agglomération (voies ferrées, route et eau), d'entrepôts de stockage et de services des douanes : Tour & Taxis dessert l'agglomération, la région et même l'intérieur du pays depuis 1905, jusqu'à sa disparition au moment de la formation de l'espace douanier de l'Union européenne. Divers terrains, des hippodromes notamment, servent aux débuts de l'aviation. Un premier aérodrome est créé par l'occupant à Haren-Evere en 1915 mais très vite, l'augmentation des activités de l'aviation civile (création de la Société Nationale pour l´Étude des Transports Aériens -SNETA- en 1919, à l'origine de la Société Anonyme Belge d'Exploitation de la Navigation Aérienne -SABENA- et de la Société Anonyme Belge des Constructions Aéronautiques -SABCA) conduit à sa délocalisation progressive vers Melsbroek puis Zaventem. Plus tard, première mondiale, l'aéroport est relié directement, à partir du siège social de la société, au centre-ville, par chemin de fer (Jonction). La création de l'Héliport de l'Allée Verte (1958), mais cette fois sans succès, s'inscrit également dans le projet de maintenir la ville au centre d'un réseau de communications, nationales et internationales, de qualité. Le Train à Grande Vitesse (TGV) actuel et le rôle de plaque tournante entre les principales villes du centre-ouest de l'Europe, ne vient que confirmer et *accélérer* une tendance bien présente depuis le 16e siècle.

**La structure spatiale de la Région urbaine bruxelloise**




- La ville au 14e siècle (seconde enceinte)
- Vier milen (1450)
- Région de Bruxelles-Capitale (19 communes, 1.000.000 habitants)
- Agglomération morphologique (44 communes, 1.585.000 habitants)
- Aire urbaine fonctionelle (130 communes, 2.600.000 habitants)
- Autoroutes

Source: « Espaces partagés, espaces disputés. Bruxelles, une Capitale et ses habitants », CIRHIBRU-ULB et Région de Bruxelles-Capitale, Bruxelles, 2008 © *Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale*

La Ville de Bruxelles a tenté de pallier le manque de contrôle de son *hinterland* par un élargissement progressif de son territoire, qui lui a permis dans un premier temps de conserver un certain nombre de contribuables cossus (Quartier Léopold, Avenue Louise, les squares…). Les problèmes de gestion de l'ensemble urbain conduisent le Bourgmestre de Bruxelles, Jules Anspach, à convoquer une Conférence des Bourgmestres de l'agglomération en 1874 qui se tiendra plus ou moins régulièrement à titre consultatif. Réunissant, dans un premier temps, les communes de la première couronne, elle compte dès 1932, les 19 communes de la future Région de Bruxelles-Capitale. C'est au titre de Président de cette Conférence qu'Adolphe Max se présente, en août 1914, devant les envahisseurs allemands à la limite de Schaerbeek, pour obtenir leur entrée *pacifique* dans la ville.

Il y eut, bien sûr, des tentatives de création d'intercommunales en matière d'emploi et de travail au tournant du siècle (la Bourse du travail), plus tard par l'unification des transports publics au sein de la future Société Intercommunale des tramways Bruxellois (STIB, 1900). Mais l'exemple de la distribution d'eau souligne les difficultés de ces organisations. Dans un premier temps, Bruxelles, qui en a fait une priorité pour lutter contre les épidémies (la dernière épidémie de choléra remonte à 1866), tente d'élargir son réseau de distribution aux communes voisines puisque le coût moyen des investissements considérables diminue évidemment avec la multiplication des utilisateurs. Craignant la prise de contrôle de ce service capital par la Ville, les communes, sous la houlette de Saint-Gilles, créent leur propre société à l'origine de la Compagnie Intercommunale Bruxelloise des Eaux (CIBE-Vivaqua, 1933). Des laboratoires intercommunaux voient néanmoins le jour.

La première unification contemporaine du territoire régional, involontaire et relative, relève de la législation linguistique. En effet, les lois de 1932-33, portant création en matière administrative et judiciaire (excepté l'arrondissement judiciaire de Bruxelles) de deux régions unilingues, flamande et wallonne, dessine en creux, une agglomération urbaine bilingue au centre du pays. Elle compte alors 16 communes. Trois autres y seront réunies après le recensement linguistique de 1947, Berchem-Sainte-Agathe, Evere et Ganshoren. Cet ensemble est fixé lors de la formulation définitive de la frontière linguistique en 1962. Il forme ce qui deviendra en 1970 l'agglomération de Bruxelles, prémisse territoriale fonctionnelle mais non politique de la région. C'est le statut bilingue des communes qui la composent, sur la base de recensements linguistiques (le dernier en 1947) qui en définit la géographie, et non les particularités morphologiques, démographiques ou économiques. « In tempore non suspecto » (1956), le géographe français, Pierre Gourou, professeur à l'Université Libre de Bruxelles et au Collège de France à Paris, développe la problématique bruxelloise en identifiant des territoires concentriques relevant de particularités urbaines différentes de celle du bilinguisme institutionnel, ce qui donne :

A : l'agglomération des 19 communes (161,66 km² et 985.793 habitants).

B : l'agglomération bruxelloise (communes ayant triplé leur population depuis 1846 : + 28 communes).

C : le « plus grand Bruxelles » (zone économique et résidentielle + 16 communes). Soit un total de 63 communes, 642,96 km² et 1.256.909 habitants).

Il souligne également combien il lui semble que le pays et les sentiments régionalistes qui commencent à le traverser, ignorent, sous-estiment systématiquement, le rôle et le poids de la Capitale. En effet quand, après les grèves de 1960-61 et l'exigence de régionalisation économique wallonne, après l'expulsion des Francophones de l'Université de Louvain en 1968 et l'exigence d'homogénéité culturelle flamande, des lois de déconcentration et d'expansion économiques sont votées en 1970. Elles concernent presqu'exclusivement la Flandre et la Wallonie. Avec la crise économique profonde des années 70, c'est le point de départ de l'abandon de Bruxelles par les deux grandes régions qui se constituent et qui préfigurent l'organisation fédérale ultérieure. Il faudra, à partir de la formation de *l'Agglomération bruxelloise*, près de vingt ans pour obtenir l'organisation d'une Région de Bruxelles-Capitale qui dispose de compétences régionales identiques à celles des deux autres régions. Mais le mal était fait puisque, crise urbaine, désindustrialisation, caractéristiques du monde développé à cette époque mais aggravée dans le cas de Bruxelles par les crises institutionnelles, la population a commencé à se réduire. Et que le départ vers la périphérie des catégories sociales mieux nanties contribue à provoquer le recul du niveau moyen des revenus, qui se révèle inférieur à celui des deux autres Régions depuis respectivement 1985 et 1995.

## Urbanisation et unification du territoire

Si l'unification administrative et politique du territoire n'a pas fondamentalement progressé aux 19e et 20e siècles jusqu'à la création de la Région, l'urbanisation d'ensemble a-t-elle été envisagée et initiée ? L'unification urbaine, la ville et les faubourgs, est tardive. En effet si le régime hollandais a permis d'achever le démantèlement des fortifications et de réaliser des boulevards de la *petite ceinture*, l'établissement de l'octroi a (re)suscité une nouvelle clôture et maintenu la limitation du nombre de portes d'accès jusqu'à sa suppression en 1860[1]. Désormais l'articulation viaire des faubourgs et de la ville-centre est facilitée, l'agglomération urbaine peut *s'harmoniser*. Mais c'est mésestimer le poids de l'histoire des relations urbanistiques, contraintes par les clôtures successives et des destins divergents depuis l'autonomie municipale de 1795. Cela n'a évidemment pas échappé au pouvoir central qui, dès 1807, impose aux municipalités de réaliser et de prévoir des plans d'alignement (existant et envisagé). Pas plus qu'à la province de Brabant qui, en 1827, se préoccupe de l'articulation entre les faubourgs et la

ville et désigne une commission *ad hoc*. A la suite de la loi communale (1836), qui attribue aux communes la pleine responsabilité en matière de voirie, sous contrôle de la députation permanente, la province de Brabant crée le poste d'inspecteur – voyer (1837), fonctionnaire provincial mais payé par le Gouvernement, chargé de coordonner la mise en œuvre d'une urbanisation cohérente entre les diverses communes concernées dans un rayon de 1.500 puis de 3.000 mètres autour de l'Hôtel de ville. Son titulaire, le bien nommé Charles Vanderstraeten, établit un premier plan, d'un rayon de 6.000 mètres, purement *conceptuel* approuvé par Arrêté Royal en 1846 (M. De Beule 2004). Après l'échec du projet gouvernemental d'unification de l'agglomération en 1854, un nouveau titulaire, Victor Besme (1859), recruté sur concours, établit en 1866 un nouveau plan d'ensemble, fonctionnaliste avant la lettre qui trace les grandes lignes d'une ville intégrée mais aussi les projets de voirie et de nouveaux quartiers qui, pour beaucoup, seront réalisés au cours du siècle qui suit. Besme avait 25 ans, il est resté en fonction jusqu'à sa mort en 1904. Aujourd'hui, on connaît mieux les raisons de son influence *extraordinaire* sur l'urbanisation de la ville. Outre ses talents propres et sa longévité dans la fonction, il était le strict contemporain du duc de Brabant, futur Léopold II, qui ne manquait pas de projets en la matière. Besme lui servit d'expert, sinon d'exécutant. Du moins nombre de responsables, élus ou administratifs, pensaient, lorsqu'ils le rencontraient, apercevoir derrière lui, l'ombre du souverain. L'influence directe et indirecte de Léopold II s'est exercée sur les propriétaires, sur les élus communaux et sur les ministres. Diverses transformations ont été financées par sa cassette personnelle, puis par les revenus de l'exploitation du Congo. Mais « … il était évident que sans l'intervention éclairée et vigilante de Victor Besme, l'extension du *Grand-Bruxelles* se serait faite de manière toute empirique. » (G. Jacquemyns 1936).

Son poste est ensuite supprimé, laissant l'autonomie communale jouer à plein. En revanche, les exigences croissantes des communications et des transports vont donner un pouvoir grandissant aux ministères responsables : celui de l'Intérieur, qui exerce la tutelle sur les chemins de fer, puis celui des Travaux Publics dans la définition du projet de Jonction Nord-Midi et des aménagements nécessaires pour sa réalisation qui prit un demi-siècle, bousculée par deux guerres mondiales ; celui des Communications enfin, au moment où la voiture individuelle bouleverse les conceptions et les pratiques de la circulation. Une partie du programme du Ministre des Communications a été réalisée, au nom de la rationalité et tenant compte de l'urgence, pour l'Exposition Universelle de 1958, puis

s'est peu à peu heurtée à des oppositions grandissantes venant de la population, mais aussi d'autorités communales. La nécessité d'une programmation et de prévisions à moyen terme plus structurées a poussé le ministère des Travaux Publics à confier au groupe Alpha une mission d'enquête et de planification dont les premiers résultats sont dévoilés au Palais des Beaux-Arts en 1954. Ce travail est à l'origine d'un Plan de secteur 1965-1980 présenté en 1962 qui consacre le retour à l'idée de planification urbaine abandonnée au début du siècle.

## La dynamique urbaine

Bruxelles n'a sans doute pas connu de croissance aussi forte que d'autres villes dopées par les transformations économiques et sociales du 19e siècle en Europe ou en Amérique du Nord, mais cette croissance est quand même spectaculaire : le nombre d'habitants est multiplié par 12 en un siècle et demi ; 10 % de la population nationale en 1950. Elle découle de son rôle de Capitale d'un pays densément peuplé et en développement rapide, mais aussi des particularités de son économie. La modernisation des moyens de communication, la fourniture massive d'énergie primaire à bas prix ont permis à l'industrie de se diversifier, de s'élargir à d'autres secteurs que les secteurs traditionnels de la ville. Industries alimentaires, du bâtiment, de la confection, industries mécaniques, métalliques et chimiques, liées à l'énergie, gaz et électricité… la palette est large. Bruxelles devient la principale région industrielle du pays pendant près d'un siècle, dépassant 170.000 emplois dans le secteur secondaire au sommet de son expansion dans les années soixante. Dès la fin du 19e siècle surviennent des délocalisations, ainsi que des créations d'entreprises en relation avec l'industrie urbaine dans la vallée de la Senne. Un sillon industriel continu s'est alors créé entre Clabecq (sidérurgie) et Vilvorde (industries diverses). Petites et moyennes entreprises sont présentes dans l'ensemble de la région mais se concentrent avec les plus grandes dans le fond de la vallée et le versant occidental, irrigués par les moyens de communication et de transports (canaux, chemins de fer…). Cette industrie est à l'origine tournée vers la croissance de la ville, de ses entreprises et vers la satisfaction des besoins primaires de sa population, mais nombre d'entreprises fourniront l'ensemble du pays et l'étranger. Corollaire du développement industriel, les emplois dans le secteur tertiaire se multiplient également : services aux personnes (la domesticité, l'enseignement fort dynamique à Bruxelles…), le commerce de détail de base et spécialisé (boutiques, cafés, grands magasins dans la deuxième

moitié du 19e siècle, 37 Bourses régulières et informelles dans les années 1950…), emplois de bureaux peu nombreux encore avant la Première Guerre mondiale mais en pleine croissance (banques, assurances, services publics comme la Poste, les Comptes chèques, Téléphones et Télégraphe…), les transports, etc. Au 20e siècle, la multiplication et l'intensification des tâches remplies par l'État augmentent sensiblement le nombre de fonctionnaires et d'employés. Les services privés ne sont pas en reste. Bruxelles compte 360.000 m² de bureaux en 1945, 2.500.000 m² en 1970. Le secteur tertiaire suppléera le secteur secondaire qui s'effondre plus rapidement que dans les régions industrielles. En 1981, il y avait 689.000 emplois soit 18.6 % du total de la Belgique (pour moins de 10 % de la population), dont 277.620 sont occupés par des navetteurs. Bruxelles est devenu un moteur important pour l'économie du pays.

Sans oublier ici les activités culturelles, les musées, théâtres, cinémas et autres activités de loisir caractéristiques de la grande ville, qui génèrent une activité économique croissante et qui contribuent souvent à leur façon à s'imprégner d'influences étrangères, il convient de s'attacher à l'internationalisation de la ville.

## Ville internationale…

Pas assez grande, ni extravertie pour attirer l'attention à l'instar des grandes métropoles européennes (au contraire nombre de témoignages soulignent l'aspect provincial et morne de la ville), Bruxelles attire par les libertés qui y règnent, par la neutralité obligée du pays. Réfugiés, exilés, journalistes, publicistes, romanciers, artistes étrangers y trouvent un moment de répit et le moyen de publier sans risque. Des journaux étrangers y paraissent. Les entrepreneurs aussi y trouvent une atmosphère de liberté propice à leurs affaires (Delacre, Kestékides, Neuhaus, Wolfers sans plus évoquer d'Ieteren, Jones, belges depuis l'origine du pays…). Par son aspect multiculturel, son rôle ancestral de passage entre le Nord et le Sud de l'Europe, de mitoyenneté entre les mondes germanique et latin, l'intérêt des élites pour l'Allemagne surtout, pour la France crainte mais séduisante et si proche, Bruxelles témoigne d'une ouverture assez large vers l'extérieur. Ses intellectuels se dressent pour la Pologne, pour l'Italie, pour les Boers, certains se mobilisent pour le Pape. Les travailleurs migrants venus des pays voisins, mais de plus loin aussi, sont de plus en plus nombreux. Les associations internationales y trouvent un terrain propice, de l'Union interparlementaire internationale à la

seconde Internationale. Plus précisément, la Belgique y organise des Expositions Internationales et Universelles pour attirer l'attention du monde sur les réussites d'un petit pays sur lequel pas grand monde n'avait parié en 1830. En 1880 pour célébrer son cinquantenaire, en 1897 avec notamment l'exposition coloniale de Tervueren, en 1910, en 1930 et *last but also least* en 1958 (la première d'après guerre dans le monde) les expositions se succèdent, avec à la clé, une impulsion à l'urbanisation de nouveaux quartiers.

Mais l'internationalisation de Bruxelles est évidemment due aux évolutions d'après la Seconde Guerre mondiale. La création du Benelux, héritier de l'Union économique Belgo-Luxembourgeoise, la politique des gouvernements qui ont définitivement abandonné toute idée d'indépendance solitaire, le rôle spécifique d'une personnalité comme Paul-Henri Spaak, Ministre des Affaires Etrangères devenu Secrétaire général de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et par ailleurs Bourgmestre de Saint-Gilles, mais aussi tout le passé bruxellois évoqué précédemment expliquent le choix de Bruxelles comme siège de la Commission européenne en 1957, puis comme siège politique de l'OTAN en Europe en 1967. L'internationalisation des activités de la ville est devenue Capitale. Avec toutes les conséquences induites en matière d'urbanisation, de circulation et d'évolution des populations qui expliquent également la situation actuelle.

La création définitive de la ville-région en 1989 poursuit une évolution séculaire de la formation de l'entité urbaine par rapport à son *hinterland*, le territoire de la *Cuve* (*Keure*), en partie de la banlieue, est réunifié mais rompt avec lui en raison de réglementations *a-économiques* (culturelles à l'origine) qui la distingue désormais de son nouvel *hinterland*. Ce dernier ne la nourrit plus. C'est l'inverse, c'est la ville qui nourrit la population de son *hinterland*. Les conséquences urbanistiques et économiques de cette mutation sont considérables et demandent des réformes profondes et urgentes pour sauvegarder la dynamique à l'origine de la prospérité du pays et de ses régions. Pierre Gourou le pressentait bien qui concluait en 1956 : « … Faut-il croire qu'un affaiblissement relatif, efficace et obtenu par intervention volontaire du rôle de Bruxelles n'entraînerait pas un *dépérissement* de l'État belge ? N'y a-t-il pas un lien d'interdépendance entre le fait bruxellois et le fait politique belge ? Toucher à l'un n'est-ce pas toucher à l'autre ? » Bien vu ! Reste à ne pas casser le moteur de la dynamique bruxelloise. ■

# notes

1 L'octroi est créé par Napoléon pour compenser les pertes fiscales dues à la nouvelle organisation du territoire et l'autonomie des municipalités. Il consiste en la perception de taxes à l'entrée de marchandises dans la ville. Une nouvelle clôture est donc nécessaire à la place des fortifications disparues. La suppression de l'octroi suscite la création d'un fonds des communes. « Le Crédit Communal » (1860) est chargé de sa redistribution.

## Bibliographie


DEBEULE, Michel, « La planification bruxelloise aux 19e et 20e siècles » in *Rapport de recherche*, Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale, AATL-DP, 2004.

DESSOUROUX, Christian, « Espaces partagés, espaces disputés, Bruxelles, une Capitale et ses habitants » in *CIRHIBRU-ULB et Région de Bruxelles-Capitale*, Bruxelles, 2008.

FAVRESSE, Félicien, *L'avènement du régime démocratique à Bruxelles pendant le moyen-âge (1308-1423)*, Bruxelles, 1932.

GOUROU, Pierre, « L'agglomération bruxelloise. Eléments d'une géographie urbaine » in *Bulletin de la Société Royale Belge de Géographie*, 1958, t.82, I-IV pp. 3-83.

SMOLAR-MEYNART, Arlette; STENGERS, Jean, *La Région de Bruxelles. Des villages d'autrefois à la ville d'aujourd'hui*, Crédit Communal, Bruxelles, 1989.

LA RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE, *Histoire et Patrimoine des communes de Belgique*, DEXIA, Bruxelles, 2009.

JACQUEMYNS, Guillaume, *Histoire contemporaine du Grand-Bruxelles*, Bruxelles, 1936.

# focus

## HYMNE AU COMPROMIS

### *Plus* ou *moins*, c'est selon

L'histoire de Bruxelles remonte à plus que vingt ans. L'histoire du millénaire qui l'a précédé présente à la fois un bilan surévalué et sous évalué, et s'exprime donc en terme de *less and more, de plus et de moins*. Le début de la dynamique pré-urbaine bruxelloise est traditionnellement situé au 10e siècle. Cependant, les dernières recherches contestent de plus en plus ce fait. Il y aurait en effet quelques bonnes raisons de situer le véritable début du développement urbain bruxellois au 11e siècle seulement. Celui-ci serait cependant beaucoup *plus* spectaculaire qu'on ne l'avait imaginé.

Revenons aux commémorations de l'an 2000, organisées en l'honneur du 500e anniversaire de Charles Quint. Composé par mes soins, le top dix des villes les *plus* illustres où Charles Quint a passé la nuit, place Bruxelles largement en tête, avec un total de 18 % des nuitées. Augsbourg, où siège souvent le Reichstag, arrive en deuxième position, et Valladolid, où se réunissaient régulièrement les États généraux de Castille, seulement en troisième, ces deux dernières comptabilisant chacune environ 6 % des nuitées. On fera le rapprochement avec la mise au jour des importants vestiges du palais impérial repérés sous la Place Royale.

Les Bruxellois n'ont qu'une très vague idée de l'importance du rôle que leur ville a joué au 16e siècle. Un gros *plus* donc. Si le début de l'histoire de leur ville est *moins* précoce que les Bruxellois le pensent, et l'ampleur des réalisations largement supérieure à ce qu'ils croient, c'est que la progression dans l'intervalle s'avère *plus* spectaculaire qu'ils l'admettent.

### La Constitution, un compromis

Chaque ville possède son identité propre, Anvers la ville marchande, Gand l'industrielle, et Bruxelles, un centre politique.

Dès la seconde moitié du 13e siècle, lorsque le duc Jean Ier de Brabant arrive au pouvoir, Bruxelles devient sa ville de résidence. Au 15e siècle, le Brabant passe dans les mains de la Maison de Bourgogne ; au 16e siècle, dans celles des Habsbourg qui, à l'époque, acquièrent le monopole de fait sur le titre impérial. Lorsque les Bourguignons arrivent au pouvoir, le comté de Flandre perd de sa splendeur au bénéfice du duché de Brabant qui gagne en importance. Bruxelles prend alors l'ascendant sur les autres lieux de résidence, le Brabant devenant la région centrale des Pays-Bas bourguignons. La ville acquiert alors le statut de centre politique du Brabant et de l'ensemble des Pays-Bas. Cette évolution fera la particularité par excellence de Bruxelles : le consensus. Désormais, les élites urbaines vont négocier avec la Cour qui vient de s'y installer et chanter haut et fort l'ode du compromis.

L'art du consensus prendra des formes nouvelles en 1830, au moment de la déclaration d'indépendance de la Belgique. Un an plus tard, la Constitution scellera le grand compromis entre Catholiques et Libéraux, que tout oppose. Ce fil rouge parcourt toute l'histoire de Bruxelles. Personne ne se maintient au pouvoir assez longtemps pour décider seul de l'avenir de la ville. La reconstruction de la Grand-Place après le bombardement de 1695 en offre un excellent exemple. Hormis l'Hôtel de ville et la Maison du Roi, l'ensemble des bâtiments aurait pu présenter un aspect homogène, en raison de leur reconstruction rapide entre 1695 et 1700. Il n'en est rien ! Certes ces bâtisses ont effectivement été réédifiées simultanément, mais c'est mal connaître les Bruxellois que d'imaginer qu'ils auraient pu se mettre d'accord sur l'aspect à leur donner. Du côté des ducs de Brabant, sept maisons distinctes se partagent une façade commune. En face, du côté du Roi d'Espagne, les pignons sont hardiment disparates. Je ne connais aucune place en Europe où conservateurs et modernistes se font à ce point concurrence sans qu'il n'y ait ni gagnants ni perdants.

Au 19e siècle, Bruxelles devient la ville belge la plus moderne et la plus libérale. Avec la rénovation de la Grand-Place, la bourgeoisie revendique qu'elle a un grand passé qui ne cède en rien à celui de l'Eglise.

De jolies sculptures envahissent alors le Petit Sablon évoquant le 16e siècle et non le Moyen-Âge comme les sculptures brugeoises. Les Libéraux entendent bien montrer par là que ce siècle est le creuset de toutes les révolutions, avec son cortège de gueux, de protestants et de scientifiques faisant la nique à l'Inquisition. Rien n'est innocent dans la manière dont s'écrit l'histoire de la ville au 19e siècle.

### L'œuvre de l'homme

D'un point de vue économique, la ville est bien loin de jouer un rôle industriel ou commercial équivalent à celui de Bruges, Gand, Anvers ou Liège. Elle deviendra toutefois un centre important de fabrication de produits de luxe haut de gamme, d'abord en sa qualité de fournisseur des souverains qui y résident et, ensuite en s'appuyant sur ces mêmes souverains pour véhiculer le savoir-faire bruxellois dans le monde entier. Dans ce domaine, la ville se montre particulièrement dynamique. Vers le 14e siècle, le drap le plus fin est fabriqué à Bruxelles. Cette prédominance ne sera que passagère, comme ce fut le cas pour d'autres villes. Ensuite, Bruxelles se spécialisera dans les tapisseries. Les plus belles tapisseries d'Europe y seront tissées entre le 15e et le 16e siècle.

Bruxelles doit son développement à sa situation le long de la route commerciale reliant Cologne à Bruges. La perte, au 15e siècle, du monopole commercial de ces deux villes mettra fin à cette opportunité. Entre 1550 et 1560, les Bruxellois vont creuser le canal de Willebroek, véritable prouesse du monde économique aux yeux de quelques rhétoriqueurs de l'époque. Née sur l'axe nord-sud, Bruxelles s'est développée sur l'axe est-ouest et a retrouvé son second souffle sur le nouvel axe nord-sud : celui du canal, bien plus efficace que la Senne. Pour répondre à la montée de l'industrie lourde, le tracé du canal est prolongé au 19e siècle, en direction de Charleroi. C'est l'aboutissement de 300 ans de *lobbying*.

L'environnement bruxellois n'est guère propice au développement d'une grande ville. Ce qui fait la grandeur de cette ville, c'est l'œuvre spectaculaire de l'homme qui lui donne une dimension internationale insuffisamment perçue. ■

*Propos de Roel Jacobs, recueillis par Steven Vandenbergh*

# 03

## LE FAIT BRUXELLOIS INSTITUTIONNEL

**XAVIER MABILLE**
*Président, Centre de recherche et d'information socio-politiques (CRISP)*

focus

### CONFIANCE, SÉMANTIQUE ET PRAGMATISME AUTOUR DU BERCEAU DE LA RÉGION

**JEAN-LUC DEHAENE**
*Ministre d'État, Membre du Parlement européen*

**PHILIPPE MOUREAUX**
*Ministre d'État, Sénateur,*
*Bourgmestre de la Commune de Molenbeek-Saint-Jean*

### LES ENJEUX DU FINANCEMENT DE LA RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE

**MAGALI VERDONCK**
*Professeure, Facultés Universitaires Saint-Louis (FUSL)*

# Le fait bruxellois institutionnel

XAVIER MABILLE

Le fait bruxellois comporte de longue date de multiples dimensions. C'est notamment le cas en matière institutionnelle.

Il n'est peut-être pas inutile de rappeler quelques évidences.

En rigueur de terme, Bruxelles désigne, dès l'indépendance de l'État, la ville qui est la Capitale du royaume et le chef-lieu de la Province de Brabant.

Le vocable désignera toutefois aussi rapidement une agglomération de fait. Les communes qui la composent – dont le nombre a certes varié dans le temps – se donnèrent d'ailleurs une instance elle aussi de pur fait: la Conférence des Bourgmestres.

Bruxelles et les autres communes de l'agglomération ont longtemps bénéficié d'une position centrale dans l'État unitaire. Le réseau des chemins de fer rayonnant sur tout le pays à partir de Bruxelles fut sans doute la métaphore la plus éloquente du fonctionnement à l'époque de l'État et de l'économie.

Cette position entraîna une identification à certaines des caractéristiques majeures de cet État. Il y eut une forte tendance – tant en milieu wallon qu'en milieu flamand – à identifier à la centralisation le lieu où elle s'opérait, d'autant plus qu'il ne s'agissait pas seulement de la centralisation politique et administrative de l'État mais aussi de la centralisation et de la concentration du pouvoir économique privé.

En outre, Bruxelles s'est aussi trouvée au nœud du contentieux linguistique. On peut d'ailleurs considérer que cet aspect était lié au précédent, dans la mesure où, à l'origine de l'État, la langue française fut aussi un instrument de la centralisation.

Bien avant que l'État ne s'engage dans un long processus de réformes institutionnelles, la législation sur l'emploi des langues dans l'administration, dans l'enseignement et dans les autres domaines de la vie publique, avait déterminé la délimitation de régions linguistiques, Bruxelles et les communes de son agglomération ayant un statut bilingue.

## LE LONG CHEMINEMENT DE L'AFFIRMATION RÉGIONALE

La situation institutionnelle actuelle de la Région de Bruxelles-Capitale résulte des décisions prises à partir de 1970 dans le cadre de la réforme des Institutions.

De l'amorce du processus en 1970 à la création de la Région en 1989, le cheminement a toutefois été long, lent et complexe.

Si l'existence de trois Régions, Wallonie, Flandre et Bruxelles, fut officiellement consacrée dès la révision de la Constitution de 1970 par le nouvel article 107 quater, les tentatives de mise en œuvre de cette décision furent émaillées de difficultés politiques tout au long des années 1970.

Si la Constitution proclamait désormais l'existence de Communautés culturelles et de Régions, si la composition des organes des Communautés culturelles avait été précisée, de même que la liste des matières de leur compétence et que l'étendue de leurs pouvoirs, c'était loin d'être le cas pour les Régions.

Pour ces dernières, la Constitution révisée ne faisait que les énumérer, sans définir ni leur territoire, ni les matières de leur compétence ni l'étendue de leurs pouvoirs. A peine précisait-elle que leurs organes devaient être composés d'élus. Pour le reste, le soin de préciser les compétences, la composition et l'étendue des pouvoirs des organes à créer était renvoyé au législateur, sous condition de majorité spéciale (les deux tiers des voix dans chaque Chambre et la majorité simple dans chaque groupe linguistique de chaque Chambre), ces compétences ne pouvant concerner ni l'emploi des langues ni l'autonomie culturelle, ces organes devant être composés de mandataires élus sans qu'en soit précisé le mode d'élection.

D'autres dispositions de la Constitution révisée en 1970 concernèrent particulièrement dans les faits la Région bruxelloise : il s'agissait de celles qui concernaient la création d'un niveau supra-communal de pouvoir. Une tendance dominante à l'époque considérait que le remède à l'émiettement des pouvoirs locaux résidait dans la création d'agglomérations et de fédérations de communes.

Dans les faits, alors qu'était prévue la création de cinq Agglomérations (Anvers, Bruxelles, Charleroi, Gand et Liège) et que le reste du territoire devait être couvert de Fédérations de communes, seules furent créées l'Agglomération de Bruxelles et cinq Fédérations de communes périphériques (en 1976 – quand se réalisa la grande opération de fusions de communes – ces cinq Fédérations furent dissoutes et mises en liquidation).

La Constitution avait précisé que les membres du Conseil d'Agglomération devaient être répartis en deux groupes linguistiques et que le Collège comprendrait, le Président excepté, autant de membres de chaque groupe linguistique.

Il était prévu aussi la création d'une Commission française de la Culture et d'une Commission néerlandaise de la Culture, composant ensemble un autre organe, les Commissions réunies, compétent pour les matières d'intérêt commun et pour la promotion du rôle national et international de l'Agglomération.

L'Agglomération et les Commissions de la Culture furent créées par la loi du 26 juillet 1971. Ainsi, tandis que tardait la mise en place des Régions, certaines matières étaient déjà réglées par des Institutions communes aux dix-neuf communes bruxelloises.

La loi du 15 juillet 1970 portant organisation de la planification et de la décentralisation économique appartint en fait au même ensemble de décisions que la révision de la Constitution de la même année. C'est en vertu de cette loi que furent créées diverses Institutions, parfois par transformation d'Institutions préexistantes. Parmi elles, le Conseil économique régional pour le Brabant, assemblée consultative appelée à se prononcer en matière de planification et de développement économique. Ou encore la Société de développement régional de Bruxelles. La loi du 15 juillet 1970 fut appliquée progressivement, le processus de création, de mise en place et d'entrée en activité des Institutions prévues s'étendant dans certains cas sur plusieurs années.

La loi du 1er août 1974, adoptée à la majorité simple, créa des Institutions régionales à titre préparatoire à l'application de la Constitution révisée en 1970.

En ce qui concerne la Région bruxelloise, cette loi créait :

– un Conseil régional bruxellois composé des sénateurs domiciliés dans la Région bruxelloise et de quarante-deux membres du Conseil d'Agglomération de Bruxelles ; comme ses homologues flamande et wallonne, cette assemblée avait un pouvoir d'avis ;

– un Comité ministériel des affaires régionales, composé d'un Ministre et de deux Secrétaires d'État ; comme ses homologues flamand et wallon, ce Comité ministériel était partie intégrante du Gouvernement central.

La même loi ébauchait un processus de régionalisation des budgets et des administrations.

Le pacte d'Egmont de mai 1977 et les accords de Stuyvenberg de janvier 1978 prévoyaient de profondes réformes institutionnelles, dont la création des Institutions des trois Régions. Leur échec en octobre 1978 ouvrit une grave crise de confiance politique.

La loi du 5 juillet 1979 créa des Institutions communautaires et régionales provisoires. Et parmi elles, un Exécutif de la Région bruxelloise, composé d'un Ministre et de deux Secrétaires d'État et auquel participaient en outre le membre bruxellois de l'Exécutif de la Communauté française et le membre bruxellois de l'Exécutif de la Communauté néerlandaise et de la Région flamande.

Pour la première fois, l'on s'écartait des conceptions de type symétrique qui prévalaient jusqu'alors en matière institutionnelle : on créait un seul Exécutif de la Communauté néerlandaise et de la Région flamande et des Exécutifs distincts de la Région wallonne, de la Région bruxelloise et de la Communauté française.

Une nouvelle fois, des articles de la Constitution furent révisés en 1980 et de nouvelles lois de réformes institutionnelles adoptées. L'asymétrie institutionnelle était confirmée entre la Communauté flamande dont les Institutions exerçaient les compétences de la Région en Région flamande, d'une part, et d'autre part la Communauté française et la Région wallonne dotées l'une et l'autre d'Institutions propres. Mais la situation institutionnelle de la Région bruxelloise demeurait sans règlement. Dans son avis sur le projet de loi spéciale, le Conseil d'État fit observer qu'il n'était admissible que « pour autant que l'exécution de

l'article 107 quater à l'égard de la Région bruxelloise soit simplement différée et non pas abandonnée et que le défaut d'exécution ne se prolonge pas au-delà d'un délai raisonnable ».

La loi du 5 juillet 1979 continua à s'appliquer à la Région bruxelloise, toujours placée sous la direction d'un Exécutif de trois membres, appartenant au Gouvernement central et responsable devant la Chambre des représentants et le Sénat. Cette situation eut des conséquences pour la Région, tant sur les plans institutionnel et financier que sur celui des politiques à mener.

La loi du 21 août 1987 réforma les compétences et le mode de fonctionnement de l'Agglomération.

## LA MISE EN PLACE DE LA RÉGION

Ce fut dans le contexte de nouvelles réformes décidées en 1988-1989 que furent enfin créées, par la loi spéciale du 12 janvier 1989, les Institutions politiques de la Région de Bruxelles-Capitale. Ces réformes avaient été décidées lors de la formation d'une nouvelle coalition gouvernementale à l'issue de la longue crise ouverte lors de la dissolution des Chambres fin 1987. Dans le même train de décisions, les compétences des Communautés et des Régions avaient été élargies en 1988 par la révision de la Constitution et par de nouvelles lois de réformes institutionnelles.

Si pour l'essentiel, la loi du 12 janvier 1989 créant les Institutions politiques de la Région de Bruxelles-Capitale reflétait l'architecture de l'État en voie de fédéralisation, il est un point sur lequel elle ne faisait pas que refléter cette architecture mais sur lequel elle anticipait sur une évolution ultérieure : c'était l'élection directe du Conseil de la Région, dont les réformes de 1993 introduirent le principe – appliqué la première fois en 1995 – pour les deux grandes Communautés et pour la Région wallonne.

D'autres dispositions relatives à cette assemblée évoquaient des mécanismes régissant le fonctionnement de la Chambre des représentants et du Sénat : répartition des membres en groupes linguistiques, procédure dite de la sonnette d'alarme.

Des dispositions telles que la composition de l'Exécutif régional évoquaient, elles, la composition du Gouvernement central – mais avec davantage de précision quant au nombre de ministres et de secrétaires d'État.

L'existence des Commissions communautaires caractérisait aussi cet ensemble institutionnel nouveau, en y introduisant un élément de continuité avec les anciennes Commissions de la culture.

La loi spéciale du 1er janvier 1989 confia aussi à la Région l'exercice des compétences de l'Agglomération.

Enfin, la Région se singularisait aussi par rapport aux autres Communautés et Régions par la nature de sa norme législative, l'Ordonnance.

## LES ÉVOLUTIONS ET LES RÉFORMES ULTÉRIEURES

Les réformes institutionnelles de 1993 – qui ont consacré formellement le caractère fédéral de l'État – ont, à divers titres, eu un impact sur la Région de Bruxelles.

Au 1er janvier 1995, la Province de Brabant était scindée et donnait naissance aux deux nouvelles Provinces de Brabant flamand et de Brabant wallon, le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale échappant désormais à toute appartenance provinciale, tout en conservant un Gouverneur et un Vice-gouverneur. Des compétences de l'ancienne Province de Brabant étaient attribuées à la Région, d'autres aux Commissions communautaires.

La deuxième élection du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale eut lieu le 21 mai 1995 en même temps que l'élection de la Chambre des Représentants et du Sénat et que la première élection directe des autres assemblées régionales et communautaires.

En novembre 1998, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale connut une crise suite à la démission du Secrétaire d'État flamand, seul de son parti à l'Exécutif. Sa défection priva le Gouvernement de la majorité dans le groupe linguistique flamand du Parlement et, en cascade, au Collège de la Commission communautaire flamande (VGC) et au Collège réuni de la Commission communautaire commune (COCOM) (où une double majorité est exigée pour l'adoption des projets d'Ordonnance).

L'objet du litige (en ordre principal, les cadres linguistiques dans les services publics régionaux) a perduré.

L'accord dit du Lombard du 29 avril 2001 s'est situé au terme des travaux du groupe de travail sur le fonctionnement des Institutions bruxelloises, mis en place par l'accord de Gouvernement régional de juillet 1999, qui avait pour mission de trouver des solutions permettant d'assurer le bon fonctionnement des Institutions bruxelloises, d'empêcher leur blocage éventuel et d'étudier la possibilité d'une meilleure représentation du groupe linguistique néerlandais au Parlement de la Région.

En application de cet accord, des dispositions spécifiques à Bruxelles furent introduites dans les projets de lois spéciales de 2001. Le Conseil d'État émit de sérieuses réserves sur certaines de ces dispositions.

Alors que le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale était initialement composé de 75 membres, ce nombre fut porté à 89. Alors que la répartition des sièges dépendait jusqu'alors du nombre de voix portées sur les listes francophones et flamandes, la répartition fut désormais prédéterminée: 72 pour l'ensemble des listes de candidats du groupe linguistique français et 17 pour l'ensemble des listes de candidats du groupe linguistique néerlandais. En même temps, était modifié le statut des suppléants appelés à siéger. En même temps encore, était instituée une représentation directe des Flamands de Bruxelles au Parlement flamand. En même temps enfin, était prévu un encouragement financier à la constitution de majorités bilingues dans les Collèges des Bourgmestres et Échevins des communes bruxelloises.

## LES ENJEUX INSTITUTIONNELS DE L'AVENIR BRUXELLOIS

### L'enjeu régional étroit

Sous cette rubrique, on peut considérer que l'avenir bruxellois se joue essentiellement sur le fonctionnement optimal des Institutions dont la Région a été dotée.

On est là devant un champ très vaste, où à côté des Institutions politiques proprement dites, figure l'ensemble des fonctions administratives, pararégionales et consultatives.

Il peut paraître contradictoire d'évoquer un champ très vaste à propos d'un enjeu étroit. Ce n'est là sans doute qu'une contradiction à première vue.

Cet enjeu très précis concerne en effet tous les mécanismes institutionnels internes de la Région, et en même temps l'articulation sur l'ensemble fédéral.

### L'enjeu communautaire

La projection qui s'est opérée sur la Région de tous les prismes de contentieux communautaire général lui impose un impact fort de rapports de force qui lui sont en grande partie extérieurs. Du fait de la scission linguistique des partis politiques, leur composante bruxelloise y a perdu la position centrale qui y était auparavant la leur.

Le fonctionnement des Institutions tant de la Région que des Commissions communautaires s'est déroulé jusqu'à présent sans heurt dramatique, même si ce ne fut pas toujours sans difficulté. Les antagonismes communautaires y sont moins vifs qu'au niveau fédéral, même si les moments de dramatisation ne manquent pas.

L'avenir d'une Institution comme la Commission communautaire commune est sous le poids de besoins financiers énormes, au premier rang desquels ceux des hôpitaux qui relèvent d'elle.

## L'enjeu communal

Les Communes sont des institutions d'implantation ancienne, et à ce titre appellent très certainement une attention particulière.

A ce titre aussi, elles risquent de voir leur faculté d'adaptation se réduire. Mais l'on peut percevoir aisément les attitudes entachées d'excès, depuis le procès sans nuance et sans appel de la municipalisation jusqu'à la défense du maintien intégral des situations acquises.

Le champ est ouvert aux coordinations entre Région et Communes.

C'est ainsi qu'on peut sans doute éviter que Bruxelles ne souffre trop de son image de chantier perpétuel – et perpétuellement désordonné.

## L'enjeu citoyen

Une exigence citoyenne s'impose aujourd'hui de façon générale.

De profondes mutations sont à l'œuvre depuis des décennies au sein de la population bruxelloise. La diversité de la population y revêt désormais de multiples dimensions.

Un enjeu citoyen fort concerne au moins la participation électorale au niveau local, non seulement juridiquement mais aussi dans les faits.

L'approche citoyenne exige aussi des conditions d'équité. C'est particulièrement le cas en matière de capacité contributive. D'autant plus que la situation de fait est caractérisée par de profonds déséquilibres, entre la création de richesses qui distingue la Région et la pauvreté de la population imposable – compte tenu qu'une partie non négligeable de la population aisée échappe dans les faits, pour des raisons multiples, à l'imposition dans la Région.

## L'enjeu européen et international

On ne fera que citer ici cet enjeu essentiel, mais qui doit être traité par ailleurs de façon tout à fait distincte.

Après un siècle d'expansion démographique de l'agglomération, c'est un autre mouvement qui a pris le relais depuis quelques décennies : celui de l'internationalisation sous de multiples aspects. En termes d'échanges, en termes de population, en termes d'activités, le changement a affecté les caractéristiques de l'agglomération et affirmé son rôle international qui est aujourd'hui hors de proportion avec sa taille.

## L'enjeu régional large

Toute métropole exerce à la fois attraction et rayonnement. Vers elle, convergent des flux d'apports extérieurs. A partir d'elle, rayonnent les flux de ses propres apports. Dans cette logique de développements et d'interactions, la rigidité des frontières étatiques et régionales traditionnelles a, de façon générale, tendance à s'estomper.

Ce n'est pas le cas de Bruxelles dont le développement est aujourd'hui entravé du fait tant d'évolutions de droit que d'évolutions de fait.

Dans les faits, la zone d'influence urbaine et économique de Bruxelles excède les limites que la loi a fixées à la Région. Les spécialistes distinguent à ce propos l'agglomération morphologique (plus étendue que l'agglomération de droit), la proche banlieue et la lointaine banlieue résidentielle.

La dissociation des perspectives de développement de la Région d'une part et de certaines communes avoisinantes d'autre part ne peut être que contre-performant pour chacun. Le cas de Zaventem est très illustratif à ce propos.

La question est posée de savoir si des formules comme celle de la Communauté urbaine sont les plus appropriées pour apporter des éléments de réponse probants.

Dans le long processus de réformes institutionnelles qu'a connu l'État, le statut à reconnaître à la Capitale a constitué une véritable pierre d'achoppement. L'affirmation de l'agglomération urbaine, bien évidemment indiscutable, a servi longtemps de prétexte à la dénégation de la légitimité de la revendication régionale.

La création de la Région de Bruxelles-Capitale s'est située dans le cadre de compromis englobant aussi d'autres décisions, mais le contentieux actuel relatif à Bruxelles et à sa périphérie procède largement d'une évolution historique encore plus longue, antérieure au déclenchement du processus de réformes. Les mécanismes de fonctionnement –toujours en vigueur alors– de la Belgique unitaire ont déterminé des décisions qui sont parfois, après coup, indûment présentées comme faisant corps avec le passage à l'État fédéral. Cela a été particulièrement le cas de la fixation de la frontière linguistique par la loi ordinaire.

## Le degré de cohérence d'enjeux multiples

L'examen successif de chacun des enjeux institutionnels aujourd'hui posés comporte un risque majeur, qui est celui d'une sorte de dilution de tout enjeu globalisable. Mais si cet examen est mené en toute rigueur, il peut au contraire déboucher sur l'affirmation d'une citoyenneté régionale équilibrée, rebelle à toute sujétion extérieure.

Comme dans le cas de toutes les autres composantes de l'État fédéral, le respect des citoyens impose un tel équilibre.

Il est une dimension qui affecte chacun des enjeux institutionnels, c'est celle du financement. Celui-ci est caractérisé par, d'une part, un sous-financement régional incontestable et, d'autre part, un risque d'aggravation de cette situation du fait de la concurrence entre Régions avivée par leur autonomie fiscale accrue. ■

# focus

## CONFIANCE, SÉMANTIQUE ET PRAGMATISME AUTOUR DU BERCEAU DE LA RÉGION

Ils sont un peu les pères de la Région de Bruxelles-Capitale. Jean-Luc Dehaene (CD&V – Christen-Democratisch en Vlaams) et Philippe Moureaux (PS – Parti Socialiste) ont mené les négociations de 1988 qui ont permis à la troisième Région du pays de *sortir du frigo institutionnel* en 1989, après des années de discussions et plusieurs échecs. Un duo atypique et pourtant redoutablement efficace.

Qu'est-ce qui a permis de conclure un accord en 1988 ?

Jean-Luc Dehaene (J-L D) – Il faut retourner au pacte d'Egmont en 1977 qui, en ce qui concerne la Région bruxelloise, était un assez bon accord aussi bien d'un point de vue flamand que francophone. Lorsqu'il a *foiré* pour des raisons flamandes *émotionnello-idéologiques* sur la question de la périphérie, je me suis engagé à ce qu'on obtienne plus tard un accord équilibré sur Bruxelles. En 1980, cela n'a pas été possible et on a mis Bruxelles *au frigo*, ce qui a permis d'aboutir en 1988.

J'ai toujours eu le sentiment que Bruxelles était trop déterminée dans son aménagement du territoire par les navetteurs qui avaient pour seule ambition d'aller le plus rapidement possible jusqu'à la Grand-Place en voiture ! Il fallait donc donner aux Bruxellois le pouvoir d'organiser cette ville. La première tentative avec l'Agglomération en 1971, abandonnée pour des raisons communautaires, avait déjà démontré la plus-value d'une gestion de l'aménagement du territoire à ce niveau, entre autres au travers de la politique menée par l'Échevin de l'Agglomération bruxelloise.

Philippe Moureaux (P M) – Selon moi, il faut même remonter jusqu'à la période d'hypertension sur Bruxelles entre Francophones et Flamands, avec les marches sur Bruxelles, la tentative de l'Agglomération, le rassemblement de Van Ryn*, etc. C'est alors que vient le pacte d'Egmont, sorte d'armistice au milieu d'une guerre. On est ensuite entré dans une période de guérilla et de marasme institutionnel. Arrivent enfin les négociations 1980. Un soir, Gérard Deprez (PSC – Parti Social-Chrétien) et toi, vous avez réussi à me convaincre qu'il fallait avancer temporairement sans Bruxelles dans la régionalisation et la réforme de l'État… Je crois, moi aussi, que cet accord a été le tremplin de l'accord de 1988. Entre ces deux dates, les comportements et les mentalités ont changé, la haine autour

* Présidé par le Bâtonnier Jean Van Ryn, le Rassemblement pour le Droit et la Liberté a été créé en 1963 par trois cents professeurs d'université, en réponse à la législation linguistique de 1962-63. Ce mouvement milite en faveur des intérêts linguistiques des Francophones.

de la question bruxelloise s'est un peu apaisée. En 1987, Guy Spitaels (président du PS) a fait un choix stratégique et courageux lors des négociations : nous avons obtenu presque 100 % de notre programme électoral sur Bruxelles… mais peu sur les Fourons qui nous avaient pourtant fait gagner les élections.

J-L D – C'est vrai qu'en 1988 le choix implicite des Francophones a facilité l'accord : puisqu'il n'y avait pas de pression sur la frontière linguistique, nous pouvions suivre nos Bruxellois flamands dans leur volonté de conclure l'accord sur la Région…

P M –… Sur la périphérie, je me suis trompé. J'ai cru les Flamands qui me disait « Si vous renoncez à vos volontés territoriales, nous serons d'une grande modération dans la périphérie ! » Ces négociateurs ont ensuite été dépassés par d'autres hommes politiques flamands… Ce qui fait rebondir encore aujourd'hui le problème de la périphérie.

Y a-t-il eu l'une ou l'autre occasion manquée ?

P M – Sans être une occasion manquée, la Cocom, commission communautaire commune, n'est pas l'élément le plus brillant de l'accord. Elle a été créée pour maintenir le parallélisme avec les Ministres nationaux qui traitaient certains dossiers de manière paritaire. Elle n'a plus de raison d'être.

J-L D – A chaque étape de la réforme, on doit oser faire un compromis pour avancer. Après un certain temps, il faut évaluer et corriger. Voilà pourquoi je n'ai jamais parlé de dernière phase de la réforme de l'État. Chaque compromis contient les germes de ce qui sera au centre des discussions dix ans plus tard…

Pourquoi le tandem Moureaux-Dehaene a-t-il si bien fonctionné ?

Vos caractères étaient-ils complémentaires ?

J-L D – Dans la mesure où les contraires peuvent l'être !

P M – C'est un des mystères de l'alchimie personnelle ! Quand on était chacun Chef de cabinet, on a commencé à se parler très librement. On a constaté que cette confiance était légitime : ce qu'on se disait sur nos partis respectifs ne se retrouvait ni dans la presse, ni chez les autres hommes politiques.

J-L D – Par ailleurs, on avait chacun la confiance à 150 % de nos patrons respectifs, André Cools (PS – Parti Socialiste) et Wilfried Martens (CVP – Christelijke Volkspartij). Quand on concluait un accord, on savait qu'il serait accepté. D'ailleurs, on arrivait à boucler des accords qu'ils n'auraient jamais pu conclure directement !

P M – Aujourd'hui, je ne vois pas deux hommes politiques, l'un Flamand et l'autre Francophone, qui sont capables de parler ensemble de dossiers comme nous l'avons fait à l'époque.

J-L D – En 1988, quand Guy Spitaels a quitté les négociations et que tu as pris la relève, il y avait quatre présidents de parti autour de la table : Frank Swaelens (CVP – Christelijke Volkspartij), Jaak Gabriëls (VU – Volksunie), Karel Van Miert (SP – Socialistische Partij), et Gérard Deprez. On était à environ 100 jours de négociations… Je me suis dit : « sans accord ce soir, c'est foutu ». J'ai alors joué en plein le trio Deprez-Moureaux-Dehaene qui avait fonctionné en 1980, jusqu'à offusquer les trois présidents flamands. On s'est vite compris sur la méthode, en lançant des idées, en faisant du brainstorming. Sans cette base de confiance, on n'y serait pas arrivé…

P M –… On s'en est sorti car on parlait la même langue. D'ailleurs, quand Guy Spitaels a quitté la table des négociations sans même me transmettre ses notes, ce sont Jean-Luc Dehaene et Gérard Deprez qui m'ont informé des dernières évolutions de la négociation !

Est-ce que la sémantique a joué un grand rôle ?

J-L D – Si on a fait l'accord de l988, c'est parce que, moi, j'ai expliqué que Bruxelles n'était pas une Région à part entière, et que, toi, tu as expliqué que Bruxelles était une Région à part entière… Sur base des textes, on pouvait prouver tous les deux qu'on avait raison !

P M – Et en plus, chacun était convaincu de ce qu'il disait ! La grande concession que j'ai faite porte sur le nom de la Région. Moi, je voulais *Région bruxelloise* et, toi, *Région-Capitale* pour pouvoir dire que Bruxelles n'était pas sur le même pied que les deux autres Régions. J'ai cédé… et aujourd'hui beaucoup de Francophones, qui ne savent pas ça, tirent gloire de ce nom *Bruxelles-Capitale* !

Au bout de 20 ans, comment jugez-vous la mise en pratique de cette ingénierie institutionnelle que vous avez créée ?

J-L D – D'une part, mon reproche permanent aux Flamands est qu'ils voient Bruxelles comme une réalité purement institutionnelle. Certains ont même été jusqu'à demander la parité dans les Collèges échevinaux, là où ils n'arrivent même pas à avoir un élu flamand !

D'autre part, j'ai une position que tous les Bruxellois ne partagent pas. Je suis très fier de ce qu'on a pu réaliser au niveau de la Région. Ceci dit, j'ai une difficulté quand les Bruxellois défendent le statut de Région à part entière… et en même temps, au nom du rôle de Capitale, posent des exigences de financement hors du cadre général appliqué aux trois Régions. Et cela, tout en estimant que la gestion de cet argent supplémentaire doit être du ressort exclusif des Bruxellois ! Là, il y a deux niveaux différents. Je suis favorable à une Région qui a les moyens de fonctionner, mais un dialogue doit se faire autour des dossiers liés au rôle de Capitale qui, de ce fait, ne sauraient dépendre exclusivement des Bruxellois. L'Accord de coopération Beliris est un exemple de la manière dont ça pourrait fonctionner.

P M – Contrairement à ce que tu crois, je ne suis pas en désaccord total… Le problème vient de l'insuffisance du financement de Bruxelles pour assurer son fonctionnement normal. Si la Région avait de quoi boire et manger, je ne serais pas choqué de devoir discuter, avec un autre niveau de pouvoir, d'investissements de prestige liés au statut de Capitale, comme un stade de foot ou un grand monument. Par contre, lorsque le Gouvernement flamand veut cogérer Bruxelles ou Beliris, mon opposition est liée à la conviction qu'il interviendra alors directement dans la gestion normale de la Région.

Comment voyez-vous les relations de Bruxelles avec sa périphérie ?

J-L D – D'un point de vue flamand, Bruxelles exerce sur la périphérie une pression négative sur le plan culturel et linguistique qui est fortement ressentie. Mais si le Brabant flamand est économiquement riche, c'est parce qu'il est collé à Bruxelles. S'y opposer n'a aucun sens ! Je trouve très positif les collaborations, par exemple en matière d'emploi. Mais s'il faut institutionnaliser tout cela, on retrouvera tous les problèmes communautaires belges… Je plaide donc pour des solutions plus pragmatiques.

P M – Je suis aussi favorable à un grand pragmatisme. Ce n'est que le jour où il y aura un apaisement sur certains dossiers que cette collaboration pourra prendre des formes institutionnelles. Pour l'instant, évoquer la Communauté urbaine, c'est s'entendre répliquer *emploi des langues*, *parité*, *communes à facilités*, etc.

Aujourd'hui, quel est l'enjeu fondamental pour Bruxelles ?

J-L D – Il faut trouver une formule pour développer l'aspect de Capitale européenne qui est un atout pour tout le monde. Par ailleurs, il semble fort difficile pour la Région et les 19 *satrapies* de mener un débat sur leur organisation interne… Et lorsqu'on veut s'en occuper de l'extérieur, les Bruxellois ont un réflexe de hérisson en disant qu'on touche à leur autonomie. Or cette réorganisation est nécessaire.

P M – Contrairement à ce que les Flamands pensent, on avance doucement. C'est le cas avec les zones d'intérêt régional (ZIR), ces grandes friches à réurbaniser. Au départ, comme Bourgmestre, j'étais opposé à ce que la Région gère la ZIR de la Gare de l'Ouest à la place de Molenbeek. Puis j'ai changé d'avis, considérant que ces grands dossiers stratégiques méritent un dépassement des compétences communales. Il faut négocier progressivement, les *satrapes* sont ce qu'ils sont…

Au niveau régional, il reste un problème : le blocage que certains exercent au sein du Gouvernement bruxellois. C'est en partie lié à l'évolution électorale flamande où la poussée des extrémistes a mené à inclure dans la majorité tous les partis démocratiques flamands. En conséquence, un parti peut menacer de tout bloquer, parfois pour une lubie qui n'a rien de communautaire ! C'est le point faible du système. Ayant peu d'influence dans les communes et la possibilité de tout bloquer à la Région, certains Flamands veulent donner plus de pouvoir à celle-ci…

Autre point, je pense qu'il faudrait redessiner les communes de Bruxelles. Je n'oserais pas l'écrire dans un programme mais une douzaine de communes au lieu de dix-neuf serait plus raisonnable. Toutefois, elles ne doivent pas être trop grandes pour ne pas perdre leur avantage qui est la proximité avec les citoyens. Avantage qui nous évite de tomber dans l'atmosphère des banlieues françaises.

J-L D – Attention. A Anvers, on a tout fusionné, puis on a dû créer des districts qui ne fonctionnent pas. Même si je comprends que tu vois une idée flamande derrière la volonté de réorganiser certaines compétences, je trouve plus intelligent d'éviter ce débat sur les frontières des communes dont on sait comment ça va se terminer…

P M – Il y a des cas où des simplifications seraient salutaires. Exemple : la situation de la chaussée de Ninove dont la première portion est située sur le territoire de Molenbeek, la deuxième sur celui d'Anderlecht, et la troisième à nouveau sur celui de Molenbeek… Ce n'est pas très rationnel. Mais personne n'ose parler de cela ! Pour le reste, je ne suis pas opposé à renégocier certaines matières mais alors dans les deux sens. Exemple : la Région obtient plus de pouvoir en matière de mobilité, et le balayage revient entièrement aux communes.

Reste que, selon moi, l'enjeu principal est d'assurer à Bruxelles une pleine reconnaissance dans les futures négociations. Et, si on avance sur des matières sociales, il serait imbuvable d'arriver à la sous-nationalité dans cette Région ! D'où ma demande : les éventuels transferts de matières vers les entités fédérées doivent se faire vers les Régions, et non vers les Communautés. Même si cela bouscule certaines idées reçues.

J-L D – Côté flamand, plus ils poussent sur la responsabilisation notamment financière, plus ils devront abandonner une approche communautaire. C'est l'évidence même. Mais les Flamands ne voient pas cette conséquence inévitable. Elle leur échappe car ils se basent sur les résolutions votées au Parlement flamand. Or ce sont typiquement des résolutions faites entre Flamands, sans devoir les négocier avec les Francophones. Ce sont aussi des textes qui n'ont pas été élaborés techniquement. ■

*Propos de Jean-Luc Dehaene et Philippe Moureaux,*
*recueillis par Pierre Dejemeppe et Stéphanie Meyer*

# focus

## LES ENJEUX DU FINANCEMENT DE LA RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE

Le budget de la Région de Bruxelles-Capitale est aujourd'hui financé pour moitié par des dotations fédérales et pour moitié par des recettes fiscales. Cette situation est le résultat d'une évolution constante vers plus d'autonomie fiscale.

Une autonomie fiscale accrue est à double tranchant pour la Région bruxelloise.

En principe, les recettes fiscales connaissent une progression plus dynamique que les dotations fédérales qu'elles remplacent. Une neutralité budgétaire a été assurée aux différentes parties à chaque nouvelle régionalisation d'impôts, mais les moyens financiers bruxellois devraient y gagner à terme. Il ne faut cependant pas oublier que l'évolution des recettes fiscales est plus volatile que celle d'une dotation dont l'indexation est inscrite dans une loi. Elle repose en effet sur les caractéristiques de la base imposable. Dans le cas bruxellois la base imposable est principalement liée au secteur immobilier qui ne connaît pas une croissance des plus stables.

Un autre avantage de l'autonomie fiscale accrue est la possibilité d'utiliser plus largement l'outil fiscal pour atteindre les objectifs politiques que le Gouvernement se donne. Ainsi, par exemple, la fiscalité a été récemment modulée pour faciliter l'accès au logement pour les Bruxellois. La pénurie de logements étant un problème particulier à la Capitale, une réponse régionale était nécessaire.

Mais l'autonomie fiscale peut également avoir des conséquences douloureuses en raison de la concurrence fiscale que risquent de se jouer les Régions dans le but d'attirer des contribuables et de l'activité économique. La plus grande victime d'une telle concurrence est la Région de Bruxelles-Capitale. D'une part parce que la proportion de son budget financée par la fiscalité est nettement plus importante qu'en Flandre ou en Wallonie. D'autre part parce que la région-capitale doit faire face à des surcoûts (entretien des voiries, transports publics, propreté, sécurité…) parallèlement à des manque-à-gagner fiscaux (exemptions d'impôts pour certains bâtiments officiels et pour les fonctionnaires internationaux) qui sont insuffisamment compensés. Pour équilibrer son budget, la Région bruxelloise et ses communes sont alors contraintes de taxer plus lourdement une population relativement moins aisée et une activité économique prompte à menacer de délocalisation. La Région bruxelloise n'est donc pas sur un pied d'égalité pour concurrencer la Flandre et la Wallonie sur le plan fiscal.

Pour bénéficier pleinement des avantages de l'autonomie fiscale, il conviendrait de refinancer correctement la Région de Bruxelles-Capitale pour compenser son handicap financier. Les montants et les solutions de financement sont connus mais le manque de reconnaissance du besoin financier, la suspicion d'une mauvaise gestion propre à la Capitale et les difficultés financières du pouvoir fédéral ne constituent pas un contexte favorable pour espérer une issue rapide à ce problème.

En attendant, la Région bruxelloise n'a pas les moyens d'investir et de gérer son territoire de manière optimale, et cela au détriment non seulement des Bruxellois mais aussi des Régions voisines et de l'État fédéral qui ont pourtant tout intérêt à voir prospérer la Capitale d'où provient une part substantielle de leurs recettes fiscales (impôt des sociétés, TVA, impôt des personnes physiques travaillant à Bruxelles, etc). ■

*Magali Verdonck*

# 04

## LA RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE ET LA SOCIÉTÉ MULTICULTURELLE

**RIK PINXTEN**
*Professeur, Universiteit van Gent (U Gent)*

focus

**PARCOURS SUBJECTIF DE 20 ANS DE POLITIQUES D'INTÉGRATION**

**ÉLIANE DEPROOST**
*Secrétaire générale, Centre d'Action Laïque, Ancienne directrice adjointe, Centre pour l'Égalité des chances et la Lutte contre le racisme*

**AFFRONTEMENTS AU-DELÀ DU CLIVAGE COMMUNAUTAIRE**

**OLIVIER LODZIA BRODZKI**
*Fonctionnaire Prévention, Commune d'Anderlecht*

**LE PATRIMOINE DE L'APRÈS-GUERRE COMME INTERFACE ENTRE LES CULTURES**

**YVES SCHOONJANS – SVEN STERKEN**
*Docteurs Ingénieurs-Architectes, Chargés de cours et chercheurs dans le domaine de l'histoire et de la théorie de l'Architecture, affiliés à la Hogeschool voor Wetenschap en Kunst, département Architectuur, Sint-Lucas*

# La Région de Bruxelles-Capitale et la société multiculturelle

RIK PINXTEN

## LE MONDE S'URBANISE

La littérature relative à l'urbanisation dans le monde fait de plus en plus mention, depuis peu, d'un changement à l'échelle mondiale. Ainsi, l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) a annoncé officiellement que plus de la moitié de la population mondiale vivait en milieu urbain. Plus concrètement, Castells (2002) avançait que, vers 2015, plus de 60 % de la population mondiale habiterait en ville, et que cette tendance à l'urbanisation ne ferait que se renforcer. Cela signifie que, pour la première fois dans l'histoire, une grande partie de la planète habiterait en milieu urbain et que les autres modes de vie deviendraient minoritaires : il n'existe quasiment plus de nomades, ni de chasseurs ou de cueilleurs, et les systèmes agraires deviennent également minoritaires, en termes démographiques. Afin de bien comprendre la façon dont les villes se forment, mieux vaut évidemment se pencher sur les mégapoles chaotiques qui se développent dans le reste du monde (New York étant la seule ville septentrionale qui compte quelque 20 millions d'habitants) que sur nos cités historiques à l'infrastructure complète. Nous pensons en l'occurrence à tous les éventuels risques économiques, sociaux et même sanitaires : Davis (2007) souligne les immenses contrastes sociaux et les grands risques de famine qui touchent les nouvelles mégapoles des pays du Sud.

Chez nous, nous observons parallèlement une évolution vers des régions interurbaines, dont la *première Eurégion Lille-Kortrijk* dans le contexte belge. Par ailleurs, je me dois également de signaler les synergies objectives et culturelles entre Anvers et Rotterdam (en tant qu'axe économique d'envergure mondiale), ainsi que dans la région Maastricht-Genk-Cologne.

Il me paraît important d'esquisser ce cadre général car Bruxelles, seule mégapole de Belgique à exercer des fonctions internationales, ne doit surtout pas être considérée comme un phénomène à part –et encore moins étrange– dans le monde d'aujourd'hui. De plus, Bruxelles peut également être vue comme le noyau d'un réseau national et international. Dans la position unique qu'elle occupe en tant que Capitale de la Belgique, de l'Europe et de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), nous voyons une cohorte de plus de cent mille étrangers à hauts revenus, tantôt fonctionnaires de diverses organisations internationales, tantôt salariés de groupes industriels du monde entier ou encore des médias internationaux, rejoindre la population de la Région bruxelloise. Pour le travail, ils parlent anglais et non néerlandais ou français, et se montrent très exigeants en termes de qualité de vie (logement, scolarité, horeca et facilités culturelles). Ce grand groupe présente une composition très diversifiée et ses membres ne séjournent souvent que quelques années à Bruxelles, avant de s'expatrier sous d'autres cieux. Leur présence génère la prospérité économique dans certains segments, mais des remous politiques dans d'autres (les *Eurocrates* par exemple, et l'effet de la *gentrification* sur le marché du logement). Outre ce groupe, la Région bruxelloise (d'ailleurs assez comparable sur certains aspects avec Washington DC) assiste à un afflux important d'une couche démographique inférieure: les immigrants, réfugiés et travailleurs clandestins (dans les *sweatshops* ou atelier de misère) peuplent en minorité –ou parfois en majorité– certaines communes et acquièrent parfois la réputation de groupes problématiques, sources potentielles ou réelles de conflits. Enfin, une partie dite autochtone et appauvrie de la population d'origine reste à Bruxelles même et dans quelques communes de la Région, tandis que des populations de la même culture d'origine mais néanmoins mieux nanties déménagent dans la périphérie. Ce phénomène s'est produit dans toutes les villes au cours des deux dernières générations (Janssens, 2007), sans être systématiquement abordé avec le même bon sens politique.

## MULTICULTURALITÉ

À la lumière des mutations démographiques, économiques et politiques vécues au cours des dernières décennies, comme esquissé dans les paragraphes qui précèdent, force est de constater une rapide et réelle multiculturalisation de grandes parties de la Région bruxelloise. On peut en outre déduire que cette multiculturalité réelle ne diminuera pas dans un avenir prévisible : par *multiculturalité réelle*, j'entends que la population d'une commune ou d'une ville possède des origines culturelles, linguistiques et/ou religieuses différentes. Une politique qui viserait à étouffer cette tendance réelle irait à l'encontre de la tendance mondiale à l'urbanisation, dont Bruxelles constitue donc aussi un exemple, et la rendrait obsolète. Or, les intérêts économiques et politiques liés au développement actuel sont tellement considérables qu'une telle politique paraît suicidaire et est, par conséquent, peu probable. Si l'on exclut ce chemin rétrograde, la question se pose alors de savoir comment gérer une Région bruxelloise nécessairement ou de plus en plus intrinsèquement multiculturelle.

Un premier constat s'impose dès lors : l'ignorance de l'urbanisation multiculturelle de la région, dans le contexte de dissensions communautaires houleuses que connaît la Belgique, cause un problème. Depuis longtemps, la question n'oppose plus Flamands et Francophones. La réalité multiculturelle et urbanisée de la seule métropole du pays doit d'urgence être intégrée dans le débat, sous peine de compromis irréaliste.

L'anthropologie urbaine nous fournit un exemple qui peut faire office de proposition : après moult échecs d'assimilation (sous le nom d'idéologie *melting pot*) et une période de guerre entre les *monoculturalistes* et les *multiculturalistes*, New York expérimente à présent un double procédé. Si un régime de conventionnement élémentaire est imposé à tous, par delà les frontières culturelles et linguistiques; en même temps, il convient de reconnaître et d'afficher les différences. Le premier volet a été imposé, certes de manière autoritaire, par l'ancien maire Giuliani au cours d'une campagne de formation de grande envergure destinée à toute la population de la ville (avec coaching et formation civique obligatoire assurée par des psychothérapeutes, etc.), et le second a fait l'objet d'études approfondies au niveau sous-régional par Sanjek (2003). Ce dernier constate que l'abandon de toute forme d'assimilation (mise à égalité avec le *vrai* autochtone) ou d'intégration (mise à égalité partielle avec le *vrai* autochtone) induit une reconnaissance radicale et explicite des différences : *from color blind to colorful*.

Dans le cas de Bruxelles, la situation à ce niveau me paraît confuse : d'un côté, j'observe des tentatives de la part de tous les pouvoirs publics d'encourager une société plurielle (surtout dans le secteur culturel : Zinneke Parade, Festival de Lumière), mais de l'autre, je constate de plus en plus une formation d'îlots basés sur une appartenance ethnique. Ce phénomène est illustré par la concentration d'élites européennes (et internationales) dans le quartier européen, et une concentration de ménages défavorisés d'autochtones et principalement de non-européens dans 97 quartiers, qui regroupent 201.000 habitants, dont 180.000 d'origine étrangère[1].

Le contexte urbain requiert que la différence soit respectée, dans les limites des conventionnements élémentaires. Ce qui suppose, par exemple, que le citoyen apprenne à vivre et à respecter la ville en tant qu'espace que lui, autant que tout autre utilisateur ou passant actuel ou futur, peut utiliser. Cela s'inscrit en totale rupture avec l'ancienne conception territoriale (« cette terre m'appartient car j'y suis arrivé le premier » ou « je suis le plus riche » ou « j'ai le pouvoir, la bonne croyance, la bonne couleur, la bonne langue ») et forme le citoyen au sens collectif, à utiliser l'infrastructure urbaine comme un espace partagé. L'éducation civique amène dès lors un usage durable et non violent de l'espace et des commodités collectives. Dans le contexte urbain, cette éducation est forcément interculturelle. Il est incontestable qu'une série d'initiatives bruxelloises (de la Zinneke Parade aux projets de quartiers) œuvrent activement à intégrer un nombre et une diversité maximum de citoyens. À mon sens, il faut absolument poursuivre dans ce sens afin de rendre Bruxelles encore plus vivable.

## DIVERSITÉ RELIGIEUSE

La diversité religieuse croissante constitue un obstacle majeur à l'évolution actuelle. Je crois qu'une part considérable du problème réside dans le passé même des antagonistes. Dans la pratique, les trois religions méditerranéennes s'opposent et, à trois, pourraient même s'opposer aux libres exaministes. Les autres religions, qui existent par dizaines dans nos villes, ne réagissent pas de la même manière ou ne génèrent aucun ressentiment ni tension. Dans l'histoire européenne, la lutte entre judaïsme, chrétienté et islam (sans parler des luttes intestines entre les différentes tendances chrétiennes) est *dissoute* dans un modèle de *tolérance passive* : nous laissons l'autre exister, le tolérons et attendons la même chose en retour. La séparation de l'Église et de l'État (ou du religieux et du politique) que prône la société séculaire depuis deux siècles n'a jamais été totalement accomplie, mais le concept général reste valable.

Cependant, dans les réactions apparues en Europe depuis les guerres en Irak et depuis la chute du Mur de Berlin (1989) et l'implosion du bloc soviétique (1990), *l'Islam* en est venue à être considérée comme une menace, et souvent aussi comme *le nouvel ennemi*. Après les attentats du 11 septembre 2001, il devient même difficile d'encore pouvoir formuler un avis nuancé et critique concernant le rôle de l'Islam, de la culture musulmane, de la modernité et autres, raison pour laquelle j'ai récemment appelé à se méfier d'un modèle simpliste de confrontation. Cette façon de penser n'a en effet pour conséquence que de diviser des personnes déracinées ou de les dresser les unes contre les autres, et ne contribue certainement pas à une société harmonieuse (2008). Cependant, par effet de boomerang, certaines réactions d'inspiration religieuse se font clairement ressentir et sont également plus souvent relatées dans la presse: le *dossier symbolique,* devenu politique, relatif à l'interdiction du port du voile pour les femmes de confession musulmane occupant des fonctions publiques (et parfois également dans les écoles) en est un récent exemple. La découverte d'une femme-martyr d'origine belge ayant servi de *bombe humaine* en Irak est un triste point culminant. Ni les autorités islamiques ni les instances belges n'y ont apporté d'explications, et n'ont par conséquent pas contré la progression de la stigmatisation des communautés musulmanes locales dans les contextes national et international de ces dernières années.

Il reste certainement indispensable d'abolir les barrières entre les Belges autochtones et d'origine étrangère, et plus particulièrement parmi les Bruxellois (étant donné la présence massive d'immigrés ou de personnes d'origine étrangère dans les communes bruxelloises) afin d'arrêter la stigmatisation et la haine. Différents projets reposent toutefois sur un consensus forcé et parfois imposé, encourageant la *gentrification* au profit d'un segment de la population bourgeois, aisé et consommateur. Cela exclut *de facto* les groupes de personnes d'origine étrangère les plus démunis du quartier. L'aménagement de quartiers comme celui du Nouveau Marché aux Grains à Bruxelles, qui est devenu un quartier de consommation assez uniforme et riche, en constitue un bel exemple[2]. En même temps, on lit régulièrement dans la presse que ceux que l'on appelle les *Bekende Vlamingen* (les personnalités flamandes célèbres) évitent en soirée, mais également pour leurs trajets en métro, les quartiers colorés, composés essentiellement de personnes d'origine étrangère et réclament que la sécurité des lieux publics soit assurée par l'installation de caméras de surveillance. Ces deux mouvements, qui ne sont pas suffisamment contrebalancés par des initiatives au niveau politique, me semblent impliquer un risque de ségrégation insidieuse. Des actions publiques collectives peuvent donc faire la différence à ce niveau.

On observe par conséquent un problème tenace et sans doute languissant de citoyenneté dans la société européenne, belge et bruxelloise. Il semble évident que les divergences de vues sur la souveraineté du citoyen (typique des États civils occidentaux, ces deux derniers siècles) ne sont partagées que partiellement par les immigrés musulmans. Le Gouvernement de la Région bruxelloise devra donc y travailler encore longtemps, comme il l'a fait ces dernières années. L'éducation des immigrés pour en faire des concitoyens, d'une part, et leur acceptation sur le marché de l'emploi et dans la structure sociale en générale, d'autre part, restent problématiques. Il convient ici de se référer à l'approche américaine et canadienne, qui ne comprend pas une telle stigmatisation car la mentalité de base s'appuie sur la prise de conscience que le pays est un pays d'immigration (avec certaines nuances, mais en grande partie tout de même : Scheffer, 2007). Selon moi, il est indispensable de mettre en place une éducation politique générale encourageant la citoyenneté, offerte à toute personne qui réside en Belgique pour une longue durée. Avec comme slogan « des cours de citoyenneté pour tous ». Bruxelles doit par ailleurs encore composer avec la difficulté supplémentaire de devoir à la fois se développer face à une Flandre conservatrice et de jouer un rôle international unique.

Une première recommandation que j'estime devoir faire, vu ma connaissance du domaine, porte sur le fait que tous les citoyens doivent être traités et considérés comme des citoyens individuels, par toutes les autorités. En d'autres termes, la politique *catégorielle* (à savoir le fait de s'adresser aux groupes d'origine étrangère en tant que tels) constitue un mauvais point de départ car elle tend à confirmer l'exclusion et la non-communication plutôt qu'à les combattre. Pour reprendre les propos de Margalit[3], les citoyens qui vivent ici jouissent des droits des citoyens individuels et doivent être traités en tant que tels, et non comme personnes d'une origine particulière. La pratique montre que ceci a quasiment toujours débouché sur une minorisation – une réduction à des immigrés turcs, marocains et autres *de la troisième ou quatrième génération* – alors qu'ils possèdent la nationalité belge depuis deux générations. Les initiatives de politique catégorielle n'ont de sens qu'appliquées pendant un temps limité et à des formes particulières et manifestes d'inégalités, mais le prolongement et la *professionnalisation* de ce type de démarche, que l'on constate sur le terrain empêchent souvent l'égalité.

Les engagements pris avec des religions reconnues, en particulier l'Islam, doivent se retrouver de manière plus explicite et correcte dans un protocole : l'État et ses organes constitutifs (dont la Région bruxelloise) doivent explicitement être reconnus par les instances religieuses comme la seule autorité légalement compétente pour toutes les matières qui relèvent de la loi. Aucune autorité spirituelle ne peut, dans nos contrées, ni nier ni passer outre à cette autorité civile. Ainsi, lorsqu'il existe des règlements civils concernant les cimetières, le droit de la famille, l'euthanasie ou autres points sensibles sur le plan religieux, ils s'appliquent absolument à tous les citoyens, quelle que soit leur croyance. Ces derniers temps, ce point n'a pas été formulé de manière assez claire et surtout pas enseigné suffisamment, ce qui a permis à d'étranges convictions de circuler : un représentant de la Ligue Arabe Européenne (LAE) a déclaré dans un hebdomadaire (Knack) qu'il plaçait la Charia au-dessus de la Constitution belge, un Imam de la Région bruxelloise a appelé à envoyer les fils (et parfois les filles) au front en Irak, un juriste invoque les droits de l'homme pour exiger une mesure ségrégationniste telle que des *cimetières islamiques séparés*, ou encore la vengeance se justifierait par référence à la tradition ou, enfin, la clitoridectomie se pratique de plus en plus couramment dans les villes belges, en dépit du respect de l'intégrité de la personne qu'impose la Constitution. À mon sens, ces questions n'ont pas été réglées de manière claire ou en tout cas pas suffisamment systématique et explicite, de sorte que, dans l'esprit de certains, une zone floue persiste entre l'État civil et la tradition.

Parallèlement, chaque niveau d'administration doit œuvrer avec persévérance et efficacité pour assurer aux groupes démunis une éducation convenable et bien suivie, afin de remédier à la dualité que soulignent les enquêtes du *Programme for International Student Assessment* (PISA) successives : d'excellentes prestations pour un groupe de tête et un retard systématique d'un groupe plus faible, dont font partie de nombreux immigrés. En Région bruxelloise, une approche commune mûrement concertée et strictement appliquée, par-delà la frontière linguistique, devrait s'avérer salutaire et réussir à mettre un terme à la concurrence croissante qui oppose les enseignements flamand et francophone. De même, une politique très sévère contre le racisme sur le marché de l'emploi sera nécessaire afin de remédier à l'arrivée au compte-goutte des immigrés sur ce marché.

## INTERCULTURALITÉ

À l'opposition classique entre assimilation et multiculturalisme, qui raisonnent tous deux à partir de communautés, donc des qualités et défauts de groupes culturels et non d'individus, il faudrait substituer une approche interculturelle. Les deux anciennes positions partaient d'un essentialisme culturel : le modèle de l'assimilation supposait qu'il existe une sorte de culture autochtone propre (la culture flamande, française, turque, etc.), à laquelle tout étranger doit se former. Pour Schlesinger[4], par exemple, l'américanisation constitue la seule manière de devenir citoyen à part entière des États-Unis. L'assimilation est justifiée par un droit historique, souvent étayé par un sentiment de supériorité religieuse et/ou culturelle du groupe qui la demande. Le multiculturaliste au sens strict aborde la question avec cet essentialisme pour un groupe majoritaire, mais prône le même essentialisme pour les groupes minoritaires : les traditions culturelles ou religieuses des minorités sont jugées inviolables. Il s'agit chaque fois d'exemples de pensée exclusive (d'un groupe, à l'exclusion des autres et surtout sans considération pour l'unité du genre humain), qui ne tiennent absolument pas la route d'un point de vue scientifique. En effet, l'histoire n'a jamais connu aucune culture isolée, totalement repliée sur elle-même, et les tentatives de qualifier ainsi des groupements humains reposaient sur une volonté politique de soumettre ces groupes ou populations et de les maintenir à long terme dans une position subordonnée. C'est le cas de toutes les formes de colonialisme que nous ayons connues, de la colonialisation chrétienne occidentale à la domination exercée de nos jours sur des groupes indigènes par tous les grands États, en passant par les entreprises coloniales incas et japonaises (Fabian, 1984). C'est précisément ce que dénoncèrent les mouvements d'émancipation que furent le féminisme et le post-colonialisme (Said, 1978).

Même d'un point de vue sociologique ou démographique, l'essentialisme devient totalement suranné et politiquement intenable : l'urbanisation voit se multiplier les relations mixtes, sur le plan culturel et religieux, et du fait de la mondialisation, les influences mutuelles sont si marquées que la mixité devient la norme.

Enfin, la génétique a à ce point progressé que tout fondement biologique aux théories raciales a définitivement perdu son sens (Relethford, 2005).

Depuis quelques siècles néanmoins, les adeptes de religions méditerranéennes ont été formés à résoudre les conflits en suivant des stratégies bien définies, dans lesquelles les générations perpétuent la particularité du groupe et le fait qu'il a totalement raison : le Jugement de Dieu a permis de séparer *le bon grain de l'ivraie* et, durant des siècles, le blasphème et l'hérésie sont restés incontestés. Avec la formation des États et le patriotisme en vigueur depuis deux siècles, ces stratégies de résolution des conflits sont devenues des procédures nationales. Mais face à l'urbanisation mondiale rapide et la mondialisation qui l'accompagne, du savoir, de la culture et des produits, ces stratégies perdent subitement toute pertinence. La crainte et la propagation du racisme s'explique, selon moi, par le phénomène suivant, au niveau des mentalités : les conflits liés à la cohabitation (il y en a toujours, évidemment) ne peuvent plus être résolus de manière radicale en suivant l'ancienne approche, ce qui suscite angoisse et immobilisme chez la plupart.

Il s'agit de se demander quelles compétences et stratégies pourraient être trouvées, apprises et utilisées par une population mixte d'un point de vue culturel et religieux, comme il en existe à Bruxelles. Des recommandations ne peuvent assurément être formulées qu'avec la prudence qui s'impose car nos connaissances relatives à un tout nouveau cadre de vie restent limitées. Il paraît toutefois défendable de renoncer aux anciens processus, que ce soit l'idée maintenant abandonnée du *melting pot* ou du multiculturalisme, et d'opter pour un pluralisme actif qui intègre des compétences interculturelles dans l'éducation. Le résumé d'une série d'études réalisées sur la Région bruxelloise par Nagels, Rea et autres dans Le Monde Diplomatique (Bailly et al., août 2008) en dit long : les jeunes d'origine étrangère sont *enfermés* dans leur quartier. Les quartiers plus huppés sont surtout occupés par des jeunes d'origine belge et restent inconnus, donc *terre étrangère*, des enfants d'immigrés. Les cartes de la ville qui indiquent les déplacements et la notoriété des différents lieux montrent très clairement l'émergence de fait d'une ségrégation ou de ghettos. Ce comportement et ces formes d'exclusion appellent une solution, sous peine de voir se multiplier les conflits occasionnels entre groupes.

Le pluralisme actif (également soutenu par l'Associatie Universiteit Antwerpen, donc explicitement adopté par la deuxième ville de Belgique) affirme qu'une politique qui éduque les jeunes séparément constitue une erreur dans la société mixte. Et de citer l'exemple concret de l'approche catégorielle dans sa forme professionnalisée : des assistants sociaux spécialisés s'occupent de personnes handicapées, d'autres de jeunes immigrés, d'autres encore des personnes

âgées, etc. Par ailleurs, l'enseignement belge prévoit le choix d'une religion ou autre conception philosophique à l'école, un cours où on dispense séparément aux élèves deux heures par semaine, pendant tout un cursus scolaire, un enseignement religieux ou philosophique en groupes *homogènes*. Pendant ces heures, des cours de religion ou de morale sont ainsi dispensés séparément, sans s'influencer l'un l'autre. Voilà un produit de la paix scolaire, négociée à la suite des conflits philosophiques des années 1950. D'un point de vue idéologique, on appelle cela du *pluralisme passif* : chaque philosophie et religion dispense son enseignement à des groupes d'élèves de même conviction, et on accepte que différentes croyances se juxtaposent pour former les élèves, dans les écoles publiques. Dans le réseau d'enseignement libre, majoritairement catholique, les élèves suivent exclusivement des cours de religion catholique, ce qui fait également partie de l'accord politique. Dans une société qui se diversifie profondément et intrinsèquement – et c'est certainement le cas dans des contextes citadins tels que celui de la Région bruxelloise où, dans certaines communes, les personnes d'origine étrangère et celles issues d'autres cultures forment une majorité – cette démarche est de plus en plus remise en question : peut-on former des citoyens en évitant tout contact et dans l'ignorance les uns des autres, puis leur demander de cohabiter de manière souple et durable à l'âge adulte ? Le choix du pluralisme actif suppose que, dès l'école, on apprenne à connaître l'autre afin d'assurer de bonnes relations. La discussion, la rencontre et l'interaction amènent les futurs citoyens à se socialiser. Dans mon esprit, cela suppose concrètement que les jeunes apprennent la culture et la religion de l'autre et, dans un deuxième temps, apprennent à coexister d'une manière qui permette une cohabitation durable et principalement paisible. Il s'agit d'un choix idéologique justifié par la raison économique : les conflits perpétuels rendent une société dangereuse et précaire, mais aussi imprévisible sur le plan économique ; le climat d'insécurité, de crainte et d'angoisse incite à instaurer d'énormes systèmes de défense, ce qui ne profite pas à l'économie que nous avons développée depuis la Deuxième Guerre mondiale. Reste alors à apprendre à accepter les différences, tout en soulignant fortement (dans l'éducation et le comportement civique) le fait que l'espace public de la ville est utilisé et doit par conséquent être respecté par tout le monde. La Zinneke Parade est certes importante, tout comme les nombreuses initiatives de quartiers et de villes où les citoyens apprennent à vivre ensemble dans une langue ou l'autre, mais une réglementation uniforme appliquée à une foule de *dossiers de principes* (touchant au territoire, à la langue ou à l'appartenance autochtone)

exercera vraisemblablement davantage l'effet de frein que de stimulus sur l'utilisation conjointe durable et paisible de l'espace public partagé que constitue la ville.

Si l'on choisit cette ligne de conduite, une politique sociale concrète est recommandée : à Gand, il y a environ 6 ans, une nouvelle politique sociale généralisée a été amorcée, qui envoie l'ensemble des travailleurs sociaux et autres spécialistes de la culture et de la relégation sociale sur le terrain, avec des bénévoles, plutôt que de rester comme *experts* dans leur bureau. Ils deviennent ainsi facilitateurs et oreilles attentives par rapport aux initiatives citoyennes, et non plus des *experts théoriques ès société*. Ils font office de médiateurs entre l'administration et les citoyens, et non plus de spécialistes de *l'idéal sociétal*, et encore moins des catégories spécifiques de citoyens. Cette initiative a nécessité de reformer le personnel et les bénévoles en matière de cohésion sociale, mais le résultat net donne une ville très agréable à vivre, où le problème de la pauvreté pourrait être géré de façon calme et posée. Certes, Bruxelles n'est pas Gand, mais le contexte général me semble suffisamment ressemblant pour amorcer une même reconversion globale mettant à profit les expériences qui vont dans ce sens.

## CONCLUSIONS

Le phénomène d'urbanisation et de mondialisation doit être pris au sérieux si l'on veut comprendre ce qui se passe en Région bruxelloise. Dans le contexte mondial, nous avons appris, en sciences sociales, que les solutions simples et surtout monomaniaques (axées uniquement sur la culture, la religion, le genre ou autre critère) ne fonctionnent pas. Nous avons surtout appris qu'au niveau du citoyen, apprendre à vivre avec la différence représente une rupture par rapport à la mentalité en vigueur depuis des siècles. Je suggère de prendre au sérieux cette rupture de mentalité et de former les autorités et les citoyens aux compétences interculturelles. ■

# notes

1 L'auteur remercie M. A. Storme pour ses remarques et informations précieuses.

2 *Ibidem.*

3 Auteur israélien de divers travaux sur la philosophie politique, la philosophie sociale et la philosophie du langage.

4 Historien américain et critique social.

## Bibliographie


BAILLY, O.; GUYOT, M.; MIHALY, A.; OUAMARA, A., « Avec les jeunes de Bruxelles enfermés dans leurs quartiers » in *Le Monde Diplomatique*, Août 2008, pp. 4-5.

CASTELLS, M., *Conversations with Manuel Castells*, Blanckwell, Oxford, 2002.

DAVIS, M., *Planet of Slums,* Verso, London, 2007.

FABIAN, J., *Time and the Other,* Columbia University Press, New York, 2004.

JANSSENS, P., « How a Dream Was Shattered » in *Racism in Metropolitan Areas* in *Pinxten & Preckler,* 2007, pp. 3-6.

PINXTEN, R., « Islam, integratie en kosmopolitisme. Op zoek naar humanistische ijkpunten in een mondiaal spanningsveld » in *De Islam in Europa : dialoog of clash ?,* Van Halewijck, Leuven, 2008, pp. 143-160.

PINXTEN, R. & PRECKLER E., *Racism in Metropolitan Areas*, Berghahn Publisher, Oxford, 2007.

RELETHFORD, J. H., *The Human Species,* Boston McGrawHill, Boston, 2005.

SAID, E., *Orientalism*, Penguin, London, 1978.

SANJEK, R., « From color blind to colorful » in City & Society, 2003, pp. 11-32.

SCHEFFER, P., *Het Land van Aankomst,* Contact, Amsterdam, 2007.

# focus

## PARCOURS SUBJECTIF DE 20 ANS DE POLITIQUES D'INTÉGRATION

Secrétaire Générale du Centre d'Action Laïque, Éliane Deproost a travaillé 15 ans au Centre pour l'Égalité des chances et la Lutte contre le racisme, dont elle a été Directrice-adjointe. Elle dresse un *parcours subjectif* des politiques d'intégration sur 20 ans.

A la création de la Région, quelle a été la première action politique en matière d'intégration des migrants ?

On oublie souvent dans cet itinéraire, la circulaire aux communes de 1989, prise à l'initiative du Ministre-Président bruxellois. Elle témoigne d'une double prise de conscience : l'existence d'un multiculturalisme de fait, et la nécessité de réponses dans certains quartiers où les migrants sont nombreux et la fragilité socio-économique importante. Cette circulaire parle de cohabitation entre populations belgo-belges et d'origines étrangères. En ne disant pas qu'on a fait une *circulaire intégration*, mais en parlant essentiellement de *cohésion*, on montre déjà une caractéristique des responsables politiques bruxellois : ils n'entendent ni nommer clairement les migrants, ni les stigmatiser, mais bien cibler les publics qui requièrent un soutien particulier.

C'est aussi en 1989 que le Gouvernement fédéral crée le Commissariat royal à la politique des immigrés, essentiellement en réaction à la percée du Vlaams Blok lors des élections de 1988. On pose un cadre, tout en abordant peu la question du racisme et des discriminations quotidiennes en matière de logement, emploi, scolarité, etc. Ce n'est qu'en 1993 que sera créé le Centre pour l'Égalité des chances et la Lutte contre le racisme, avec la possibilité d'ester en justice en cas de discrimination.

Quelle est votre lecture des heurts urbains de 1991 à Forest et Saint-Gilles ?

C'est la première fois qu'une partie des populations originaires de l'immigration manifestent fortement. Ces jeunes montrent qu'ils existent, qu'ils sont belges et discriminés. Certains rapports sociaux, notamment avec la police, sont difficiles. Les programmes, mis en place dans la foulée, accentueront la notion de repérage de quartiers. C'est le cas du Fonds d'impulsion à la politique des immigrés avec ses *zones d'action prioritaires*. Il marque aussi la poursuite de projets qui résultent d'une collaboration obligatoire entre les pouvoirs publics et l'associatif. Ce travail commun n'a pas été facile. Les pouvoirs publics avaient l'impression que les associations sans but lucratif leur étaient hostiles, et celles-ci avaient peur de perdre leur indépendance. Ces craintes prendront de l'ampleur avec le lancement par le Gouvernement fédéral des Contrats de Sécurité, qui veulent pacifier la rue.

En plus des moyens supplémentaires pour la police, ils comprennent un plan social qui suscite de nombreuses questions déontologiques : les travailleurs de rue sont-ils en lien avec la police (ou avec un Échevin) ? Les associations craignent une perversion de leur travail social de quartier.

### Qu'est-ce qui domine dans la définition des politiques mises en place ?

Les facteurs environnementaux (dégradation du logement, des espaces urbains…) et socio-économiques sont très prégnants. Mais, au milieu des années 90, on commence à penser qu'ils ne sont pas la seule explication à une série de malaises sociétaux et de cohabitation. On identifie des déficits en matière de connaissance d'une langue véhiculaire, de culture, la question des identités plurielles. Les replis identitaires, la difficulté de la représentation cultuelle doublée d'une visibilité des convictions apparaissent dans le champ social.

Un tournant sera marqué en 2002 par le meurtre raciste d'un couple marocain à Schaerbeek. Il suscite un sursaut politique, qui mène à l'instauration du concept du *vivre ensemble*. C'est la première fois qu'on mène, officiellement, des tables rondes avec des représentants des différentes autorités religieuses et philosophiques, en vue d'envoyer un message d'apaisement. Ce choix pose la question de la *représentation* des populations et de la gestion des quartiers. En 2004, le Gouvernement installe la Commission du dialogue interculturel, pour faire le point sur la situation. Je regrette d'ailleurs que ses conclusions et propositions, qui étaient très réalistes et fruit d'un consensus, n'aient pas connu davantage d'ancrages et de suites concrètes.

### Sur quel outil repose l'avenir ?

Le décret *cohésion sociale* de 2004 gère toutes les politiques bruxelloises qui sont un métissage de la circulaire de 1989, des politiques d'insertion menées par la Commission communautaire française et d'Éte jeunes (programme de soutien à des initiatives associatives). Il maintient la logique des initiatives négociées entre pouvoirs publics et associatifs, et confie un rôle essentiel d'observatoire au Centre Bruxellois d'Action Interculturelle (CBAI). Celui-ci devra évaluer les dispositifs, afin de permettre des adaptations rapides en cas de nécessité.

Avec ce décret, on glisse aussi vers un concept de cohésion sociale. Une belle idée mais, à nouveau, on ne nomme plus les publics majoritairement visés… Or, s'il est important de ne pas exclure des populations belgo-belges précarisées des programmes, il ne faut pas perdre de vue la prise en compte de la spécificité culturelle des populations issues de l'immigration.

Comment lutter contre le repli communautaire, identitaire ou religieux… sans dénier aux personnes le droit d'appartenir à une culture, une tradition, une religion ?

Je suis convaincue qu'il y a moyen de ne pas figer les citoyens en leur collant des étiquettes superposées. C'est le défi d'avenir : il faut travailler sur des questions d'interculturalité, qui mènent les individus à vivre une vraie mixité sociale et culturelle.

Lorsque les personnes originaires de l'immigration déménagent vers des communes qui ne sont pas visées par les décrets et contrats, c'est un bon signal. S'il y a accès à l'emploi, à une culture commune métissée, je pense que la question de l'intégration est réglée. Même si ce n'est pas toujours le cas dans le regard de *l'autre*. Il reste alors un travail à faire du côté *belgo-belge*. ■

*Propos d'Éliane Deproost, recueillis par Stéphanie Meyer*

# focus

## AFFRONTEMENTS AU-DELÀ DU CLIVAGE COMMUNAUTAIRE

Mai 2008, deux blocs de plusieurs centaines de personnes s'affrontent à Anderlecht. Du côté de la place de la Vaillance et de la rue Wayez, se rassemblent des jeunes, principalement issus de l'immigration et qui habitent majoritairement d'autres communes. En face, sur la place De Linde, se forme un groupe essentiellement d'adultes, composé de supporters du *Sporting* mais aussi d'autres personnes du quartier. Au milieu, la police tente d'empêcher la confrontation. Fonctionnaire de prévention, Olivier Lodzia-Brodzki assiste aux événements.

En quoi ce conflit est-il neuf ?

Généralement, il y a des occasions qui fournissent des prétextes à des affrontements. Ici, pas du tout : un rendez-vous a été organisé précisément le 23 mai via un blog qui appelait les jeunes à aller *casser du Flamand* à Anderlecht. Le 20 mai, cette page web avait déjà été visitée par 3.500 personnes, et comportait des réactions à caractère raciste. Malgré tout, on ne s'attendait pas à des incidents de cette ampleur.

Le conflit cristallise-t-il les problèmes entre deux communautés, l'une *belgo-belge*, l'autre issue de l'immigration ?

Même s'il y a une composante raciste, je ne crois pas qu'il faille réduire les événements à un affrontement ethnique. Plusieurs éléments interviennent. Il y a bien deux groupes d'origines différentes, mais ils n'ont pas cherché à se battre au nom d'une culture. Deuxièmement, il y a une composante liée à la délinquance. Le point de départ des violences est le viol d'une jeune fille d'origine belge perpétré six jours plus tôt par cinq mineurs issus de l'immigration. Par ailleurs, les commerçants témoignent d'une augmentation des incivilités et petites infractions dans le quartier. Une troisième composante est celle des supporters de foot. Le lendemain du viol, il y a eu des altercations qui ont dégénéré entre ceux-ci et des jeunes d'origine maghrébine, avec ensuite des représailles menées par des jeunes. Ils s'en sont pris au café servant de quartier général aux supporters les plus *durs.* La quatrième composante est territoriale : le groupe de la place De Linde était là pour montrer qu'il est *chez lui* et qu'il y aspire à une certaine sécurité et tranquillité. Enfin, vient la composante médiatique constituée par ce blog.

Faut-il y voir dans ces affrontements un aveu d'échec des politiques menées ?

Pas en fonction des moyens à disposition des travailleurs sociaux. Pour obtenir davantage de résultats, il faut mener des politiques plus ambitieuses. Ces affrontements sont le symptôme de problématiques générales qui ont trouvé un exutoire à cette occasion. Globalement, le cadre général se dissout : lacunes dans la formation et l'éducation, diminution de l'autorité des parents (beaucoup ne sont pas venus au commissariat récupérer leur enfant arrêté !), police en sous-effectif, justice encombrée, absence de sanctions pour certains délits… Sans compter que la réalité de terrain change en permanence. ■

*Propos d'Olivier Lodzia Brodzski, recueillis par Stéphanie Meyer*

# focus

## LE PATRIMOINE DE L'APRÈS-GUERRE COMME INTERFACE ENTRE LES CULTURES

Dans le texte « À quel point le patrimoine architectural peut-il être moderne ? », issu du livre *L'Architecture depuis la Deuxième Guerre mondiale*, vous vous penchez sur le patrimoine de l'après-guerre. Distinguez-vous des caractéristiques qui confèrent à ce dernier une signification particulière dans une société interculturelle ?

Nous nous interrogeons sur ce que le patrimoine de l'après-guerre apporte aux habitants et aux usagers de la ville. À cette fin, nous examinons le rôle et la signification de cet héritage dans le contexte d'une société multiculturelle et d'un monde globalisant. Autrefois, le patrimoine jouait, à titre de mémoire collective, un rôle important dans la construction d'une identité sociale. Dans un contexte de diaspora permanente, les liens entre hommes et lieux se modifient : les quartiers deviennent un carrefour interculturel, caractérisé par un flux continuel de différents groupes, qui considèrent Bruxelles chacun à leur manière. Les rapports à la ville sont ainsi *à la carte*, car chacun y projette différents besoins et aspirations. Ainsi, les échanges entre voisins ont modifié les modèles de besoins par rapport à l'environnement physique. Étant donné qu'aujourd'hui, un monument n'a pas la même signification pour tout le monde, il n'a pas non plus le pouvoir de rétablir une cohésion sociale perdue. L'identification des différents groupes culturels de la Région bruxelloise au patrimoine qui les entoure ne va plus de soi. Si le patrimoine veut avoir un sens pour différents groupes, il convient dès lors de repenser sa signification.

A cet égard, le patrimoine de l'après-guerre peut jouer un rôle important. L'architecture des années 1950 et 1960 est souvent considérée comme uniforme, sans beaucoup d'ambition expressive. Ce que beaucoup considèrent comme un problème, nous le voyons justement comme une ébauche de solution. En raison de ses aspirations universelles, cette architecture possède un certain anonymat. Les principes de forme et les solutions techniques de l'architecture moderniste en Belgique sont relativement similaires à ceux de l'Espagne, de la Pologne ou de l'Amérique Latine. C'est pourquoi nous nous demandons si cette universalité ne constitue pas justement un point de départ. Une telle architecture se comprend en effet aussi bien à Bruxelles, au Maroc que dans d'autres endroits du monde. Elle est universellement reconnaissable et donc plus facilement appropriable.

En outre, le patrimoine plus ancien, du 19e siècle surtout, est associé à l'identité populaire ou au pouvoir : hôtels de ville et musées illustrent par exemple la montée de la bourgeoisie locale. Ce patrimoine revêt donc une signification spécifique pour un groupe souvent restreint. Ceci ne constitue pas un problème tant que l'on en est conscient. Il est en revanche intéressant de constater que l'architecture d'après-guerre reflète un tout autre ordre social. L'impressionnant garage automobile de D'leteren, à Ixelles, est aussi un monument, mais à la gloire de la démocratisation de la voiture et de la mobilité individuelle. Beaucoup de bâtiments de l'après-guerre comportent, en d'autres termes, des programmes qui sont plus proches de la vie quotidienne que les bâtiments monumentaux du 19e siècle. Cette *quotidienneté* du patrimoine récent le rend peut-être plus accessible à différents groupes culturels, ce qui peut faciliter un rapport multiculturel au sein de l'espace urbain.

Vous plaidez pour une nouvelle définition, plus large, du concept de patrimoine.

Le patrimoine présente deux aspects. D'abord, il est considéré comme une source historique, un héritage des générations précédentes, que nous devons traiter avec précaution. En même temps, un autre aspect, plus prospectif, importe également. A savoir : quelles sont les qualités du patrimoine en termes d'avenir ? La protection ne se justifie donc pas seulement par les qualités historiques, mais aussi par le potentiel spécifique d'un bâtiment. Dans cette perspective, nous effectuons par exemple des recherches sur des églises du 20e siècle. Comment un tel bâtiment intègre-t-il des fonctions annexes sans perdre son identité ? Nous plaidons pour que tant les qualités urbaines et architecturales spécifiques que le potentiel lié au futur servent de critères d'évaluation de ce patrimoine. Sint-Lucas Architectuur, par exemple, est installé dans un ancien magasin de meubles, conçu par Walter Bresseleers. Bien qu'il ressemble essentiellement à une simple carcasse en béton, certaines qualités ont permis sa transformation en école d'architecture. Plus tard, ceci conduira peut-être à une autre utilisation encore. C'est valable pour de nombreux bâtiments d'après-guerre. La valeur patrimoniale de cet héritage réside dans son potentiel à générer, sur la base d'une continuité avec le passé, des scénarios pour un usage futur. ■

*Propos d'Yves Schoonjans et de Sven Sterken, recueillis par Steven Vandenbergh*

# 05

## TERRITORIALITÉ ET QUARTIERS : MISE EN PLACE ET (RE-) PRODUCTION DE LA MOSAÏQUE URBAINE

**BENJAMIN WAYENS**
*Chargé de recherche, Institut de Gestion de l'Environnement et d'Aménagement du Territoire, Université Libre de Bruxelles (ULB), Maître-assistant, site Ferry de la Haute École Lucia de Brouckère*

focus

**VIENS CHEZ MOI, J'HABITE… DANS MON QUARTIER**

**JEAN-FRANÇOIS KLEYKENS**
*Directeur RenovaS asbl*

# Territorialité et quartiers : mise en place et (re-) production de la mosaïque urbaine

BENJAMIN WAYENS

**Comprendre la ville nécessite de saisir la diversité des quartiers qui la composent. Pour ce faire, il importe de s'approprier une clef de lecture géohistorique mais aussi sociologique et de la mettre en relation avec les conditions de vie des habitants d'aujourd'hui. La différenciation des quartiers au sein de la Région bruxelloise témoigne de structures spatiales qui se sont développées au cours de l'histoire et qui ont été modulées plus récemment par des phénomènes nouveaux et l'action urbanistique.**

## L'HÉRITAGE DES TEMPS LONGS

Les différenciations morphologiques, économiques, sociales ou environnementales de l'espace bruxellois sont essentiellement le résultat de la combinaison de deux canevas très anciens formés respectivement de zones concentriques et d'une opposition est-ouest.

### Le fruit de la croissance de la ville : une organisation concentrique

La croissance de la ville et l'incorporation progressive des espaces ruraux périphériques dans le tissu urbain est à l'origine d'une structuration concentrique qui est encore très lisible dans le paysage actuel.

Le Pentagone est le cœur historique de cette structure et correspond aux limites médiévales de la ville. C'est l'étendue comprise dans la seconde enceinte, bâtie au 14e siècle, pour remplacer la première enceinte circulaire du 13e siècle et ainsi largement étendre le territoire urbain. Du fait de l'importance des espaces libres qui y sont inclus, la ville se développera au sein du Pentagone jusqu'à la révolution industrielle, même si l'on observe déjà quelques embryons de faubourgs près des portes de Flandre, de Louvain, de Namur et de Hal.

A partir de l'indépendance de la Belgique, du fait de l'acquisition du statut de Capitale nationale et de l'accélération du développement industriel, l'extension de la ville va se réaliser au-delà des murs de la seconde enceinte. Elle se fera d'abord vers le nord et le nord-est mais aussi vers l'est avec la mise en chantier du quartier Léopold. A l'ouest, au-delà du canal, le *Petit Manchester*, quartier industriel et ouvrier, apparaît à Molenbeek-Saint-Jean. La croissance urbaine s'accélère entre 1860 et 1880, l'espace urbanisé formant une coalescence entre les premiers faubourgs pour constituer une couronne d'urbanisation continue de près d'un kilomètre et demi de large. Seul le Nord-Ouest échappe à cette dynamique, coupé du centre-ville par l'extension des installations portuaires.

Avec l'introduction de la traction électrique à l'extrême fin du 19e siècle, le réseau urbain de tramways va se développer. Les liaisons vont s'accélérer et leur capacité augmenter. Avec les tramways vicinaux dont le développement a commencé 15 ans plus tôt, les transports collectifs urbains vont favoriser l'urbanisation de la proche périphérie, où les terrains libres sont nombreux et bon marché. Dans l'entre-deux-guerres, la première couronne d'urbanisation prendra de l'ampleur, sa limite correspondant approximativement à la ceinture des grands boulevards à l'est (de l'avenue Churchill au boulevard Lambermont) et à l'arc de la ligne du chemin de fer à l'ouest.

Au-delà, une deuxième couronne d'urbanisation va se développer et atteindre les limites de la Région de Bruxelles-Capitale actuelle vers 1960. Fondée sur l'automobile qui permet de s'affranchir des limites de la mobilité imposée par les lignes de tramway, cette croissance est plus diffuse et moins dense. Elle a pour acteur principal la bourgeoisie bruxelloise qui a très précocement quitté le centre-ville au profit de banlieues toujours plus éloignées, séduite par le modèle de la maison unifamiliale. Ces départs du centre ont été accentués par certaines opérations urbanistiques de grande ampleur, comme la jonction ferroviaire Nord-Midi, et l'extension spectaculaire du parc de bureaux.

## L'héritage de la croissance concentrique

La croissance de la ville et ses modalités constituent un premier héritage contribuant à différencier l'espace bruxellois et dès lors à distinguer les quartiers les uns des autres.

La deuxième enceinte, plusieurs fois modifiée et renforcée suite aux progrès de l'artillerie, est celle dont la trace est aujourd'hui la plus immédiatement visible dans la ville. La démolition de l'enceinte, délimitant ce qu'on appelle aujourd'hui le Pentagone, libéra d'importants espaces sur lesquels furent tracés, au début du 19e siècle, les boulevards qui constituent aujourd'hui la petite ceinture.

La première enceinte était beaucoup moins épaisse et n'a pas déterminé le tracé de boulevards. Elle marque moins visiblement que la seconde le tissu urbain actuel. Mais plusieurs vestiges en subsistent ainsi que des noms de rues ou des formes courbes de tracés de voiries. La concentration commerciale actuelle au centre de la ville, de la place Sainte-Catherine au Mont des Arts correspond assez bien à l'extension de la ville au 13e siècle. Ce tissu urbain médiéval présente une très forte densité bâtie, liée à la prédominance des déplacements pédestres, qui explique à la fois l'étroitesse des rues et l'utilisation intensive de l'espace : il importait de loger la population près des activités, notamment dans les nombreuses impasses. En dehors de celles-ci, le commerce est aujourd'hui omniprésent : près de 77 % des bâtiments comptent un commerce au rez-de-chaussée.

La manière dont la ville s'est construite en s'élargissant au départ de son centre initial explique évidemment la répartition des bâtiments selon leur date de construction et leurs caractéristiques. Produit de l'histoire, le prix des terrains contribue à reproduire et à modifier la répartition des hommes et des activités dans la ville. Son niveau nettement plus élevé dans le centre relègue en périphérie les usages peu intensifs du sol, qui sont généralement ceux qui ne pourront pas dégager une marge financière suffisante pour s'imposer dans la compétition pour les terrains ou les locaux centraux.

Le prix du terrain induit dès lors la forte densité d'occupation du centre, traduite par la densité de population ou d'emplois mais aussi par la rareté des espaces verts. Il induit la division dans le centre des bâtiments résidentiels en nombreux logements de petite taille et, sur le plan démographique, une surreprésentation des personnes isolées ou des petits ménages (jeunes adultes sans enfant, personnes âgées). Evidemment, cela suppose un système de migrations vers ou

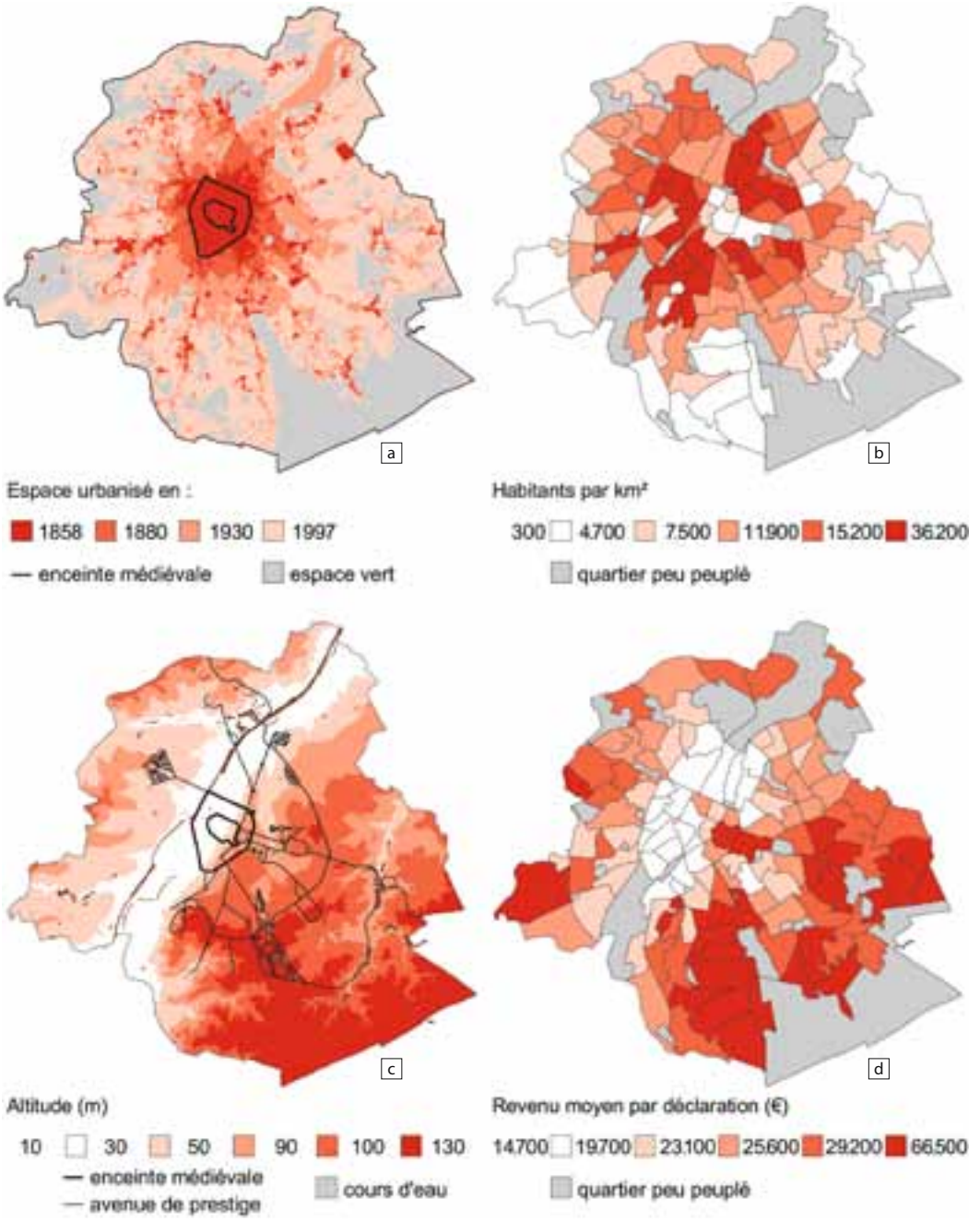



Planche 1 :

1a. Date de la première urbanisation (source: IGEAT); 1b. Densité de population en 2006 (source: DGSIE); 1c. Oro-hydrographie et avenues de prestige (source: IGNB, IBGE et IGEAT); 1d. Revenu moyen par déclaration en 2003 (source: DGSIE)

depuis le centre, selon l'âge. Si les jeunes adultes sans enfant sont surreprésentés dans la ville centrale, ultérieurement, avec l'agrandissement de leur ménage, une partie des jeunes adultes va avoir tendance à la quitter pour s'installer à la périphérie. Une fois atteint l'âge de l'émancipation, leurs propres enfants feront souvent le trajet inverse.

L'espace central, particulièrement accessible, et ce depuis très longtemps, est aussi la localisation du commandement politique ou économique, des commerces exceptionnels, des infrastructures culturelles de grand rayonnement. En outre, l'ancienneté de l'urbanisation a généré un patrimoine spécifique qui est aujourd'hui partiellement exploité touristiquement.

## Une ségrégation socio-spatiale très ancienne : l'opposition est-ouest

La vallée de la Senne, traversant Bruxelles du sud au nord, est très dissymétrique. Le large fond de vallée et le versant ouest, faiblement pentu et mal drainé, sont exposés à de fréquentes inondations. Il y avait là plusieurs zones marécageuses insalubres. Par contre, à l'est, le versant est plus raide et donc bien plus salubre. Une ligne de sources et plusieurs rapides petits ruisseaux alimentaient cette partie de la vallée en eau potable. La pente suffisante et ces ruisseaux assuraient un bon drainage et une évacuation rapide des déchets.

C'est là, au Moyen-Âge, le fondement topographique du développement asymétrique de Bruxelles. La ville se développe davantage vers le versant est que vers les zones inondables et mal drainées de l'ouest, comme en témoigne le tracé des enceintes, décalé à l'est. Au sein même de la ville, une dissymétrie sociale va se dessiner en relation avec la topographie.

Sur une haute terrasse du versant raide oriental (la place Royale actuelle), le château ducal, à l'écart du fond de vallée insalubre et des nuisances de la ville basse, domine la ville, y compris symboliquement. Son éloignement lui permet aussi de se prémunir des révoltes populaires. Il est tel que la première enceinte fait un large détour pour englober le château. Dans un lieu proche mais distinct, le pouvoir religieux implante la cathédrale Saint-Michel. Bien évidemment, on retrouvera, toujours sur ce même versant, les hôtels aristocratiques.

Plus bas, sur la plus basse terrasse non inondable de la Senne, les marchands s'installent autour du marché de la Grand-Place. Les plus nantis d'entre eux auront cependant tendance, parallèlement à leur ascension sociale, à monter également topographiquement, en faisant construire leur maisons en pierre (Steen) plus haut sur le versant raide. Enfin, dans le fond humide, on trouve les quartiers populaires et les industries urbaines dépendantes de l'approvisionnement en eau de la Senne.

La révolution industrielle va entraîner dès le début du 19e siècle des modifications très profondes des villes. Bruxelles n'y échappe pas : elle s'industrialise et connaît une croissance de population extrêmement rapide alimentée par l'exode rural. Cela ne va pas remettre en cause les ségrégations sociales anciennes, mais plutôt les conforter.

Les usines se fixent surtout, dans un premier temps, dans les parties basses de la ville. Les industriels y trouvent des terrains plats peu chers, non loin des canaux et plus tard, des chemins de fer. Ils y trouvent également les concentrations de main-d'œuvre potentielle pauvre. Dans un contexte de journées de travail longues et de déplacements pédestres, les nouvelles masses ouvrières issues de l'exode rural se concentrent à leur tour à proximité des usines. Les îlots se densifient, les impasses misérables se multiplient. L'industrie et l'habitat ouvrier, imbriqués, s'étendent progressivement dans l'axe du canal et sur les très faibles pentes de la rive gauche, essentiellement à Molenbeek-Saint-Jean et Anderlecht.

A la même époque, s'éloignant des concentrations ouvrières et des risques supposés ou avérés qui y sont associés, les classes aisées s'éloignent vers les faubourgs orientaux, sur les hauteurs du plateau, délaissant une partie de la ville centrale.

A partir de la fin du 19e siècle, l'organisation sociale et politique de la classe ouvrière va peu à peu obliger le pouvoir politique à se préoccuper davantage des terribles conditions de vie des ouvriers. L'assainissement des quartiers du centre-ville ne se fera cependant que lentement et partiellement, et pas forcément par une importante création de logements de qualité au sein de la ville. La crainte des mouvements sociaux va pousser à l'adoption d'une politique de maintien de la résidence ouvrière en milieu rural, au travers de l'instauration d'abonnements bon marché sur les chemins de fer. Ceci limitera en partie la croissance urbaine. Sur le plan urbanistique, les craintes soulevées par la condition ouvrière mêlées à des préoccupations hygiénistes vont inciter les pouvoirs publics à mieux contrô-

ler les quartiers ouvriers et à tenter de contenir leur extension. Cela se traduira par des réalisations de type Haussmannien telles que le voûtement de la Senne (à l'origine des boulevards centraux actuels avec leurs édifices de prestige) ainsi que la destruction d'une partie des quartiers populaires proches du haut de la ville par l'édification du palais de Justice et le remplacement du quartier populaire de Notre-Dame aux Neiges par un quartier de beaucoup plus haut standing. Les besoins croissants de main-d'œuvre qualifiée, en raison de l'évolution des techniques industrielles, et la volonté de s'allier les couches supérieures de la classe ouvrière et de les couper du reste du monde ouvrier, va conduire à la réalisation de cités-jardins à la périphérie de la ville de l'époque. Ces cités construites là où les terrains étaient bon marché, au-delà de la limite des lignes de tramways, fourniront des conditions de vie acceptables pour une nouvelle couche émergente de cadres moyens ou de techniciens.

Parallèlement, les pouvoirs publics vont prendre en charge la création de grandes avenues de prestige, essentiellement vers l'est de la ville, qui vont permettre de structurer les nouvelles extensions urbaines aisées dans cette direction.

Il faudra cependant attendre l'issue de la seconde guerre mondiale pour voir les relations entre employeurs et salariés fondamentalement évoluer. Avec la mise en place d'une économie fordiste fondée sur une progression du pouvoir d'achat, les salaires seront indexés sur la productivité. Parallèlement, avec la mise en place de la sécurité sociale, les chômeurs, rares à l'époque et dans un contexte strictement conjoncturel, seront indemnisés. Ces mesures, issues d'une volonté de désamorçage des tensions sociales, fournissent aussi une réponse aux crises de surproduction qui caractérisent le système capitaliste en créant une croissance du marché intérieur fondée sur la croissance des salaires. L'État assurera très vite l'institutionnalisation de ce qui sera communément dénommé *société de consommation*. Cette très forte intervention de l'État entraînera, entre autres à Bruxelles (en tant que Capitale), une très rapide progression des emplois publics.

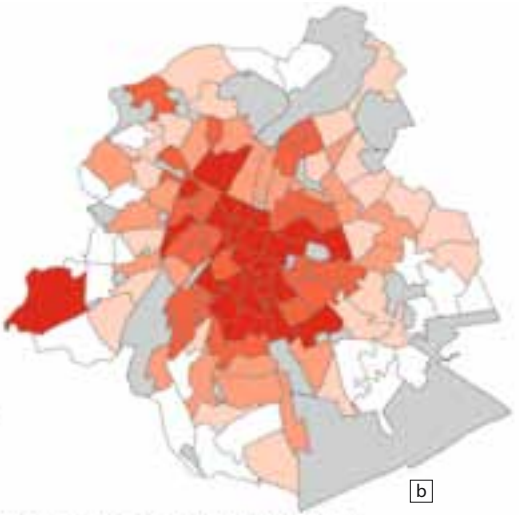
La croissance économique très rapide des années cinquante et soixante aboutira au plein emploi. Cela se traduira à Bruxelles par une difficulté croissante des industries à trouver de la main-d'œuvre, d'autant plus qu'elles sont confrontées à la concurrence du secteur tertiaire en rapide croissance, qui offre des emplois moins pénibles. C'est dès lors l'immigration internationale, essentiellement issue du bassin méditerranéen qui viendra occuper les emplois les plus rudes ou moins

a

Part de 18-29 ans (%)

9 14 16 19 21 29

quartier peu peuplé

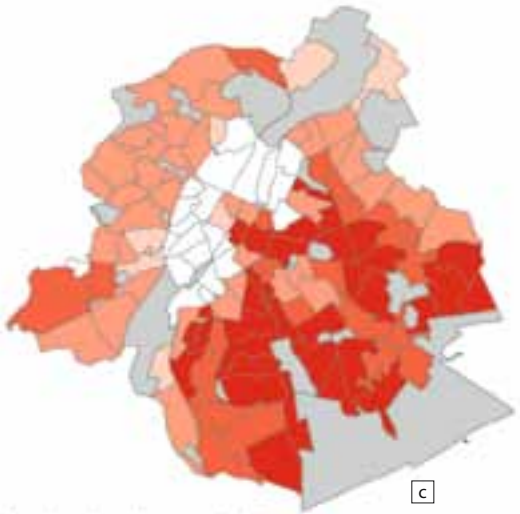


b

Taux de mobilité résidentielle en 5 ans

50 71 79 85 92 124

quartier peu peuplé

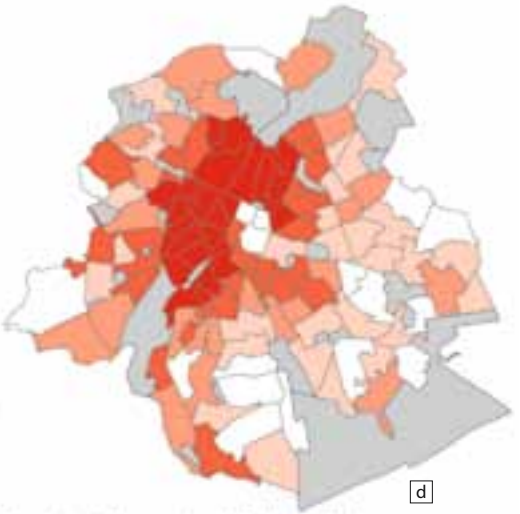


c

Nombre de pièces par habitant

1,3 1,8 1,9 2,1 2,2 2,5

quartier peu peuplé



d

Taux de chômage des 18-24 ans (%)

0 17 23 27 35 65

quartier peu peuplé

Planche 2 :

2a. Part des 18-29 ans en 2006 (source: RN); 2b. Taux de mobilité résidentielle 2000-2004 (source: RN et UCL-Gédap);

2c. Nombre moyen de pièces par habitant dans les logements en 2001 (source: ESE); 2d. Taux de chômage des jeunes en 2002 (source: ACTIRIS)

bien rémunérés. La mécanisation impose aussi une architecture industrielle horizontale consommatrice d'espace, alors que le travail de bureau peut se faire dans des bâtiments en hauteur, qui rentabilisent bien plus les coûts du terrain. Dès lors, les industries vont avoir tendance à quitter la ville centrale et à s'installer en périphérie, dans des parcs industriels. La ville dense se désindustrialise, tant du fait de l'évolution de sa part dans l'économie que des contraintes de l'espace urbain. Par contre, les fonctions de direction, de gestion et d'administration des entreprises, associées aux progrès de la division du travail, vont se maintenir et se développer dans la ville centrale.

Dans le cadre de la nouvelle économie de production et de consommation de masse, la voiture et le logement individuel vont jouer un rôle central. La voiture comme bien de consommation et outil de mobilité. Le logement comme lieu de résidence et lieu de consommation, en particulier d'équipements électroménagers. L'accès élargi à la propriété associé à la hausse des salaires, la facilitation du crédit hypothécaire, la diffusion très rapide de l'automobile et les infrastructures routières vont contribuer à une explosion des constructions dans la périphérie urbaine, qui va s'étendre en une tâche d'huile de plus en plus lointaine et discontinue.

Parallèlement, la ville centrale, en plus des usines, perd une partie de ses habitants. Les évolutions vont y être différentes selon les caractéristiques initiales des quartiers. Dans les quartiers centraux initialement les plus aisés, à l'est, les fonctions tertiaires vont s'installer dans l'espace et éventuellement les bâtiments de qualité comme les hôtels de maître délaissés. C'est dans leur continuité que sera développé le quartier européen. Dans la partie est du centre, le rapide déclin de la population fait donc place à un *Central Business District* (CBD) relativement dépeuplé.

Dans les quartiers centraux pauvres, où ne se maintiennent dorénavant que les ménages les moins aisés, une partie des logements délaissés sera occupé par de la main-d'œuvre étrangère. Plus tardivement, en vue de satisfaire l'extension supposée des besoins en bureaux (et certains appétits immobiliers spéculatifs), une partie des quartiers pauvres et désindustrialisés du quartier nord sera rasé pour faire place à une extension du CBD qui sera très tardivement occupé.

Les importants changements que va connaître la ville au cours de cette période d'après-guerre ne vont cependant pas remettre en cause la géographie héritée des siècles précédents. On va plutôt assister à une dilation des structures existantes.

Les classes moyennes ou supérieures quittant la ville centrale vont préférentiellement s'installer dans la périphérie sud-est, hors des limites de l'actuelle Région bruxelloise. Les extensions à l'ouest seront beaucoup plus limitées et plutôt le fait des classes moyennes. En marge des quartiers ouvriers les plus anciens, une partie de l'habitat originellement unifamilial bourgeois sera reconverti à moindre frais en immeubles de rapport. Il accueillera une large part des populations de travailleurs immigrés, notamment à Schaerbeek, Forest et Saint-Gilles. L'extension spatiale des quartiers populaires aura donc tendance à croître dans la première couronne dans les années soixante et septante, formant ce qui sera ultérieurement appelé le croissant pauvre qui s'étend du bas de Saint-Gilles et Forest à Saint-Josse-ten-Noode en passant par Cureghem, le centre historique de Molenbeek-Saint-Jean, l'ouest du Pentagone, l'est de Laeken et l'ouest de Schaerbeek.

## Une combinaison de structures pour comprendre l'espace hérité

La structure concentrique et l'opposition est-ouest interviennent, avec un poids respectif variable, dans un très grand nombre de phénomènes urbains.

Reflet de la croissance urbaine, la répartition des densités de population relève surtout de la structure concentrique. Elle est néanmoins également marquée par l'opposition sociale est-ouest. Au sein de la ville centrale, l'éviction du logement au profit des fonctions tertiaires a été beaucoup plus radicale dans le haut de la ville, où ont été précocement réappropriés les logements de prestige délaissés par les classes aisées.

Les différenciations sociales, par exemple approchées par la géographie des revenus, s'appréhendent d'abord dans le cadre d'une opposition entre les faibles niveaux de l'ancien axe industriel passant par l'ouest de la ville centrale, et les plus hauts niveaux du quadrant sud-est. Cependant, cette opposition a été reproduite avec une intensité décroissante vers la périphérie, où les quartiers aisés tendent à former une couronne externe plus continue.

Qu'il s'agisse de leur taille, de leur niveau de confort, de leur statut d'occupation ou du niveau de leur loyer, la plupart des caractéristiques des logements peuvent être appréhendées au travers de la combinaison des deux structures spatiales. Ainsi, on observe d'une part, les plus faibles niveaux de confort dans la première couronne, particulièrement dans les zones marquées par l'habitat ouvrier du 19e siècle, et d'autre part des niveaux de confort plus élevés en périphérie, surtout vers le sud-est. Sur le plan du statut d'occupation, le marché du logement est spatialement fortement différencié. Les logements récents de la périphérie sont majoritairement occupés en propriété, surtout au sud-est. Le logement locatif privé est surreprésenté dans le centre urbain dense, où prédominent les maisons unifamiliales du 19e, souvent transformées en appartements mis en location, au gré des héritages et de l'abandon des quartiers centraux par la bourgeoisie et une partie des classes moyennes.

Les logements sociaux, relativement peu nombreux, sont quant à eux présents aussi bien dans le centre dense, le plus souvent dans des immeubles en hauteur, que dans la deuxième couronne, également en immeubles, ou dans des anciennes cités-jardins, souvent construites sur des terrains périphériques bon marché. Ils dessinent alors une ceinture discontinue aux limites de la ville de l'entre-deux-guerres.

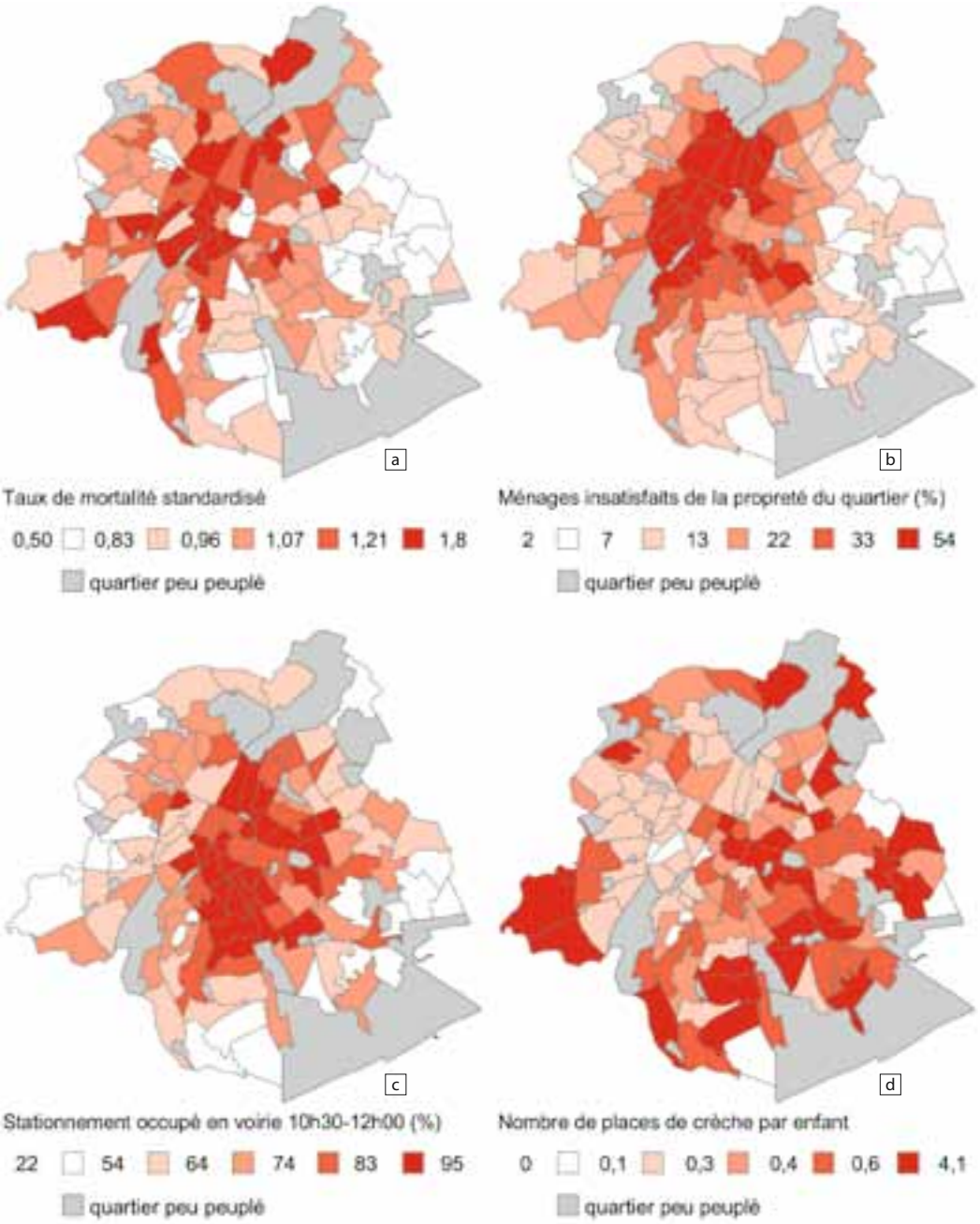



Planche 3 :

3a. Indice standardisé (âge et sexe) de mortalité en 2004 (source: RN et VUB-ID); 3b. Part des ménages insatisfaits de la propreté aux environs immédiats de leur logement en 2001 (source: ESE); 3c. Part du stationnement occupé en voirie de 10h30-12h00 en 2006 (source: AED); 3d. Nombre de places de crèches par enfant en 2008 (source: CERE)

## LES ÉVOLUTIONS RÉCENTES ET LEUR INSCRIPTION DANS L'ESPACE BRUXELLOIS

La situation héritée telle que décrite ci-dessus est celle de la fin des années quatre-vingt. Bien évidemment, une très grande partie de ces héritages séculaires sont encore d'actualité aujourd'hui, la ville étant un système d'une grande inertie. Cependant, au cours des vingt dernières années, des évolutions sont venues renforcer ou nuancer la différenciation des quartiers.

### Le retour à la ville ?

Depuis une vingtaine d'années, un mouvement d'investissement de certains quartiers par une population de jeunes, isolés, bien formés, en début de parcours professionnel s'observe à Bruxelles, mais aussi dans d'autres grandes villes belges. Cette *gentrification* concerne aussi à Bruxelles une population de cadres et de fonctionnaires étrangers. Les quartiers concernés, essentiellement centraux, sont souvent dotés d'un fort potentiel culturel et offrent de nombreux immeubles de qualité. Ce phénomène s'observe aussi, quoique encore timidement, dans certains quartiers plus occidentaux (extrémité de la rue Dansaert, quartier Maritime de Molenbeek-Saint-Jean…) riches en bâtiments industriels aménageables en lofts. Mais les signes de *gentrification* hors du cœur historique sont surtout présents dans l'est de la première couronne, notamment du fait de la proximité de l'université, des Institutions européennes, mais aussi d'opérations précoces de rénovation urbaine (haut de Saint-Gilles, quartier Saint-Boniface à Ixelles). La *gentrification* sous ses différentes formes participe au changement du profil socio-économique de ces quartiers, même si les nouveaux habitants n'ont pas toujours des revenus élevés à l'échelle de l'agglomération ou s'ils ne sont pas taxables dans le cas d'une partie des fonctionnaires internationaux. Ce changement est le résultat de flux migratoires différenciés, une partie des habitants originels du quartier déménageant, généralement vers des quartiers populaires plus à l'ouest ou hors de la Région.

Cependant, malgré une présence accrue des jeunes adultes en ville, la périurbanisation ne s'est jamais vraiment arrêtée depuis les années soixante : la Région de Bruxelles-Capitale n'a cessé d'enregistrer une perte de ses habitants vers le reste du pays. Seules les arrivées de l'étranger ont, dans une large mesure, compensé cette perte sans pour autant générer un solde migratoire total positif. Ce n'est qu'en 1999 que le solde positif des migrations internationales a dépassé le solde national négatif, permettant une légère croissance de la population bruxelloise après des décennies de décroissance. Mais de ces échanges migratoires, il résulte surtout un caractère international et multiculturel. Si l'on tient compte de la nationalité (antérieure ou des parents), 46,3 % des Bruxellois sont d'origine étrangère en 2001. On constate aussi une nette diversification des origines au cours des deux dernières décennies.

Le retour à la ville (ou au centre-ville) n'en est donc pas vraiment un. La dynamique migratoire bruxelloise reste largement dominée par les migrations internationales, et depuis la Belgique, par l'arrivé de jeunes en phase de décohabitation et qui mettent probablement plus de temps à se stabiliser en ménage et à s'insérer sur le marché de l'emploi avant de fonder une famille. Cependant, aux âges correspondant aux jeunes couples avec enfants, la tendance à la *périphérisation* est encore très nette.

## L'émergence d'un chômage structurel et spatialement concentré

Au cours des vingt dernières années, la Région bruxelloise a clairement approfondi sa mutation tertiaire. Cependant, dans un contexte de crise, un chômage structurel et spatialement concentré s'est mis en place, le taux de chômage tournant autour des 20 % des 15-64 ans depuis de nombreuses années en Région de Bruxelles-Capitale. Outre un déficit structurel d'offre, ce taux de chômage s'explique par le fait que les emplois offerts en Région bruxelloise sont largement occupés par des non-Bruxellois. Le taux de chômage élevé reflète donc en partie un problème dont on peut attribuer les causes à un décalage entre le niveau de formation des travailleurs et le niveau de formation exigé dans les emplois offerts.

Au sein de la Région bruxelloise, la géographie du chômage oppose, classiquement, le croissant pauvre et les quartiers de logements sociaux au quadrant sud-est de la deuxième couronne. Le reste de la Région, en ce compris l'ouest de la deuxième couronne et les quartiers de première couronne du quadrant sud-est,

adopte un profil intermédiaire. Le taux de chômage élevé du croissant pauvre peut s'expliquer par le faible niveau de qualification de sa population. Cependant, à niveau de qualification équivalent, le taux de chômage de cette population est systématiquement supérieur. Cette situation laisse entrevoir des formes de discrimination à l'embauche mais aussi, à niveau de diplôme égal, un choix (contraint ou non) pour des filières moins porteuses d'emploi.

## L'internationalisation : d'une Capitale nationale au siège des Institutions européennes

Les deux dernières décennies ont vu le poids des Institutions européennes et des organismes internationaux nettement se renforcer à Bruxelles. Cela s'est traduit par une profonde mutation du quartier européen sur le plan immobilier. La présence accrue des expatriés a contribué au solde migratoire international positif mais aussi à la demande en logements haut de gamme. En effet, les fonctionnaires internationaux présentent une propension plus forte que les fonctionnaires nationaux à résider dans la Région plutôt qu'en périphérie. Ils sont principalement implantés dans le quadrant sud-est mais investissent également les quartiers en voie de rénovation, contribuant ainsi au réinvestissement du centre ville et aux mutations sociologiques que cela induit.

Sur le marché de l'emploi, la présence des Institutions internationales à Bruxelles renforce le caractère dual de la ville : d'une part, il fournit de nombreux emplois fortement rémunérés, en particulier à une population étrangère de haut standing et, d'autre part, il offre peu d'emplois directs ou indirects aux personnes faiblement qualifiées, les plus victimes du chômage massif. En regard, on peut légitimement penser que les activités commerciales dites *ethniques* mais de grand rayonnement comme celles de la rue de Brabant ou des abattoirs d'Anderlecht créent un volume d'activités et d'emploi peu qualifiés loin d'être négligeable.

## Entre un nombre limité de grands projets immobiliers et achat par nécessité

De grands projets immobiliers privés ont récemment vu le jour, certains d'entre eux, les plus centraux, modifiant profondément le profil d'un quartier. La zone située entre la Gare du Nord et la place Rogier à Saint-Josse-ten-Noode en est un bon exemple. De manière plus périphérique, des nouveaux quartiers sont sortis de terre, attirant généralement une population de standing moyen à haut par des logements spacieux et de qualité. Ils ont urbanisé les derniers espaces agricoles comme à Jette ou à l'ouest d'Anderlecht. Ailleurs, ils réoccupent d'anciennes vaste friches urbaines, comme dans le cas des Jardins de la Couronne.

Parallèlement, le phénomène d'achat par nécessité est de plus en plus observé au sein du croissant pauvre. Il a précocement concerné la communauté turque qui, depuis 1980, a été contrainte d'acheter les maisons qu'elle occupait pour pouvoir continuer à vivre dans le quartier. Ce phénomène explique pourquoi certains quartiers de Schaerbeek comptent beaucoup de propriétaires-occupants.

Stratégie de survie ou regain d'intérêt des investisseurs pour l'immobilier résidentiel traduisent les tensions du marché du logement bruxellois. Elles conduisent une partie importante des ménages à devoir se contenter d'un logement peu adéquat. Au-delà des problèmes éventuels d'endettement liés au poids excessif du poste logement dans le budget du ménage, l'inadéquation du logement, appréciée en 2001 selon différents critères (taille, confort et état) et en adoptant une norme assez peu exigeante, touche plus de 330.000 habitants (un tiers du parc de logements). Les sur-occupations contribuent largement aux mauvaises conditions de logement, près d'un habitant sur cinq de la Région étant concerné par ce problème. Sur-occupations et sous-occupations coexistent sur le marché du logement à Bruxelles mais sont fortement associées au statut socio-économique des habitants.

La situation en terme de confort s'est elle nettement améliorée durant des deux dernières décennies mais environ un Bruxellois sur dix vit encore aujourd'hui dans un logement dépourvu du confort minimal. Cette proportion monte à un habitant sur six dans le croissant pauvre central. Les logements dépourvus du confort minimal sont toujours proportionnellement plus fréquents dans le secteur locatif, y compris dans le logement social.

## L'OBSERVATION URBAINE, UN CONCEPT EN VOIE DE RENOUVELLEMENT

La plupart des cartes qui illustrent cette contribution sont issues de l'Atlas de la Santé et du Social, financé par les commissions communautaires, ou du Monitoring des Quartiers, financé par la Région. Ces deux instruments sont représentatifs des outils d'observation urbaine mis en place au cours des dix dernières années à l'échelle des quartiers. Le premier, prenant classiquement la forme d'un atlas disponible sur papier et en téléchargement, adopte une approche thématique centrée sur la santé et les conditions de vie de la population. Le second, le Monitoring, prend la forme d'un site internet interactif ou cartes, tableaux, graphiques et commentaires sont mis à disposition et actualisés régulièrement. Il se distingue des observatoires thématiques mis en place par la Région (commerce, bureau, environnement, loyers,…) et les commissions communautaires (santé et social – rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté) par son caractère transversal et la volonté de publier un suivi continu de plusieurs dizaines d'indicateurs. Il est alimenté tant par les observatoires thématiques que par les administrations régionales. Concrètement, les grands thèmes abordés sont la démographie (densité, âge, nationalité, ménages, etc.), le social (santé, éducation, etc.), l'économie (chômage, emploi, revenus, activité, etc.), le logement et l'immobilier (état du bâti, statut de l'occupant, prix, etc.) ainsi que le cadre de vie et l'accessibilité (équipements, espaces verts, motorisation et transports publics, etc.). Le Monitoring se veut donc complémentaire aux Observatoires en constituant un lieu privilégié d'archivage, de partage, de consultation, d'analyse et de croisement de l'information à l'échelle des quartiers. A ce titre, il constitue une des bases indispensables à la mise en place d'une observation centrée sur le suivi des dynamiques urbaines et l'évaluation de l'impact des politiques publiques dans toutes leurs dimensions.

http://www.monitoringdesquartiers.irisnet.be

## LA MOSAÏQUE EN HÉRITAGE

### La qualité de vie, un marqueur social à l'échelle des quartiers

Tout au long de la rétrospective géohistorique qui précède, l'accent a été mis sur l'appropriation, choisie ou contrainte, des espaces résidentiels par les différentes classes sociales. Le logement est bien évidemment au cœur des logiques de différenciation spatiale car il détermine largement la qualité de vie, que ce soit directement (à l'échelle domestique) ou indirectement (à l'échelle du quartier de vie).

Ainsi, en 2001, il a été demandé aux habitants de porter une appréciation sur l'environnement de leur quartier de résidence. A l'exception des quartiers de logements sociaux de deuxième couronne, qui ne se distinguent guère des quartiers voisins sur ce point, l'indice de satisfaction reflète largement les grands clivages urbains, avec une opposition entre les quartiers périphériques plus riches et aérés, surtout au sud-est, et les vieux quartiers centraux, surtout les plus défavorisés. Cette géographie présente de nombreuses analogies avec la structuration socio-économique de la ville et ce lien est entretenu par le fonctionnement du marché du logement, où la capacité de choisir sa résidence, et donc aussi l'environnement de celle-ci, est largement subordonnée aux capacités financières. Ainsi, en ce qui concerne par exemple les espaces publics, le manque d'espaces verts accessibles en première couronne, plus particulièrement à l'ouest, est criant. C'est pourtant dans cet espace que les enfants sont les plus nombreux, les jardins privés les plus rares, les logements les plus densément occupés et l'environnement en général le moins apprécié. Dans la deuxième couronne ouest par contre, les espaces verts jouent clairement leur rôle social: la part de la population ayant accès à un jardin privatif est faible mais la satisfaction vis-à-vis des espaces verts est bonne suite à la présence de nombreux parcs de taille moyenne.

En outre c'est en partie au travers du logement que se reproduisent les inégalités scolaires, et pas qu'au travers du choix des écoles selon les quartiers. Le lien entre les difficultés scolaires des élèves et le niveau de diplôme de leurs parents est bien connu. Cependant, à même niveau de diplôme des parents, les taux d'échec varient fortement selon le degré de sur-occupation du logement. Si le niveau de sur-occupation conduit surtout ici à différencier, au sein d'une même catégorie de diplômes, des ménages dans des conditions sociales objectivement différentes (lesquelles s'expriment entre autres au travers des possibilités d'accès aux différents types de logements), il est néanmoins probable que les écarts constatés

soient également le reflet partiel des difficultés supplémentaires spécifiquement liées à l'exiguïté du logement (notamment la difficulté de s'isoler pour le travail scolaire).

Les interdépendances fortes entre logement, niveau socio-économique et environnement font que la qualité de vie est très variable selon les quartiers. Cela va jusqu'à influer sur le niveau de morbidité et de mortalité dans les quartiers. L'association forte entre l'état de santé et l'âge des habitants masque des différences entre les quartiers liées à d'autres facteurs. A âge égal, on constate des inégalités de santé liées au sexe, à la situation familiale, à la nationalité et aux différents aspects du statut social (le niveau d'instruction, le revenu, le logement, la profession…).

## Des politiques régionales fortement territorialisées

En 1989, lors de la mise en place de la Région, les acteurs politiques bruxellois ont hérité d'une situation sociale difficile doublée d'une situation financière catastrophique du fait de la diminution tendancielle de l'assiette fiscale associée à l'impôt sur les personnes physiques. En outre, sur le plan urbanistique, après des décennies d'investissement dans les infrastructures de transport et l'immobilier d'entreprise dans l'optique d'asseoir le statut de Capitale et d'améliorer la fluidité du trafic, la prise de contrôle de la Région sur son urbanisme se traduit par un profond changement d'optique. La réhabilitation des quartiers résidentiels ayant souffert d'un sous-investissement, se fera dorénavant dans l'optique d'en rétablir ou renforcer l'attractivité résidentielle, entre autres envers les classes moyennes. Cela passera par la rénovation des espaces publics mais aussi du parc de logement, ce dernier objectif étant plus difficile à rencontrer vu le faible contrôle qu'ont les autorités publiques sur le foncier bruxellois.

Très vite, l'idée s'impose de concentrer les moyens sur la partie de la ville où l'espace public et le logement apparaissent comme les plus dégradés. Contrats de Quartier, Quartiers d'Initiative, programmes européens URBAN, Objectif 2 et Objectif 2013, action de la Société de Développement pour la Région de Bruxelles-Capitale (SDRB), primes à la rénovation ou Contrats de Quartiers commerçants… concentrent l'investissement public sur l'Espace de Développement

Renforcé du Logement et de la Rénovation (EDRLR). Il correspond largement au croissant pauvre déjà souvent mentionné, auquel il convient d'adjoindre les quartiers populaires de l'ouest d'Ixelles et d'Etterbeek.

Mises en œuvre depuis une quinzaine d'années, ces politiques ont eut un effet très perceptible sur l'état et la qualité des espaces publics. L'apport en termes de production de logement est moins évident, notamment sur le plan du logement social ou assimilé. En fait, si entre 1995 et 2005, la production oscille autour d'une centaine de logements de ce type par an, c'est aussi largement parce qu'il a fallu rattraper le retard pris dans la rénovation du parc existant. Par contre, sur le plan socio-économique, si un réseau associatif menant un travail de terrain utile a pu être renforcé, force est de constater que plus fondamentalement, les difficultés d'insertion sur le marché de l'emploi persistent.

## Une territorialisation en question

Très explicitement, les acteurs politiques bruxellois ont pris conscience des différences entre les parties de la ville. Ils ont fait largement le choix de composer avec la mosaïque urbaine en territorialisant totalement ou partiellement les politiques urbaines.

Cependant, il ne faut pas perdre de vue qu'une politique ne doit pas forcément être territorialisée pour avoir un impact différencié à l'échelle des quartiers. Toute politique sectorielle, par exemple, permettant de lutter contre le chômage, peut potentiellement avoir un impact plus important dans les quartiers où les chômeurs sont les plus nombreux, pour autant qu'elle tienne compte de leurs caractéristiques. Avant même de territorialiser les politiques, il conviendrait peut-être d'évaluer plus systématiquement l'impact de toute politique sectorielle sur les différents quartiers.

Quand bien même il s'agit d'un choix assumé, force est de constater que la territorialisation est un outil complexe à manier. Les risques de manquer sa cible, d'influer sur les flux migratoires, de générer une certaine spéculation sont loin d'êtres négligeables et doivent être pris en compte. Les adaptations progressives de la manière dont ont été attribuées les primes à la rénovation en sont un bon exemple. Au cours des années nonante, les recours aux primes étaient fortement

concentrés dans la première couronne orientale et sur ses marges occidentales, dans les quartiers en cours de rénovation, voire de *gentrification*. Des glissements se sont opérés ces dernières années, avec un recul relatif des primes dans l'est de la ville dense, et leur recentrement vers les quartiers du croissant pauvre. Cependant, une concentration préférentielle s'observe toujours, non au cœur même de ces quartiers, mais à leurs lisières. En outre, les bénéficiaires de ces primes semblent présenter dans ces zones un profil de revenus les situant au-dessus du niveau moyen local. On le voit, même en ciblant les quartiers les plus défavorisés et en adaptant la législation pour en corriger les lacunes, il est difficile de toucher un public cible défavorisé, même avec l'aide des associations œuvrant sur le terrain.

Les politiques territorialisées impliquent la mise en place d'un découpage qui distingue les espaces pouvant bénéficier de certaines mesures. Outre la question de l'actualisation des limites et des critères de délimitation, cela pose plus fondamentalement la question du lien entre découpage et type de mesure. Clairement, avec l'apparition de différenciations internes fortes au sein de l'EDRLR générées par les dynamiques récentes, il faut se poser la question du caractère monolithique des zones en discrimination positive. Il est d'ailleurs frappant de constater la demande, tant de la part du Fédéral que de la Région, pour plus de nuances au sein des études actualisant la délimitation des quartiers défavorisés. De là à appliquer les mesures de type socio-économique dans un espace et celles liées au logement dans un autre, il n'y a qu'un pas.

La concentration de l'action publique dans une portion de la ville soulève aussi des questions tant en termes de spéculation résidentielle tendant à exclure les habitants originels que de stigmatisation de ces derniers. L'objectif de mixité souvent mis en avant dans le cadre de la territorialisation se traduit par des mesures favorisant, directement ou indirectement, la présence de populations plus aisées dans les quartiers défavorisés. Mais insiste-t-on suffisamment sur le devenir des populations en place, surtout en regard du peu de logements financièrement accessibles produits récemment à Bruxelles. La focalisation sur les quartiers défavorisés occulte le débat sur la mixité dans les autres quartiers, illustrée furtivement par les phénomènes de type NIMBY (*Not In My BackYard*) émergeant dès qu'il s'agit de construire quelques logements sociaux dans un quartier un peu plus favorisé.

Enfin, la focalisation de la territorialisation de l'action politique sur les quartiers défavorisés empêche aussi la réflexion sur la pertinence de la mise en place de politiques territorialisées dans d'autres domaines. Les logiques d'implantation des entreprises en deuxième couronne ne nécessitent-elles pas des mesures différenciées pour faire face à la concurrence de la périphérie flamande toute proche ? Ne serait-il pas utile de mettre en place un territoire de gestion intégrée de l'offre touristique et culturelle dans le centre-ville pour renforcer la position de Bruxelles tout en contrôlant les nuisances ? Mais on touche là à des compétences qui ne sont, au moins partiellement, pas (encore ?) celles des Régions. ■

## Bibliographie

BERNARD, N., « L'impact de l'Union européenne sur l'immobilier à Bruxelles : entre cliché et sous-estimation » in *Brussels Studies 21*, 2008, pp. 1-18. Disponible sur *www.brusselsstudies.be*

DESSOUROUX, C., *Espaces partagés, espaces disputés : Bruxelles, une Capitale et ses habitants*, Région de Bruxelles-Capitale, 2008.

SECRÉTARIAT RÉGIONAL AU DÉVELOPPEMENT URBAIN, « Bruxelles change… ! Dix ans de politique de la ville en Région de Bruxelles-Capitale » in *Les Cahiers du SRDU*, n° 4, Bruxelles, novembre 2007.

HUBERT, M., « L'expo 58 et le *tout à l'automobile*. Quel avenir pour les grandes infrastructures routières urbaines à Bruxelles » in *Brussels Studies 22*, 2008, pp. 1-16. Disponible sur *www.brusselsstudies.be*

MARISSAL, P.; LENNERT, M., « La géographie socio-économique du Molenbeek contemporain et son insertion dans le tissu régional » in *Les Cahiers de La Fonderie, 33*, 2005, pp. 46-52.

ROESEMS, T., *Atlas de la santé et du social de Bruxelles-Capitale*, Observatoire de la Santé et du Social – Commission communautaire commune, Bruxelles, 2006. Disponible sur *www.observatbru.be*

STOLERIU, O.; VANDERMOTTEN, C., « L'évolution de la structure par âge et des revenus et les mouvements migratoires entre 1991 et 2001 : un indicateur de la mutation des quartiers de Bruxelles et de sa périphérie » in *Belgeo*, VII 4, 2006, pp. 419-435.

VAN CRIEKINGEN, M., « Que deviennent les quartiers centraux à Bruxelles ? Migrations sélectives au départ des quartiers bruxellois en voie de gentrification » in *Brussels Studies 1*, 2006, pp. 1-18. Disponible sur *www.brusselsstudies.be*

## Remerciements

Cette contribution synthétise des résultats de recherches réalisées par l'Institut de Gestion de l'Environnement et d'Aménagement du Territoire de l'Université libre de Bruxelles au cours des dix dernières années, généralement pour le compte de la Région de Bruxelles-Capitale. L'auteur tient particulièrement à remercier Christian Vandermotten, Pierre Marissal et Christian Dessouroux pour leur contribution à la partie historique de ce chapitre. Une partie des données cartographiées ici sont issues des études réalisées par le consortium universitaire ULB-VUB-UCL-KUL visant à la mise en place du Monitoring des quartiers coordonné par l'Agence de Développement Territorial (ADT) et l'Institut Bruxellois de Statistique et d'Analyse (IBSA).

# focus

## VIENS CHEZ MOI, J'HABITE… DANS MON QUARTIER

Si un territoire constitue un espace géographique qualifié par une spécificité naturelle ou culturelle, cette notion est fort éloignée de l'unité géographique utilisée dans les programmes de revitalisation urbaine auxquels RenovaS a eu le privilège de participer.

Le terme *quartier*, semble, lui, plus approprié dans la mesure où il peut être défini par sa situation (le bas de Schaerbeek par rapport au haut de la commune), ses fonctions (commerces de la rue de Brabant ou restaurants de la chaussée de Haecht), son image ou les symboles qui y sont attachés (Cage aux Ours).

Cependant, l'unité spatiale des programmes de revitalisation, tout en recherchant une certaine cohérence géographique ou fonctionnelle, est fort conditionnée par l'exigence d'un programme qui doit être préétabli et par les impératifs d'une enveloppe budgétaire fermée.

Il en serait évidemment autrement et la cohérence socio-géographique plus grande si les dispositifs de revitalisation répondaient moins à une logique de *programme* et plus à une logique de *projet*.

Un périmètre serait d'abord choisi en fonction de sa cohérence socio-économique et on travaillerait, ensuite, avec les acteurs locaux afin de faire émerger les projets. Ces derniers seraient hiérarchisés et budgétisés et leur réalisation pourrait, le cas échéant, fédérer plusieurs sources de financement.

Cela entraînerait vraisemblablement une implication plus grande encore des habitants concernés et donnerait tout son sens au processus participatif généré par les dispositifs de revitalisation mis en place par la Région.

Ceci étant dit, nous pouvons heureusement constater qu'après trois Quartiers d'Initiative(s) et sept Contrats de Quartier à des stades divers de réalisation, la physionomie du bas de Schaerbeek a incontestablement évolué dans le bon sens. Le cadre de vie de ses habitants s'est singulièrement amélioré.

L'octroi, en 1996, du premier Contrat de Quartier schaerbeekois correspondait, et ce n'est évidemment pas un hasard, à la rupture d'avec la politique communale antérieure qui, privilégiant l'électorat habitant le haut de la commune, avait laissé des quartiers entiers pour ainsi dire livrés à leur sort. La tâche était donc lourde, tant au niveau du bâti et de l'espace public qu'au niveau de la restauration de la confiance des habitants de ces quartiers dans les pouvoirs publics.

Moins de douze ans plus tard, le résultat est encourageant même s'il reste beaucoup de choses à faire. C'est, sans doute, le moment de faire le bilan des politiques de revitalisation des quartiers et d'examiner si l'arsenal des dispositifs existants ne nécessite pas l'une ou l'autre adaptation.

Nous pensons, par exemple, à l'éventuelle possibilité de ne travailler, dans certains quartiers, que principalement sur l'espace public. Nous constatons, en effet, que la réhabilitation de ce dernier a souvent un effet *boule de neige* qui, cumulé à la pression immobilière actuelle, amène, sans argent public à l'exception des primes à la rénovation, une rénovation du bâti, une amélioration de l'habitat et la restauration progressive d'une certaine mixité sociale.

Nous pensons également aux mesures non visibles – mais oh combien nécessaires – qui touchent à l'accompagnement des populations habitant dans les périmètres d'intervention. Cet accompagnement est le gage d'une revitalisation profonde et donc réussie. A cet égard, une réflexion sur la durée de cet accompagnement ainsi que sur sa flexibilité nous paraîtrait intéressante.

Ces réflexions, jointes à celles que ne manqueront certainement pas d'exprimer les nombreux acteurs de terrains qui œuvrent au sein des quartiers fragilisés, orienteront, nous l'espérons, le travail des (vingt ?) prochaines années. ■

*Jean-François Kleykens*

# 06

## BRUXELLES : CAPITALE MONDIALE DE LA PARTICIPATION ?

**RENÉ SCHOONBRODT**
*Docteur en sociologie, Ancien président-fondateur de l'Atelier de Recherche et d'Action Urbaines (ARAU), Ancien président d'Inter-Environnement Bruxelles (IEB), Professeur émérite, Université Catholique de Louvain (UCL)*

focus

### FAVORISER L'ÉCLOSION DE LA PARTICIPATION

**JUDITH LE MAIRE**
*Architecte, Institut Supérieur d'Architecture de la Communauté Française (ISACF) La Cambre Bruxelles, réalisation d'une thèse sur la grammaire de la participation en architecture*

**DOMINIQUE NALPAS**
*Coordinateur de Parcours citoyen Ixelles, Co-fondateur du Comité de quartier Flagey et de la Plateforme Flagey*

# Bruxelles : Capitale mondiale de la participation ?

RENÉ SCHOONBRODT

**Une vision habite mes souvenirs : le Reichstag emballé par Christo et Jeanne-Claude en juin 1995. Un immense paquet, surhumain, blanc-argent, scellé par d'énormes cordes bleues. Tout autour, des petits hommes grouillent, regardent, devisent. Gulliver a posé là un présent qu'ils leur faut dévoiler : la démocratie parlementaire, qui leur fut dérobée, des décennies plus tôt… À déballer, à découvrir, à habiter, à parfaire sans cesse…**

L'histoire de Bruxelles n'est pas celle de Berlin. Mais le même impératif s'impose par la nécessité de produire la ville – cet établissement commun qui, pour Platon, est le lieu de résidence où l'interaction de tous avec tous répond aux attentes de tous. Dès lors ce lieu –la ville et la cité qui la dirige– héritage majeur de l'humanité, appartient à tous. Doit, plus justement, appartenir à tous. Et pourquoi ? Une raison fonde l'intérêt pour la ville – toute ville. Sa réalité première : chaque ville est un énorme équipement collectif, un gigantesque capital accumulé au cours des siècles, souvent dans la souffrance des hommes et des femmes : logements, écoles, entreprises, services publics de toute nature, activités politiques, voies publiques… Ce capital constitue la ressource nécessaire, indispensable pour tous ceux qui aspirent à la liberté. Liberté définie comme accès à l'autonomie, à savoir à la capacité d'être acteur de ses propres déterminations en s'appuyant sur le capital physique et social de la ville. Cet accès, la simple justice exige qu'il soit égalitaire. Toute ville doit être cet outil qui permet à chacun d'accéder, en toute égalité, à la liberté : l'air de la ville rend libre, ainsi pense-t-on depuis des siècles.

## LA VILLE EST PRODUCTION

Ce capital-outil génère des envies, des convoitises : la ville donne du pouvoir, alors pourquoi ne pas tenter de l'accroître à son profit ? Des accaparements des sites urbains, résultant de mécanismes financiers et juridiques, sapent l'égalité de

l'accès à la liberté par la main-mise sur l'héritage urbain, et érodent les espérances de liberté que promettait la ville. S'ajoutant aux inégalités des personnes, sociales et culturelles, la ville devient dès lors un lieu d'exploitation, d'aliénation qui exclut certains de ses habitants des jouissances de la ville. Il est vrai que des rapports de force inégalitaires dominent la production de la ville au profit des uns, au déficit des autres. Et parce qu'elle est lieu de conflits, la politisation de la ville – ce qui les résoudra – est l'objectif premier.

Les villes naissent d'actes de production : le passé a produit des formes urbaines et des institutions. Elles sont aussi dans le présent et pour l'avenir, productions de formes et d'institutions au travers de multiples rapports de forces politiques et économiques. La ville, dans sa morphologie, est intimement liée à la cité : la ville est la reproduction au sol des rapports sociaux. Cet établissement commun décrit par Platon n'est pas un long fleuve tranquille. Reconnaître que la ville est une production humaine entraîne ces questions : Comment s'organisent les rapports sociaux globaux dans l'acte de produire la ville ? Dans quelle mesure cette ville produite concourt-elle à plus de justice, celle-ci se référant à la capacité de chacun de s'auto-déterminer, grâce à l'accès à la ville-équipement ? L'acte de produire se développe-t-il sous le regard de l'égalité ? Ses résultats conduisent-ils à la liberté de tous ?

La production de la ville – qui prend des formes concrètes d'études, de plans, d'investissements financiers petits et grands, privés ou publics – se confond avec les rapports sociaux qui caractérisent la société globale dans laquelle la ville est insérée et qu'elle alimente. L'existence de ces rapports sociaux a pour signification que la seule technique ne domine pas la prise de décision portant sur le devenir de la ville. Certes, l'architecture et l'urbanisme, comme l'histoire et la sociologie et plus encore l'économie, comptent. Mais devrait dominer l'acte politique. La ville, née du politique, y renvoie car il s'agit de mettre en œuvre un arbitrage entre les conflits d'intérêts présents dans la ville, arbitrage qui doit s'inscrire dans une perspective de long terme. Et, de plus, lieu de conflits, la ville pourra résister comme établissement commun si le règlement de ses conflits s'opère dans des relations justes, promesses de justice nouvelle.

## LA DÉMOCRATIE EST INTERACTION

Les interactions qui produisent la ville se jouent entre trois pôles structurant la société occidentale : le pôle du marché, le pôle du politique, le pôle de la société civile. Ils reflètent les interactions actives dans la société globale.

La vie économique (le marché) a ses lois. Inscrite dans la mondialisation – elle-même liée aux techniques de communication et de traitement des informations –, elle a besoin de la ville : de ses équipements et de ses symboles. L'usage, la possession de certains lieux de la ville lui permet d'accroître ses activités, et partant sa puissance sur la société. Le marché offre des biens, des services, des emplois. Il monopolise l'offre de ces biens et de ces services nécessaires à la ville et à ses habitants. Il n'a que des concurrents faibles et marginaux : les pouvoirs publics. Ce géant cependant a des pieds d'argile. Secouées par la spéculation financière, des concentrations, des innovations techniques… les entreprises sont fragiles. Dominées par les bénéfices à court terme, elles n'intègrent pas, ou peu, et trop lentement une condition de leur durabilité : leur propre besoin de villes – qu'elles peuvent exploiter jusqu'à leur épuisement. Or, les villes sont des réalités construites sur le long terme, voire le très long terme. Les villes millénaires aspirent à l'éternité. Entre la ville et la vie économique existe une relation nécessaire, mais fondamentalement conflictuelle.

La société civile exprime l'ensemble des demandes surgissant de tous ceux qui la peuplent. Demandes de paix, de travail, de logement, de loisirs, d'émancipation, d'éducation, de liberté politique… Liste longue que ces demandes sans cesse mouvantes, portées par des hommes et des femmes tantôt consommateurs tantôt impliqués dans des rôles de producteurs, souvent axées sur le court terme, parfois sur la durabilité. Ici aussi, se manifestent des particularités, des égoïsmes, des conflits… mais aussi des appels à l'intérêt général, au respect du droit, à la prise en compte de la légitimité. La société civile est un faisceau de demandes individuelles et, conjointement d'exigences, d'objectifs, de rappels organisés et portés par des associations culturelles, sociales, environnementales… Monde parfois permanent, parfois éphémère dont la parole libre caractérise la démocratie de l'Athènes antique : « qui veut peut prendre la parole » (Euripide).

Le politique, troisième pôle constituant la société globale et la société urbaine, a pour fonction de donner la consistance du droit aux relations entre les exigences du marché (entre autres ses besoins de ville) et les demandes de la société civile. En un sens, le politique est un arbitre, rôle que le régime démocratique fixe par

des règles fondant la légitimité de ceux qui exercent cette fonction. La démocratie offre à chacun l'accès à la candidature à l'exercice d'une fonction politique et, cette même démocratie offre à chacun l'accès à la capacité d'élire ceux et celles qui se présentent au suffrage. Une question centrale se pose ici : la décision politique appartient-elle aux seuls élus ? Pierre Rosenvallon, dans deux ouvrages remarquables, montre que la légitimité démocratique dans une société moderne repose sur un ensemble complexe d'interventions d'institutions publiques et para-publiques ainsi que d'organisations privées[1]. Car, s'il faut contrer les effets dictatoriaux d'un pouvoir majoritaire (fût-il élu) pouvant imposer sa loi à une minorité même forte, il convient aussi de prendre en compte une grande difficulté de toute vie politique dans la société contemporaine. Dans une démocratie ouverte, la concurrence électorale entre les partis est un fait dominant qui contraint les candidats à accentuer leur intérêt sur le court terme, sur le présent ou l'avenir immédiat. Il faut en effet répondre aux exigences du marché et aux demandes de la société civile : par exemple, les uns veulent des bâtiments de bureaux, les autres des emplois. Or, si les bureaux sont prometteurs d'emplois directs et indirects, la liberté des responsables politiques est contrainte par la nécessité de répondre dans le court terme à ces demandes, car ils sont incapables *nolens volens* de fournir eux-mêmes ces emplois. Cette charge porte surtout sur les épaules des membres des exécutifs, le législateur s'inscrivant plus logiquement dans une perspective plus large.

## LA PARTICIPATION EST PUBLICITÉ

C'est à ce moment-ci qu'intervient la participation. Reprenons : trois forces structurent la société globale urbaine. Pour que celle-ci se développe sur une base démocratique égalitaire et qu'elle produise davantage de démocratie, ces trois pôles doivent être en interaction constante : le marché avec la société civile, la société civile avec le politique… Dans la production de la ville – son aménagement, la protection active de son patrimoine… – si les interactions entre le marché et le politique sont de fait privilégiées et exclusives de toutes autres, la ville souffrira. Ce qui veut dire : qu'elle ne produit plus une société d'égalité, qu'elle détruit sa capacité d'être juste, qu'elle exclut ses pauvres, qu'elle détruit son patrimoine, qu'elle s'inscrit dans un gaspillage énergétique irrécupérable, qu'elle appauvrit ses équipements scolaires, sanitaires et culturels… La ville devient

ainsi la première violence. On le sait : ce dialogue singulier entre le marché et le politique a conduit Bruxelles à cette catastrophe qui porte le nom tristement célèbre de *bruxellisation*.

Rompre le dialogue singulier – le marché et tout spécialement son acteur, la promotion immobilière, d'une part, le politique d'autre part – appelle la participation de la société civile dans le but de contribuer à l'éclosion d'une ville plus juste, plus commune, et y introduire du même coup les objectifs de durabilité. Cette présence au sein du processus de décision trouve à Bruxelles une justification supplémentaire liée à la composition et au mode de fonctionnement du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale. Rappelons que celui-ci offre la particularité d'être composé de deux groupes linguistiques relevant de deux corps électoraux différents. La légitimité de cette forme de gouvernement est historique. Mais elle pose une question fondamentale au rôle de la sanction contenue dans l'acte électoral lui-même. Un élu d'un groupe linguistique échappe à la sanction des électeurs de l'autre groupe linguistique. La règle de la prise de décision par consensus au sein du Gouvernement établit certes une certaine sanction ou un certain contrôle exercé par les pairs mais ils sont faibles parce que soumis à la réciprocité (tous les membres du Gouvernement se tiennent par la barbichette). De plus leurs délibérations sont secrètes… À noter enfin que le contrôle du Parlement est circonscrit de manière stricte.

Ce rappel de spécificité des Institutions régionales bruxelloises établit la légitimité de la participation des habitants dans les processus de décision qui les touchent de loin ou de près, et que cette participation est un droit équivalent au droit de participation au suffrage.

## LA PARTICIPATION A UNE HISTOIRE

Rappelons que la participation possède son histoire. La loi nationale de 1962, organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, avait bien prévu une régulation publique des investissements via l'adoption de plans (communaux, de secteur, régionaux) soumis à enquête publique. Mais au final, hormis pour ce qui est des plans de secteur, les exécutifs (communaux et nationaux), se gardèrent de limiter une autonomie que leur conférait la délivrance sans contrôle public des permis d'urbanisme (c'est-à-dire de bâtir). C'est l'absence de plans qui leur offrait cette autonomie. De plus, les administrations fonctionnelles (travaux publics, bâtiments publics…) ne sollicitaient généralement aucun permis. D'où des réactions, souvent désespérées, des habitants devant des faits du prince, rarement sanctionnés par les tribunaux, jamais par le suffrage universel. Cette liberté des exécutifs s'explique par de nombreuses voies, l'acceptation généralisée de la modernité, les théories urbanistiques, les besoins de croissance économique… La perception de la dégradation de la ville –à Bruxelles en particulier– et la sensibilité croissante devant la destruction de la nature éveilleront lentement les habitants à la nécessité de défendre leur environnement.

À Bruxelles, la rupture se produira dans les Marolles en 1969. Des constructions programmées par l'État pour le Ministère de la Justice agressent un quartier populaire connu de tout le pays. Au nom de quel bien commun justifier cette violence contre l'intégration des plus pauvres dans la ville – au cœur de ces équipements collectifs qui les font vivre ? Du coup, la ville comme terrain de chasse de la promotion privée soutenue par le secteur public cède la place à une vision nouvelle : la ville est une valeur d'usage, même si on est forcé à en reconnaître une certaine valeur marchande. Le droit à la ville devient un droit personnel et, comme tout droit, se revendique, se construit et se réalise par l'action. Action pour faire reconnaître par le politique la justesse de ce droit, et pour que la ville –par sa gestion et par sa production– l'effectue. Et si l'action économique, surtout spéculative, se joue dans le secret, les actions des plus faibles obligent au regroupement, à la publicité, à l'institutionnalisation.

C'est dans ce cadre que se déploie, à Bruxelles comme ailleurs, une multitude d'organisations volontaires plus ou moins structurées, plus ou moins permanentes, indépendantes ou reliées entre elles, nées dans les quartiers populaires ou dans les quartiers plus bourgeois… D'une manière ou d'une autre, ces diverses formes de comités d'habitants revendiqueront soit davantage de participation,

soit une autre ville soit les deux à la fois. Les responsables politiques de la ville et leurs administrations ne réagirent pas directement à l'émergence des demandes de la société civile car elles rompaient le consensus ambiant qui fondait les options décidées : comment accepter le projet de rénover la Marolle pour et avec ses habitants, en lieu et place d'un projet y installant des bureaux dits modernes ? Pour quelle raison refuser l'autoroute périphérique sud ? Malgré l'existence de lieux de participation (Comité des Marolles, Comité des Sablons, gérés par la Ville de Bruxelles) les pouvoirs publics ne commenceront à mettre en question le bien-fondé de leurs projets et de leurs réalisations qu'avec l'apparition du Conseil d'Agglomération, Institution nouvelle, prédécesseur de la régionalisation de 1989. Le Conseil d'Agglomération qui n'était pas impliqué dans les politiques de l'État et des communes bruxelloises, se montra davantage à l'écoute de cette société civile qui s'instituait. Il va interroger les projets de l'État et les communes et soutenir les thèses des comités d'habitants parce que celles-ci répondent mieux aux besoins de la ré-urbanisation.

Cette mise en place progressive de la participation va aussi s'appuyer sur la presse, surtout écrite. Souvent orthodoxe dans son approche des processus démocratiques (les pouvoirs publics sont élus, les comités d'habitants non), la presse ne peut taire les tensions qui traversent la ville, les interrogations précises sur des pratiques ou des projets concrets. La presse agit ainsi, même si elle dépend financièrement des milieux économiques. La presse participe de cette manière et efficacement à la mise en place de la participation en donnant des informations contrôlées, en diffusant les positions des comités d'habitants…

Mais les erreurs commises dans les trente années de l'après-guerre ne peuvent continuer. Les appels de la société civile font d'ailleurs écho aux positions des Institutions internationales telles le Conseil de l'Europe ou l'Organisation des Nations Unies (sur l'environnement en 1972). Les concepts de participation se précisent de même que l'approche des réalités urbaines. La régulation renforcée des actes produisant la ville cherche sa voie. Mais Bruxelles – qui ne se sent pas encore ville-région – se trouve confrontée à une double problématique : le nécessaire contrôle des investissements privés et la levée du poids de l'État dans l'aménagement de la ville. Ce dernier point relève des raisons et de l'histoire de la régionalisation, mais n'est pas sans effet sur l'urbanisme.

## SAVOIR, JUGER, INTERVENIR

Pour réguler la grande promotion privée et protéger ce qui apparaît comme la fonction urbaine faible, le logement, l'outil juridique est le Plan de secteur, ancêtre du Plan Régional d'Affectation du Sol (PRAS). Cette technique consacre l'attribution de zones à chaque fonction urbaine: industrie, logement, bureaux, espaces verts… Rigoureusement appliquée, cette technique juridique est irréalisable sur le terrain. Les zones monofonctionnelles ne font pas ville – en ce sens que la ville est coexistence de la diversité dans le même espace – et les besoins de la société (marchande et civile) évoluent entraînant l'évolution des besoins d'espaces. Dès lors, le Plan de secteur connaîtra des dérogations introduites par les permis d'urbanisme (de bâtir).

Le projet de Plan de secteur de 1976 innovera radicalement sous la pression des comités d'habitants en introduisant une procédure nouvelle opérant en trois étapes: une enquête publique ouvrant le droit pour quiconque d'accéder au dossier introduit auprès des administrations; un droit d'émettre un avis devant être reçu (soit par écrit, soit lors d'une audition); l'obligation pour chaque commune de mettre en place une Commission de concertation examinant chaque demande d'urbanisation (et plus tard, les actes liés à l'environnement). Dit autrement, ces mesures particulières de publicité vont ouvrir un droit à la parole citoyenne individuelle et organisée avant toute prise de décision. L'urbanisme passe ainsi du secret à la publicité – condition de rupture du dialogue singulier entre le marché et le politique. Cette innovation (amplifiant certains acquis antérieurs en matière d'enquête publique) entame la mise en place d'une société urbaine plus démocratique en renforçant le lien entre les autorités publiques et la population. Mais ce gain ne fut pas directement compris: les communes bruxelloises attaquèrent cette procédure de participation devant le Conseil d'État qui leur donna raison sur base de considérations strictement juridiques. Mais pendant ce temps, quelque chose changeait: les responsables communaux saisirent finalement qu'une plus grande politisation des décisions évitait les recours devant les tribunaux et les critiques partisanes. Ils avaient aussi remarqué que, dans l'Europe entière, la demande de ville avait aussi changé…

La concertation (qui désigne à la fois l'enquête publique, l'audition des habitants et le rôle de la Commission), se remit au travail par l'adoption définitive du Plan de secteur de 1979. La toute nouvelle régionalisation de Bruxelles en 1989 mit en chantier l'adoption de dispositions légales qui renforcèrent la place des

enquêtes publiques et la concertation tout en établissant un système de planification correspondant mieux à une urbanisation se vivant comme un développement voulu et contrôlé.

Les affiches rouges occupent l'espace public depuis plus de trente ans et annoncent les procédures de concertation (pour les permis d'urbanisme et d'environnement, ainsi que pour d'autres matières). Mais il faut insister, la régionalisation a permis au Parlement et au Gouvernement d'ouvrir davantage de champs à la participation citoyenne : dans les opérations de revitalisation urbaine (les Contrats de Quartier par exemple), dans les procédures de classement du patrimoine… En même temps certaines communes organisent des consultations ou des forums citoyens. La Région elle-même consulte sur les grands projets d'aménagement. La société civile n'est donc pas bâillonnée.

## VISIONS DE LA CONCERTATION

Mais comment situer ces évolutions face aux exigences d'une cité démocratique ? Pour répondre à cette question passons en revue les actes et les positions des acteurs.

Le chemin qu'emprunte le politique peut être classé en deux catégories : l'information et les pratiques participatives.

Les pratiques d'information génèrent des interactions se déroulant du haut vers le bas : les autorités parlent, le public écoute. En général ce public est peu nombreux, faiblement motivé parce qu'il sait que ses interrogations n'auront pas de conséquences réelles. Il se réduit dès lors lui-même au silence. Le ronronnement de ce genre de séance s'explique sans doute par la nature de la réunion : rien ne doit y être décidé, aucune politique ne va y naître. Ces séances donnent un faux visage de démocratie, et dès lors n'intéressent guère ni les habitants ni la presse, pas même les membres des assemblées élues, le plus souvent absents.

Au cours des dernières années se sont mis en place des pratiques participatives : des invitations à des séances ouvertes au public se présentant sous les formes plus attrayantes car l'ordre du jour porte sur des projets d'aménagement concrets, d'une certaine ampleur. Citons par exemple l'avenir de l'ancienne Cité administrative de l'État ou le réaménagement de la place Rogier… Ces séances sont animées par des consultants ou parfois des associations d'habitants (subsi-

diées pour ce faire). Des consultations sont ouvertes sur des thèmes tels : le traitement des déchets, les productions sonores, la mobilité… Mais là aussi, paradoxalement, les relations vont du haut vers le bas. L'information domine la participation car généralement une inconnue vicie ces consultations : pourquoi certains points de la consultation ne peuvent-ils être discutés (l'*hypothèse zéro*, par exemple) ? Que deviennent les demandes, les objections, les suggestions des participants ? Qui les apprécient ? Quelle raison donne-t-on quand les propositions des habitants ne sont pas suivies d'effets ? L'analyse de ces pratiques participatives ne peut aboutir qu'à une conclusion : le rejet inexpliqué parce qu'inexplicable des positions des habitants constitue un déni de la participation, sa contradiction essentielle. Celle-ci ne peut que conduire au doute, sinon au rejet de la démocratie. Les habitants et les responsables d'associations évaluent à leur juste mesure l'intention des autorités qui organisent ces formes faibles de participation : il s'agit bien de désamorcer les réactions des habitants face à des projets déjà acceptés dans le secret des dialogues singuliers entre élus, investisseurs et architectes. En toute logique démocratique, le Parlement bruxellois doit de manière urgente mettre en place des règles du jeu qui respectent le rôle des participants impliqués dans ces pratiques dites participatives.

Rentrent dans cet examen, les concours d'architecture et d'urbanisme dont la nécessité est avancée dans le milieu des jeunes architectes, par certaines écoles et certains élus. Le but invoqué serait d'améliorer la qualité des investissements publics tant dans la construction des bâtiments que dans le traitement des espaces publics. Quels sont les conséquences de ce projet de multiplier les concours sur la participation citoyenne ? L'histoire et les pratiques observées montrent bien qu'il s'agit là d'un jeu entre technocrates : les concurrents et le jury. La décision du jury ferme généralement tout débat citoyen. La population pourra en goûter les résultats lors d'une exposition… mais, si le projet doit se réaliser, si les procédures légales de concertation sont ouvertes, qu'est-ce que les habitants pourront argumenter face aux décisions d'un jury, derrière lequel s'abriteront aussitôt les responsables politiques ? Dès lors, s'il faut des concours (dans le but de permettre à de nouveaux talents de s'épanouir, ou pour dépolitiser le choix des auteurs de projet), le cahier des charges de ceux-ci doivent faire l'objet au préalable d'une enquête publique et de concertation. Seront ainsi clairement distingués le cahier des charges d'un concours – aspects de politique urbaine – qui feront l'objet d'une enquête publique, des propositions pratiques qui feront par la suite l'objet d'une enquête publique et de concertation.

Pour évaluer la place de la participation avec plus de précision, il ne faut pas oublier l'objectif final de toute politique urbaine démocratique: construire une ville produisant la justice. C'est en partie le but final des opérations de rénovation dites Contrats de Quartier accompagnées par un groupe d'habitants. Certaines critiques ont porté sur la représentativité de ces habitants, leur capacité à faire écho aux préoccupations réelles des habitants et des commerçants du quartier… C'est peut-être dans la durée de leur mandat qui constitue le problème et sans doute une certaine rotation des membres de la Commission Locale de Développement Intégré (CLDI) garantirait une meilleure participation: mais il s'agit ici d'une hypothèse.

## HABITANTS ET ASSOCIATIONS

Faut-il parer les procédures d'enquête publique et de concertation de toutes les vertus ? Épuisent-elles les exigences de la participation ? Rappel de son statut dans la prise de décision : la Commission de concertation après avoir pris connaissance du projet et des avis et observations des habitants émet un avis accessible au public. Un avis n'est qu'un avis : la décision d'octroyer ou non un permis appartient aux responsables politiques. Donc aux Collèges communaux et au Gouvernement. L'urbanisme est très clairement un acte politique posé avant réalisation du projet. Cet acte doit se faire sous le regard des habitants.

Mais quels habitants participent à l'enquête et à ses suites ? La loi ouvre le droit à quiconque. La réalité observée est plus complexe. La démarche demande une sérieuse motivation (motivée par des demandes particulières ou générales) et une certaine compétence (comprendre un plan, lire des textes techniques, écrire, dicter, parler en public…). Il peut y avoir mobilisation d'un quartier ou d'individus. Les associations constituées sont présentes dans tous les projets importants surtout quand ils contredisent l'objectif de faire de la ville un établissement commun. Elles interviennent d'initiative ou sollicitées par les habitants plus ou moins démunis.

Une question critique s'est toujours posée (dès le début de la mise en œuvre du processus): les associations n'étouffent-elles pas la parole des habitants ? Ceci revient à s'interroger sur la légitimité de leurs interventions. Deux faits pour éclaircir le débat: les habitants (hors des élus, des architectes, de certains gauchistes) n'ont quasi jamais reproché aux associations de les manipuler, de les tromper… les associations tirant leur légitimité de la rationalité de leur analyse,

de leur constance et aussi du crédit que leur confère leur permanence. Par ailleurs, les associations n'apprécient pas les positions s'apparentant au NIMBY (*Not In My BackYard*). Une remarque toutefois s'impose : en général, pour les associations, la ville est coexistence et appelle densité et proximité. Les associations s'écartent donc des positions de rejet de la diversité humaine et fonctionnelle. Néanmoins, tout projet concret parce qu'il est dense et parce qu'il est porteur de proximité, ne s'inscrit pas nécessairement dans la durabilité, dans l'exigence de qualité urbaine et d'une justice plus grande. Rappelons ici les principes de Vitruve : « l'acte nouveau doit garantir plus de durabilité (*firmitas*), d'utilité (*utilitas*) et plus d'attractivité (*venustas*) ». Et traduisons *utilitas* par : toute mise en œuvre tiendra compte du bénéfice qu'en retirera le plus faible de la société urbaine.

Le recours à ces critères doit encadrer la participation. Habitants et associations doivent agir avec responsabilité. Celle-ci dépendra de leur capacité de quitter les seuls intérêts particuliers, fussent-ils légitimes, pour atteindre un point de vue plus général : l'avenir d'une ville plus juste. Ce qui demande formation intellectuelle autant que moralité : le rôle des associations est d'aider à atteindre cette généralité et d'éviter les errements toujours possibles.

Les habitants et les associations savent que les procédures de concertation ouvrent un droit réel de participation. Leurs interventions sont légales et légitimes et doivent être analysées comme telles, à la différence des autres modes d'information et d'activités dites participatives, qui sont trop proches d'un vrai trompe l'œil. Certes, bien des améliorations pourraient être apportées : centralisation des avis d'enquête et des résultats des concertations au niveau régional (utilisation d'Internet) ; formation accrue des agents municipaux qui reçoivent les habitants… Mais, il demeurera toujours vrai que les enquêtes publiques liées aux concertations garantissent la publicité des projets concrets et réalisables, publics et privés, avant leur mise en œuvre et assurent l'égalité des habitants (ce qui pose la question politique de la participation des habitants des quartiers populaires).

## MENACES SUR LE DROIT DE PARTICIPATION

Les responsables communaux, après hésitation, jouent un rôle essentiel dans la concertation. Ils ne semblent plus la remettre en cause; les plus habiles s'y réfèrent pour asseoir leur crédit auprès des habitants et accroissent ainsi leur capacité de négociation vis-à-vis des investisseurs. Mais au sein de la Région existent des atteintes ou des volontés d'atteintes à la participation citoyenne, ou encore une absence de volonté d'aller plus avant. On l'a vu en matière d'enquêtes publiques en cas de PPAS (suppression de l'enquête publique sur les dossiers de base), on le voit aujourd'hui en matière de protection du patrimoine. On assiste ainsi à un double mouvement: une restriction des droits des habitants et une recherche d'ouverture (par des forums, des réunions publiques) de type paternaliste (et infantilisantes).

Cette restriction des droits est argumentée constamment par un écho à des propos de table tenus par les acteurs du marché: il faut –au nom du développement économique et financier immédiat, au nom de l'emploi– aller plus vite, décider plus vite. Des Ministres régionaux et fédéraux le proclament. Mais tous les habitants en sont convaincus: il n'y a aucun fondement à ces coups portés par les élus de droite et de gauche contre la participation. Tous les projets immobiliers, on le sait, prennent des années de préparation et ce ne sont pas les 15 ou 30 jours d'enquête publique qui les ralentissent. Sauf dans le cas où les projets sont tellement mauvais qu'ils encouragent les habitants à se défendre par tous les moyens légitimes. Les critiques contre la Commission Royale des Monuments et Sites relèvent des mêmes arguties irrationnelles: or on sait que si les projets sur les biens classés étaient corrects, ils obtiendraient les autorisations nécessaires. Il faut donc constater que le marché et le politique peuvent encore s'entendre très bien dans l'immédiateté des intérêts particuliers.

Les promoteurs immobiliers furent, au départ de la concertation, sur la même longueur d'onde que les communes: livrer au public l'objet de leur spéculation n'avait rien d'enchanteur. Mais ils se sont adaptés, conscients de l'intérêt à éviter les conflits et les recours après décision, et de l'intérêt à ce que leurs investissements ne ruinent pas à long terme un environnement urbain, ce qui aurait pour effet de nuire à leurs propres projets. Eux aussi, dans le cadre de leur motivation particulière ont besoin de la ville. Ceci ne signifie nullement qu'une convergence possible à long terme diminue les conflits quotidiens inscrits dans la société urbaine. Les investissements publics peuvent susciter aussi des oppositions que

cherchent sans doute à éviter certaines pratiques arrangées sous le titre d'information. La production de logements sociaux pose de véritables questions. Mais on peut se demander si, pour simplifier, les quartiers bourgeois s'opposent à l'arrivée d'habitants populaires potentiellement d'origine étrangère, ou si les projets architecturaux eux-même ne sont pas par trop médiocres, trop peu urbains par leur manque d'intégration environnementale et historique. L'opposition NIMBY perdrait toute légitimité si certains projets sociaux étaient moins agressifs, étaient plus ouverts aux objectifs du développement urbain contemporain.

Se posent alors les réactions du monde des architectes face à la concertation. Si dans les années 1968, les architectes portés par la culture ambiante réclamaient concours et participation populaire, on ne peut pas dire que ces revendications perdurent. L'obligation de présenter leur projets devant une commission administrative composée de fonctionnaires impliqués dans l'examen d'un dossier et sous l'œil du public rompaient des pratiques de colloques singuliers tenus avec le politique. Elle révélait aussi les liens qu'ils espéraient plus discrets avec la grande promotion immobilière, fragilisant du coup leurs prétentions à l'indépendance et à leur créativité. Mais, tous ne réagirent pas de la même manière, certains essayant d'intégrer les apports des habitants dans la mesure où ils en aperçoivent la pertinence. Les projets promus par les administrations n'obéissent pas à la même règle car une différence fondamentale les marque : le temps. À la différence des investisseurs privés, les investisseurs publics peuvent se nimber du bien commun, ce qui avec fondement ou sans, situe le débat sur le plan de la généralité et de la durabilité, plans que visent aussi les habitants associés ou non.

Et ceci montre bien la nécessité absolue de la participation, car, l'avenir est incertain. Lever le voile de cette incertitude, tracer les lignes de la durabilité, produire une ville juste, un établissement réellement commun, voilà l'objectif de la cité. Elle-même en tant que lieu politique repose sur la parole. Qui énonce les buts et les moyens, qui encourage et qui juge. C'est le seul moyen de produire une ville-société juste. Bruxelles, peut, doit offrir au monde le modèle de la ville-région la plus enviée parce que la plus démocratique parce qu'elle mobilise tous ses habitants dans la construction active de son avenir.

## POLITISATION ET INTÉGRATION

La production d'une ville juste repose sur la politisation de ses habitants. La cité, comme pouvoir des habitants sur eux-mêmes et par eux-mêmes, produira la ville. Deux mille cinq cents ans d'histoire font certes dépasser l'héritage des villes grecques : on sait, après Marx et Freud, que des handicaps sociaux et psychologiques, pèsent sur l'effectivité du droit inaliénable de participer, dans l'égalité. Mais quel serait le but de la vie publique si ce n'est de lever davantage ces handicaps afin qu'éclose une parole libre et responsable du tout de la ville, établissement commun ?

Et comment faire adhérer à ce projet de ville plus juste si ce n'est en pensant les pratiques d'intégration comme politisation généralisée ? La sociologie de Bruxelles indique assez que sa cohésion comme ville-État dépend de l'intégration politique quotidienne de tous, jeunes et vieux, riches et pauvres, dans la recherche d'un avenir juste. Il y a plus de certitude à construire avec la participation qu'avec le ballon rond. Peut-être ainsi échapperons-nous à « un ébranlement général de la démocratie[2] ». ■

# notes

1 ROSENVALLON, P., *La contre-démocratie, La politique à l'âge de la défiance*, Seuil, Paris, 2006 ; *La légitimité démocratique, Impartialité, réflexivité, proximité*, Seuil, Paris, 2008.

2 TODD, Emmanuel, *Après la démocratie*, NRF, Gallimard, Paris, 2008.

# focus

## FAVORISER L'ÉCLOSION DE LA PARTICIPATION

### Comment et pourquoi la Plateforme Flagey a-t-elle été créée ? Qui sont ses membres ?

La Plateforme Flagey a été créée à l'initiative du Comité Flagey. Ce Comité de riverains ixellois s'est constitué en réaction à la construction du bassin d'orage sous la place Eugène Flagey. Ce n'est que plus tard, s'associant à d'autres collectifs comme Parcours citoyen et Disturb, à des associations comme Inter-Environnement Bruxelles et Habitat et Rénovation ou encore à une institution académique comme La Cambre Architecture que la question du réaménagement de la place Flagey a été abordée de manière innovante, questionnant tant les aspects de procédures que ceux de définition de la place.

Le public n'avait été informé que très tardivement du début du chantier du bassin d'orage. Ce projet n'était pas un modèle de participation. Quelques semaines avant le début des premiers travaux, des habitants inquiets qui voulaient en savoir plus ont invité les autorités, lors d'une réunion publique qu'ils ont organisée, à répondre à leur question face au méga chantier qui se profilait. Dans la salle où près de 200 personnes se pressaient, les questions fusaient de partout. Aussi, l'Échevin a proposé aux habitants de préparer vingt questions auxquelles il répondrait. C'est lorsque plusieurs dizaines de personnes se sont retrouvées dans un esprit éloigné de l'effet NIMBY (*Not In My Back Yard*) pour poser et organiser les cent-vingt questions posées que le Comité Flagey est né.

C'est bien plus tard, le chantier du bassin d'orage étant entamé, que la Région et la commune ont rendu publique une proposition de projet pour le réaménagement de la place. Pour la plupart, le projet n'était pas bon et a essuyé de nombreuses critiques. Ce qui était également critiqué, c'était le manque de transparence des décisions. L'auteur de projet avait réalisé son esquisse sans véritable consultation des riverains, dans un contexte où le choix du bureau d'architecte avait été laissé à l'entrepreneur de la construction du bassin d'orage, sans aucune motivation sur ce choix, comme si la place n'était conçue que comme un couvercle au bassin d'orage.

Nous avons alors voulu faire bouger les choses. Nous souhaitions qu'un auteur de projet soit désigné de manière transparente et motivée et que le choix d'un projet soit fait sur la base d'une définition élaborée participativement. Ce double axe de travail de la Plateforme Flagey allait donc beaucoup plus loin que de simples questions qualitatives posées par quelques riverains liés à une situation locale : c'était un questionnement sur les pratiques en matière de réaménagement des espaces publiques en Région bruxelloise.

*© CRAC Centre de Recherches Architecturales de la Cambre – pour la Plateforme Flagey, Bruxelles, 2003*

### Comment cette procédure de participation a-t-elle été mise sur pied ?

Cela s'est fait via un appel à idées. Élaboré de manière professionnelle par les chercheurs du Centre de recherche de La Cambre (CRAC), eux-mêmes soutenus par l'ensemble de la Plateforme, il était demandé aux participants répondant à l'appel de transmettre leurs idées sur un poster. On a bien dû se rendre compte que même si des propositions ont émané de riverains, la plupart des 96 projets ont été envoyés par des bureaux d'architectes, dont certains étaient situés en France, aux États-Unis, en Allemagne et même en Israël. Certains ont critiqué cette démarche. Si cette manière de travailler, par son langage et ses outils favorisant l'accès aux professionnels et personnes sachant utiliser des logiciels spécifiques (tels que Photoshop), limitait donc la participation citoyenne, il reste néanmoins qu'elle ouvrait une brèche dans les pratiques plutôt fermées en la matière.

Un autre élément du projet de participation résidait dans le travail du jury chargé de désigner les lauréats symboliques – cette action n'étant pas officielle – de cet appel. Le jury hybride, composé de citoyens et d'experts comme la Plateforme elle-même, comptait à la fois des riverains, des sociologues, des commerçants, des urbanistes, des artistes et des représentants de diverses associations. Sa qualité résidait dans sa capacité à créer un dialogue constructif dont la synthèse n'était autre que la première véritable définition de la place.

### Les autorités communales ou régionales ont-elles donné suite à cet appel à idées ?

Pas directement. Le Ministre des Travaux publics de l'époque n'a pas donné de suites à cet appel et il a fallu attendre les élections régionales de 2004 pour que le dossier soit réexaminé. Bien que cette matière ne soit pas du ressort direct de la commune, son rôle n'était pas négligeable. Lors de la remise du prix du jury de l'appel à idées, le Bourgmestre a fait une déclaration intéressante : « Nous étions tellement occupés avec ce qui se passait en sous-sol (NDLR : le bassin d'orage) que nous en avions oublié la place qui se trouvait en surface ». Cet aveu courageux aurait pu annoncer un changement d'attitude, ce « nous » signifiant que le premier citoyen de la commune se considérait comme co-responsable de la situation. Mais jusqu'à présent, il faut admettre que les pratiques en termes de participation se heurtent toujours à beaucoup de craintes et d'incompréhensions.

Les divers débats et moments de rencontres qui ont accompagné l'exposition des 96 projets, furent aussi des moments de participation. Les gens parlaient partout dans les cafés, sur les trottoirs, dans les appartements. Le succès de cet appel démontrait que les gens pouvaient s'intéresser à leur lieu de vie, à l'architecture, etc., si l'on en faisait une publicité et une information adéquate… A l'évidence, le processus avait eu une forte valeur éducative si l'on considère la qualité de l'argumentation des dizaines de riverains qui ont amené à invalider le premier projet proposé par la Région lors de la Commission de concertation. Ce moment fut comme un électrochoc pour les Représentants de l'administration. Ils ont écouté et ont reconnu que nous « avions bien travaillé », tout en disant dans le même temps que notre rôle était terminé.

### La Plateforme Flagey poursuit-elle son travail ?

Pour nous, le processus n'est pas terminé. « Tout ne se joue pas dans la pierre ! », avait-il été dit par le jury de l'appel à idées. L'architecture ne dit pas tout. Au-delà de la pierre, quelle vie allons-nous créer sur la place, quelles activités, quel type de marché, quelles fêtes populaires, quelle place pour l'art, quels commerces sur la place et autour, quels risques de changement de populations alentours, etc. ? Il y a là quelque chose encore à inventer dans un esprit participatif qui ne se limite pas à la seule aide à la décision, mais qui se situe aussi dans une perspective du vivre ensemble. Il existe une proposition qui vise à organiser un forum permanent et hybride de la place Flagey, un espace de dialogue qui prendrait en considération les diverses dimensions de la place, locale, communale, régionale, etc., touchant aux enjeux économiques, sociaux, culturels, de mobilité, etc. Ce serait une manière très contemporaine et post-moderne de voir les choses… ■

*Propos de Judith le Maire et Dominique Nalpas, recueillis par Steven Vandenbergh*

# 07

## LA PLANIFICATION ET L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE À BRUXELLES, BILAN ET PERSPECTIVES

**BENOIT PÉRILLEUX**
*Ingénieur en chef Directeur, Etudes et Planification,*
*Administration de l'Aménagement du Territoire et du Logement,*
*Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale ;*
*Maître de conférence invité à l'Université Catholique de Louvain*
*(DES en aménagement du territoire et développement régional),*
*Chargé de cours, Solvay, Université Libre de Bruxelles*
*(Executive Education en immobilier)*

focus

**BRUXELLES MA BELLE**

**PIERRE LALLEMAND**
*Architecte et plasticien,*
*Associé, bureau d'architecture Art & Build Architect*

# La planification et l'aménagement du territoire à Bruxelles, bilan et perspectives

BENOIT PÉRILLEUX

Au moment où une série d'enjeux nouveaux se posent pour le développement régional qui impliquent l'élaboration d'une vision prospective, il n'est pas inutile de jeter un regard dans le rétroviseur pour constater que, si les villes sont faites d'une stratification de couches historiques, les plans eux aussi s'inscrivent dans une succession qui reflète à la fois les contingences du moment (économique, politique, idéologique) et le positionnement par rapport aux plans précédents.

## L'HÉRITAGE PLANOLOGIQUE : DU PLAN ALPHA AU PLAN DE SECTEUR

Les plans des années 50 et 60[1] avaient été fortement marqués par les principes de la Charte d'Athènes adoptée en 1933 par les Congrès Internationaux d'Architecture Moderne (CIAM), qui faisaient valoir l'inadaptation des villes existantes aux exigences de la modernité et prônaient une séparation stricte des fonctions (habiter, travailler, se récréer, circuler), une conception de l'habitat hygiéniste disposant des facilités du confort moderne, un réseau de circulation hiérarchisé autonome (depuis l'autoroute jusqu'à la voie locale). La modernisation des villes et l'urbanisation de territoires nouveaux se trouvaient être l'enjeu d'une réponse appropriée de l'aménagement du territoire au mode de production fordiste : au taylorisme (division du travail, travail mécanisé et production de masse) s'ajoutait en effet le principe d'une hausse des salaires réels en vue de développer une consommation de masse (maison individuelle, électroménager, voiture, etc.).

Alors que ces plans n'avaient pas fait l'objet d'une adoption officielle, ils vont déjà être dépassés par les importants projets menés dans le cadre de l'Exposition universelle de 1958 qui vont transformer radicalement la Capitale en prévoyant de nombreux ouvrages destinés à favoriser l'accès automobile (tunnels, via-

ducs,…)[2]. De même, le choix de l'implantation du siège de la CEE se fait par opportunité, indépendamment des grands sites qui avaient été provisoirement retenus[3].

L'avant-projet de plan de secteur de 1965 prévoyait une augmentation importante de la population (1,2 million d'habitants) et de l'emploi. Si l'Îlot sacré est à protéger, les quartiers anciens du centre et de la première couronne sont reconnus comme insalubres et 220.000 logements sont voués à la démolition pour être remplacés par de l'habitat moderne (barres de logements dans la verdure). Le programme routier est particulièrement impressionnant puisqu'il prévoit 13 autoroutes urbaines de pénétration, 3 autoroutes urbaines en rocade et 7 autoroutes urbaines secondaires de pénétration. Le remodelage urbain est radical : pour le quartier Nord, le Plan Manhattan prévoit la démolition de 53 hectares de quartiers mixtes –logements et petits ateliers– pour les remplacer par un ensemble d'une cinquantaine d'immeubles-tours.

Dans les années 70, le programme autoroutier est contesté à la fois par les comités d'habitants qui se sont structurés depuis la bataille de la Marolle de 1969, mais aussi par les responsables communaux et ceux de l'Agglomération de Bruxelles (installée en 1971). Le projet de Plan de secteur de 1976 opère une révolution puisqu'il veut « repeupler le centre, privilégier le logement, améliorer et développer d'abord les transports en commun, restaurer et multiplier les espaces verts et protéger le patrimoine présentant un intérêt historique, culturel, esthétique ou social ». On retrouvera d'ailleurs un certain nombre de ces éléments dans les dix principes du projet de ville du Plan Régional de Développement (PRD) de 1995[4].

Le Plan de secteur (1979)[5], globalement, est un plan de protection, car il limite les zones administratives aux zones existantes, abandonne les cordons de bureaux[6] et tente de récupérer pour le logement des îlots qui n'ont pas encore été transformés en bureaux (quartier Nord, Europe). Il arrive cependant après la réalisation de projets importants, comme la décentralisation des bureaux en deuxième couronne (boulevard du Souverain, etc.) alors qu'au quartier Nord, le plan Manhattan court à l'échec. Il a dû également intégrer la décentralisation déjà opérée des grands centres hospitaliers universitaires et de grands équipements comme les radios et télévisions.

Tenant compte de la forte pression foncière et immobilière des activités administratives, le plan a prévu un mécanisme de contrôle de la mixité qui préserve la fonction principale de logement en zone d'habitation et en zone mixte. En effet,

« en l'absence de plan communal d'aménagement, le rapport entre la superficie plancher affectée aux bureaux et la superficie du sol ne peut être supérieur à 0,1 en zone d'habitat, ou 0,2 en zone mixte, dans l'îlot ou la partie d'îlot comprise dans la zone ».

Le plan instaure également une procédure révolutionnaire[7] dite *des mesures particulières de publicité* (MPP) qui implique l'obligation d'une enquête publique sur certains projets et l'avis d'une Commission consultative de concertation, ce qui favorise le débat public sur les projets.

Le plan précise que les mesures d'aménagement prescrites pour les transports publics prévalent sur celles prescrites pour les transports privés, ce qui montre bien le changement de philosophie par rapport au programme routier précédent.

## LES PLANS ÉLABORÉS DEPUIS LA CRÉATION DE LA RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE

### L'Ordonnance organique de la planification et de l'urbanisme de 1991

La révision de la loi organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme de 1962 a été le premier grand chantier législatif de la nouvelle Région bruxelloise qui a voulu disposer des instruments de conduite des politiques publiques dans un cadre intégré et transversal[8] : il fallait en effet améliorer l'efficience des actions publiques étant donnés les limites budgétaires et l'enjeu politique d'assurer la crédibilité d'une nouvelle Institution. La ville avait en effet trop souffert des politiques nationales l'instrumentalisant comme facteur productif.

Quatre types de plan sont proposés : le Plan Régional de Développement (PRD), le Plan Régional d'Affectation du Sol – PRAS (remplace le Plan de secteur), les Plans Communaux de Développement (PCD), les Plans Particuliers d'Affectation du Sol (PPAS). Les plans de développement ont une durée de vie correspondant à la législature régionale ou mandature communale[9] : ils doivent intégrer la planification socio-économique à la planification spatiale.

Enfin, pour affirmer la hiérarchie entre les plans, l'Ordonnance précise les effets des divers plans les uns par rapport aux autres, impose l'abrogation des dispositions des plans inférieurs non conformes aux plans supérieurs et définit les conditions auxquelles un plan inférieur peut déroger à un plan supérieur.

## Le Plan Régional de Développement de 1995

Le projet de plan[10] a été élaboré dans un climat d'effervescence intense : la Région devait en effet, pour la première fois, faire un inventaire détaillé de ses forces et faiblesses et des opportunités qu'elle devait pouvoir saisir, de même que les menaces qu'elle aurait à affronter. Le bilan en effet n'était pas rose : perte de population (80.000 habitants lors de la décennie 70–80, 40.000 lors de la décennie 80–90), mais également diminution des revenus des habitants, éléments cumulés amenant à une baisse significative de la part de l'impôt sur les personnes physiques (IPP) collectée à Bruxelles. Or, la part de l'IPP représentait, en 1992, 58 % des recettes de la Région. D'autre part, si l'emploi industriel ou secondaire était fortement en déclin, la croissance de l'emploi tertiaire (qui avait compensé cette perte) amenait une augmentation importante de la navette entrante à Bruxelles. Près de la moitié des emplois bruxellois étaient en effet occupés par des non résidants. Le centre de la ville était en déclin prononcé : nombreux chancres urbains, conséquence d'une spéculation sur les changements d'affection en bureaux, déclin du commerce central au profit des shoppings de deuxième couronne, déclin du logement et insuffisance d'investissement dans les espaces publics[11]. Les communes étaient par ailleurs dans une situation financière catastrophique.

Les perspectives tendancielles développées tant en matière de mobilité, de cadre de vie ou de logement semblaient inacceptables, car elles conduisaient au modèle de ville à l'américaine, avec un centre ville en déclin prononcé, à l'abandon (type *downtown*) coexistant avec un centre d'affaires (*central business district*) grignotant toujours davantage les quartiers résidentiels. Le plan a donc proposé une action vigoureuse d'inversion de ces tendances en concentrant les moyens publics sur le centre et la première couronne (notamment révision des critères d'attribution du Fonds des communes en tenant compte des critères sociaux comme le taux de chômage) et les moyens des politiques de rénovation dans l'Espace de Développement Renforcé du Logement (EDRL)[12], sur base d'un principe de solidarité interpersonnelle et de solidarité spatio-institutionnelle entre communes riches et pauvres.

En matière économique, le plan propose, outre l'accent mis sur quatre secteurs technopolitains (secteurs de la santé, de l'agro-alimentaire, de la communication et de l'industrie de précision), de retenir la zone du canal comme l'espace d'intervention économique prioritaire, afin d'y encourager les investissements (aide à l'expansion économique) et d'ainsi contrebalancer le développement économique qui

se réalise principalement du côté Est de la ville. Le parc de bureaux est estimé à 8 millions de m², mais les réserves planologiques sont de plus de 1,5 million de m² (principalement dans les périmètres d'intérêt régional (PIR) fixés par le plan, dont les PIR n° 5 – Midi et PIR n° 6 et 7 – quartier Nord), ce qui permet de rencontrer la demande future notamment pour les prévisions d'augmentation du personnel des Institutions européennes et internationales (de 19.300 à 33.900 personnes).

En matière de mobilité, le plan propose une politique volontariste et intégrée afin d'assurer de bonnes conditions de mobilité notamment, en facilitant le déplacement des personnes qui ont besoin de leur véhicule pour des raisons professionnelles[13] : il s'agit de dissuader l'usage de la voiture individuelle pour les déplacements domicile-travail des personnes dont l'emploi est sédentaire et situé en centre ville, ce qui implique la localisation des grandes concentrations d'emplois sédentaires (banques, administrations,…) sur les nœuds de transports en commun de niveau national (gares principales). Parallèlement, le plan vise une augmentation importante de la desserte en transports en commun par le projet du Réseau Express Régional (RER), la réalisation d'infrastructures complémentaires de métro (bouclage de la petite ceinture et extension à Erasme), le programme d'amélioration de la vitesse commerciale des transports en commun de surface. Le principe de spécialisation des voiries est introduit afin de protéger les quartiers résidentiels de l'envahissement du trafic de transit. Cette partie du plan a fait l'objet de débats très violents, notamment lors de la présentation du projet de plan dans les 19 communes. Il a cependant été confirmé et s'avérait en effet indispensable, à l'instar de très nombreuses autres villes qui ont pris des mesures radicales pour protéger les quartiers résidentiels de la pression automobile.

En matière de logement, le plan est très détaillé puisqu'il propose des perspectives de développement selon les catégories socio-professionnelles et les localisations. L'intervention publique est diversifiée afin de coupler l'aide à la brique et l'aide à la personne pour les ménages à faibles revenus.

Le plan contient également des chapitres sur le rayonnement culturel de la Région (candidature au statut de Capitale culturelle européenne en 2000), sur la valorisation des atouts touristiques, sur la sécurité, sur l'embellissement de la ville (et la protection du patrimoine), sur le développement social et sur le renforcement des noyaux commerciaux existants (Contrat de noyau commercial) et un volet environnemental (eau, déchets, sols, air, bruit et patrimoine vert).

Enfin, une série de cartes met en évidence l'importance de revaloriser les caractéristiques spécifiques du tissu urbain bruxellois, d'augmenter la lisibilité de la structure urbaine et son identité qui est construite notamment par la mosaïque des anciens noyaux villageois, et par les espaces structurants qui sont les vecteurs de compréhension de la structure spatiale de la ville.

Le plan n'a fait qu'évoquer des questions essentielles comme l'activation d'une politique foncière ou les moyens d'exécution nécessaires pour mettre en œuvre les objectifs, malgré un chapitre important intitulé « Mise en œuvre » : il n'y a pas d'articulation avec le budget régional. Il n'a pas fixé de cadre pour le développement des zones ferroviaires en attente (Gare Josaphat, Tour & Taxis et Schaerbeek-Formation) alors que des projets venant de privés ou de la SNCB étaient évoqués. Enfin, en matière de gouvernance, les questions délicates du rapport entre Région et communes (subsidiarité) comme du droit de vote pour les étrangers sont reportées à plus tard. Il a cependant eu le mérite de dessiner un projet de ville cohérent et volontariste (la bataille pour le centre), dans une approche transversale et interdisciplinaire.

## Les prescriptions réglementaires du Plan Régional de Développement de 1995

En adoptant le projet de PRD en 1993, le Gouvernement a souhaité pouvoir y adjoindre un volet réglementaire[14], étant donné l'urgence à pouvoir disposer de prescriptions destinées à protéger le logement, cela avant de mettre en œuvre le Plan Régional d'Affectation du Sol (PRAS). L'application des prescriptions du Plan de secteur avait en effet montré que les latitudes offertes par le plan avaient conduit à des abus : de nombreux immeubles de bureaux avaient été autorisés, soit au niveau des projets sans tenir compte des critères de densité (0,1 / 0,2), soit par le biais de Plans Particuliers d'Affectation du Sol (PPAS) les autorisant.

Nous avons pu mesurer l'écart entre les intentions du Plan de secteur et la situation en 1998 : les enquêtes nécessaires pour établir la « situation existante de fait » du projet de PRAS ont montré que, sur 11,5 millions de m² de bureaux, près de la moitié (5.300.000 m²) se trouvent en dehors des zones administratives. Il faut toutefois tempérer ce constat par le fait que le Plan de secteur avait été *volontariste* en mettant par exemple en zone d'habitation toute l'avenue Louise (malgré la présence de tours de bureaux) ou en zone d'entreprises à caractère urbain

des îlots déjà occupés par des bureaux. De plus, le Plan de secteur permettait, par Plan Particulier d'Aménagement (PPA), de dépasser les seuils 0,1 et 0,2 pour les bureaux et la loi organique de 1962 permettait aux plans locaux (PPA) de déroger, *au besoin,* aux Plans de secteur sans autres conditions.

La carte réglementaire d'affectation du sol du PRD indique des périmètres (de protection accrue du logement, de protection du logement, du redéploiement du logement et de l'entreprise) qui ont pour objet de resserrer les contraintes mises par le Plan de secteur sur la fonction de bureau et sur la fonction commerciale. Le PRD impose aussi un régime de charges d'urbanisme obligatoires pour tout immeuble de bureaux d'une superficie supérieure 500 m².

Le PRD interdit toute modification totale de l'utilisation ou la démolition d'un logement existant, sauf à reconstruire la même superficie sur le site. Une modification importante au glossaire est apportée, qui sort de la catégorie logements les établissements hôteliers pour leur donner des prescriptions spécifiques. Il s'agissait là, également, d'une réponse à une poussée spéculative pour des projets hôteliers.

Les zones Nord et Sud du canal sont consacrées en périmètre d'activité portuaire et de transport afin d'y encourager la concentration des activités de distribution, de commerce de gros, de transport ou d'entreposage (ensemble des activités logistiques) dans le but de favoriser une diversification économique et de limiter l'hypertrophie du secteur tertiaire public.

La carte réglementaire a également ajouté 21 nouveaux espaces verts[15].

Le PRD n'a abrogé que dix PPAS pour défaut de conformité. Il n'entendait pas remettre en cause les plans particuliers existants qui autorisaient des affectations (notamment bureaux) non prévues au Plan de secteur, comme il n'avait pas remis en cause l'ensemble des zones administratives du Plan de secteur, même si elles se trouvaient comprises dans des périmètres de protection accrue du logement (comme par exemple l'avenue de Cortenberg au quartier Schuman)[16].

## Le Plan Régional d'Affectation du Sol de 2001

Le projet de PRAS, au contraire du PRD, devait prendre en compte le niveau déjà très détaillé du Plan de secteur et le contenu des nombreux PPA en vigueur[17].

Dans ses prescriptions générales :

- le PRAS a maintenu le principe de protection des logements existants du PRD de 1995 en interdisant leur destruction ou mutation à moins de maintenir la même superficie sur le site ou dans la zone ;
- il a élargi fortement la clause dite de sauvegarde en permettant outre les travaux de transformation ou de rénovation (avec éventuel accroissement de 20 % de la surface plancher), la démolition-reconstruction de bâtiments existants dont la destination n'est pas conforme aux prescriptions du plan ce qui a donné un poids considérable aux droits acquis par les permis anciens ;
- il a prévu des conditions dérogatoires pour la protection du patrimoine et pour la réaffectation d'immeubles économiques désaffectés ou la résorption de chancres urbains.

Trois problématiques spécifiques sont prises en compte de façon détaillée :

- la question de la protection des intérieurs d'îlots ;
- la problématique commerciale : le plan a consacré les noyaux commerciaux existants (104) en apportant des restrictions très strictes à l'implantation de nouveaux commerces hors des liserés de noyaux commerciaux ;
- en matière d'espaces verts, le PRAS a poursuivi dans la voie ouverte par le PRD en ajoutant encore de nombreuses zones vertes, en extension de parcs existants ou en consacrant définitivement en zone verte la plus grande partie des zones de réserve du Plan de secteur.

Pour la première fois, un plan impose une priorité à la réalisation des bureaux dans les zones administratives Nord, Midi et Quartier Léopold. La zone de Schaerbeek-Formation et les zones de chemin de fer sont maintenues en réserve et ne pourront être affectées qu'après la réalisation des quotas de bureaux prévus dans ces zones administratives, et il faudra démontrer l'impossibilité de trouver ailleurs des terrains susceptibles d'accueillir de nouvelles affectations.

Le glossaire du PRAS a distingué, dans les activités économiques, les activités productives (artisanales, haute technologie, industrielles) et a inventé deux concepts nouveaux –les activités de production de services matériels et de production de biens immatériels– afin de créer un cadre pour permettre l'implantation de ces activités là où le bureau était interdit.

Le PRAS est passé d'un système de régulation par îlots à un système de calcul par mailles pour les petits bureaux à implanter dans les zones d'habitation et les zones de mixité. La carte des superficies de bureaux admissibles (CaSBA) montre un certain nombre de mailles largement saturées dans le centre, mais le paradoxe, pour les petits bureaux, est que les quotas disponibles sont plus élevés en deuxième couronne que dans la partie centrale. Le solde évolue en fonction des permis délivrés et l'administration tient à jour la carte accessible sur Internet.

Dans une optique pragmatique et réaliste, le plan a consacré en zone administrative les zones d'entreprises à caractère urbain qui avaient été transformées de fait en zones de bureaux[18] comme la rue Colonel Bourg, ou l'avenue Marcel Thiry.

## Le Plan Régional de Développement de 2002

Le constat préalable au plan montre à la fois des changements intervenus depuis 1995, mais également la permanence des problèmes à rencontrer. La population à Bruxelles a recommencé à croître, mais cette croissance cache un double mouvement : un maintien de l'exode en périphérie des familles à revenus moyens et moyens-supérieurs, contrebalancé par une augmentation du solde migratoire net avec l'étranger. Le revenu moyen a continué à se dégrader par rapport à la moyenne nationale. Si on observe un certain retour en ville, on constate que les écarts entre communes riches et pauvres sont restés stables et que, au contraire, dans les quartiers centraux, la précarité a augmenté (doublement du nombre de personnes émargeant au minimum de moyen d'existence –minimex– entre 90 et 98). Ce plan va donc poursuivre les objectifs du PRD 1995 au travers de trois défis :

– assurer une population diversifiée en renforçant l'intégration des populations fragilisées, en encourageant le retour à la ville ;

– favoriser le développement économique durable générateur d'emplois pour les Bruxellois ;

– inclure le caractère international et interculturel de Bruxelles dans des projets phares intégrés, facteurs de développement durable.

Les douze priorités du projet de ville sont à mettre en regard avec les dix principes du projet de ville du PRD de 1995. Comme élément neuf, le PRD de 2002 préconise la mise en œuvre d'une politique efficace de l'aménagement du territoire et la mise en place d'instruments de politique foncière, avec la définition de Zones Leviers du développement régional (voir ci-dessous). La carte n° 2 présente les 14 Zones Leviers, où l'on peut s'étonner de voir certains absents comme la Gare Josaphat (pour laquelle la commune avait d'ailleurs introduit une réclamation pendant l'enquête publique) ou le périmètre de certaines zones qui paraît extrêmement grand. La lecture de la carte montre toutefois une similitude avec le PRD de 1995, dans la mesure où la majorité de ces zones se trouvent le long de l'axe du canal, qui constitue bien la zone prioritaire d'intervention.

Le Plan développe un chapitre nouveau relatif à la réponse aux besoins sociaux, qui a été largement alimenté par les Commissions communautaires. Enfin, l'aspect interculturel, international et européen de Bruxelles est souligné comme un atout. Si le plan fait état des perspectives à long terme de l'élargissement de l'Union européenne et des besoins des Institutions, il ne se prononce pas sur la localisation des infrastructures futures de l'Europe.

Le chapitre mobilité s'est enrichi des travaux et études réalisés depuis l'adoption du premier PRD : la mobilité douce y est largement encouragée (itinéraires cyclables et parkings vélos, amélioration des circulations piétonnes, réalisation de zones « 30 » (77 % du total des voiries). La volonté d'accroître la part de marché et l'efficacité des transports en commun se traduit par l'amélioration de l'offre, des vitesses commerciales (48 km de sites propres à réaliser) et bien sûr l'intégration du Réseau Express Régional. L'action en matière de stationnement sera déterminante pour favoriser le report modal vers les transports en commun. Le plan prévoit également une politique en matière de transport de marchandises, avec la définition d'itinéraires spécifiques pour les poids lourds et la création de parkings poids lourds de longue durée.

Le plan n'a pas fait d'arbitrage entre les douze priorités, les considérant toutes comme stratégiques. Or, les moyens publics ne permettent pas (comme pour le PRD 1995) de rencontrer tous les objectifs de façon satisfaisante.

## DE L'URBANISME RÈGLEMENTAIRE À L'URBANISME PROGRAMMATIQUE[19]

### Les Schémas Directeurs

Le PRD de 2002 a indiqué une série de Zones-Leviers du développement régional qui sont de deux natures: les zones vierges à urbaniser et des zones urbaines à requalifier ou réorganiser. Il précise que le Schéma Directeur « préfigurera les grandes tendances d'aménagement ou de réaménagement d'un territoire et déterminera les principales options d'intervention qui y seront développées ainsi que les moyens requis ».

Trois Schémas Directeurs et un schéma d'aménagement ont été approuvés, et sont résumés ci-après, et quatre autres sont en cours (Delta, Gare de l'Ouest, Reyers, Schaerbeek-Formation).

#### Schéma d'aménagement de la Gare Josaphat

Le PRAS prévoit que la superficie affectée aux bureaux ne peut être supérieure à 25 % de la superficie totale de plancher de la zone. En 2003, un projet de schéma est proposé [20] qui prévoit la construction de logements sous forme de cité-jardin rue Gilisquet et la construction de bureaux au centre du site, sur une dalle couvrant partiellement le chemin de fer. L'étude de faisabilité[21] a montré que le coût de couverture important (34 millions d'euros) ne pouvait être supporté que si un développement de bureaux permettait d'y contribuer, ce qui n'avait de sens que si l'Europe optait pour un pôle décentralisé sur ce site; l'autre alternative étant de laisser les voies à ciel ouvert et de réaliser des logements protégés du bruit par des talus et écrans anti-bruit. L'analyse détaillée des coûts et des impacts en matière de mobilité, d'environnement et l'analyse des contraintes du marché immobilier ont fait sortir le projet d'urbanisme d'un statut d'image théorique à celui de projet pouvant être opérationnel[22].

### Schéma Directeur du quartier européen

Suite au non-aboutissement de plusieurs Schémas Directeurs élaborés en 2001 (Ministère des Communications), en 2002 (Région) et en 2003 (fédéral + régional), le Gouvernement bruxellois décide en décembre 2005 de lancer un nouveau processus piloté par une Chargée de mission[23], pour d'une part, mettre en œuvre l'accord tripartite État fédéral, Région, Communes (Ville de Bruxelles, communes d'Etterbeek et d'Ixelles) qui sera signé en mars 2006 et d'autre part assurer une concertation accrue avec les Institutions européennes. Une task-force entre le Vice-Président de la Commission chargé des implantions immobilières et le Ministre-Président est mise en place. Le contexte a donc changé : l'Europe est demandeuse de concertation et souhaite développer une stratégie de re-concentration de ses implantations dans le quartier Léopold pour des raisons de rationalisation de gestion (les 800.000 m² occupés se répartissent actuellement en une soixantaine d'immeubles dont certains de très petite taille).

La caractéristique principale de l'avancement de ce dossier est qu'il est traité simultanément à de très nombreuses échelles différentes : depuis la négociation sur les permis d'urbanisme déposés jusqu'à la prise en compte des questions de mobilité à l'échelle de tout le quartier. Les interlocuteurs sont également très nombreux, tant publics que privés. Le projet a également pris en compte des modalités temporelles très variables : certains projets étant à très court terme (réaménagement du parc du Cinquantenaire, création d'un boulevard urbain chaussée d'Etterbeek, esplanade du Parlement européen, nouvelle forme urbaine rue de la Loi…), d'autres sont à moyen terme comme la suppression du trafic de transit au rond-point Schuman, le réaménagement de la rue Belliard et de la rue de la Loi, d'autres enfin sont à plus long terme comme la création d'une nouvelle ligne de métro Trône-Mérode.

### Schéma Directeur Botanique-Cité administrative

Lorsque le Schéma Directeur a démarré, la Cité avait malheureusement déjà été démantelée : la vente a été réalisée par l'État fédéral en deux parties, la tour des Finances faisant l'objet d'un contrat de *sale and lease back*[24], le reste de la Cité étant vendu sans critères particuliers de réaffectation[25]. La proposition retenue[26] suite à l'appel d'offres maintenait le principe de l'esplanade – balcon sur la ville, tout en indiquant des améliorations des communications et une meilleure articulation spatiale et fonctionnelle entre le site et la ville. Très vite, il fut acquis dans

la négociation avec les propriétaires que les surfaces de bureau existantes pourraient être maintenues dans la plupart des immeubles (70.000 m²) de même que les 2.000 emplacements de parking. La démolition de la tour faisant face à la tour des Finances devenait nécessaire pour respecter l'obligation du PRAS de réaliser minimum 35 % de logements pour laquelle le Schéma Directeur propose différentes variantes, y compris une nouvelle tour.

Le projet prévoit des aménagements très importants en matière d'espaces publics : couverture de l'avenue Victoria Regina et suppression du tunnel Saint-Lazare, réaménagement du boulevard Pacheco en boulevard urbain.

Le débat sur la protection *intégrale* du site avec des variantes particulières (conservation des immeubles mais léger abaissement de l'esplanade pour la Commission royale des Monuments et Sites – CRMS) fut intense, chacun s'appuyant sur des références d'époques différentes (les partisans de l'escalier monumental faisant valoir la qualité de l'espace urbain avant la construction de la Cité moderniste).

### Schéma Directeur Tour & Taxis

Le site exceptionnel de Tour & Taxis a fait l'objet de nombreux projets, puisque dès 1995 un projet de cité de la musique (*Music City*) a été proposé qui, outre la restauration de l'entrepôt royal, prévoyait la construction d'une salle de spectacle de grande capacité à la place du bâtiment d'entrepôt dit *des sheds*. Le projet de démolition de cet entrepôt remarquable a suscité des contreprojets. Le PRAS en 2001 a affecté le site en Zone d'Intérêt Régional, avec un programme multifonctions et deux contraintes : la superficie affectée au logement ne peut être inférieure à 25 % de la superficie totale plancher et la superficie affectée aux espaces verts publics ne peut être inférieure à un hectare. Un dossier de base de PPAS est ensuite adopté par la Ville de Bruxelles dans le respect des bâtiments patrimoniaux existants. Le dossier de base n'a pas été approuvé par le nouveau Gouvernement, qui a souhaité reprendre le processus d'élaboration d'un Schéma Directeur à son origine. Le projet retenu[27] suite à l'appel d'offres proposait comme structuration globale du site une grande coulée verte allant depuis l'ancien chemin de fer (Bockstael) jusqu'au canal. Ce grand parc public répondait d'ailleurs à une demande systématisée dans un manifeste par le BRAL (*Brusselse Raad voor het Leefmilieu*), contresigné par vingt-cinq associations locales et régionales.

Si un consensus était immédiat pour dire que tout développement du site devait s'accompagner d'une nouvelle desserte en transports en commun, les modalités de réalisation de cette desserte ont fait l'objet de très nombreuses discussions.

La question des densités autorisables a été traduite sous forme de 13 principes relatifs aux implantations et gabarits des constructions qui synthétisent les lignes directrices à respecter pour garantir la mise en valeur des bâtiments patrimoniaux remarquables, la qualité et la continuité du parc, la coexistence avec le centre de transports (Transports International Routier – TIR).

Ce dossier a montré clairement la primauté de la question des espaces publics et de l'organisation des transports dans leur rôle structurant pour l'urbanisation d'un site à aménager. Le processus de négociations a aussi montré l'intérêt de s'appuyer dès le départ sur un parti urbanistique fort. Comme pour la Cité administrative, il faut regretter que les pouvoirs publics n'ont pas la maîtrise du site, la Société Nationale des Chemins de Fer Belges (SCNB) ayant vendu à une société privée.

## Bilan provisoire des Schémas Directeurs

Les Schémas Directeurs ont été des instruments producteurs de connaissance sur les territoires, y compris à propos des attentes des parties prenantes, des instruments de négociations (public/public, public/privé, public/habitants) et des instruments de projection dans le futur, comme ce fut le cas pour de très nombreuses villes en Europe[28].

Des améliorations devraient être apportées sur les plans suivants :

– la liste des actions à entreprendre et des acteurs concernés n'est pas aussi détaillée dans chaque Schéma, or elle est fondamentale pour garantir le caractère opérationnel du Schéma. Malheureusement, les incertitudes les plus importantes sont à relever du côté des pouvoirs publics : les investissements les plus structurants à réaliser concernent en effet les infrastructures de transport (tram, métro, voirie, ouvrages d'art, couvertures de voies de chemins de fer) qui nécessitent des moyens publics considérables et à long terme. La crise financière va engendrer des incertitudes de même ampleur sur les possibilités de financement des programmes privés ;

– la contribution des développeurs privés devrait être garantie contractuellement en même temps que l'engagement des pouvoirs publics vis-à-vis du programme à réaliser. Elle devrait servir au financement des infrastructures de transport en commun, à l'aménagement des espaces publics, à la réalisation des équipements d'intérêt collectif et au développement du logement social. Elle devrait être établie sur base du calcul des plus-values dégagées par la réalisation du programme et donc ne pas être limitée aux charges d'urbanisme actuelles qui ne sont perçues que sur les surfaces de bureau et à un tarif fixé a priori[29]. Deux études, relatives aux modalités de Partenariat Public-Privé et aux possibilités de récupération des plus values des projets d'aménagement sont en cours de réalisation et devront contribuer à proposer des pistes utiles dans ces domaines;

– la participation du public – habitants, associations, entreprises, commerçants – a été assurée par des ateliers préparatoires et par des présentations publiques des projets en cours d'élaboration, avec l'aide du BRAL et d'Inter-Environnement-Bruxelles (IEB), chargés spécifiquement de cette mission par la Région. On constate des difficultés dans la compréhension des documents présentés, mais surtout un processus dont la longueur et la complexité découragent la participation. Il est important que les autorités se prononcent plus rapidement sur les principes majeurs de manière à faire avancer le processus dans des délais qui restent compatibles avec une interaction des parties prenantes;

– les projets ne peuvent faire l'économie de la question des formes urbaines: l'explicitation des hypothèses de travail et la justification des choix opérés parmi des variantes possibles devraient être systématiques. Deux autres études en cours sur les avantages et inconvénients des immeubles élevés et sur les densités urbaines contribueront également à ce débat;

– les critères relatifs à un aménagement durable[30] devront être affinés pour garantir leur suivi dans les plans d'aménagement ou permis d'urbanisme ultérieurs;

– il faudra mettre en place un processus de suivi nourri de « démarches heuristiques, itératives, incrémentales et récurrentes, qui servent en même temps à élaborer et à tester des hypothèses, et de réalisations partielles qui ré-informent le projet et rendent possibles des évaluations qui intègrent les feedbacks »[31]. Le suivi doit garantir la mise en œuvre des programmes, notamment en assurant les investissements publics prévus et en concluant à des Partenariats

Publics-Privés. La mise en place de l'Agence de Développement Territorial (ADT) répond à un manque criant d'instrument opérationnel : elle sera chargée du suivi et de la mise en œuvre opérationnelle des objectifs des Schémas Directeurs, après avoir participé à leur élaboration en jouant un rôle de facilitateur.

## Le Plan de Développement International (PDI)

Le PDI[32] met l'accent sur les grands équipements manquant à la ville pour garantir son statut de ville internationale, bien qu'elle ne fasse pas partie des villes-monde : une infrastructure de Congrès de niveau international, une grande salle de spectacle *indoor*, un stade de football répondant aux normes FIFA (Fédération Internationale de Football Association) pour une candidature à la Coupe du monde 2018 et un nouvel équipement commercial au Nord de Bruxelles. Le PDI mentionne également dix sites à urbaniser ou réorganiser parmi les Zones Leviers du PRD. Le développement de certaines zones supposera des investissements importants pour améliorer leur desserte en transports en commun et impliquera de revoir la structure radioconcentrique pour une structure multipolaire maillée plus large, en donnant notamment un rôle nouveau à la moyenne ceinture (deuxième couronne Est avec les développements de Delta, Josaphat, Schaerbeek-Formation et Tour & Taxis ; mais aussi seconde ceinture Ouest (Gare de l'Ouest)).

Ces équipements devront être intégrés dans les grands projets urbains (en particulier un Schéma Directeur devra être élaboré rapidement pour le site du Heysel), mais ils devront également être inter-reliés dans une stratégie régionale globale pour éviter les effets pervers pour la population bruxelloise.

## ENJEUX FUTURS DE LA PLANIFICATION : DE NOUVELLES ÉCHELLES À PRENDRE EN COMPTE

La planification métropolitaine est un enjeu considérable et concerne toutes les agglomérations européennes[33], dans un système post-fordiste marqué par l'affaiblissement du rôle des États. Il s'agit de trouver de nouvelles formes de collaboration entre les villes et les communes périphériques concernant les projets de développement et leur financement. Souvent, ces enjeux ne peuvent être pris en charge par les structures démocratiques élues sur des bases territoriales qui ne correspondent plus à l'échelle des problèmes posés[34].

L'appréhension de la zone métropolitaine bruxelloise est de nature à modifier considérablement l'importance et la nature des problèmes relevés à l'échelle strictement régionale : on peut d'ailleurs penser que l'absence de données statistiques disponibles à l'échelle pertinente constitue un biais dans la connaissance et la représentation des phénomènes socio-économiques[35].

S'il paraissait logique que les premiers plans de développement se soient surtout concentrés sur le périmètre intérieur de la Région afin d'y développer une stratégie de renaissance, d'affirmation et d'autonomie, il paraît absolument nécessaire aujourd'hui d'envisager les questions relatives à l'aménagement du territoire et au développement régional à au moins trois échelles différentes de celle de la Région.

*Le réseau central des villes belges* : cette échelle est pertinente pour développer davantage de coopération entre les grandes agglomérations belges qui sont confrontées à de nombreux problèmes similaires et qui bénéficieraient de la plus-value dégagée par la masse critique qui serait atteinte (cf. modèle de la Randstad).

Comme le SDEC[36] le propose, il faut en Europe développer des réseaux urbains équilibrés, dans une structure polycentrique. Dans le réseau urbain central belge proposé par la Deuxième Esquisse de Structure Benelux[37], la coopération pourrait produire des effets bénéfiques dans de nombreux domaines :

– la société de la connaissance (cf. processus de Lisbonne et pôles de compétence / d'excellence) ;

– la mobilité, en matière ferroviaire (TGV fret, TGV Amsterdam-Anvers-Bruxelles, voie rapide Bruxelles-Namur-Luxembourg, etc.), des voies d'eau (liaison Seine-Nord Europe) et de la stratégie aéroportuaire (aéroports régionaux, nouvel aéroport à Chièvres);

– l'attractivité touristique et culturelle, notamment au travers de la protection et la mise en valeur des patrimoines naturels et bâtis;

– la gestion des localisations d'activités économiques consommatrices d'espaces, comme par exemple la logistique (axe Anvers-Malines-Bruxelles);

– les matières fédérales ayant un impact considérable sur l'aménagement du territoire et des villes: fiscalité immobilière, loi sur les baux, fiscalité des déplacements, investissements dans le rail;

– la coopération dans des projets européens comme le développement des euro-corridors.

Le nouveau PRD devra être coordonné avec les plans régionaux flamand (Le Ruimtelijke Structuurplan Vlaanderen – RSV) et wallon (Schéma de développement de l'espace régional) qui sont également en voie d'être évalués et révisés: ce processus ouvrira aussi un espace de négociation.

*La zone métropolitaine bruxelloise*: dans une optique pragmatique, on pourrait prendre comme base de travail la zone RER qui comprend les 135 communes qui seront directement concernées par la nouvelle desserte ferrée offerte par le RER. Cette zone comprend près de 2.950.000 habitants et plus de 1.330.000 emplois (dont 1.210.000 occupés par des résidents, ce qui indique qu'elle comprend bien la grande majorité des migrants alternants quotidiens). Dans cette zone, la question de localisation ou de relocalisation des entreprises et des ménages se posera avec acuité lorsque l'accessibilité différenciée résultant de la mise en service du RER générera des attractivités différentes. En effet, les études relatives au RER ont montré l'effet négatif pour Bruxelles de l'attractivité résidentielle nouvelle de la périphérie. Cet effet pourrait également jouer au niveau de la localisation de l'emploi.

La « Business route 2018 »[38] des organisations patronales propose une Région Métropolitaine Bruxelloise de 2 millions d'habitants[39], qui devrait notamment faire l'objet d'un *Master Plan* interrégional et un Plan de mobilité coordonné.

*L'agglomération urbaine*[40] comprend, selon les critères retenus, de 36 à 52 communes et de 1.430.000 à 1.567.000 habitants et pour le plus grand territoire, plus de 937.000 emplois (dont 682.000 en Région de Bruxelles)[41].

Les domaines de coopération, de compétition, ou de *co-opétition*, sont très variés. Il faudra dégager les scénarios qui bénéficieront tant à la Région qu'aux communes périphériques (*win – win)* alors qu'aujourd'hui les relations sont vécues plutôt de façon concurrentielle : le plan START[42] (qui est plutôt un programme comme le PDI) prévoit un développement important de la zone de Zaventem au détriment des pôles de bureaux bruxellois décentralisés, et des lotissements résidentiels également concurrents. Les projets d'amélioration de l'accessibilité tant ferroviaire (*Diabolo*) que routière (agrandissement du Ring) auront sûrement pour conséquence de faire de la zone de l'aéroport un pôle de développement principal de la Région flamande[43].

Le programme « Afbakening Vlaams Stedelijk Gebied rond Brussel » définit une zone composée de 15 communes dans laquelle devrait se concentrer le développement futur (50 % des nouveaux développements résidentiels et la majorité des activités économiques). Le projet développe les principes de la concentration décentralisée (*gedeconcentreerde bundeling)* et de la protection des espaces ouverts du RSV.

Le *Structuurplan Vlaams-Brabant*[44] propose une croissance importante tant en logements (65.000 dont seulement 50 % dans les noyaux urbains existants) qu'en termes d'emplois.

De même, le Master Plan stratégique pour la reconversion de la zone d'entreprises de Machelen-Vilvoorde (300 ha) comporte un centre commercial de plus de 75.000 m², un centre de loisir de 40.000 m², outre des immeubles de bureaux.

On peut constater que, si la Région wallonne laisse se développer le Brabant wallon, et principalement la zone Ottignies-Louvain-la-Neuve sans affirmer une stratégie spécifique, la Région flamande veut développer la zone de Zaventem de façon explicitement concurrente à Bruxelles, puisqu'elle souhaite y attirer des entreprises internationales et de haute technologie qui sont intéressées par un positionnement dans la Capitale de l'Europe.

## CONCLUSIONS

La planification stratégique à venir devra intégrer les différentes échelles territoriales et prévoir des accords de coopération avec les interlocuteurs concernés (régions, provinces et communes). Elle devra tenir compte des programmes définis précédemment et des moyens disponibles, les ressources financières régionales dépendant dorénavant principalement des impôts dits régionaux (droits de succession et droits d'enregistrement) qui sont en baisse structurelle[45]. Le financement correct de la Région devra être assuré : les services offerts par la Région aux navetteurs qui ne les financent pas par leurs impôts devraient à tout le moins être pris en charge par un financement spécifique du Fédéral.

Le futur Plan Régional de Développement (PRD) devra faire l'objet d'une évaluation environnementale stratégique[46]. Il devra s'appuyer sur l'évaluation de la mise en œuvre du plan précédent[47] et prévoir les instruments de mesure (indicateurs) des résultats attendus (évaluation *ex-ante*) : il est frappant de voir que des mesures préconisées dès le PRD de 1995 se trouvent répétées dans le Plan de 2002 sans encore être concrétisées à l'heure actuelle (par exemple, en matière de mobilité : sites propres et politique du stationnement). Les moyens devront intégrer des objectifs de maîtrise foncière publique.

Le Plan devra s'inscrire davantage dans le cadre du développement soutenable, qui s'appuie sur les trois pôles :

- environnemental : épuisement des ressources naturelles (déplétion pétrolière), réchauffement climatique, pollution, déchets,… , autant de défis qui impliqueront une modification des modes de vie (consommation, déplacements, etc..) dans une optique de décroissance et de limitation des gaspillages[48] ;
- social : face à la crise de l'État-providence, la fracture sociale se marque par un processus de dualisation et/ou de polarisation qui est amplifié par les difficultés d'insertion des populations d'origine immigrée : le défi de la formation et de l'enseignement devrait aussi conduire à des accords de coopération avec les Communautés. Il faut aussi tenir compte d'une société éclatée, composée d'individus appartenant à des réseaux multiples, ayant des trajectoires socio-familiales et professionnelles de plus en plus variées[49] ;
- économique : la stratégie du territoire n'est pas évidente face aux entreprises globalisées, et doit jouer sur des éléments appartenant à l'urban software (externalités culturelles, économies d'agglomération, approche contractuelle,

partenariats, innovation[50]) plutôt que l'ancien urban hardware basé essentiellement sur la mise à disposition d'infrastructures (zonings industriels, autoroutes urbaines).

Les auteurs du projet de plan pourront utilement s'appuyer sur les études de la Commission régionale de développement (CRD)[51] qui a entamé un travail de prospective territoriale.

Au niveau des plans communaux, il faudra redynamiser le processus d'élaboration des Plans Communaux de Développement (également soumis dorénavant à l'évaluation environnementale stratégique) en assurant une intégration dans ceux-ci des Plans Communaux de Mobilité. En ce qui concerne les PPAS, il est indispensable que les communes poursuivent le travail de *nettoyage* des plans obsolètes ou contraires au PRAS, en les abrogeant totalement ou partiellement.

L'expérience a montré qu'il est urgent d'établir d'autres relations entre la Région et les communes en suivant les principes de la subsidiarité : les procédures de concertation avec les communes doivent être poursuivies de même que les programmes négociés sous forme contractuelle (Contrats de Quartier, Contrats de mobilité, Contrats ville enfance, Contrats de Quartier commerçant,…) mais l'intérêt régional doit pouvoir primer dans la prise de décision quant à l'aménagement des grands projets ou des infrastructures d'intérêt régional[52] et il faut prévoir des mécanismes d'encouragement (lien avec les subsides régionaux) ou de sanction en cas de non réalisation des engagements contractuels.

Le Plan Régional d'Affectation du Sol (PRAS) devra être revu, au moins partiellement, en ce qui concerne certaines Zones d'Intérêt Régional et certaines Zones Leviers du PRD, afin de pouvoir accueillir dans les meilleures conditions les programmes prévus par le Plan de Développement International et les extensions européennes.

La révision devra aussi prendre en compte les nouveaux besoins d'infrastructures publiques (dépôts de la Société des Transports Intercommunaux de Bruxelles – STIB, traitement des boues du canal, déchets, etc.).

Diverses questions pourraient faire l'objet d'une modification des prescriptions littérales du plan :

- la fonction économique, suite à une nouvelle attractivité du logement, semble aujourd'hui menacée dans les zones mixtes et de forte mixité (conversion d'immeubles industriels en lofts) ;
- la clause de sauvegarde génère des effets pervers (droits acquis contre la volonté de planifier et d'améliorer l'environnement) et paradoxaux (en zone d'habitation, un immeuble de bureaux de 20.000 m² non conforme aux prescriptions peut bénéficier d'un accroissement de 20 %, soit 4.000 m², alors qu'un immeuble de 300 m² conforme aux prescriptions n'en bénéficiera pas) ;
- Une réflexion sur les implantations commerciales, régies par ailleurs par la loi du 13 août 2004 relative aux permis socio-économiques pour les grands commerces, devra être remise sur le métier étant donnée l'importance croissante des critères urbanistiques dans l'appréciation possible des demandes d'implantation de grands commerces[53].

A plus long terme, il faudrait aussi s'interroger sur les perspectives de redéveloppement de la zone du canal : une relocalisation au Nord (Schaerbeek-Formation) des infrastructures logistiques (eau, rail, route) devrait permettre une valorisation plus urbaine des terrains proches du centre et de la présence de l'eau en ville, en particulier autour des bassins au Nord et au Sud du canal.

La réalisation d'un nouveau PRD sera l'occasion de redéfinir un cadre intégrateur et cohérent des plans-programmes sectoriels comme le PRAS, le Plan de mobilité (IRIS 2), le PDI, les plans environnementaux ou les Schémas Directeurs. ■

# notes

1 Projet de Plan régional du groupe Alpha (1956), avant – projet de Plan de secteur Alpha (1965) voir *Bruxelles, construire et reconstruire (1780-1914)*, Crédit Communal, 1979 et DE BEULE, M., « Faut- il supprimer la planification ? » in *Rapport de stage 2000*, AATL. Ce travail remarquable comprend une analyse approfondie des plans et des tensions entre pouvoir central et pouvoirs communaux à propos de leurs objectifs.

2 Voir HUBERT, Michel, « L'expo 58 et *le tout à l'automobile* » in *Brussels Studies*, octobre 2008 et DESSOUROUX, C., *Espaces partagés,* Bruxelles, 2008, p. 104 : carte des autoroutes auxquelles nous avons échappé.

3 Trois sites importants avaient été proposés à Bruxelles (la Plaine des Manœuvres, le Tir national et le Heysel) et trois autres en périphérie (Tervuren, Rhodes et Argenteuil). Voir DEMEY, Thierry, *Chronique d'une Capitale en chantier,* Bruxelles, 1992 et DESSOUROUX, C., (*id.* p 123).

4 Voir PÉRILLEUX, Benoit, « Le plan de secteur aurait 25 ans » in *revue A+*, n° 190 – 2004.

5 Plan élaboré par les fonctionnaires de l'AUAT (Administration de l'Urbanisme et de l'Aménagement du Territoire) sous la direction de J. Van Grimbergen.

6 La crise de surproduction de bureaux de 1973–1974 a en effet marqué les esprits.

7 Elle n'a pas d'équivalent dans les autres plans de secteur.

8 Voir l'exposé des motifs, Documents parlementaires A 108/1 (90-91), pp. 3 à 6.

9 L'Ordonnance de 2004 confère aux plans de développement une durée de vie illimitée (jusqu'à adoption d'un nouveau plan), ce qui rend paradoxal leur volet programmatique.

10 Elaboré sous la direction de la coordinatrice Marie-Laure Roggemans avec l'assistance de consultants externes, principalement Cooparch, Stratec.

11 Le sous-investissement relevait parfois d'une stratégie communale de pourrissement, les quartiers centraux étant habités par des populations d'origine étrangère qui n'avaient pas le droit de vote (voir Anderlecht-Cureghem, Schaerbeek de Nols, etc.).

12 Devenu, après suppression des quartiers centraux déjà rénovés et extensions le long du canal, l'EDRLR soit Espace de Développement Renforcé du Logement et de la Rénovation dans le PRD de 2002.

13 Stratégie dite A/B/C de localisation des entreprises selon leur « profil de mobilité » (besoin ou non de la route) et le profil d'accessibilité (transports en commun ou route) des lieux, qui a établi un lien fort entre la politique de mobilité et celle de l'aménagement du territoire.

14 Mis au point sous la direction de J. Van Grimbergen.

15 Liste en annexe 6 du document « Mise en œuvre ».

16 Dans un Arrêt du 10 septembre 1998, n° 75710, le Conseil d'État confirme de façon définitive l'abrogation implicite des dispositions non conformes des Plans inférieurs antérieurs (le PPA ne reste en vigueur que dans la mesure où il est compatible avec le plan supérieur), ce qui a entraîné une incertitude juridique jusqu'à l'adoption de l'Ordonnance du 14 décembre 2000 qui précise : « les dispositions des PPAS implicitement abrogées en raison de leur défaut de conformité au Plan de secteur, ou aux dispositions réglementaires du premier

PRD, adoptées après leur entrée en vigueur recouvrent leurs effets initiaux dans la mesure de leur conformité au premier Plan Régional d'Affectation du Sol, à moins qu'elles n'aient été entretemps modifiées ou explicitement abrogées. »

17 Un premier projet adopté en 1998 est suivi d'un second en 1999.

18 La CRD avait dans son avis sur le projet de PRAS, recommandé d'« appeler un chat, un chat ».

19 Ou, selon l'expression savoureuse de C. Lasserre, passer d'un urbanisme contemplatif à un urbanisme actif.

20 Élaboré par le bureau Cerau.

21 Du bureau Clerbaux-Pinon.

22 Un scénario de 360.000 m² constructibles dont 90.000 m² de bureaux.

23 Mme ML Roggemans, qui avait déjà travaillé sur ce quartier pour la Fondation Roi Baudouin.

24 Vente mais avec reprise en location à long terme immédiatement.

25 La société Breevast aurait acquis l'ensemble pour un montant inférieur aux deux années de loyer garanti.

26 Association B. Moritz – Y. Lion.

27 Association B. Moritz – Y. Lion.

28 Voir notamment :

MANGIN, D.; PANERAI, P. , *Projet urbain*, Éditions Parenthèses, 1999.

TSIONIS, Y.; ZIEGLER, V., *Anatomie de projets urbains*, La Vilette, 2007.

TOUSSAINT, J.-Y.; ZIMMERMAN, M., *Projet urbain*, Mardaga, 1998.

29 L'administration a d'ailleurs développé des modèles de valorisation (ROI – *return on investment*, ROE, DCF– *discounted cashflows*) pour estimer la part contributive possible des investisseurs privés.

30 Voir Charte de l'Administration de l'Aménagement du Territoire et du Logement (AATL) sur base des critères de Haute Qualité Environnementale (HQE) et autres référentiels.

31 ASCHER, F., *Les nouveaux principes de l'urbanisme*, L'Aube, 2002.

32 Ce document est intitulé *feuille de route* car il s'agit plutôt d'un programme que d'un plan.

33 Voir échec de la tentative de constituer une *ville-province* Amsterdam de type Communauté urbaine suite à un referendum négatif.

34 Voir pour Paris le n° d'octobre 2008 de la revue ESPRIT, « Les chantiers du Grand Paris », qui envisage les échelles et limites des quatre Grand Paris possibles, et une gouvernance à inventer.

35 Par exemple, le taux de chômage à l'échelle métropolitaine (12 % pour la zone incluant les 2 Brabants) n'est pas du tout de la même ampleur que celui qui concerne le périmètre restreint des 19 communes (20 %).

36 Schéma de développement de l'Espace Communautaire adopté par les Ministres européens à Postdam en mai 1999.

37 Adoptée à Namur en 1998.

38 Projet présenté par les organisations patronales VOKA (*Vlaams netwerk van ondernemingen*), le BECI (*Brussels enterprises commerce and industry*), l'UWE (Union wallonne des entreprises) et la FEB (Fédération des entreprises de Belgique).

39 Elle comprend outre la Région de Bruxelles-Capitale, l'arrondissement de Hal Vilvorde et le Brabant Wallon.

40 Construite à partir de l'agglomération morphologique.

41 Pour une mise à jour des indicateurs physico-morphologiques, socio-économiques, d'attractivité et des indicateurs dynamiques qui concluent à une définition large (*versus* classique) de l'agglomération (41 communes *versus* 34), voir THOMAS, I., TULKENS, H., DUJARDIN, C., « Quelles frontières pour Bruxelles ? » in *Reflets et perspectives de la vie économique*, tome XLVI, 2007 pp. 2-3.

42 Strategisch Actieplan voor reconversie en tewerkstelling in de Luchthavenregio, décembre 2004.

43 Même si, aujourd'hui, le parc existant d'environ 1.150.000 m² de bureaux pour la zone Zaventem, Diegem, Machelen souffre d'un taux de vacance très élevé (plus de 18 %). Le *structuur plan Vlaams Brabant* ne parle pas du nombre d'emplois tertiaires, mais le plan de déplacement de Zaventem cite le chiffre astronomique de 183.000 emplois nouveaux.

44 En suivant le *Ruimtelijke Structuurplan Vlaanderen* (RSV).

45 Notamment suite au mécanisme de vente d'immeubles professionnels sous forme de vente d'actions de sociétés plutôt que de cession immobilière.

46 Suite à la transposition dans le Code bruxellois de l'aménagement du territoire (CoBAT) de la Directive européenne 2001/42 relative à l'évaluation des incidences environnementales des plans et programmes.

47 En 2004, l'AATL a réalisé un rapport (de 500 pages) d'évaluation des deux premières années de mise en œuvre. Cet instrument de suivi administratif devait être complété par un avis du comité de pilotage stratégique politique qui ne s'est jamais réuni.

48 Voir LATOUCHE, S., *Pour une décroissance sereine,* Mille et une nuits, 2007.

49 Voir ASCHER, F., *Les nouveaux compromis urbains,* L'Aube, 2008.

50 Voir FLORIDA, Richard, *Creative City*.

51 La CRD est composée de 48 membres représentant des « forces vives » régionales et des diverses commissions régionales.

52 Voir la réforme du CoBAT en cours qui transfère au Fonctionnaire délégué régional la délivrance des permis dans les zones considérées comme d'intérêt régional.

53 Suppression éventuelle du permis socio-économique contraire à la liberté du commerce suite à la Directive européenne concernant les services, dite Directive *Bolkenstein*.

# focus

## BRUXELLES MA BELLE

… une ville aux limites incertaines et pourtant aux limites administratives figées.

… Capitale presque malgré elle qui s'extirpe difficilement des *brumes*.

*Bruxelles ma belle*

… triple Capitale en quête d'identité – identités multiples affichées ou masquées qui se superposent, se dispersent ou s'évanouissent.

… l'évidence d'une synthèse impossible et pourtant Bruxelles est là !

Le vide n'existe pas en matière urbanistique. Emplie ou exempte de projets et d'intentions, la ville se transforme, se façonne au-delà de nos volontés. Il n'y a pas de non-projet. L'absence de projet est un projet ! L'urbanisme matérialise, illustre, fige l'intention publique, confrontée au réel et au Temps. Quel que soit l'acte politique, la ville se nourrit d'elle-même. Elle n'attend personne. Elle est le résultat de conflits générés par le projet et ses inerties. La ville est un projet. La ville est un devenir. La ville est un mouvement.

A l'inverse des images des cités idéales peintes à la Renaissance, la réalité urbaine de nos villes est tout autre. Elle est à notre image… imparfaite. Mais c'est la nôtre. Nous ne pouvons que l'aimer… *Bruxelles ma belle.*

La ville, c'est l'espace de tous les possibles, de toutes les libertés ! La ville, c'est le réceptacle de toutes les singularités, de toutes les tolérances, de tous les plaisirs.

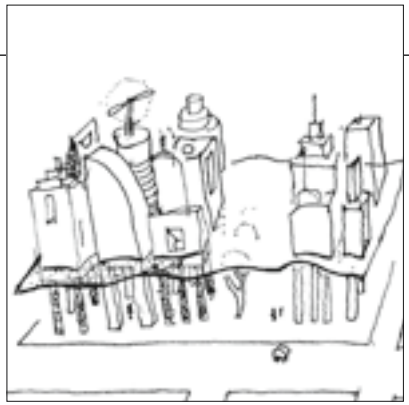
Bruxelles est la Capitale de l'éclectisme. Bruxelles est la Capitale de la pluralité et de la diversité.

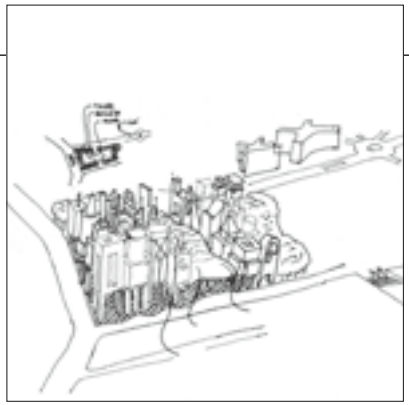
Le non-style y est le style – la règle est la dérogation – le résultat est la somme de singularités.

Patrick Raynal (écrivain, directeur de la collection noire chez Gallimard) me disait au cours d'un entretien : « Bruxelles est la dernière ville rock and roll d'Europe ». Oui, Bruxelles twiste d'un style à un autre, d'une pensée inductive à une pensée déductive, d'une langue à une autre… C'est ce qui donne à cette ville ce *broubelage* stylistique, cette capacité à l'innovation, cette liberté vraie.

Toutes les créations qui la composent n'apparaissent pas au premier regard. Elles ne font que s'apposer à d'autres créations singulières. Bruxelles a toujours su et voulu protéger ce champ de libertés accessibles.

*Bruxelles, la tolérante* était sans doute la Capitale la plus ouverte pour accueillir l'Europe en ses murs.





© Pierre Lallemand/2007

L'implantation d'une telle Institution – en quelque cité que ce soit – ne peut être qu'un traumatisme tant au niveau social, économique qu'urbanistique. Traumatisme qui doit être toutefois appréhendé en termes positifs. Force est de constater que la réalité du quartier européen aujourd'hui ne correspond pas aux valeurs européennes ou bruxelloises. Ce constat trouve son origine en la non-implication, le non-investissement initial et la non-affirmation de Bruxelles comme Capitale de l'Europe. La ville s'est nourrie *elle-même* et ce quartier ne fait qu'exprimer cette carence de projet décisionnelle. Le quartier européen ne possède pas une identité publique telle que l'Institution et la société civile le réclament. Le quartier européen n'est autre qu'une triste zone monofonctionnelle d'immeubles administratifs.

Je crois en la notion d'un quartier européen – en la notion d'une identité européenne forte à Bruxelles. L'avenir est ouvert. Ce quartier est propice à être repensé tant il est inadapté au regard de ce que nous considérons en terme de qualités urbaines.

Une Capitale, a fortiori européenne, se doit de proposer un *lieu* – celui de toutes les rencontres, de toutes les pensées, de tous les hommes. La ville est densité – la ville est mixité – la ville est inventivité. La création d'un espace public – agora – référent culturel universel de la communauté humaine s'impose.

Entre humour et réalités possibles, je livre ici quelques croquis qui font table rase du quartier tel qu'on le connait aujourd'hui, à l'exception des bâtiments classés et significatifs.

Cette urbanité projetée est constituée d'immeubles élevés qui privilégient la mixité sociale et la mixité de fonctions. La partie inférieure de ces immeubles – posés sur pilotis – crée un large espace ouvert où l'esprit européen peut s'exprimer et investir nos rues – *Thinking Europe – Living Europe.* ■

*Pierre Lallemand*

# 08

## RÉFLEXIONS SUR LA GOUVERNANCE DE LA RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE

**JEAN-LOUIS GENARD**
*Directeur, Institut Supérieur d'Architecture de la Communauté Française (ISACF) La Cambre, Chargé de cours, Université Libre de Bruxelles (ULB) et Facultés Universitaires Saint-Louis (FUSL)*

focus

### TROUVER LA MAIN-D'ŒUVRE ADÉQUATE

**JEAN-CLAUDE DAOUST**
*Administrateur Délégué, Daoust, Président Honoraire Fédération des entreprises de Belgique (FEB)*

# Réflexions sur la gouvernance de la Région de Bruxelles-Capitale

JEAN-LOUIS GENARD

La Région bruxelloise est née en 1989. Lorsqu'on cite cette date, c'est la plupart du temps pour signifier son caractère tardif par rapport aux processus de reconfiguration de l'État belge. C'est aussi le plus souvent pour attirer l'attention sur la période de *vacance* de gouvernance qui a précédé cette période. Ce point de vue a déjà été maintes fois répété.

Mon propos partira également de cette date mais pour la contextualiser quelque peu différemment.

S'agissant en effet de gouvernance, et au-delà du *cas* bruxellois, la fin des années 80 du siècle dernier représente une période charnière, où se produisent un certain nombre de mutations et de réflexions sans la considération desquelles il me paraît difficile de saisir un certain nombre de traits distinctifs des modes d'action publique qui vont être promus par les toutes nouvelles instances régionales, comme d'ailleurs pour saisir certaines de leurs difficultés, de leurs contradictions, comme enfin pour élaborer quelques visées prospectives.

De nombreux analystes s'accordent pour voir dans les années 70-80 une période de transition majeure entre ce que les sociologues ont pris coutume d'appeler les sociétés fordistes et postfordistes. Les sociétés fordistes sont celles dans lesquelles s'est déployé l'essentiel du 20e siècle. Elles sont marquées par un modèle de production fordiste, c'est-à-dire basé sur une *organisation scientifique du travail* couplée à l'idée, mise en œuvre par Henry Ford, selon laquelle les travailleurs doivent eux aussi bénéficier des gains de productivité qu'offre ce modèle. Cela non pas dans un but philanthropique, mais plutôt dans celui d'étendre les bases de la consommation. Ces sociétés sont donc des sociétés de consommation, une consommation qui sera encouragée par la publicité et facilitée par l'accès au crédit, en particulier après la seconde guerre mondiale. L'échelle de l'organisation politique du monde y est celle de l'État-Nation, un État qui peut donc encore

développer des politiques économiques interventionnistes à son échelle, par exemple des politiques protectionnistes. L'instance politique régulatrices de ces sociétés fordistes sera l'État-Providence, un État qui régulera les crises du système économique (notamment au travers de politiques keynésiennes) et assurera l'émancipation de la classe ouvrière au travers de l'accès à un ensemble de droits considérés comme indispensables à la dignité humaine. De sorte que de sociétés fortement polarisées au début du siècle, les sociétés fordistes deviendront progressivement des sociétés de classe moyenne. Cette émancipation sera liée à des luttes sociales selon un modèle calqué sur la domination économique, donnant aux conflits sociaux fordistes une coloration très spécifique.

C'est ce modèle qui sera ébranlé dès les années 70-80. Quelques illustrations suffiront pour en convaincre le lecteur. Ces années sont en effet celles où le monde se globalise provoquant un décrochage entre l'échelle de la souveraineté politique et celle de la globalisation économique dont la régulation est désormais renvoyée vers des instances internationales vouées à l'idéologie néo-libérale. L'État voit ses compétences et sa légitimité grignotées par le haut (les instances internationales, l'Union européenne) et par le bas, les régionalisations. Et son modèle d'intervention majeur, celui caractéristique de l'État-Providence se voit critiqué à la fois pour son coût mais aussi plus fondamentalement parce qu'on lui reproche de créer les dépendances, de construire une société d'*assistés*. De manière générale d'ailleurs, l'État y acquerra mauvaise presse. On lui reprochera ses modes d'intervention, son inefficacité… et on en remettra en question les principes organisationnels au nom d'un néo-management à l'époque triomphant : on exigera de l'État qu'il ajuste ses méthodes sur celles d'un secteur privé dont l'efficacité semble ne souffrir aucune incertitude. Le déclin de l'échelle étatique se verra compensé par une concurrence accrue entre les métropoles, concurrence mesurée par des rankings. Le conflit social s'y pluralise : à côté d'associations ouvrières qui s'essoufflent et *ratent souvent* les thématiques portées à l'agenda par les *nouveaux mouvements sociaux*, surgissent des revendications multiples (féminisme, écologie, mouvements identitaires, homosexualité, communautarismes religieux ou autres…) dont la résolution ne se laisse plus réduire à des mécanismes redistributifs comme les avait promus l'État-Providence. La société civile dont le niveau de formation s'est considérablement accru revendique d'être entendue au-delà des seules voies de la démocratie représentative,

des périodes d'élection. Elle entend se faire une place au sein d'une démocratie participative. De manière générale, la société se complexifie, la pauvreté prend des formes nouvelles. On parle moins de domination que désormais d'exclusion avec ses figures émergentes, le sans domicile fixe (SDF), le réfugié, le *nouveau pauvre*… Les pouvoirs publics y réagissent au travers de dispositifs d'activation des *sans emploi* qui s'avèrent le plus souvent être aussi des dispositifs de responsabilisation-culpabilisation des individus et de conditionnalisation des droits sociaux. Bref, les solutions aux problèmes sociaux appellent de l'inventivité et peut-être surtout du pluralisme.

C'est donc dans ce contexte qu'il faut comprendre la naissance de la Région bruxelloise, un contexte marqué par des bouleversements majeurs, à la fois à l'échelle de la globalisation qui propulsera Bruxelles, Capitale de l'Europe, dans la concurrence entre métropoles dont je viens de parler, et qui la confrontera à des problèmes sociaux locaux nouveaux, d'ailleurs en partie liés à la globalisation, dont les réponses ne sont plus inscrites dans les manières de faire habituelles de l'État social.

Comment, dans ce contexte, va agir la Région ? Que va-t-elle mettre en place ? Que peut-on observer comme évolutions sur ses 20 premières années d'existence ? Il est évidemment impossible dans ce bref article de baliser l'ensemble des évolutions qu'a connues et qu'a mises en œuvre la Région bruxelloise. Aussi, cherchant à concilier l'optique du bilan avec quelques visées prospectives, m'en tiendrai-je à évoquer quelques tensions qui me paraissent aujourd'hui importantes et significatives des enjeux que rencontrent les politiques régionales aujourd'hui.

## UNE CONSTANTE : LA GOUVERNANCE STRATÉGIQUE PAR LES PLANS

Le plan est par excellence l'instrument de la gouvernance territoriale. Et, dès sa naissance, la Région ne manquera pas de s'appuyer sur la mise en place de plans dont le Plan Régional de Développement (PRD), constitue le dispositif phare. Dans sa première version, initiée dès la création de la Région, le PRD sera avant tout un plan urbanistique, non pas au sens où ses objectifs relèveraient exclusivement de cette discipline ce qui n'est pas du tout le cas (il y a par exemple d'emblée un volet social très présent), mais au sens où le développement des différents objectifs politiques est prioritairement pensé en termes d'aménagement du territoire. Ce sera d'ailleurs dans cette perspective que le PRD s'ouvrira à d'autres plans plus spécifiques, comme les Plan Régional d'Affectation des Sols (PRAS), les Plans Particuliers d'Affectation du Sols (PPAS)…

Le PRD est un plan stratégique qui définit un ensemble de priorités considérées comme essentielles au développement de la Région et qui devront orienter l'ensemble des politiques régionales. Avec son arrière-plan aménageur, le PRD s'ouvre très naturellement à un imaginaire du *zonage*, plaçant les urbanistes, les géographes et les cartographes en position forte eu égard aux expertises considérées comme pertinentes pour guider les politiques.

Cette gestion stratégique par les plans ne s'est pas démentie depuis.

Il reste toutefois que, dans leur évolution, les politiques régionales ont vu se développer de très nombreux autres dispositifs de gouvernance stratégique dont certains liés à des orientations thématiques ou sectorielles, comme les plans déchets, bruit, mobilité, stationnement, climat… ou encore des dispositifs qui ne se nomment pas explicitement *plans* mais qui, somme toute, obéissent à une logique fort semblable, comme les Schémas Directeurs. Certains de ces plans (propreté, stationnement…) se présentent d'ailleurs dans des versions communales, les communes étant appelées à mettre en œuvre sur leur territoire, les finalités spécifiques définies de manière plus large au niveau de la Région.

Nous ne disposons sans doute pas encore de suffisamment de recul pour saisir clairement les évolutions dans les politiques de gouvernance stratégique menées au travers de ces plans.

Quelques éléments tendent toutefois à ressortir :

– si l'on compare le PRD de 2002 à sa version précédente, on peut observer une insistance sur la question de la transversalité des politiques qui se traduit par un double appel : à la cohérence des différents acteurs oeuvrant sur un même territoire d'abord et, ensuite, à l'établissement autour des projets urbains d'un consensus des acteurs concernés, habitants, associations…;

– l'insistance sur les interconnexions entre les politiques régionales et celles menées par les régions limitrophes, voire au-delà;

– une évolution quant à la nature de la participation et au partage des tâches entre expertise et participation. Il apparaît en effet que si le dispositif participatif central à la version originale du PRD est avant tout la soumission à enquête publique, dans les dispositifs de gouvernance stratégique récents, qu'il s'agisse des plans déchets pilotés par Bruxelles Environnement – IBGE ou des Schémas Directeurs par exemple, une place plus importante est faite à des dispositifs participatifs ex ante qui peuvent prendre la voie d'interventions via des sites internet ou celle de la délégation de missions d'organisation d'une telle participation au secteur associatif dans le cas des Schémas Directeurs. Dans chacun de ces cas, cette participation ex ante se veut extrêmement ouverte, visant autant le citoyen que les représentants des associations qui habituellement s'expriment sur les questions en cause;

– une tendance à la sectorialisation des plans, mais aussi au décrochement par rapport aux liens forts qui existaient au départ entre les plans de gouvernance stratégique et des logiques d'aménagement du territoire. Ce décrochement s'observe à la fois par le déploiement d'ambitions qui ne sont plus véritablement territorialisables (comme dans le récent projet de plan climat) mais aussi une insistance accrue sur les pratiques de sensibilisation et de responsabilisation des acteurs, avec, en toile de fond, la conviction que la réussite des objectifs stratégiques ne saurait s'appuyer sur de seules mesures réglementaires mais doit pouvoir aussi compter sur des modifications d'attitudes des citoyens. Les décideurs politiques semblent de plus en plus clairement avoir entériné la conviction qu'on ne modifie pas la société seulement par décret, mais que ces modifications requièrent des engagements citoyens. Ceci est particulièrement patent dans le cas des objectifs liés au développement durable.

## LES TENSIONS D'ÉCHELLE DE LA GOUVERNANCE : DU CONTRAT DE QUARTIER AU PDI

Comme cela vient d'être rappelé de manière très générale, la Région de Bruxelles-Capitale est née en régime de globalisation, dans un contexte d'affaiblissement des États-Nations et de montée de la concurrence entre les métropoles. Capitale de l'Europe de plus en plus affirmée au fil du temps, siège d'organisations internationales, Capitale mondiale des Congrès… Bruxelles ne s'est toutefois pas immédiatement pensée à l'échelle de la globalisation, et peut-être est-ce là un des axes pertinents pour entamer cette réflexion sur les évolutions de la gouvernance bruxelloise de ces 20 dernières années.

Je partirai pour ce faire d'un des dispositifs les plus significatifs des politiques bruxelloises de la ville, dont la réussite est me semble-t-il indéniable, et qui a certainement contribué largement à sa reconfiguration : le Contrat de Quartier. Pour cerner les dispositifs publics, les analystes utilisent quelquefois le concept de référentiel pour désigner l'horizon conceptuel sous lequel est pensé et conçu le dispositif en question. Celui qui sert d'horizon au Contrat de Quartier pourrait se résumer au travers des termes *quartier* bien sûr, mais aussi *habitant* et *participation*. On pourrait parler à ce niveau d'un *référentiel du proche*. La ville y est réfléchie comme un assemblage de quartiers, ce que viendra encore renforcer plus tard, très récemment, la création de dispositifs d'observation des quartiers. Sans doute ce référentiel trouve-t-il au moins pour partie son origine dans les luttes urbaines des années 70, des luttes marquées par la critique virulente du modernisme, de ses ambitions fonctionnalistes, d'une visée de la grande échelle, illustrée tant par le tout à l'automobile que par le cosmopolitisme ou l'internationalisme de l'Expo 58. Au-delà de leurs incontestables réussites, les Contrats de Quartier révèlent toutefois les limites des politiques du proche. Ainsi, en focalisant l'attention sur l'échelle du quartier, on ne manque pas de s'orienter vers une territorialisation des moyens, et au-delà sur un saupoudrage des efforts qui, par exemple, conduit à sous-estimer l'importance et l'intérêt, y compris en termes de cohésion sociale, d'infrastructures pensées à des échelles beaucoup plus vastes et dont les dynamiques induites pourraient engendrer des reconfigurations spatiales fortes, tout en contribuant à des objectifs d'intégration sociale. On ne peut ici qu'observer la réussite des Contrats de Quartier classiques aux incertitudes qui entourent et ont entouré des projets de grande envergure, comme les transformations du quartier du Midi ou les actuels projets d'urbanisation de Schaerbeek-Formation.

Bien que le thème de l'attractivité figure explicitement dans le premier PRD, ce n'est que très progressivement qu'il s'imposera comme référentiel déterminant, venant problématiser et concurrencer le référentiel dominant du proche. Ce fut tout d'abord la définition des Zones d'Intérêt Régional (ZIR) et des Zones leviers, pensées non plus à l'horizon de l'intégration sociale d'un quartier mais en termes de potentiel de développement à vaste échelle et ensuite le dispositif des Schémas Directeurs ciblés prioritairement sur le référentiel de l'attractivité. Ce fut enfin, le PDI, Plan de Développement International, qui, à mon sens, marque clairement une transition forte par rapport au référentiel du proche jusque là dominant.

La mise en tension du dispositif *Contrat de Quartier* avec le récent PDI ne manque pas d'intérêt pour l'analyse de l'évolution des politiques publiques. Je m'en tiendrai ici à un élément qui me semble significatif et qui tient à la montée en puissance de nouveaux acteurs appelés à jouer un rôle déterminant dans le formatage des politiques de la ville. Comme je l'ai déjà signalé, le déclin des États-Nations s'est accompagné d'une montée en puissance de la concurrence entre métropoles, une concurrence au sein de laquelle Bruxelles, en dépit de sa petite taille à l'échelle mondiale, mais grâce à son statut de Capitale de l'Europe, a vocation de et a les atouts pour jouer un rôle important. Cette concurrence entre métropoles a une double particularité. Tout d'abord de s'inscrire dans des cadres cognitifs particuliers, fortement outillés en instruments de mesures, en indicateurs, en rankings… dont vont être dépositaires et d'une certaine façon garantes des instances de recherche internationales, de grandes universités, mais aussi de grands bureaux de consultance… Ensuite de s'accompagner de processus de mise en œuvre de stratégies d'attractivité et de mise en valeur de soi, d'image, à l'échelle internationale selon des logiques qui sont celles du marketing. C'est dans ce contexte qu'émergent de nouveaux acteurs urbains qui ne sont plus les habitants, ni les bureaux d'architecture et d'urbanisme actifs dans les dispositifs habituels (PRD, Contrats de Quartier, PRAS, PPAS…), ni non plus le secteur associatif traditionnellement actif dans les processus participatifs. D'une certaine façon, le PDI est le dispositif qui assume ce déplacement des politiques publiques et donc autour duquel va se jouer cet enjeu sans doute fondamental pour l'avenir de la dynamique urbaine, celui de l'articulation des logiques du proche héritées des années 70-80 et des logiques d'internationalisation qui tendent de plus en plus à s'imposer comme l'horizon d'avenir de la Capitale de l'Europe, avec tous les risques de décrochement que cela suppose.

## MANAGEMENT, EXTERNALISATION DE MISSIONS DE SERVICES PUBLICS ET CRÉATION D'AGENCES

Dans le vocabulaire de la science politique, le concept de *gouvernance* a, ces dernières années, pris progressivement la place de celui de *gouvernement*. Beaucoup d'interprètes y ont vu le signe d'un déclin des formes traditionnelles de démocratie représentative liées au rôle central des instances législatives. On ne peut procéder à un tel diagnostic dans le cas de la Région bruxelloise puisque la création de celle-ci, en 1989, correspondait précisément à la reconnaissance de ces instances de pouvoirs exécutif et législatif qui lui avaient fait défaut jusque là. Il reste cependant que le contexte dans lequel la Région bruxelloise s'est constituée était bien celui du passage progressif d'un régime de gouvernement à un régime de gouvernance. De manière à saisir les implications d'un tel glissement, j'insisterais sur deux éléments. D'une part la montée de l'importance de l'expertise et du référentiel managérial, de l'autre celle des exigences de justification et de participation. Ce sont là somme toute deux tendances fortes et à certains égards antagonistes.

La montée du référentiel managérial porte avec lui des exigences d'efficacité, de souplesse, de réactivité dans un monde considéré comme en perpétuel changement. Il s'oppose à l'ancienne forme de gestion administrative –la domination rationnelle-légale théorisée par Max Weber– dont les lourdeurs et l'impersonnalité étaient considérées comme des facteurs d'impuissance face à un monde exigeant une capacité d'adaptation permanente. Il s'inscrit enfin dans un contexte de méfiance à l'égard des formes traditionnelles d'organisation du service public avec la conviction qu'il y a beaucoup à apprendre des modes de gestion qui se sont développés au sein du secteur privé.

Ce référentiel managérial va marquer de ses effets différentes dimensions de ce qu'on appellera donc de plus en plus souvent la gouvernance. Il sera à l'origine de transformations du fonctionnement des administrations, et peut-être surtout, il justifiera des modifications importantes du rôle et de l'architecture de ce que l'on entendait habituellement par *administration*.

Contrairement à ce qui va se passer au niveau fédéral avec la réforme Copernic[1], l'administration de la Région, identifiée ici de manière restrictive à l'ensemble des ministères, ne sera toutefois pas l'objet d'une réforme profonde des carrières, des statuts, des conditions de recrutement et de rémunérations du top management. Les rapports d'activités de la cellule gestion des ressources humaines

laissent toutefois apparaître des avancées managériales, notamment en termes d'évaluation des agents, dans la mise en place de supports managériaux pour les chefs de services, ou encore dans l'incitation à la formation continue. Des travaux menés au Grap[2] selon la méthode de l'analyse en groupe ont toutefois fait apparaître quelques effets d'avancées managériales dont notamment le décrochement entre le niveau du *top management* et celui des responsables de départements sur lesquels reposent des responsabilités de connaissance du secteur de plus en plus lourdes là où le niveau du top management se trouve davantage lié à des compétences organisationnelles.

Si l'on veut se donner une idée des effets des transformations des standards de la gouvernance sur le paysage administratif de la Région bruxelloise, sans doute devons-nous toutefois plutôt porter le regard vers les transformations de l'architecture de ce que *administrer* implique organisationnellement. En effet, dans la tradition étatique qui a prévalu jusque dans les années 70-80, le modèle dominant était celui de la centralité des *ministères*, le mot *administration* renvoyant d'ailleurs spontanément à celui de *ministère* dans l'usage courant de ces termes. Comme je viens de la rappeler, ce modèle d'administration est progressivement apparu comme relativement obsolète par rapport aux exigences de réactivité et de flexibilité projetées sur l'action publique en régime de globalisation et de changement constant. C'est notamment dans cette perspective que la gouvernance s'est orientée vers la multiplication de processus d'externalisation de missions de services publics, soit sous forme de création d'agences bénéficiant d'une autonomie relative et soumises à des formes de gestion contractualisées, soit sous forme de délégation de missions de service public à des acteurs privés (y compris associatifs) organisés selon des appels à projets et donc le principe de la mise en concurrence.

Cette situation a plusieurs conséquences importantes. Elle crée tout d'abord une sorte de pluralisation de statuts et d'autonomie d'action au sein de ce qui s'appelait auparavant la *fonction publique* ne manquant d'ailleurs pas de susciter des tensions entre ces différents acteurs que sont les décideurs politiques (en particulier les Cabinets ministériels), les administrations classiques, les agences et aussi les acteurs associatifs auxquels sont confiées des missions de service public. Les agences se prévalant volontiers de leur autonomie pour tenir tête aux décideurs politiques, les administrations s'inquiétant de voir partir leurs prérogatives vers des agences qui ne souffrent pas des contraintes qui pèsent sur elles, les opérateurs s'inscrivant dans des logiques de projet se plaignant d'un manque de

stabilité institutionnelle… Au-delà des différentes formes qu'il peut prendre, ce processus d'externalisation vers des acteurs bénéficiant d'une relative autonomie s'accompagne de la mise en place d'un processus que l'expression *contractualisation des missions de service public* rend sans doute le plus justement. Les décideurs politiques fixent des objectifs dont ils délèguent alors la mise en œuvre et la réalisation à ces acteurs externalisés au travers de dispositifs qui prennent nom de *contrat de gestion*, *lettre de mission*…

Si l'on se libère des conceptions classiques où le mot *administration* est un quasi équivalent de *ministère*, et si l'on prend ce même mot *administration* dans le sens actif d'*administrer*, on observerait alors à quel point l'architecture de l'*administration* de la Région bruxelloise obéit à cette logique d'externalisation et de création d'agences. La Région bruxelloise connaît ainsi quatre types d'organismes qualifiés de *pararégionaux*, les organismes d'intérêt public de type A dont la gestion dépend en ligne directe d'un Ministre de tutelle (Bruxelles-Propreté, Bruxelles Environnement-IBGE, l'IRSIB[3]…), les organismes d'intérêt public de type B dont l'organe de gestion dépend de plusieurs Ministres de tutelle (ACTIRIS, la SLRB[4], le Port de Bruxelles…), les organismes pararégionaux de droit ou d'intérêt public dont le Conseil d'administration comporte des administrateurs désignés par le Gouvernement bruxellois (SDRB, STIB, SRIB[5]…) et des ASBL d'intérêt régional (ABE, ABEA, BITC[6]…).

A cette première forme – organisationnelle – d'externalisation des missions de service public, il faut encore y ajouter celle qui consiste à confier à des acteurs *privés*, bureaux d'études, institutions de recherche… des missions d'expertise, en particulier pour la préparation et la mise au point des outils de gouvernance stratégique comme les différents plans ou autres Schémas Directeurs.

## L'IRRUPTION D'UNE NOUVELLE SÉMANTIQUE : CONTRACTUALISATION, PROJET, MARKETING, INCITATION, ACCOMPAGNEMENT, FACILITATION…

Au-delà des caractéristiques que nous venons d'évoquer et qui touchent à son architecture même, on peut observer diverses incursions des logiques managériales qui se manifestent par des évolutions sémantiques mais qui dénotent surtout des évolutions récentes de la gouvernance en Région de Bruxelles-Capitale. J'en évoquerai quelques-unes.

Dans plusieurs domaines, et particulièrement au sein des politiques externalisées au sein d'agences, on a vu récemment apparaître, au sein des politiques publiques, la figure du manager, et, plus spécifiquement du *project manager*. Cette sémantique du projet et le référentiel de la gouvernance par projets constituant en réalité un des piliers de la nouvelle gestion urbaine. Ainsi, l'Agence de développement territorial (ADT) est assignée à affecter à chacun des projets s'inscrivant dans le cadre du récent PDI un *project manager*, avec clairement pour volonté de désigner un responsable de projet qui aura la charge de suivre celui-ci, d'en coordonner les intervenants… ce qui a bien souvent manqué dans la gestion territoriale passée. L'irruption de cette même sémantique managériale s'était d'ailleurs déjà manifestée auparavant, par exemple dans les politiques de revitalisation des quartiers et des noyaux commerciaux via l'agence ATRIUM, avec la désignation de *managers d'antennes locales* et de *retail manager* visant à faciliter l'activité d'enseignes commerciales des quartiers, mais on peut voir monter en puissance cette même figure du project manager dans les politiques menées par le Centre d'Informatique de la Région Bruxelloise (CIRB), ou encore dans l'organigramme du BITC. Cette *gestion par projets* associée à la figure du *project manager* est typique d'un souci d'opérationnalisation de politiques publiques dont les grandes lignes ont été formatées par ailleurs et qu'il s'agit maintenant de mener à bien au travers d'une assignation claire de responsabilité dont on attend qu'elle évite les écueils de la dispersion des responsabilités propre à la gestion administrative traditionnelle. Dans la plupart de ces cas, la gestion par projet est liée à des logiques de contractualisation avec les acteurs des zones d'intervention où s'opère le projet.

Ce principe de la responsabilisation individuelle, du contrat et du projet se retrouve également dans un tout autre domaine qui est celui des politiques sociales, en particulier celles d'activation des demandeurs d'emploi. La transformation sémantique récente de l'ORBEM en ACTIRIS en est tout à fait significative, puisqu'avec cette nouvelle dénomination, il s'agit clairement d'assumer en toute transparence des ambitions d'activation des politiques sociales. Et, si on observe la manière dont ACTIRIS présente ses manières d'opérer, on ne peut qu'être frappé par la place qu'y prennent centralement les concepts de projet ou de contrats de formation… mais aussi le référentiel du *coaching* afin d'assurer un suivi incitatif, personnalisé et dynamique…

Un autre trait de la nouvelle gestion publique se situe dans la mise en place de dispositifs incitatifs. Dans l'administration publique traditionnelle, la norme est imposée, le droit ayant pour fonction de rendre les comportements prévisibles en séparant clairement le permis et le proscrit. De nombreux auteurs ont mis en évidence une évolution dans le statut de la norme en régime de nouvelle gouvernance, en insistant notamment sur les politiques incitatives, faisant appel à la responsabilisation des citoyens, et jouant plutôt sur des supports apportés aux comportements jugés favorablement que sur l'énonciation d'interdictions. On trouve de nombreuses traces de ce tournant dans les dispositifs initiés par la Région, avec la mise en place de nombreuses primes (rénovation, développement durable, nettoyage des façades…), mais aussi l'instauration de labels comme par exemple les labels environnementaux octroyés aux entreprises installées en Région bruxelloise et qui obéissent à certains critères d'excellence en cette matière. Liée également à cette nouvelle manière de *gouverner* par l'incitation et la responsabilisation, on peut également évoquer la multiplication de dispositifs d'*accompagnement* et de *facilitation* mis au service des citoyens ou des associations pour mener à bien des *projets.* C'est ce qu'on observe par exemple au niveau des politiques environnementales où Bruxelles Environnement – IBGE a mis en place plusieurs services facilitateurs, tertiaire, logement collectif, cogénération, énergies, quartiers durables… Il s'agit là à chaque fois de dispositif d'accompagnement dont la fonction est d'aider les acteurs à construire et à mener à bien des projets qui requièrent une expertise technique ou procédurale.

La montée en importance du référentiel du *City Marketing*, en particulier dans l'environnement du PDI constitue également une illustration de cette irruption dans le paysage de la gouvernance d'une sémantique et de pratiques qui se sont préalablement développées dans le secteur privé. Dans le cas du *City*

*Marketing*, l'enjeu est très clairement de constituer une image de marque de Bruxelles qui puisse constituer un atout au niveau international. Il n'est évidemment pas étonnant de trouver cette référence au cœur des politiques les plus orientées vers l'international comme par exemple celle du BITC qui construit sa présentation de soi autour d'une ambition de *City Marketing* ou bien sûr le PDI qui lie tout à fait explicitement ses ambitions de valorisation de Bruxelles et des zones d'intérêt prioritaires à des ambitions de *City Marketing*. Ou encore dans les dispositifs orientés vers la revalorisation des activités et noyaux commerciaux, comme on le voit dans la présentation que fait ATRIUM de ses missions et stratégies dont la logique est explicitement positionnée comme celle d'un *City Marketing* centré sur les dispositifs de contractualisation d'une part et des *schémas prospectifs* de l'autre, schémas à chaque fois assortis de scénarios de développement centrés sur la constitution d'une identité des zones à valoriser. Ou enfin la place donnée aux projets de marketing urbain dans le cadre de la programmation FEDER *Objectif 2013 : Investissons ensemble dans le développement urbain*.

Un dernier élément à souligner par rapport à ces évolutions récentes de la gouvernance se situe sans doute dans le développement de *Partenariats Public-Privé (PPP)*. L'idée même de Partenariat Public-Privé n'a somme toute en soi rien de nouveau tant en Belgique existent depuis longtemps des pratiques de délégations de missions de service public à des acteurs privés. Ce trait constitue même une caractéristique de la politique belge qui s'est historiquement construite sur le système de la *pilarisation*, confiant aux *piliers* des pans entiers des politiques d'éducation, de santé, des politiques sociales, culturelles… Toutefois avec ce qu'on appelle aujourd'hui Partenariat Public-Privé, c'est à un autre type d'acteurs que l'on se réfère, en l'occurrence les acteurs du système économique. Ce Partenariat s'impose d'autant plus aisément comme une solution *naturelle* à certains problèmes de gouvernance que la Région souffre de sous financement et que, parallèlement à cela, son développement exige des investissements financiers extrêmement importants. Il n'est donc pas étonnant que ce soit dans le domaine des infrastructures que ce Partenariat se soit développé, comme par exemple dans les politiques liées au Port de Bruxelles, ou plus généralement comme cela se trouve au cœur des propositions stratégiques du PRD et du PDI pour lequel a été confiée à l'ADT une mission de développement d'opportunités en matière de Partenariat Public-Privé.

Un des points principaux à souligner par rapport aux exigences de modernisation du service public est la forte tension entre des attentes affirmées, revendiquées d'évaluation des politiques publiques et la très faible capacité de la Région à entrer de plein pied dans une culture évaluative. Une étude menée au Grap dans le cadre d'un programme Prospective Research a très bien rendu compte de cette tension[7]. D'une part, des entretiens très nombreux et convergents avec des acteurs de différentes politiques publiques (la recherche portait avant tout sur les politiques d'incitation à l'emploi) ont mis en évidence des attentes très fortes de la part du personnel administratif en termes d'évaluation des politiques qu'ils mettent en œuvre, des attentes souvent couplées à la mise en place de dispositifs informels s'apparentant à des tentatives d'évaluation mais avec une claire conscience de leurs limites. Et, d'autre part, une très grande frilosité de certains responsables administratifs et de certains décideurs politiques à s'orienter vers la généralisation de pratiques évaluatives, fondant entre le pouvoir politique et la population des logiques de *reddition de comptes*, selon l'expression popularisée au Canada où les pratiques évaluatives sont fortement généralisées. Les personnes interviewées dans le cadre de cette recherche évoquaient souvent aussi une méfiance à l'égard de la manière dont était effectuées les évaluations dans le cadre desquelles ils avaient été interrogés, reprochant aux sociétés qui en avaient la charge (en général des bureaux de consultance) un travail fort peu professionnels et, souvent aussi, aux instances commanditaires des usages peu transparents, voire une non publication, des résultats. Peut-être est-ce là, dans la mise en place de pratiques évaluatives, que se situe un des enjeux de la gouvernance future de la Région bruxelloise, un enjeu qui au-delà de la mise en place d'outils en vue d'une gouvernance efficace, serait susceptible, au travers précisément de ces pratiques de *reddition des comptes* de réconcilier davantage le personnel politique et les citoyens.

## LA TRANSITION DES RÉGIMES DE SAVOIRS : EXPERTISE TECHNOCRATIQUE VERSUS RÉFLEXIVITÉ

Une des caractéristiques des modes de gouvernance les plus actuels se situe dans la montée de ce que la littérature appelle volontiers *réflexivité*. On parle aujourd'hui à la fois de société réflexive ou encore d'État réflexif pour désigner cette nouvelle strate étatique qui en vient à se superposer aux strates classiques de l'État libéral et de l'État social. Le terme *réflexivité* vise en fait un nouveau mode de régime de savoir qui tranche avec les certitudes traditionnelles de l'expertise et de la technocratie et qui, pour ce faire, pluralise les sources de savoirs, à la fois en développant des espaces de recherche fondamentale et des espaces de débats publics où se mêlent souvent experts reconnus et détenteurs de ce qu'on pourrait nommer expertise citoyenne. Le régime de réflexivité entend en réalité rompre avec les savoirs que l'on croit assurés et assumer les caractéristiques d'une société complexe, marquée par les incertitudes, mais aussi d'une société dans laquelle la légitimité de la décision publique ne peut plus se passer de débats publics.

L'histoire récente de la Région bruxelloise peut certainement s'éclairer de cette référence à la réflexivité, en insistant sur le fait que l'idée même de réflexivité implique la conjonction de l'expertise avec des pratiques de mise en débat qui rompent avec les logiques technocratiques où les savoirs experts se positionnent de manière telle que précisément ils échappent alors au débat. J'en donnerai cinq illustrations.

Tout d'abord le développement de programmes de recherche visant à développer un savoir sur Bruxelles. Je pense ici en particulier aux initiatives *Prospective Research for Brussels, Research in Brussels*, ou encore *Brains (Back) to Brussels*. Ces programmes ont diverses spécificités dont notamment celle de rompre avec les logiques de commandes de recherches directement opérationnalisables par les Ministères commanditaires et formatées sur de courtes périodes ne permettant finalement pas d'assurer une suffisante distance réflexive. Il est tout à fait remarquable que ce programme de recherche ait donné aux institutions académiques un rôle central dans la sélection des projets comme dans leur évaluation et qu'il ait trouvé un prolongement dans la mise en place de la revue électronique *Brussels Studies*, revue cherchant à concilier des impératifs de qualification scientifique avec une diffusion orientée vers un public élargi, cherchant ainsi à alimenter le débat public sur Bruxelles.

La deuxième illustration qui me vient à l'esprit est celle de la mobilisation de ce qu'on a coutume d'appeler maintenant l'expertise citoyenne. Une des dimensions des sociétés que l'on qualifie de *réflexive* se situe dans leur refus du partage net entre le monde des experts et celui des profanes et la reconnaissance d'une expertise liée non plus à la détention de savoirs validés institutionnellement mais plutôt à des expériences accumulées au cours de pratiques de vie. Les Contrats de Quartier s'appuyaient bien sûr déjà sur l'intégration de citoyens ordinaires dans leurs processus participatifs. Par rapport à cela, les Schémas Directeurs ont tenté de franchir une étape supplémentaire: d'une part, en confiant l'organisation de la participation au secteur associatif sous forme de délégation de missions de service public (au Bral et à IEB[8]), en cherchant à disjoindre les logiques participatives de logiques de représentation (comme c'était le cas dans les CLDI[9]), mais surtout en tentant – avec des succès par ailleurs limités – à injecter des éléments participatifs au cœur des processus de conception du Schéma Directeur, cela en suscitant une inventivité pédagogique visant à donner aux personnes s'engageant dans les processus participatifs des ressources expressives dont le défaut limite souvent la teneur de la participation.

Un troisième exemple pourrait être trouvé dans la prise en compte ou la sollicitation, dans différents dispositifs, de l'expertise des acteurs, une expertise qui pourra alors, comme cela a déjà été évoqué, bénéficier d'un accompagnement par des experts de savoirs spécialisés. On trouverait une illustration caractéristique de cette évolution dans le récent appel à création d'éco-quartiers, appels lancés directement vers la société civile mais d'emblée encadrés par des services facilitateurs.

Le quatrième exemple est celui des concours d'architecture. Poussée à la fois par l'évolution de la législation européenne sur les marchés publics mais aussi par les prises de position de nouveaux mouvements urbains (disturb, Plateforme Flagey…), la Région est passée d'une culture globalement hostile aux concours à des prises de position bien plus ouvertes. Une évolution qu'illustre par exemple d'un côté la difficulté d'imposer un concours d'architecture pour l'aménagement de surface de la place Flagey comparée à la rapidité avec laquelle a été acceptée l'organisation d'un concours d'architecture pour l'aménagement de la place Rogier. On peut ajouter à cela la publication par la Région d'un vademecum pour l'organisation de concours d'architecture pour l'aménagement d'espaces publics à Bruxelles dont la rédaction a été confiée à l'ISACF *La Cambre* dont on sait l'implication au sein de la Plateforme Flagey. Ce vademecum dont on attend évi-

demment les effets avec impatience défend très directement des pratiques de mise en concurrence mais aussi des usages politiques de celles-ci, dont une des finalités essentielles est la mise en débat de la ville et de son avenir.

On peut aussi évoquer la mise en place de dispositifs de formation continue des agents des politiques publiques, comme le récent projet *Publik* destiné notamment à renforcer la formation des fonctionnaires, régionaux, communaux… à la gestion de projets de réaménagement des espaces publics, ou encore la rédaction d'un vademecum des concours d'architecture pour les projets publics, destiné prioritairement aux pouvoirs publics qui ont vocation de jouer le rôle de maître d'ouvrage dans ce domaine, ou enfin la future Cellule d'assistance à la maîtrise d'ouvrage publique au sein du Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale.

On citera enfin la multiplication de forums, de colloques (comme le colloque *Demain la Ville*), d'assises (comme les *Assises du Tourisme*)… qui prennent aujourd'hui la question de l'avenir de Bruxelles pour centre, opérant souvent dans des logiques d'internationalisation des publics et des experts mobilisés.

## LES RUSES AVEC LES DÉLIMITATIONS DE COMPÉTENCES

Les processus de régionalisation et de communautarisation se sont effectués selon une logique de transfert de compétences sur base des partages de compétences hérités des développements de l'État caractéristiques du 20e siècle. Les matières dites *personnalisables* sont ainsi passées aux Communautés, essentiellement les questions d'enseignement et de culture. Aux Régions sont plutôt allées les compétences *territoriales*.

Ce que l'histoire récente nous a appris c'est que ce partage des compétences qui pouvait se comprendre, voire apparaître comme un atout dans le contexte des années 70-80, allait très vite entrer en tension avec les transformations sociales majeures qui avaient lieu en même temps et que j'ai évoquées globalement en parlant de transition du fordisme vers le postfordisme. Je ne développerai pas l'ensemble des transformations qui ont accompagné cette évolution me limitant à deux d'entre elles: le processus de dédifférenciation sociale tout d'abord, la montée de l'importance des domaines de la connaissance et de la culture de l'autre.

En même temps que s'opéraient les processus de fédéralisation de la Belgique, nos sociétés passaient en effet de logiques de différenciation sociale (qui ont prévalu jusque vers les années 60-70) vers des logiques de dédifférenciation. La différenciation sociale désigne le processus par lequel nos sociétés se sont orientées vers des processus de spécialisation et de partage accru des compétences et des domaines d'activités, processus par ailleurs accompagnés et renforcés par les formatages de l'État et des dispositifs administratifs. C'est ainsi que, durant l'essentiel du 20e siècle, l'État a contribué à la différenciation et l'autonomisation des secteurs d'activités comme la justice, les affaires économiques, les affaires sociales, le domaine de la santé, l'enseignement, la culture, la mobilité… une différenciation sanctionnée par la création de grands Ministères qui ont pris l'habitude de défendre leurs prérogatives, leur autonomie… et qui ont chacun développé des cadres d'appréhension de la réalité qui leur sont propres.

De nombreux travaux montrent que cette logique de différenciation a commencé à montrer ses limites à partir des années 70-80 et qu'il est lentement apparu que les problèmes sociaux de même que la réponse à ceux-ci ne se laissaient pas réduire à de telles segmentations. Chacun se rend compte aujourd'hui que par exemple les questions de santé sont aussi des questions culturelles et des questions économiques ; que l'urbanisme ne peut se penser en dehors des politiques sociales et de mobilité… On sait d'ailleurs, lorsqu'on interroge les membres de Cabinets ministériels qu'ils passent actuellement beaucoup de temps en inter-cabinets, que sont de plus en plus nécessaires des accords de coopération, qu'une gouvernance en réseaux s'impose de plus en plus… ou encore que sont nécessaires des dispositifs transversaux comme par exemple au niveau fédéral la politique des grandes villes qui ne trouve son véritable sens que dans la coordination de politiques par ailleurs différenciées et obéissant souvent à des logiques autonomes pour ne pas dire autistes. Au niveau régional, le PRD obéit précisément à cette logique, comme d'ailleurs la Commission Régionale de Développement (CRD) ou encore la création récente de l'Agence de Développement Territorial (ADT).

La gouvernance en réseau s'est quant à elle actualisée dans plusieurs initiatives. L'une d'entre elles est le récent financement par la Région de réseaux de santé mentale, des réseaux qui ont précisément cette propriété de penser les politiques de santé mentale bien au-delà des seuls dispositifs propres au champ de la

santé mentale en tant que tel, en assumant la coordination de ces derniers avec les urgences hospitalières, le secteur associatif, les services policiers ou encore le monde judiciaire…

Une autre caractéristique du passage des sociétés fordistes vers les sociétés postfordistes est la montée considérable en importance des secteurs de la formation, de l'enseignement et de la culture. Des matières qui échappent aux compétences régionales dans un contexte où elles deviennent des moteurs centraux des politiques de développement.

Dans une région dont une des caractéristiques majeures est de connaître une proportion de jeunes significativement plus importante que dans les régions voisines, mais en même temps où ces jeunes se caractérisent par un niveau de formation particulièrement bas et un taux de chômage extrêmement élevé, la maîtrise du secteur de la formation s'avère un enjeu décisif qui a suscité la mise en place de politiques aux limites des compétences communautaires, comme bien évidemment le développement de Bruxelles Formation, ou encore les initiatives dans le domaine du décrochage scolaire.

Quant à la culture, on sait qu'elle est devenue un des vecteurs importants de développement urbain que ce soit en termes de cohésion sociale – via le développement du secteur associatif ou les politiques d'éducation permanente… – ou en termes d'image de la ville au travers des institutions et événements culturels dont le rayonnement peut être international. Là encore la Région bruxelloise a pu *ruser* avec le partage institutionnel limitant ses compétences et ses terrains légitimes d'intervention, notamment en obtenant la reconnaissance de Bruxelles comme Capitale européenne de la culture en 2000, ou en finançant sur certains de ses budgets (image de la ville, politiques sociales…) certaines initiatives culturelles comme la Zinneke Parade ou des associations qui opèrent un travail culturel avec la ville comme horizon.

## CONCLUSIONS

Ces quelques considérations sont évidemment loin d'épuiser la complexité des dispositifs de gouvernance mis en place en Région de Bruxelles-Capitale. Elles avaient un double objectif. D'une part, offrir quelques ressources permettant de contextualiser la mise en place institutionnelle de la Région bruxelloise, dans une période marquée par le déclin de l'État social, de l'échelle de l'État-Nation, par la montée du libéralisme, de la pensée managériale, mais aussi de la société civile et des exigences de participation. D'autre part, attirer l'attention sur un certain nombre de tendances que l'on peut repérer sur cette période somme toute courte au travers de laquelle Bruxelles a commencé à la fois à prendre conscience d'elle-même, a tenté de se construire une identité politique et à mettre en place des instruments de gestion à la hauteur des enjeux qui se posent à une région, petite métropole à l'échelle de la globalisation, mais aussi Capitale de l'Union européenne, engagée dans la lutte que mènent entre elles les villes mondiales, région enfin confrontée comme peu d'autres aux défis du multiculturalisme, de la dualisation, de la périurbanisation… ■

# notes

1 Il s'agissait d'une réforme profonde de l'administration publique fédérale se marquant à la fois par une modification de l'architecture globale des ministères, renommés Services Publics Fédéraux (SPF), par une modification des carrières et des statuts, avec notamment l'introduction de nouveaux modes de recrutement des top managers et l'instauration de niveaux de salaires susceptibles d'attirer des managers issus du privé, ainsi que par l'introduction de toute une série de pratiques managériales (évaluation, flexibilité…).

2 Groupe de recherche sur l'action publique de l'Université Libre de Bruxelles (ULB).

3 Institut Bruxellois de Gestion de l'Environnement (IBGE) et Institut d'encouragement de la Recherche Scientifique et de l'Innovation de Bruxelles (IRSIB).

4 ACTIRIS est la nouvelle appellation de l'ORBEM, Office Régional Bruxellois de l'Emploi, la SLRB est la Société du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale.

5 La SDRB est la Société de Développement pour la Région de Bruxelles-Capitale, la STIB est la Société des Transports Intercommunaux de Bruxelles, la SRIB est la Société Régionale d'Investissement de Bruxelles.

6 L'ABE est l'Agence Bruxelloise pour l'Entreprise, l'ABEA est l'Agence Bruxelloise de l'Energie/Brussels Enegie Agentschap, le BITC est le Bureau International du Tourisme et des Congrès/Brussels International Tourism & Congress.

7 Recherche menée en 2006 et 2007 par Oliver Hubert.

8 IEB est l'association Inter-Environnement Bruxelles et le BRAL est son équivalent néerlandophone.

9 La CLDI est la Commission Locale de Développement Intégré : il s'agit du dispositif participatif central des Contrats de Quartier.

# focus

## TROUVER LA MAIN-D'ŒUVRE ADÉQUATE

Le monde des employeurs a énormément évolué dans la Région de Bruxelles-Capitale au cours des deux dernières décennies. Quelle place votre entreprise a-t-elle tenue dans ces changements ?

Fondé il y a 55 ans, Daoust était au départ une société d'intérim. Elle est née à Bruxelles et opère aujourd'hui dans 22 villes du pays. Il y a six ans, j'ai décidé de développer nos activités dans les ressources humaines, en plus de l'intérim qui demeure le noyau de l'entreprise. Par ailleurs, notre département *Outplacement* a connu une forte évolution. Au total, nous avons déjà encadré 3.000 ouvriers et employés. Parmi eux, 75 % ont retrouvé du travail. Nous opérons également dans le domaine des titres-services. Ce système permet à près de 3.000 aides ménagères de travailler chez des particuliers.

Nous avons en outre créé une *Job Academy*. Dans le créneau *Sales*, de nombreuses intérimaires travaillent comme vendeuses dans un magasin. L'unilinguisme des jeunes constitue un obstacle pour trouver du personnel destiné à nos clients. Notre entreprise se devait de trouver une solution. Depuis un an, nous collaborons donc avec l'asbl Huis van het Nederlands, qui organise des cours de néerlandais avec nous. Notre dernier département, *Job Coaching*, donne des conseils aux jeunes gens qui posent leur candidature pour la première fois.

Vous collaborez, entre autres, avec ACTIRIS. Est-ce un choix délibéré pour lutter contre le problème du chômage ? Et cette collaboration porte-t-elle ses fruits ?

C'est un choix délibéré. Une société professionnelle active dans les ressources humaines ne peut fonctionner sans tenir compte des différents types ou groupes de personnes.

Lorsque des clients demandent des travailleurs peu qualifiés ou disposant de peu d'expérience, nous ne pouvons pas répondre que nous n'avons personne. Il m'appartient de trouver ces profils. Nous utilisons pour ce faire différents canaux. Nous avons ainsi créé des modèles de collaboration avec plusieurs communes. À commencer par Ixelles, où est établi notre siège. Nous avons mis quelques formations sur pied avec la commune. Elle dispensait la formation et nous offrions l'emploi. Mais cela demande beaucoup de travail. Une société d'intérim fait donc bien plus que simplement contacter quelqu'un et rédiger un contrat. L'aspect commercial reste toutefois prioritaire.

Pensez-vous, en tant qu'ex-président de la Fédération des Entreprises de Belgique (FEB), que les instruments stratégiques disponibles puissent servir l'économie ? Ou bien est-ce illusoire de croire que le secteur public puisse contribuer à l'activité économique ?

Ce n'est certainement pas illusoire. Actuellement, l'économie bruxelloise est totalement différente. Son évolution s'est opérée indépendamment des décisions du pouvoir public. Je ne crois pas que les changements dépendent d'un plan d'action de la Région. Et cela est à la fois positif et négatif. Dans le passé, de nombreuses entreprises ont quitté Bruxelles pour des raisons fiscales et autres. À l'inverse, des entreprises s'y sont développées, mais je ne pense pas que la politique y ait joué un rôle. De nos jours, il est fort possible qu'elle s'en mêle. Cela peut être profitable pour nos entreprises si le monde politique avance un plan. Par ailleurs, les politiques pourraient soutenir davantage de nouvelles niches.

Pour l'entreprise étrangère qui vient s'établir ici et se sert de Bruxelles, avec son attrait et son image de marque, comme port d'attache pour ses activités européennes, cela devient très important. Mais peu de choses sont réalisées dans le domaine.

Comment voyez-vous l'évolution entre secteurs privé et public dans la Région de Bruxelles-Capitale ? Faut-il davantage d'échanges ?

Il peut être intéressant de renforcer la collaboration. Mais la vitesse constitue un des problèmes potentiels. Dans le privé, cela doit parfois aller très vite. Je connais quelques cas où le secteur public se révèle parfois trop lent. Cela amène des tensions. La collaboration n'est donc pas toujours possible. Il serait utile de répertorier les blocages.

Les échanges peuvent néanmoins être stimulants. Les secteurs privé et public disposent de compétences qu'ils utilisent souvent séparément, ce qui représente un gaspillage d'énergie, de dynamisme et de possibilités. Au cours de projets concrets, les deux secteurs – qui se connaissent souvent déjà bien – pourraient davantage apprendre l'un de l'autre. Si le secteur public lance un beau projet, par exemple, il pourrait collaborer avec des entreprises pour continuer à le développer. Mais cela est également valable dans l'autre sens, à savoir que le privé compterait en partie sur le secteur public. ■

*Propos de Jean-Claude Daoust, recueillis par Steven Vandenbergh*

# 09

## BRUXELLES L'INTERNATIONALE

**MARIE-LAURE ROGGEMANS**
*Conseiller de programme, Fondation Roi Baudouin (FRB),*
*Déléguée de la Région de Bruxelles-Capitale*
*au développement du quartier européen*

focus

### LA RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE ET LA COMMISSION EUROPÉENNE : ENSEMBLE, AU-DELÀ DES PRÉJUGÉS

**SIIM KALLAS**
*Vice-Président de la Commission européenne,*
*Affaires administratives, Audit et Anti-fraude*

# Bruxelles l'internationale

MARIE-LAURE ROGGEMANS

**Bruxelles l'internationale couvre aujourd'hui deux problématiques majeures. La première tient à son positionnement économique international à l'intérieur de la concurrence interurbaine européenne et mondiale. La seconde est liée aux mouvements des populations, engendrés par la présence simultanée à Bruxelles d'acteurs internationaux et d'une mosaïque de communautés immigrées qui tissent des liens entre la Capitale et de nombreuses régions, villes et localités éloignées dans le monde.**

## LES ENJEUX

### Bruxelles, ville internationale et européenne ou « la plus petite ville monde »

L'analyse des classifications des villes permet de cerner plus étroitement le positionnement économique international de Bruxelles aujourd'hui et les défis qui devront être relevés dans un avenir plus ou moins proche.

Dans ces hiérarchies urbaines internationales, Bruxelles se caractérise comme une *petite ville mondiale,* c'est-à-dire comme une agglomération dont le rayonnement international est de rang très supérieur aux agglomérations comparables en ce qui concerne leurs dimensions physique et démographique. Cet apparent paradoxe s'explique par le contraste entre « Bruxelles, pôle majeur d'un *hinterland* national de faible poids à l'échelle internationale » et « Bruxelles, pôle de premier ordre dans le système de hiérarchie des villes mondiales et européennes » (*global space of flows*).

On comprend mieux ce contraste à partir d'analyses récentes sur l'urbanisation et la globalisation, notamment à travers les travaux de Manuel Castells et Peter Hall[1]. Rappelons les grandes étapes de leur raisonnement.

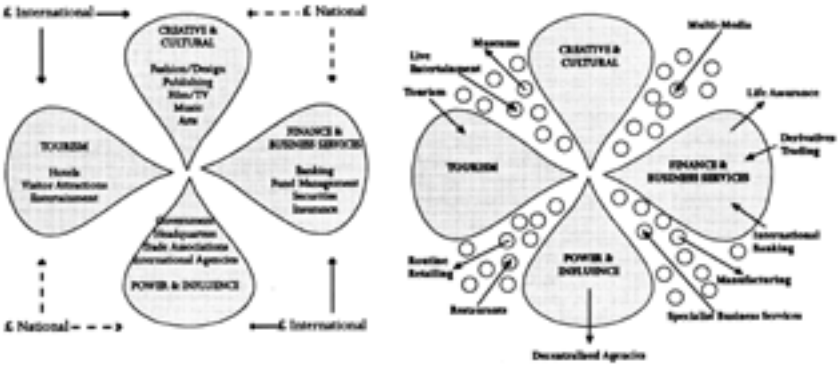
Depuis le 16e siècle, l'économie s'est mondialisée : une première fois à travers les villes marchandes, une deuxième fois suite à la révolution industrielle et une troisième, celle que nous vivons actuellement, dans le prolongement de à la révolution informatique engendrée au cours des années 70. Ce troisième volet a produit une économie nouvelle : *l'économie informationnelle* faite de flux globaux de capitaux, d'échanges d'informations et de biens à travers le monde par le biais de réseaux électroniques d'échange. Il est aussi marqué par une circulation massive des hommes. Cette société informationnelle bouleverse continuellement les limites spatio-temporelles et réorganise la hiérarchie des villes mondiales et européennes en conséquence. La croissance de certaines d'entre elles se voit considérablement renforcée : ce sont les *mégacités* et les villes métropolitaines.

Cette troisième mondialisation de l'économie, appelée aussi « globalisation », engendre une hiérarchie urbaine que les chercheurs du *Global Analysis of World Cities* (GAWC) mesurent par la présence, dans 122 villes du monde, de firmes transnationales de services aux entreprises dans quatre secteurs : la comptabilité, la publicité, les services financiers et les services juridiques. Les villes sont classées sur une échelle de « world city-ness values » de 1 à 12[2]. Les « full service world cities » (valeurs 12 à 10) sont **Londres**, **Paris,** New York, Tokyo (12) et Chicago, **Francfort**, Hong Kong, Los Angeles, **Milan**, Singapour (10) ; les « major world cities » (valeurs 9, 8 et 7) sont San Francisco, Sydney, Toronto, **Zürich** (9), **Bruxelles**, **Madrid**, Mexico, São Paulo (8), **Moscou**, Séoul (7).

On remarquera que huit des vingt premières villes sont européennes et que, dans ce cadre, Bruxelles se présente alors comme un « Europe's most overlawyered legal market » ou encore comme une sorte de « Washington, D.C. of the East ».

Cette classification est en outre corroborée par l'approche de la hiérarchie urbaine globale qui repose sur la possession d'infrastructures de transports significatives, telles que les aéroports internationaux. Sur cette échelle, on trouve : **Londres**, **Francfort**, **Paris**, New York, **Amsterdam**, **Zürich**, Miami, Los Angeles, Hong Kong, Singapour, Tokyo, Séoul, Bangkok, **Madrid**, **Vienne**, San Francisco, Chicago, Dubaï, Osaka, **Bruxelles**.

Peter Hall a détaillé plus avant la composition des activités économiques stratégiques qui sont à la base du développement des métropoles internationales. Dans cette perspective, il illustre dans des graphiques en forme de trèfle les quatre secteurs clefs de l'économie métropolitaine et leurs implications en matière de localisation massive dans les grandes villes[3].




© Government Office for London 1996

Il distingue les services financiers et commerciaux, ce compris les services de conception en plein essor tels l'architecture, l'ingénierie et la mode ; les fonctions de commandement et de contrôle (les sièges centraux d'entreprises, les autorités nationales et internationales ainsi que tout le réseau d'activités qui les entoure) ; les secteurs culturels et créatifs, dont les arts vivants et les médias électroniques et imprimés ; et enfin le tourisme, tant de loisirs que d'affaires (*UK Government Office for London,* 1996). Ces secteurs agissent à la fois en grande interdépendance et en grande synergie. Ils se rapportent par essence à l'échange et à l'utilisation de l'information sous différentes formes et les villes mondiales sont leurs terrains d'expression privilégiés. Les schémas de Peter Hall illustrent le cœur des enjeux et montrent à quel point la concurrence que les villes peuvent se livrer entre elles est féroce.

Ils nous permettent également de mieux situer les enjeux du développement de Bruxelles international et de prendre la mesure des clivages sociaux engendrés par la nouvelle économie ainsi que les mouvements démographiques et sociaux qu'ils suscitent. Très nettement, le positionnement international de Bruxelles tient à l'énorme développement du secteur « Power and Influence » – et en particulier à son rôle de siège principal de l'Union européenne (UE) et de siège central de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) – et par sa place dans le secteur « Finance and Business Services ». Ce sont les conditions premières de son positionnement international mais elles ne suffisent pas. Comme le montrent les graphiques ci-dessus : des bulles intermédiaires s'insèrent entre les secteurs « Creative & cultural » et « Tourism » et elles s'avèrent de plus en plus indispensables.

## Bruxelles Capitale de l'Europe

« Bruxelles Capitale de l'Union européenne et Capitale internationale de premier plan » n'est pas qu'une formule journalistique à la mode. L'importance prise par la Région se vérifie dans de nombreuses données physiques et chiffrées. Elle accueille tout d'abord un nombre impressionnant d'Institutions : la Commission européenne, le Conseil de l'Union européenne et le Conseil européen. Mais également le Parlement européen – en partage avec Strasbourg – et plusieurs organes de première importance comme le Comité des Régions ou le Comité économique et social. À cela il faut encore ajouter plusieurs agences européennes, des organisations intergouvernementales comme l'OTAN et l'Union de l'Europe Occidentale (UEO), des organismes internationaux comme Eurocontrol ou le secrétariat du Benelux… En outre, ces paquebots drainent dans leur sillage une flottille impressionnante. On y trouve des bureaux de représentation régionale et locale (environ 300 dont 237 officiellement reconnus par les autorités bruxelloises) et des bureaux juridiques internationaux (150). Les groupes d'intérêts, les Cabinets de consultance et les organisations non gouvernementales emploient quelque 15.000 *lobbyistes*, on dénombre 1.400 représentants de la presse internationale, et lors des sommets le chiffre grimpe à 2.000. On compte également près de 2.000 succursales de sociétés étrangères et, parmi elles quelque 188 *majors* qui ont décidé d'y établir le siège de leur filiale européenne.

L'empirisme des chiffres ne permet pas de toujours bien situer l'importance prise par Bruxelles au plan décisionnel mondial. Concrètement, elle occupe le troisième rang en ce qui concerne l'organisation et l'accueil de Congrès, elle est la quatrième ville d'affaires la plus importante d'Europe, elle est également deuxième, juste derrière Washington, en ce qui concerne le nombre des groupes d'intérêts divers, et a rattrapé New York en termes de représentation diplomatique mondiale.

## Bruxelles multiculturelle

Certes, plus de 5.000 diplomates, entre 38.000 et 41.000 personnes – selon que l'on prenne en compte des catégories telles que les agents temporaires, les contractuels, les experts nationaux détachés, les intérimaires, etc.[4] – réparties dans les Institutions européennes, plus une foison d'organismes, de délégations, de représentations, de missions issues des 27 États, au niveau européen, et de 186 pays au moins sur le plan mondial, participent *de facto* au caractère pluriculturel de la ville. À condition toutefois d'encourager une politique de rencontre et du *vivre ensemble*.

De par sa nature urbaine et de Capitale à la fois régionale, nationale, européenne et internationale, la Région a drainé vers elle des populations de conditions et d'origines les plus diverses : fonctionnaires et contractuels, européens ou internationaux, immigrants en provenance de pays riches, immigrés économiques… Aujourd'hui, la population bruxelloise est composée pour un quart d'étrangers et la proportion restante par le jeu des naturalisations et des brassages interethniques présente un aspect extrêmement riche et bigarré. La pluriculturalité forme une composante essentielle de la ville-région dont les potentialités doivent être exploitées au mieux.

## LA GOUVERNANCE URBAINE

Sur le plan immobilier, la politique des autorités publiques a considérablement évolué depuis la création de la Région de Bruxelles-Capitale en 1989 et la mise en œuvre d'une politique régionale d'aménagement du territoire accompagnée d'outils spécifiques tels les Plans Régionaux de Développement (PRD), le Plan Régional d'Affectation du Sol (PRAS) et les Schémas Directeurs. Avant cette date, c'était l'État belge et la Ville de Bruxelles qui en étaient les gestionnaires dans des rapports parfois antagonistes et qui exprimaient souvent la volonté de l'État de limiter la puissance politique de la Ville de Bruxelles dans son rôle de Capitale politique et administrative du pays.

### La gouvernance de l'aménagement urbain avant 1989 est dominée par l'État belge et la Ville de Bruxelles

Il est utile de rappeler quelques grandes étapes d'aménagement urbain d'avant 1989. Elles permettent de mieux comprendre le visage du Bruxelles international et européen d'aujourd'hui et d'appréhender la gestion des différents niveaux de pouvoir ainsi que les tensions qui peuvent être générées entre eux.

Partons de la fin des années 50 – symbolisées par l'exposition universelle de 1958 – et du contexte socio-économique de l'époque qui est caractérisé par une accélération de la concentration de l'emploi à Bruxelles, par un accroissement de la demande de main-d'œuvre en provenance du reste du pays, doublée d'un appel massif aux travailleurs immigrés. Dans le même temps, les classes moyennes s'installent en périphérie, mouvement favorisé par l'essor de la voiture et par des travaux d'aménagement routier de grande envergure hors et dans Bruxelles (période de la construction de la moyenne et de la petite ceinture ainsi que des deux autoroutes urbaines de pénétration : l'axe Loi-Tervuren et l'axe Louise)[5].

Le secteur tertiaire progresse constamment et particulièrement les services financiers, le commerce (avec l'installation des grandes entreprises de distribution) ainsi que l'accroissement de certains organismes d'État et l'arrivée de l'Europe. Ces transformations se marquent significativement dans le paysage bruxellois par la multiplication des tours : à côté du nouveau siège de la Banque Lambert, se dressent la tour du Midi, les hôtels Hilton et Westbury, les tours Louise, Bastion, Madou… La Maison du Peuple est détruite en 1966 et remplacée par un immeuble de bureaux.

C'est à partir du milieu des années 60 que les agents immobiliers anglais s'installent nombreux à Bruxelles[6], suivis rapidement par une série de promoteurs étrangers. Ce développement tertiaire, qui se traduit par l'érection de bâtiments de piètre qualité architecturale commandés par les promoteurs, se concentre spatialement dans la partie Est du Pentagone et dans le quartier Léopold. On parlera de ces zones comme les composites d'un seul et même *central business district* desservi par la Gare Centrale et par les nouvelles lignes du métro 1 (est-ouest) et 2 (petite ceinture).

Ce mouvement de tertiarisation dans la ville va se voir puissamment renforcé par l'action de l'État et de la Ville: ceux-ci prévoient des parcs immobiliers de bureaux et des besoins exorbitants en réseau routier et en emplacements de parking[7]. Durant cette même période, la Ville lance le concours public d'urbanisme pour une zone de 8 ha de bâtiments administratifs dans le quartier des Marolles (projet arrêté par les luttes urbaines de la Marolle) et prépare le projet d'une zone de bureaux dans le quartier Nord (communément appelé projet *Manhattan*: 53 ha, dont 32 sur le territoire de Bruxelles). « À l'échelle de la région parisienne, le projet du quartier de la Défense, avec une superficie de 70 ha, offre moins d'ambitions[8]. »

À la fin des années 60, le rôle international de Bruxelles se confirme:

– la construction du Berlaymont s'achève (environ 5.000 fonctionnaires de la Commission européenne occupent le bâtiment);

– l'OTAN s'installe. « Fidèle à sa politique centralisatrice, la Ville de Bruxelles a tenu à l'accueillir sur son territoire. Son implantation, à la limite de la commune d'Evere, est alors considérée comme provisoire. La Ville se propose de céder une partie du Heysel, site traditionnel des grandes expositions, en vue de l'installation définitive[9] »;

– 100 à 150 grandes entreprises américaines ont établi leur quartier général à Bruxelles. À cette époque, souligne Christian Lasserre, deux pays drainent « les quartiers généraux des sociétés internationales – essentiellement américaines – qui recherchaient un quartier général pour l'Europe et le Moyen-Orient: la Belgique et la Suisse et, en ce qui concerne Bruxelles, pour des raisons qui n'étaient pas encore liées aux Institutions européennes mais plutôt à la neutralité, à la centralité, à la disponibilité de collaborateurs multilingues et d'espaces de travail, de logements, puis d'écoles, tous constituants majeurs de la compétitivité de l'époque.[10] »

## Les instances bruxelloises pré-régionales s'opposent à la tertiarisation débridée de la Capitale

Le contexte des années 70 et 80 est marqué par la construction du fédéralisme en Belgique et d'une régionalisation sans cesse différée pour Bruxelles. Le contexte est aussi celui d'un développement des Institutions européennes avec la signature de l'Acte unique européen (AUE) en 1985.

Durant ces deux décennies, la Capitale connaitra la création de l'Agglomération de Bruxelles[11] et du Ministère des Affaires bruxelloises sous tutelle du Gouvernement fédéral. Dans le domaine de l'aménagement urbain, ces instances vont relayer sous des formes diverses (plans généraux d'aménagement, Plan de secteur…) les multiples oppositions nées des transformations de Bruxelles. Les domaines concernés sont principalement la défense des logements et l'opposition aux aménagements routiers pharaoniques et à la destruction de zones entières d'habitation au profit de bâtiments européens[12] ; mais aussi le commerce, le patrimoine, les sites emblématiques… Ces diverses oppositions connues sous le nom de « mouvements sociaux urbains » ou de « luttes urbaines » seront présentes partout en Europe mais Bruxelles en constituera la vitrine[13].

La position de la Ville de Bruxelles durant cette période sera essentielle. Alliée de l'État belge dans les *golden sixties* sur la transformation du centre urbain en cité administrative nationale et internationale de même que sur les aménagements routiers d'envergure (les autoroutes de pénétration notamment), la Ville de Bruxelles se trouve à l'orée des années 70 en proie à quelques hésitations. Ainsi, elle rénove l'ensemble des immeubles haussmanniens sur les boulevards centraux en logements et restaure les îlots autour de Saint-Géry mais, dans le même temps, ne remet pas en cause le plan du quartier Nord.

## La Région de Bruxelles-Capitale planifie entre 1989 et 2004 l'internationalisation de la ville-région

Bruxelles est consacrée comme Capitale de fait de l'Europe au sommet d'Edimbourg de 1992. Elle affirmera ses ambitions, européenne et internationale, dans ses deux Plans Régionaux de Développement (PRD 1 et PRD 2), avec le souci, plus ou moins marqué suivant les majorités politiques au pouvoir, de concilier les exigences contradictoires qui apparaissent entre le développement de Bruxelles comme pôle économique international et européen et le respect de la vie quotidienne de ses habitants.

Des dispositifs opérationnels seront créés, essentiellement à travers la mise en œuvre de trois outils spécifiques : la représentation permanente auprès de l'UE, la direction des Relations extérieures et le Bureau de liaison Bruxelles-Europe (BLBE). Le premier est chargé de défendre les intérêts régionaux au sein de la représentation permanente belge et de remplir un rôle d'interface, en ce qui concerne les dossiers techniques, vis-à-vis des Institutions européennes. Le deuxième gère l'ensemble des dossiers internationaux dans lesquels la Région est partie prenante, par le biais de divers accords, bilatéraux et multilatéraux, vis-à-vis d'organisations internationales ou via la participation bruxelloise à des réseaux. Le BLBE enfin a reçu pour mandat de promouvoir l'image de Bruxelles en tant que Capitale européenne et d'apporter une aide à tout ressortissant d'un État membre de l'Union européenne amené à s'installer dans l'une des 19 communes et qui rencontre une quelconque difficulté d'ordre administratif.

La place de Capitale européenne de Bruxelles et le coût engendré par la politique d'accueil des Institutions européennes et internationales va permettre à la Région de négocier un Accord de coopération avec l'État belge[14], connu sous le nom de *Beliris* pour Bruxelles, qui a pour objectif une intervention budgétaire du niveau fédéral dans diverses initiatives qui visent à promouvoir le rôle international et la fonction de Capitale de Bruxelles. Sont notamment pris en compte dans ce financement : les espaces publics dans l'*espace Bruxelles-Europe*, la Gare Schuman, la liaison ferroviaire Watermael/Schuman/Josaphat, les abords des grandes gares et les arrêts du Réseau Express Régional (RER), les grands boulevards, l'amélioration de l'accessibilité des stations de métro…

Avec le recul, on peut affirmer qu'il s'agit d'un mauvais accord quant à ses modalités d'exécution. Avec le temps, son objectif s'est délayé pour devenir une sorte de budget *bis* de la Région dans lequel on relève des financements de projets sans finalité aucune avec le rôle international et la fonction de Capitale ni la moindre priorité accordée à ce but spécifique. Par ailleurs, le service d'exécution de l'accord relève du niveau fédéral (Direction Infrastructure de Transport au sein du Service Public Fédéral Mobilité et Transports), et est donc géré par des techniciens fédéraux. Ces derniers étant souvent très éloignés d'une culture urbanistique, de travaux publics et de concertation portée parfois contradictoirement et conflictuellement par les administrations régionales et locales ainsi que par les mouvements associatifs et les comités d'habitants. Dans les négociations institutionnelles en cours, la Région bruxelloise propose la régionalisation de ce service.

À partir de 2000, on assista au niveau régional à un recentrage des outils régionaux de planification: d'une part, sur le quartier européen avec l'élaboration d'une succession de Schémas Directeurs et d'autre part, sur l'ensemble de la Région avec la délimitation d'une série de zones stratégiques – les Zones leviers et les zones d'intérêt régional (ZIR) – dont un certain nombre peuvent répondre à une vocation internationale.

À noter que des problèmes récurrents dont la résolution se révèle indispensable au déploiement de la fonction internationale demeurent en suspens, à savoir: l'offre insuffisante de transports publics et les retards pris dans la mise en chantier du RER.

## La politique volontariste de la Région de Bruxelles-Capitale depuis 2004 en matière de développement international et européen

Le Gouvernement actuel a pris deux initiatives nouvelles importantes qui visent à renforcer le rôle international et européen de Bruxelles : l'élaboration du Plan de Développement International (PDI) et la coopération renforcée avec l'UE en matière de politique immobilière.

### Le Plan de Développement International (PDI)

La feuille de route du PDI, adoptée par l'Exécutif régional le définit comme : « un nouvel outil de gouvernance qui va permettre de mettre en place une stratégie de positionnement international de Bruxelles au départ des qualités et des forces endogènes de la ville. Cette politique de développement international devra permettre de renforcer l'économie et la qualité de vie au niveau local et au profit de l'ensemble de la population. »

Le PDI supplée en quelque sorte l'absence d'un troisième PRD. L'urgence s'était fait sentir dans la mesure où, depuis plusieurs années en effet, foisonnaient une multitude de projets d'envergure métropolitaine, émanant d'acteurs diversifiés, publics et privés, localisés dans Bruxelles mais aussi dans la périphérie. Un pilotage par la Région s'imposait afin d'éviter les « cafouillages » avec les communes et de demeurer l'interlocuteur clef par rapport au niveau fédéral et aux deux autres Régions.

Parmi les projets présentés par le PDI, on compte la création d'un Centre de Congrès de grande envergure sur le site du Heysel, accompagné d'une salle de spectacle de 15.000 places et/ou une salle *indoor* et la localisation d'une surface commerciale de grande taille. Doivent également être mentionnées la création d'un stade en tenant compte d'une éventuelle candidature de la Belgique à l'organisation de la Coupe du monde de football en 2018, et pour lequel plusieurs sites sont proposés, ainsi que la réalisation d'un projet phare dans le quartier européen. Par ailleurs, d'autres projets d'envergure existent, notamment dans la périphérie flamande[15].

Ces propositions de nouveaux équipements du PDI sont aussi l'occasion de revisiter les zones stratégiques du PRD 2 et de proposer dix zones stratégiques pour l'avenir de Bruxelles, constituant autant de pôles de développement à décliner dans une logique de quartiers durables.

Parmi ces dix zones stratégiques, on compte le quartier européen et des sites potentiels pour l'implantation des besoins nouveaux de la Commission européenne après 2020.

## La coopération renforcée avec l'Union européenne

Une analyse récente, relative à la coopération *Bruxelles-Europe*, résume la lente émergence d'un dialogue à partir du constat que, dans ce couple, chaque partenaire renvoie en fait à un grand nombre d'acteurs qui, jusqu'il y a peu, se rencontraient et se parlaient peu, voire jamais. Historiquement, les organes de l'Union européenne (Commission, Parlement, Conseil, Comité des Régions, Comité économique et social) se sont rarement concertés au sujet de leur implantation à Bruxelles. Du côté belge, les acteurs incluent les autorités fédérales, régionales et communales[16] ainsi que diverses associations ou comités de quartier. On peut en outre y ajouter le monde de l'immobilier et des grands propriétaires privés.

Cela dit, le dialogue s'est graduellement structuré[17] à partir de 2000, date[18] à laquelle le statut de Bruxelles comme principal siège de l'Union européenne est confirmé et période aussi où les débats pour un projet de ville durable se font plus nombreux. Plusieurs Schémas Directeurs vont se succéder pour le quartier européen, cité en exemple-type de ce qu'il convient de désormais éviter en art de bâtir et art de vivre.

Étant donné l'importance des enjeux sur le quartier européen, les autorités publiques belges vont tenter de signer un accord entre les différents niveaux de pouvoir proposant un calendrier de mise en œuvre de projets concrets, la répartition de leur maîtrise d'ouvrage et leur financement. Durant quatre années, de 2002 à 2006, ce texte circulera sans toutefois réunir les signatures requises; en cause: les attitudes partisanes des partis politiques impliqués.

En décembre 2005, l'Exécutif bruxellois désigne une personne déléguée régionale au développement du quartier européen, avec pour mission d'obtenir la signature de l'accord tripartite[19] et de veiller à son application. Elle est en outre chargée d'élaborer un Schéma Directeur du quartier à partir d'une synthèse des schémas antérieurs et du contenu de l'accord tripartite[20]. Enfin, elle a aussi pour

mission d'établir des relations structurées avec l'ensemble des Institutions européennes implantées à Bruxelles via une *Task Force* dite « Kallas-Picqué », installée en avril 2005.

Le dialogue va enfin pouvoir se structurer de manière permanente. La présidence et le secrétariat sont assurés par la Commission européenne et l'ordre du jour des réunions trimestrielles est fixé de commun accord et pragmatiquement entre la Commission, le président du Comité Interministériel de la Politique des sièges (le CIPS[21]) et la déléguée de la Région au développement du quartier européen pour ce qui concerne les questions relatives à l'ensemble de la problématique de l'implantation des Institutions européennes à Bruxelles.

La Commission européenne y convie des représentants des quatre autres Institutions européennes et le Directeur de l'office pour les Infrastructures et la Logistique à Bruxelles. La Région invite d'autres interlocuteurs suivant les sujets abordés (Société Nationale des Chemins de Fer Belges –SNCB–, Société des Transports Intercommunaux de Bruxelles –STIB–...). À côté de discussions délicates sur l'interprétation et l'application du « protocole relatif aux privilèges et immunités » et sur la question des écoles européennes, les échanges portant sur l'urbanité créent une véritable communauté d'intérêt et une coopération interinstitutionnelle quant à l'intégration de l'UE dans le tissu urbain bruxellois.

De ce point de vue, deux projets retiennent l'attention : le lancement, à l'initiative de la Région de Bruxelles-Capitale, de la Commission européenne et de la Ville de Bruxelles, d'une compétition internationale pour le réaménagement de la rue de la Loi et les projets de *Visitor Center* et de la *Maison de l'histoire de l'Europe* à l'initiative du Parlement européen mais ici encore en étroite concertation avec la Région et la Ville.

Soulignons que le souci d'inscrire le développement du quartier sous la bannière du développement durable et de la qualité urbanistique et architecturale des espaces publics et des bâtiments ont été le ferment majeur du dialogue entre Bruxelles et l'Europe.

Ce dialogue a pu s'établir aussi grâce aux évolutions internes à la Commission européenne. En 2002, elle met sur pied l'Office pour les Infrastructures et la Logistique à Bruxelles (*Brussels Infrastructure Office*) et en 2007, elle présente une communication contenant un plan stratégique à long terme pour ses besoins en espace et des propositions de rationalisation de son actuel portefeuille immo-

bilier[22]. La Commission soutient la conception du réaménagement du quartier européen qui demeure son centre névralgique. Il sera complété par un nombre limité de pôles complémentaires, ailleurs dans Bruxelles. Dans le quartier européen et dans les autres pôles, la Commission européenne rejoint les priorités de la Région bruxelloise en matière de mixité et d'intégration des bâtiments de la Commission dans le tissu urbain, de qualité des espaces publics et de l'architecture, et en matière de mobilité douce et de priorités aux transports en commun.

## CONCLUSIONS

### International et européen : constats et tendances

L'actuelle législature régionale est marquée du sceau de l'international et de l'européen ; ceci n'est guère étonnant dans un contexte révélé par le rôle des métropoles en tant qu'outils privilégiés du développement économique globalisé. Toutefois, les optiques par lesquelles on appréhende le futur peuvent diverger : ainsi, la vision proposée par les grands bureaux internationaux de consultance ou celle, ajustée après lecture, d'analyses scientifiques internationales – celle de Peter Hall ou les *Brussel Studies* dues à des chercheurs issus des universités belges – se démarquent sensiblement.

Je privilégierais la seconde voie. Dès l'abord, plusieurs tendances lourdes s'en dégagent.

Première tendance : le constat que l'attractivité d'un parc important de bureaux neufs de première catégorie (*prime offices*), tel que présenté par la période fordiste, n'est plus aujourd'hui un facteur de compétitivité majeur dans la concurrence métropolitaine. Les nouveaux facteurs qui gagnent en importance sont ceux liés à la qualité de la vie (transports en commun, habitat, santé, enseignement, culture, équipements…), à la mobilité, à l'environnement naturel, à la qualité architecturale et des espaces publics, à la fiscalité et aux politiques urbaines.

Deuxième tendance lourde : celle d'une dégradation de l'emploi alors que les évolutions économiques de la Métropole bruxelloise (Région de Bruxelles-Capitale et Provinces des Brabants flamand et wallon) y sont favorables depuis 1990.

Christian Vandermotten résume les causes de cette dégradation comme suit :

« a) la croissance bruxelloise n'est que faiblement créatrice d'emplois ; b) les emplois créés à Bruxelles correspondent à des postes qualifiés, alors que le chômage touche essentiellement des personnes peu qualifiées, d'origine immigrée notamment ; c) la population active augmente à un rythme élevé du fait de l'accroissement des taux d'activité féminins et de l'immigration récente[23]. »

Ce constat amène un certain nombre de chercheurs à proposer la mise en œuvre de politiques sectorielles qui favorisent l'emploi de personnel peu qualifié dans des secteurs comme ceux du commerce de détail, la construction, les transports en commun et les services de proximité à la population.

Paradoxalement « ce développement par le bas » rejoint le « développement par le haut » lié au positionnement international de Bruxelles pour autant que l'on partage un projet de ville qui prenne en compte un équilibre entre les intérêts liés à l'attractivité économique internationale et les mesures à prendre en matière de problèmes sociaux. Certains chercheurs insistent sur le fait que toute politique sectorielle ne devrait pas être menée au détriment de la diversité du tissu économique régional bruxellois[24].

## Quelles priorités ?

L'ensemble de ces constatations invite à une relecture de la feuille de route du PDI et à l'établissement de priorités. Le volet « amélioration de la qualité de vie à Bruxelles » devrait remonter au premier rang dans la hiérarchie de ces priorités. Bien sûr, l'enjeu sera ici de déterminer pour chaque *item* déclinant cette qualité de vie à qui elle doit prioritairement profiter : aux habitants, aux seuls acteurs économiques et à leur famille, aux usagers de la ville et des navetteurs en particulier ? *Brussels Studies* multiplie les études à ce sujet et la gestion politique des contradictions entre les intérêts des uns et des autres constituera un enjeu majeur de la planification urbaine au lendemain des élections régionales de juin 2009.

## Deux axes privilégiés pour une citoyenneté européenne

Certains dossiers de ce point de vue sont brûlants et il faut pouvoir les aborder de front. Je prendrai deux exemples difficiles : les écoles européennes et la participation directe des fonctionnaires internationaux à la ville d'accueil. Une telle idée s'inscrirait en droite ligne dans la vision d'Umberto Eco pour lequel : « Bruxelles devrait devenir la ville où les Européens apprennent ce que signifie être citoyen européen[25]. »

## Les écoles européennes

Dans un article consacré aux nouveaux défis linguistiques de Bruxelles Capitale de l'Europe, Philippe Van Parijs résume très justement la problématique en constatant qu'une population européenne de plus en plus nombreuse s'installera à Bruxelles au cours des prochaines années et, saluant la décentralisation de la quatrième école européenne située à Laeken, il prône toutefois la mise en place, dès le niveau maternel et primaire, d'établissements socialement mixtes. Bien entendu, l'école de tous se doit de répondre à la fois aux besoins des familles, aux *desiderata* européens et assurer un enseignement de qualité dans lequel l'apprentissage des langues et celui du néerlandais doit être particulièrement soigné. Le défi est d'ampleur mais il est essentiel pour la Région de s'en acquitter sous peine que « la Capitale de l'Europe ne se fige en capitale de l'apartheid[26] ».

## La participation directe des fonctionnaires internationaux à la ville d'accueil

Un certain nombre de responsables politiques bruxellois évoquent régulièrement le principe selon lequel une partie de l'impôt sur les revenus des personnes physiques pourrait, voire devrait, être perçue sur le lieu d'accomplissement du travail. Voici une dizaine d'années, l'*Arau*[27] a proposé qu'une telle mesure puisse s'appliquer aux fonctionnaires européens qui contribueraient ainsi au financement de la Région et des communes, via des additionnels appliqués à la taxe professionnelle retenue par l'Union européenne[28]. Et cela au nom de l'égalité et de la solidarité « devant les devoirs liés au partage d'une même citadinité[29] ». Aujourd'hui tous les

citoyens européens disposent du droit de vote aux élections communales. Il importe à Bruxelles que ce droit soit étendu au scrutin régional en retour de la solidarité de proximité qui leur serait demandée.

« L'essentiel, c'est d'apprendre à vivre ensemble », écrivait récemment Jacques Delors[30], donnant ainsi un écho heureux aux considérations préalablement exposées. Le *vivre ensemble* : voilà assurément la clef de voûte de l'édifice eurobruxellois ! De fait, c'est bien là que le débat trouve son fondement, sa solution et sa conclusion. Les traités fondateurs ont reposé sur ce rêve impossible de réconcilier des États qui n'aspiraient qu'à ce vœu. Les pères de l'Europe ont à présent laissé la place à de nouveaux acteurs, mis à pied d'œuvre devant un vaste chantier et un immense défi à relever : assurer la continuité. Les outils existent : l'éducation avant tout, la responsabilisation, le civisme. Des programmes éducationnels de type *Erasmus*, des établissements d'enseignement de qualité, une volonté de partager un destin commun, de s'engager, y compris sur le plan politique dans son acception la plus noble. Mais si ces outils existent, ils doivent être entretenus et perfectionnés. La participation européenne au scrutin régional et au budget pourraient être de ces innovations. En tout état de cause, un riche terreau est disponible : Bruxelles. Une ville-région en proie à de fortes turbulences sur le plan interne, européen et international mais qui, malgré (ou grâce à) ces difficultés précisément, s'est toujours montrée à la hauteur des tâches qui lui étaient confiées. Une ville-région qui porte dans ses gènes l'art difficile du compromis et de la tolérance. ■

# notes

1 CASTELLS, Manuel, *La société en réseaux*, éd. Fayard, Paris, 1998 ; HALL, Peter, « Space and Flows in 21st Century Europe » in SECRÉTATRIAT RÉGIONAL AU DÉVELOPPEMENT URBAIN, « Demain la ville. Colloque international sur le devenir des villes, 19 et 20 novembre 2007 » in *Cahier du SRDU*, n° 5, Bruxelles, 2007, pp. 108-124.

2 In TAYLOR, Peter J., *World City Network : a Global Urban Analysis*, Routledge, London, 2004.

3 HALL, Peter, « Space and Flows in 21st Century Europe », *Op. cit.*

4 Voir l'étude : *Bruxelles – Europe en chiffres*, BLBE, Bruxelles, octobre 2008.

5 La troisième autoroute prévue qui passait par la vallée du Maelbeek n'a jamais été réalisée et a fait l'objet d'oppositions farouches des habitants et des comités de quartier de la zone *Bruxelles-Europe*.

6 Comme le souligne Christian Lasserre dans sa note pour l'Observatoire des bureaux (sous presse au moment de la rédaction du présent article, *ndr*), « En Europe, c'est la Grande-Bretagne qui est généralement considérée comme le berceau de l'immobilier de bureaux ; plus précisément, c'est à partir des années 50 que le concept de bureau est sorti des limites du siège social urbain ou lié à l'industrie pour devenir un bien de consommation (locatif) et un outil d'investissement. Le marché des bureaux n'existait pratiquement qu'à Londres et c'est à partir de la Capitale britannique que les professionnels ont exporté leur concept en France et en Belgique d'abord. »

7 Voir ARON, Jacques, *Le tournant de l'urbanisme bruxellois 1958-1978*, Fondation Joseph Jacquemotte, Bruxelles, 1978, p. 61.

8 *Ibidem*, p. 65. Ce sont ces deux projets qui, avec l'autoroute urbaine de la vallée du Maelbeek, marquent le début des « luttes urbaines » à Bruxelles et la naissance d'associations comme *Inter-Environnement Bruxelles* (IEB) et l'*Atelier de recherche et d'action urbaines* (*Arau*).

9 *Ibidem*, p. 71.

10 LASSERRE, Christian, *Op. cit.*

11 26 juillet 1971 : vote de la loi instituant cinq agglomérations en Belgique.

12 ARON, Jacques, *Op. cit.*, p. 86.

13 CASTELLS, Manuel, *La Question urbaine*, Maspero, Paris, 1973.

14 Depuis sa signature le 15 septembre 1993, cet accord a fait l'objet de dix avenants. Lors d'un colloque international sur « la reconstruction de la Ville européenne » (novembre 1978) les participants « condamnent spécialement la politique irresponsable de la CEE, dont l'action destructrice en matière d'implantation de ses propres bâtiments touche, tout aussi gravement, des villes comme Luxembourg, Strasbourg et Bruxelles ; ils exigent la formation au sein des Institutions européennes d'une commission qui prendrait enfin en compte les objectifs de reconstruction de la Ville européenne voulue par les habitants. »

15 On consultera avec intérêt l'étude menée en exécution du schéma de structure d'aménagement de Flandre, *Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV)*, relatif à la délimitation de la zone urbaine flamande autour de Bruxelles (*Vlaams stedelijk gebied rond Brussel*). En outre, on consultera également le *Metropolitan Brussels, Business Route 2018*, paru en novembre 2008, à l'initiative de *Voka*, *Beci*, *UWE*, *VBO-FEB*.

16 Notamment la Ville de Bruxelles et les Communes d'Ixelles et d'Etterbeek.

17 Voir POIRIER, Johanne, *La coopération Bruxelles-Europe : chronique d'un dialogue amorcé*, faculté de Droit et centre de Droit public, Université Libre de Bruxelles.

18 Déclaration de Nice : le Conseil fixe la tenue des sommets européens à Bruxelles.

19 L'accord tripartite entre l'État fédéral, la Région de Bruxelles-Capitale, la Ville de Bruxelles et les Communes d'Ixelles et d'Etterbeek, relatif au quartier Léopold a été signé le 27 mars 2006.

20 Ce Schéma Directeur sera approuvé par le Gouvernement en avril 2008.

21 Dont une des principales fonctions dans ses rapports avec l'Europe est la mise en œuvre du protocole relatif aux Privilèges et Immunités de 1965.

22 *Communication de la Commission européenne sur la politique d'installation des services de la Commission à Bruxelles et à Luxembourg*, Com (1007) 501.

23 VANDERMOTTEN, Christian; VAN HAMME, Gilles; BEYS, Noémie (dir.), *Les évolutions économiques en Région de Bruxelles-Capitale et leurs impacts sociaux*, ULB, rapport de recherche IGEAT à la demande du Groupe Écolo du Parlement bruxellois, Bruxelles, mars 2004.

24 Voir BAUDEWYNS, Didier, « Structure économique et croissance économique dans l'aire métropolitaine bruxelloise. Spécialisation ou diversité ? » in *Brussels Studies*, la revue scientifique électronique pour les recherches sur Bruxelles, n° 3, février 2007, *www.brusselsstudies.be*

25 *Brussels, Capital of Europe*, Final report, European Commission and Belgian Presidency, October 2001.

26 VAN PARIJS, Philippe, « Bruxelles Capitale de l'Europe : les nouveaux défis linguistiques » in *Brussels Studies*, *Op. cit.*, n° 6, 3 mai 2007.

27 Voir *Le Courrier de l'ARAU*, Périodique n° 75, Bruxelles, 1er trimestre 2006.

28 C'est l'article 12 du protocole n° 7 sur les « privilèges et immunités de l'UE » qui est visé.

29 Les calculs de l'ARAU en 2005 permettaient d'évaluer la contribution solidaire des fonctionnaires et agents européens à quelque 24 millions d'euros.

30 DANNEMARK, Francis (dir.), *Bruxelles en Europe / L'Europe à Bruxelles*, coll. Escales des lettres, Le Castor Astral éd., Bruxelles, 2007, p. 136.

# focus

## LA RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE ET LA COMMISSION EUROPÉENNE : ENSEMBLE, AU-DELÀ DES PRÉJUGÉS

En cette période où la Région de Bruxelles-Capitale s'apprête à souffler ses vingt bougies, je me joins avec plaisir au concert des voix lui souhaitant un bon anniversaire.

Certains diront que 20 ans, c'est à peine l'âge de raison.

Et pourtant, en l'espace de ces 20 ans, l'Europe elle-même a tellement changé et mûri avec les événements-clés qu'ont constitués la chute du Mur de Berlin et le doublement du nombre de ses États membres.

Si je regarde les années écoulées depuis ma prise de fonction en 2004, je mesure les avancées réalisées en si peu de temps dans les relations entre la Région de Bruxelles-Capitale et la Commission européenne.

D'abord, l'établissement d'un dialogue régulier et franc, entre nos services respectifs – comme entre le Ministre-président et moi-même. Ensuite la parole, franche, directe, qui n'hésite pas à battre en brèche certains préjugés éculés et dépassés sur les Institutions européennes.

J'apprécie à sa juste valeur le fait que la Région qui héberge la Capitale de l'Europe soit en première ligne pour démonter ces préjugés et que son Ministre-président fasse œuvre, si patiemment, de pédagogie en la matière.

Les préjugés : il y en a tellement.

L'un d'entre eux consiste à présenter les écoles européennes comme une sorte de *ghetto* où toute intégration entre enfants des fonctionnaires et enfants locaux est impossible. Or, cela est loin d'être vrai et, dans la mesure où des restrictions existent, elles sont loin d'être le résultat d'une volonté d'exclusion en tant que telles.

Originellement conçues, en 1957, pour fournir un enseignement multiculturel de qualité permettant, entre autres, l'éventuelle réintégration dans les systèmes universitaires du pays d'origine aux enfants de fonctionnaires venant d'un peu partout en Europe, les écoles européennes prévoyaient dès le départ la possibilité également pour des enfants locaux de s'y inscrire, sous réserve de la présence d'un nombre de places suffisantes.

Des centaines d'enfants locaux sont donc présents dans nos écoles actuelles. Toutefois, depuis plusieurs années, les infrastructures mises à disposition par les autorités fédérales belges se révèlent

insuffisantes même pour satisfaire toutes les demandes provenant des Institutions, dont la taille a bien sûr entre-temps doublé. Nonobstant les pressions et les promesses aux plus hauts niveaux, les surfaces nécessaires continuent à faire dramatiquement défaut, raison pour laquelle une politique d'inscription très restrictive a dû être mise en place sous mon mandat.

Conscient des contraintes existantes, j'ai lancé dès 2005 un processus de réforme de tout le système, dans le double but d'en préserver l'évidente valeur pédagogique tout en le modernisant et en élargissant l'impact vis-à-vis d'autres systèmes nationaux.

Aujourd'hui, il est possible pour toute école belge qui le souhaite de se porter candidate vis-à-vis du Conseil supérieur des écoles européennes pour offrir le baccalauréat européen ; la Commission s'est, pour sa part, déjà engagée, sous réserve de l'aboutissement de la réforme, à assumer les frais liés à l'enseignement en relation avec l'éventuelle présence d'enfants de fonctionnaires de l'Union européenne.

Autre préjugé : le caractère fermé et *ghettoïsé* de nos crèches. Ici il y a lieu de souligner que, avec leurs 862 places, nos quatre crèches actuelles sont loin d'arriver à satisfaire toute la demande émanant des collègues des 27 États membres de toutes les Institutions. Au 30 septembre 2008, plus de 700 enfants figuraient sur nos listes d'attente…. Beaucoup d'entre eux se trouvent, bien sûr, dans des crèches bruxelloises.

D'autre part, je constate que toute requête de permis visant à bâtir des nouvelles crèches se heurte souvent à des obstacles administratifs au niveau de la Région de Bruxelles-Capitale ou de ses Communes ce qui ne nous rend pas la tâche plus simple.

À ce scenario de $m^2$ limités, il y a lieu d'ajouter l'aspect des coûts : le fonctionnement de ces crèches est financé en large partie par le budget communautaire, c'est-à-dire par un budget spécifiquement agréé dans des conditions d'utilisation strictes, par les Chefs d'État et de Gouvernement des 27.

Pour ma part, j'ai toujours soutenu que, si les autorités bruxelloises compétentes étaient disposées à apporter leur propre cofinancement, on pourrait réfléchir à la façon de construire ensemble plus de crèches, avec un accès élargi aux enfants locaux.

Je préfère me concentrer sur les aspects où la Commission et la Région de Bruxelles-Capitale ont déjà pu et pourront, si elles le veulent, continuer à travailler bien ensemble.

Un des exemples de coopération est celui de la stimulation à l'amélioration des transports en commun.

Par le biais du Plan de mobilité adopté en 2006 sous ma responsabilité, la Commission a essayé de donner une contribution concrète au changement des modes de transport utilisés par nos collègues.

Les chiffres me disent que, pendant ces dernières années, on a effectivement constaté un accroissement de l'utilisation du vélo, et une diminution significative dans l'utilisation de la voiture. De multiples initiatives de sensibilisation ont eu lieu avec les autorités belges compétentes. Cela, uni aux contraintes grandissantes du trafic bruxellois et à une prise de conscience accrue quant aux défis globaux du changement climatique, a certainement aidé à faire changer la perception sur ce thème auprès de nombreux acteurs.

De tous, l'aspect de coopération dont je me suis le plus réjoui au cours de mon mandat a été la possibilité d'abord de réfléchir ensemble aux besoins de transformation du Quartier européen et, ensuite, de lancer ensemble, l'année dernière, avec le Ministre-président une compétition urbanistique internationale qui va donner dans quelques années un nouveau visage à la Capitale de l'Europe.

Avec cette compétition d'urbanisme, à mon avis, la Région bruxelloise entre dans un nouvel âge.

20 ans, c'est l'âge où l'on est en pleine possession de ses moyens, physiques et intellectuels, même si, côté finances, on aimerait parfois avoir les poches plus garnies.

La présence des Institutions européennes constitue une opportunité et une richesse unique pour la Région : une richesse économique, qui apporte une contribution substantielle à son produit intérieur brut (PIB) ; une richesse en termes de mixité sociale et culturelle ; et une richesse en termes d'emplois et de croissance.

Cet appel à projet urbain est une chance pour la Région de donner un visage à cette richesse, une visibilité architecturale et artistique à Bruxelles, cœur de l'Europe et un symbole fort pour nous tous, Européens. Les meilleures équipes d'urbanistes et d'architectes sont en compétition et gageons que le gagnant parviendra à mettre en valeur la force de la jeunesse de la Région de Bruxelles-Capitale, et ses atouts inégalables. ■

*Siim Kallas*

# 10

## LA POLITIQUE DE REVITALISATION DES QUARTIERS : À LA CROISÉE DE L'ACTION URBANISTIQUE ET SOCIALE

**FRANÇOISE NOËL**
*Professeure, Université Libre de Bruxelles (METICES)*

focus

**CONTRATS DE QUARTIER, LIEUX D'INNOVATION URBAINE**

**PATRICK CRAHAY**
*Directeur, Rénovation urbaine - Monuments et Sites, Administration de l'Aménagement du Territoire et du Logement, Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale*

# La politique de revitalisation des quartiers : à la croisée de l'action urbanistique et sociale

FRANÇOISE NOËL

## INTRODUCTION

La politique de la ville menée en Région de Bruxelles-Capitale rassemble un ensemble de dispositifs dont tous ne dépendent pas de la compétence régionale et qui interviennent dans quatre domaines : la rénovation urbaine, le développement social et culturel dans les quartiers en difficultés, la revitalisation économique de ceux-ci ainsi que la sécurité et la prévention de la délinquance. Certains programmes d'action, relevant de politiques spécifiques, sont plutôt destinés à des groupes particuliers : les programmes Cohabitation/Intégration, Éte-Jeunes et Fonds d'Impulsion pour la Politique des Immigrés visent l'intégration sociale et culturelle des populations issues de l'immigration hors Union européenne[1]. Les autres relèvent d'une politique plus généraliste visant la société dans son ensemble : les Contrats de Quartier, les Contrats de Sécurité et de Société et la mission de la Politique des Grandes Villes sont menés en direction de l'ensemble de la population (de certains quartiers) en vue de lutter contre l'exclusion et la précarité et de favoriser la cohésion sociale. Plusieurs niveaux de pouvoir sont concernés : certains de ces dispositifs relèvent pleinement du niveau régional, d'autres du communautaire ou du fédéral voire de l'Europe (*Objectif 2013 – Urban*). La politique de rénovation urbanistique et immobilière des quartiers, dite politique de revitalisation, concerne plus spécifiquement l'initiative régionale. Cette politique inclut notamment les Contrats de Quartier qui prévoient aussi un volet dédié à la cohésion sociale et une série d'autres mesures destinées à la fois à encourager la réhabilitation du bâti et le développement socio-économique des quartiers dans lesquels ils sont menés.

La multiplicité de ces mesures, ciblées sur certaines portions du territoire urbain, témoigne d'un mouvement général de recentrage de l'action publique sur la ville[2], du fait des conséquences, sur celle-ci, de l'effritement de la société salariale : celui-ci accroît l'insécurité sociale mais aussi l'insécurité civile dans les

quartiers populaires[3]. Le terme de « revitalisation » utilisé pour qualifier la politique d'intervention dans les quartiers défavorisés – à Bruxelles, principalement les quartiers centraux – n'est, en soi, pas neutre et n'a pas toujours été utilisé pour faire référence aux interventions dans les quartiers d'ancienne urbanisation. Il exprime l'élargissement d'une politique de réhabilitation dominante au cours des années septante et quatre-vingt limitée au bâti, principalement basée sur l'amélioration générale du parc immobilier bruxellois et la protection de l'existant, vers une politique associant des actions de renouveau urbain et des actions sociales locales pour lutter contre la précarité et renforcer la cohésion sociale.

La mise en perspective de l'évolution de la politique de la ville menée en Région de Bruxelles-Capitale montre la constance des préoccupations régionales face aux écarts de développement entre la zone centrale et le reste de la ville. Mais elle marque aussi une évolution de l'action publique qui tente de contrer cette dynamique ou, du moins, d'en réguler les effets. Cet objectif de régulation transparaît dans l'accent mis sur la participation des habitants qui doivent être désormais associés à la mise en œuvre des projets.

## L'INTERVENTION RÉGIONALE EN QUARTIERS ANCIENS : LE CHEMIN PARCOURU

Rappelons brièvement que l'attention des autorités régionales bruxelloises à la rénovation du parc immobilier existant émerge timidement au cours des années 1970. Les premières politiques de réhabilitation doivent beaucoup aux divers mouvements de contestation qui apparaissent, à cette époque, dans la société civile bruxelloise. Nés en réaction à la politique d'aménagement de l'État qui a prévalu tout au long de la période des *Golden Sixties*, ces mouvements dénoncent le fonctionnalisme, l'urbanisme *à l'américaine*, les interventions brutales des opérations menées au bulldozer dans l'espace physique et social de la ville et la suprématie des grands intérêts économiques au sein de la politique d'aménagement. Ils plaident, non seulement, pour un aménagement urbain à taille humaine et plus respectueux du tissu urbain existant mais aussi pour plus de démocratie dans les processus de décision des aménagements urbains. Au-delà de ces revendications, revient en force l'idée que la ville n'est pas seulement un espace matériel devant faire l'objet d'aménagements physiques, mais qu'elle est aussi affaire d'images et de représentation; la dimension patrimoniale et culturelle y est importante. Cette dimension sémantique va caractériser les premières concep-

tions des actions de réhabilitation en quartiers anciens, qui privilégient la rénovation légère. Fin 1973, cinq opérations pilotes seront lancées par l'État dans le pays, à titre expérimental, dont une dans le quartier de la Marolle. Cette demande de la société civile en faveur de la réhabilitation va être largement relayée dans les années septante par l'Agglomération de Bruxelles (1972-1988), seul organe alors véritablement représentatif des Bruxellois. Celle-ci s'engagera d'ailleurs dans des opérations de réhabilitation via sa Régie foncière (rue aux Laines, quartier Botanique…). En réaction au modèle de développement urbain qualifié de *bruxellisation*, la politique de réhabilitation se présente donc d'abord comme une politique de protection de l'existant pour faire face aux ravages causés par l'urbanisme dans la partie centrale de la ville, urbanisme soutenu par une politique très ouverte à la promotion d'immeubles de bureaux et aux aménagements routiers dont le principal instigateur est l'État national.

Les revendications en faveur de la réhabilitation trouvent un écho favorable auprès de l'Exécutif régional bruxellois inquiet de l'évolution de la ville : celle-ci est engagée dans une dynamique démographique négative – elle perd des habitants – et le centre, progressivement vidé de ses industries et de ses commerces et assez largement occupé par des populations d'origine immigrée, se paupérise. La dégradation forte du bâti et la perte d'attractivité urbaine alimentée par un mouvement d'exode des classes moyennes vers la périphérie de la ville ont un impact négatif important sur les ressources fiscales régionales et communales. La requalification des quartiers anciens devient donc une priorité régionale. C'est dans ce contexte que se concrétise, à la fin des années 1970, la politique bruxelloise de rénovation, principalement au travers des opérations de rénovation d'îlots (1977) et d'immeubles isolés (1980)[4].

## LES FAIBLES ACQUIS DE LA POLITIQUE DE RÉNOVATION D'ÎLOTS À L'AUBE DE L'AUTONOMIE RÉGIONALE

Sur le plan de l'action publique, la politique de rénovation mise en place à la fin des années 1970 apparaît d'abord comme une demande de la région : les autres acteurs publics y montrent peu d'intérêt[5], en particulier les communes, principaux acteurs de la mise en œuvre du dispositif. La plupart de celles-ci sont peu convaincues de la pertinence à mener des opérations de rénovation légère dans leurs quartiers les plus dégradés, a fortiori s'il s'agit d'y favoriser le maintien des habitants existants. Etranglées financièrement, les communes centrales voient

fondre leurs moyens nécessaires pour assurer une politique sociale de plus en plus coûteuse et pour faire face à la transformation de la composition sociale de leur population. A leurs yeux, l'injonction régionale de réhabiliter les quartiers est un frein supplémentaire à leur liberté d'action et à la possibilité de sortir de leur endettement.

Il faut reconnaître que les objectifs visés par l'Exécutif régional sont très ambitieux en même temps qu'ambigus : « la réhabilitation doit s'inscrire dans une perspective de redéveloppement de la ville centrale visant à la fois à offrir des conditions de logement favorables aux populations résidant dans les quartiers, à protéger les activités économiques traditionnelles et à favoriser l'installation résidentielle de couches moyennes »[6]. On notera que ces objectifs multiples et potentiellement contradictoires ne sont pas spécifiques à la politique de rénovation : ils caractérisent aussi les grands principes de la politique du logement. Cette multiplicité d'objectifs très généraux favorise le déploiement de stratégies communales diverses. Ils ouvrent la voie à une série de transactions, de compromis entre l'acteur régional et communal, qui expliquent la diversité des résultats des opérations publiques.

Au moment où la Région bruxelloise acquiert son autonomie, le bilan des opérations de rénovation d'îlots menées depuis 1977 est plutôt mitigé :

– environ une trentaine d'opérations ont été entreprises dont une bonne partie ne sont pas encore pleinement réalisées ;

– les interventions trop faibles sur l'espace public et le saupoudrage spatial des opérations rendent les efforts de rénovation peu visibles. Le territoire d'intervention prioritaire en réhabilitation – la Zone à Protéger et à Rénover (ZPR) – dans lequel la rénovation privée est aussi encouragée, comporte aussi bien les zones centrales de vieille urbanisation que les anciens noyaux villageois des communes de deuxième couronne. Au sein de cette zone, les périmètres d'intervention reprennent tout au plus quelques îlots, parfois un seul. Les critères de choix des périmètres sont flous : ils doivent concerner des « quartiers sur lesquels pèse une menace d'éviction des habitants » ;

– le bilan en termes de logements produits et/ou rénovés par les communes est bien en deçà des objectifs fixés au départ (20.000 logements sur 20 ans !) : menées à leur terme, les opérations d'îlots auront produits environ 1.700 logements et 1.000 logements seront produits en opérations d'immeubles isolés.

Les effets d'entraînement escomptés sont faibles. Au début de la décennie 1990, environ la moitié du parc de logements de la ZPR est encore marqué par des signes extérieurs de dégradation plus ou moins prononcés[7] ;

– l'option privilégiée de rénovation légère pour garantir le caractère social des opérations s'avère peu réaliste et ne résout pas la question des chancres et des friches urbaines.

La plupart des opérations communales ont donc eu un faible impact sur la revalorisation générale des quartiers centraux tout comme l'effet urbanistique au plan de l'image et de l'impulsion d'une dynamique nouvelle. Les acteurs privés, en particulier les propriétaires bailleurs ont été peu enclins à suivre le mouvement, du moins dans les quartiers socialement défavorisés. L'échelle des interventions s'est avérée trop réduite et, dans la majorité des cas, l'amélioration n'a porté que sur le bâti, laissant de côté celle de l'espace public et la création d'équipements.

## L'AUTONOMIE RÉGIONALE : UNE PROFONDE RÉFORME DE L'ACTION PUBLIQUE DE REVITALISATION DES QUARTIERS

Au début des années nonante, le Gouvernement bruxellois décide de réformer la politique publique d'intervention en quartiers anciens. Les principes directeurs de la politique de la ville qu'il entend mener sont exprimés dans la déclaration faite par l'Exécutif régional, en octobre 1989, devant le Conseil régional. Il s'agit de mieux rentabiliser les investissements publics en les orientant vers les quartiers les plus dégradés de la ville et d'associer le plus de partenaires possibles, privés et publics, aux efforts consentis par les pouvoirs publics. L'autonomie acquise rend encore plus préoccupante la question des finances régionales et de l'attractivité urbaine. Les autorités de la Région craignent que celle-ci ne se trouve déforcée dans la compétition qui oppose les trois régions du pays et les villes au niveau européen[8]. La polarisation socio-spatiale que laisse entrevoir le développement urbain constitue un frein à l'attractivité de la ville, dont le centre n'attire plus d'habitants. Elle mine la cohésion et l'identité même de la ville. La rénovation des quartiers peut contribuer à reconstituer cette identité et, pour autant qu'elle ne se limite plus au seul aspect du bâti, bénéficiera, de ce fait, à l'ensemble de la ville. « J'entends affirmer (…) que rénover les quartiers centraux, c'est faire profiter tout Bruxelles d'une possibilité de redéveloppement », déclare

le Ministre-Président au Conseil régional, ajoutant que « la rénovation ne concerne pas que la brique, elle concerne (aussi) l'homme »[9]. Ces déclarations marquent le passage d'une politique de rénovation des quartiers anciens, conçue comme protectrice de l'existant, vers une politique de revitalisation visant à réinsérer des quartiers et des populations dans un processus de développement social urbain, politique dont les objectifs se trouvent ainsi fortement élargis. Désormais l'approche sera plus globale et devra intégrer des initiatives multiples, recomposées au niveau local, et susceptibles d'agir sur l'ensemble des facteurs qui placent un quartier en situation d'exclusion. La déclaration gouvernementale met, en effet, très fortement l'accent sur la nécessité de mettre en place des programmes de lutte contre l'exclusion et des actions au niveau local.

Le volet indicatif du premier Plan Régional de Développement (PRD), acte majeur de la nouvelle politique urbaine adopté en 1995, témoigne de la volonté de conforter la fonction résidentielle dans la ville centrale – le centre et la première couronne – et de concentrer les moyens publics dans des périmètres prioritaires tant pour la rénovation (PDRL : Périmètre de Développement Renforcé du Logement) que pour les actions à mener en matière d'insertion sociale et professionnelle[10]. Si le PRD précise les grandes options spatiales destinées à atténuer, au plan des fonctions urbaines, la césure entre la zone centrale et le reste de la ville, il propose aussi quelques grands axes de développement social : assurer une meilleure réponse à la demande sociale de logement, favoriser l'accès à l'emploi de l'ensemble des Bruxellois et élaborer un projet d'éducation et de formation qui contribue à la réussite scolaire des jeunes vivant dans la Région. En ces matières, la priorité sera accordée à l'ensemble des actions qui s'adressent aux publics défavorisés, en tenant compte des besoins particuliers de ceux-ci. La deuxième version du PRD, adoptée en 2002, confirme le territoire prioritaire d'intervention. L'Espace de Développement Renforcé du Logement et de la Rénovation (EDRLR) sera le terrain d'action des pouvoirs publics et fera aussi l'objet d'une intensification des mesures destinées à favoriser la rénovation par le privé. C'est dans cet espace que seront définis, à l'avenir, les périmètres d'intervention des Contrats de Quartier. La Déclaration gouvernementale de 2004 réaffirme les grands objectifs du *projet de ville* explicité dans le PRD.

Des programmes opérationnels y sont associés :

– améliorer la qualité de vie à Bruxelles afin de renforcer l'intégration sociale de ses habitants et d'encourager le retour à la ville : Plan Logement, Plan crèche, Plan IRIS des déplacements, Plan de gestion des déchets, de lutte contre le bruit, etc., ainsi que les Contrats de Quartier ;

– favoriser un développement économique générateur d'emplois pour les Bruxellois : Contrat pour l'Economie et l'Emploi (C2E) incluant la stratégie de formation ;

– développer le caractère international et interculturel de Bruxelles au travers de projets phares permettant de construire une identité forte et marquant le dynamisme urbain : le Plan de Développement International (PDI).

La prise en compte des difficultés des publics défavorisés implique de concevoir et de mettre en œuvre les actions au plus près de ceux-ci. La politique de la ville est désormais une politique de proximité. La primauté est accordée au développement local, le local étant présenté comme le lieu idéal de perception, d'analyse et de résolution des problèmes que ce soit pour prévenir la délinquance, développer les possibilités d'insertion professionnelle, organiser la rénovation de l'habitat ou intégrer les jeunes issus de l'immigration[11]. Les actions doivent être transversales : il faut décloisonner les politiques sectorielles et les recomposer au plan local. Dès le début des années 1990, la Région met en place des plans d'action pour répondre à ces différents objectifs, en partenariat avec d'autres acteurs : programmes en matière d'emploi, d'immigration (Fonds Intégration-Cohabitation), d'éducation (les Zones d'Education Prioritaires – ZEP) et de prévention de la délinquance (Contrats de Sécurité). Des financements européens via le Fonds Européen de Développement Régional (FEDER), plus axés sur le développement économique, sont associés à cette politique, dans le cadre des programmes *Objectif 2, Urban* et *Objectif 2013*. Les zones de reconversion économique et sociale, éligibles dans ces programmes, correspondent à peu près à celle des interventions des Contrats de Quartier[12]. Plus tard, s'ajouteront les ressources offertes par la Politique des Grandes Villes[13].

La complexité du fonctionnement institutionnel et la multiplicité des niveaux de pouvoir intervenant dans la nouvelle politique urbaine rendent nécessaires la mise en place d'une structure de coordination régionale des interventions, la circulation de l'information sur les programmes et la transparence de dispositifs devenus très complexes. Ces missions seront dévolues à la Délégation régionale

interministérielle aux solidarités urbaines (DRISU)[14], créée début 1993, dont le rôle devait aussi consister à coordonner des actions transversales associant actions socio-économiques et actions d'aménagement urbain. L'essentiel de la mission de la DRISU se limite, toutefois, au champ de l'insertion socio-professionnelle. Au niveau local, la coordination et surtout la concertation entre les partenaires est confiée aux Missions locales, inspirées du modèle français. Elles sont chargées de recomposer, au plan local, les politiques d'insertion conduites aux niveaux national, communautaire et régional. En 2000, cette mission de coordination plus générale est dévolue au Secrétariat Régional au Développement Urbain (SRDU). Celui-ci deviendra ensuite, en 2005, un organe de réflexion et d'aide à la décision en vue de contribuer au développement *cohérent* de la Région. Depuis 2008, cette organisation a été rebaptisée en Agence de Développement Territorial (ADT). Renforcée, elle est appelée à devenir un pôle d'expertise destiné à rassembler les connaissances sur le développement urbain, à accompagner les partenaires, et à coordonner les actions et les acteurs du développement de la Région, en particulier dans le cadre du Plan de Développement International (PDI).

On voit ainsi se définir progressivement les contours de la politique de la ville, caractérisée désormais par la territorialisation des interventions, l'importance accordée au *local*, la transversalité des actions, et le partenariat entre acteurs. Les Contrats de Quartier sont emblématiques de cette nouvelle politique.

## Les Contrats de Quartier

Les Contrats de Quartier[15] se présentent, depuis une quinzaine d'années, comme un des dispositifs majeurs de revitalisation des quartiers en difficultés. La revitalisation est entendue comme devant à la fois améliorer l'attractivité générale de la ville centrale et assurer la solidarité entre ses habitants par des actions redistributives, en particulier à destination des populations fragilisées au plan économique et social et qui, majoritairement, occupent ces quartiers. Elle se présente comme un instrument d'amélioration du cadre de vie des habitants. Le dispositif se décline en cinq volets qui concernent différents types d'actions devant converger sur des territoires locaux précis : trois volets regroupent des actions sur l'immobilier, selon diverses modalités et contributions d'acteurs, un volet est consacré à l'amélioration de l'espace public, enfin, un dernier volet est dédié à l'action sociale (voir encadré).

**Les 5 volets du Contrat de Quartier**

Le **volet 1** regroupe des opérations de réhabilitation, de construction ou de reconstruction sur des immeubles appartenant à la commune (ou au Centre Public d'Action Sociale – CPAS) ou qu'elle acquiert à cette fin ; il vise à augmenter le parc communal locatif de logements en faveur des ménages aux revenus modestes.

Le **volet 2** comporte des réalisations menées en partenariat entre la commune et des investisseurs privés afin de produire des logements conventionnés destinés aux couches moyennes. La commune acquiert des terrains, des immeubles en ruine ou des friches, et cède les terrains viabilisés (par revente ou prise de droit d'emphytéose) à l'investisseur privé qui construira les logements.

Le **volet 3** concerne la prise en emphytéose par la commune d'une partie des logements construits par un investisseur privé (75 %) dans le cadre d'un contrat-programme, ces logements devant être en partie assimilés à du logement social.

Le **volet 4** est consacré à la requalification de l'espace public défini au sens large : voiries, places, parcs, réseaux d'égouts, éclairage, verdurisation d'îlots, fresques murales, etc., l'objectif étant d'améliorer globalement l'image du quartier et d'en accroître l'attrait. Il incluait, au départ, la création de petits équipements de proximité.

Le **volet 5** concerne toutes les actions sociales susceptibles de favoriser l'insertion et la cohésion sociale, la participation de la population du quartier concerné ainsi que des actions contribuant à la formation, la mise à l'emploi et la réinsertion sur le marché du travail. Elles se mènent en partenariat, principalement avec le tissu associatif local. Ce volet comporte, depuis 2001, un sous-volet destiné à la création d'infrastructures et d'équipements de proximité.

Les trois premiers volets ont pour objectif d'accroître l'offre en logements et d'en favoriser l'accès. Le volet *espace public* vise à améliorer le décor urbain et l'image de la ville, facteur important d'attractivité résidentielle. Le volet social, renommé plus récemment volet socio-économique, vise quant à lui à agir sur le bien-être des populations. Chaque volet répond à un objectif particulier, l'articulation des différents objectifs devant permettre d'atteindre l'objectif global, soit une politique dite intégrée de rénovation urbaine.

Le Contrat de Quartier est un plan d'action limité dans le temps (4 ans + 2 ans pour finaliser les interventions) dont la réalisation fait l'objet d'un contrat conclu entre la Région et une commune et qui porte sur un périmètre déterminé. Le choix des quartiers, dans lesquels les communes déterminent leurs périmètres d'intervention, a d'abord été fixé par la Région; il a ensuite été légitimé par des études cartographiques définissant les quartiers statistiques cumulant des indicateurs de dégradation du bâti et de handicaps sociaux. Plus récemment, les choix sont opérés à partir d'actes de candidature des communes[16]. Le Contrat fixe un programme d'interventions et le budget. La Région finançait, au départ, 70 % du coût total des réalisations; ce financement est actuellement de l'ordre de 90 %. Le volet participatif est assuré par la mise en place d'une Commission Locale de Développement Intégré (CLDI) composée de tous les partenaires participant au programme d'action, y compris les habitants du quartier, et chargée de donner un avis sur ce programme. Appliqué assez timidement par les communes, ce volet a été renforcé en 2000: la Région a défini elle-même la composition des CLDI, fixé un nombre minimum de réunions annuelles et imposé la tenue régulière d'Assemblées générales des habitants du quartier.

Les Contrats de Quartier témoignent du renforcement de la capacité instituante de la Région qui a pu, grâce à l'acquisition de son autonomie, modifier les conditions de la coopération entre les acteurs directement impliqués dans la revitalisation urbaine. Les règles du jeu sont, en effet, mieux définies que dans le cadre des opérations d'îlots. D'une manière générale, les rôles des acteurs régionaux du logement (Société de Développement pour la Région de Bruxelles-Capitale – SDRB, Société du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale – SLRB, Fonds du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale – FLRB), leurs zones privilégiées d'interventions et l'affectation de leurs investissements sont précisées au travers d'une contractualisation des rapports entre ceux-ci et la Région. C'est également la Région qui fixe les espaces d'intervention. Ces nouvelles obligations, plus contraignantes pour les acteurs, ont été ou peuvent être à

l'origine de tensions et de compromis entre ces acteurs et l'acteur régional qui rendent compte de la diversité des résultats. Au sein de ce nouveau système d'action, la commune reste toutefois l'acteur central de la revitalisation – c'est elle qui en fixe le programme – et c'est à elle de veiller à la recomposition, au niveau local, des politiques visant l'action sociale au sens large et de celles visant la rénovation immobilière. La transversalité des actions doit être réalisée au niveau local quand bien même l'action d'autres acteurs régionaux (SDRB…) échappe à la décision communale ou reste sectorielle. Les autres acteurs et/ou partenaires impliqués dans cette entreprise sont les investisseurs privés dont on attend qu'ils renforcent l'action communale en matière de logements. Les ménages doivent être incités à rénover leurs biens grâce au système des primes à la rénovation. Les CPAS voient leur rôle amplifié dans le domaine du logement et de l'insertion socio-professionnelle et les associations locales sont appelées à jouer un rôle majeur dans le champ de la cohésion sociale et de la dynamisation culturelle des quartiers.

Depuis 1993, la réglementation relative aux Contrats de Quartier a subi quelques modifications sans toutefois que soient remis en cause les objectifs généraux du dispositif[17]. Certaines d'entre elles sont issues des enseignements tirés des programmes des Quartiers d'Initiatives mis en place en 1998, suite aux événements de Cureghem de novembre 1997. Quelques changements d'accents reflètent l'évolution des préoccupations régionales, visibles dans la version 2002 du PRD et dans les aménagements plus récents de la réglementation[18]. L'objectif de législature d'accroître les moyens financiers pour amener l'investissement public total[19] à 50 millions d'euros par an montre toute l'importance que la Région accorde à sa politique de revitalisation. Afin d'éviter le saupoudrage des ressources, le nombre de Contrats engagés annuellement est limité à quatre. Bien que le logement reste l'élément moteur de la politique de revitalisation[20], le Gouvernement souhaite mettre davantage l'accent sur le développement socio-économique des quartiers, sur la pérennisation des investissements réalisés grâce aux fonds européens qui viennent à l'appui des investissements régionaux et sur le financement plus structurel des initiatives positives menées dans le cadre du volet 5. Concernant ce dernier point, la source de financement n'émanera pas uniquement de la Région puisque les communes devront, elles aussi, assurer dans la durée le financement de ces initiatives. C'est dans ce volet que les priorités d'intervention ont le plus évolué (voir infra). En effet, la question de l'emploi et du développement économique n'était pas, à l'origine, un axe important de la revitalisation, plutôt centrée sur l'aménagement urbain et sur les actions sociales et de sécurité.

Depuis 2001, des moyens complémentaires ont été affectés par le biais de l'Accord de coopération entre l'État fédéral et la Région (Beliris)[21]. Ils permettent de renforcer les actions régionales en intensifiant, dans les périmètres des Contrats de Quartier, des travaux de voiries et la création d'équipements de proximité. Depuis 2006, ces moyens fédéraux peuvent être aussi consacrés à la création de logements assimilés au logement social.

## UN BILAN DES ACTIONS EN CONTRATS DE QUARTIER

Un bilan quantitatif détaillé des actions menées dans le cadre des Contrats de Quartier a été établi récemment[22], dont on peut tirer les enseignements suivants.

Entre 1994 et 2008, 52 Contrats de Quartier ont été lancés, couvrant progressivement l'ensemble de l'EDRLR, dont un peu moins de la moitié sont encore en cours de réalisation. La plupart d'entre eux se localisent dans cinq communes : Anderlecht, la Ville de Bruxelles, Molenbeek-Saint-Jean, Saint-Josse-ten-Noode et Schaerbeek. Stabilisés à 25 millions d'euros par an entre 2001 et 2004, ils ont été augmentés depuis : ils atteignent 36 millions d'euros en 2006 et 44 millions d'euros en 2008, confortés par d'autres financements provenant de l'État fédéral (Beliris)[23]. Les 34 Contrats mis en œuvre entre 1999 et 2006 représentent un investissement public global (Communes, Région et État fédéral) de plus de 371 millions d'euros. La contribution communale – 30 % minimum de l'investissement public hors fédéral jusqu'en 2002, réduite à 10 % depuis – varie d'une commune à l'autre mais reste généralement fort proche du seuil minimum exigé. Seule la Ville de Bruxelles a investi une part plus élevée (en moyenne 50 %). La répartition proportionnelle des investissements engagés montre que, sur l'ensemble de la période, 46,2 % des moyens ont été affectés au volet 1, 3,7 % au volet 2, 2,6 % au volet 3, 18,7 % au volet 4 (non compris le financement du SFPMT), 10,8 % au volet 5 – Infrastructures[24] et 17,8 % au volet 5 – Socio-économique. La part des différents volets est restée relativement stable au cours des séries 1999-2006 ; c'est le volet socio-économique qui a connu le plus de variations (voir infra).

Au plan des réalisations immobilières, environ 1.000 logements communaux ont été ou seront produits dans le cadre des séries 1994 à 2006, soit une moyenne de 30 logements par Contrat de Quartier. Cette moyenne tend à diminuer : sur les 24 Contrats réalisés dans les séries 1994 à 2001, la moyenne par Contrat est de 32 logements rénovés ou (re)construits, pour les séries 2002 à 2004, la moyenne

tombe à 26 logements par Contrat. Les programmations établies par les communes prévoient souvent un nombre de logements nettement supérieur à ce qui sera produit réellement. Les opérations engagées dans le cadre du volet 1 sont les plus nombreuses (rénovation du patrimoine communal), celles du volet 3 plus rares. Selon une estimation de l'administration régionale, englobant les séries 1993 à 2007, la part du volet 1 représenterait 82 % des logements produits, celle du volet 2, 12 % et celle du volet 3, 6 %. L'intérêt du secteur privé est faible : peu de logements conventionnés ont été produits (volet 2) et peu d'entre eux sont programmés depuis 2002 ; quant au volet 3, il est très faiblement utilisé au point qu'aucun logement n'a été programmé dans les séries 2004 et 2005. Sur le plan immobilier, la performance communale est donc assez similaire à celles des anciennes opérations de rénovation d'îlots. C'est certainement la raison pour laquelle la Région a souhaité accroître les moyens du volet 1 afin d'intensifier la production de logements publics. Ce renforcement risque toutefois d'être difficile à rencontrer dans la mesure où les communes ont progressivement épuisé leur stock de logements disponibles et qu'elles devront de plus en plus avoir recours à l'acquisition d'immeubles ou à l'expropriation. La SDRB a, quant à elle, produit entre 1993 et 2007, plus de 1.300 logements moyens dans les mêmes périmètres. Elle se révèle être un opérateur immobilier de poids qui, toutefois, ne cible pas les mêmes catégories sociales que celles que doivent privilégier les communes. Bien que la gestion locative des communes soit parfois peu transparente, les informations parcellaires dont on dispose tendent à montrer que si elles ne s'alignent pas totalement sur les prix de location du secteur social, elles restent en deçà des prix du marché libre[25]. Les effets d'entraînement sur les propriétaires privés sont très variables d'un quartier à l'autre. Globalement, les primes à la rénovation accordées dans les périmètres représentent un peu plus de 50 % des primes accordées dans l'EDRLR. Le renforcement de la promotion et des aides en vue de l'obtention des primes ne paraît pas avoir impulsé une dynamique très forte. Celle-ci est certainement entravée par la structure de la propriété dans ces quartiers qui comportent un nombre très élevé de locataires. En ce qui concerne les primes destinées à l'embellissement des façades, elles se concentrent davantage dans certains quartiers que dans d'autres.

L'originalité du dispositif des Contrats de Quartier réside dans le volet 5. Il doit permettre d'articuler les actions de revalorisation urbanistique et les actions en faveur du renforcement de la cohésion sociale. Doté d'un budget variable selon les séries de Contrats, ce volet se veut être typiquement celui des initiatives locales transversales et partenariales, reposant sur le tissu associatif local et sur la participation des habitants. Entre 1999 et 2007, plus de 350 projets ont été mis en œuvre dans les quartiers dont le financement représente environ 17 % de l'investissement public régional et communal[26]. Les actions locales réalisées touchent à des domaines variés : insertion socio-professionnelle, information aux habitants sur les primes à la rénovation, actions d'éducation à la propreté ou à la santé, activités socio-culturelles et sportives, organisation de lieux d'échanges et de rencontre, etc. Les projets les plus nombreux sont ceux relatifs à l'insertion socio-professionnelle (64 projets menés) ; ils sont en augmentation depuis 2005 et représentent 36 % des ressources attribuées à ce volet. Les projets plus récents liés à l'environnement reflètent l'implication de Bruxelles-Propreté et intègrent les exigences européennes, notamment en termes de performances énergétiques des bâtiments. Le volet 5 a aussi permis la création d'équipements collectifs de proximité : équipements sportifs, maisons de quartier, locaux associatifs, centres de jeunes, halte-garderies, crèches, etc. Plus de 70 équipements ont été réalisés à ce jour.

Le volet 5 est révélateur de la dimension régulatrice de la politique de revitalisation qui tente d'ancrer les politiques sociales dans les quartiers. Celles-ci s'appuient sur le développement et/ou le renforcement du tissu associatif local. Néanmoins, ce tissu associatif n'est plus composé exclusivement d'associations volontaires. L'action sociale repose de plus en plus sur des structures qui ont le nom d'associations mais dont les modes de fonctionnement et les travailleurs dépendent de plus en plus de l'autorité publique (Missions locales, Réseau-Habitat…). Dans un premier temps, les Contrats de Quartier ont subventionné des projets émanant de diverses associations suivant une logique de saupoudrage des moyens : de faibles budgets ont été alloués à une multiplicité d'actions dont la pérennité ne fut pas toujours garantie. Les associations ont aussi bénéficié d'une amélioration de leurs conditions d'accueil : pas loin d'un cinquième des projets d'infrastructures réalisés sur les séries 1999-2006 ont concerné l'aménagement de locaux destinés à accueillir les activités des associations locales et près de 25 % des projets ont été concrétisés pour l'accueil d'activités socio-culturelles prises en charge par les associations. La tendance à privilégier le socio-culturel au sens large est toutefois en diminution, particulièrement dans les séries de Contrats de

Quartier récentes où s'affirment les réorientations du Gouvernement en matière de création d'infrastructures liées à l'accueil de la petite enfance (crèches, halte garderies) et de lieux destinés à la formation et à l'emploi.

Les Contrats de Quartier ont offert des opportunités pour la création de nouveaux services ou organisations (Régies de quartier, Projet X…) et pour la mise en place de partenariats dans le cadre d'activités nouvelles et expérimentales (filière d'insertion, projets-pilotes…). Certaines associations ont pu en profiter pour capitaliser de l'expérience et asseoir leur statut. Ceci est particulièrement vrai dans le domaine de l'insertion socio-professionnelle. Les projets d'insertion socio-professionnelle sont aussi ceux qui ont établi le plus de synergies avec les autres volets du dispositif. Les Contrats de Quartier offrent des chantiers réels permettant la formation et la mise au travail de personnes en demande d'emploi et peu qualifiées. D'un caractère expérimental d'abord, ces initiatives ont pu, dans certains cas, être systématiquement mobilisées et elles ont fait la preuve de leur utilité sociale. Ces synergies sont intéressantes à la fois pour les actions d'incitation à la rénovation du logement et pour l'amélioration de certains équipements (écoles…). Mais elles restent rares. Si les chantiers méritent d'être localisés dans les périmètres des Contrats, parce qu'ils participent à la valorisation urbanistique des quartiers, on constate, par contre, que la logique de proximité ne rencontre pas nécessairement toutes les pratiques des opérateurs d'insertion, en particulier pour ce qui concerne les zones de recrutement des stagiaires. D'une manière générale, la question de la proximité reste problématique lorsqu'il s'agit de mener des opérations de type socio-économique.

La dimension régulatrice de la politique régionale de revitalisation s'illustre aussi dans l'importance accordée aux processus participatifs. Ceux-ci sont jugés indispensables pour être au plus près des habitants afin de résoudre les problèmes de leur vie quotidienne. La participation se déroule de façon variable selon les communes et les habitants présents au sein des CLDI ne reflètent pas nécessairement la composition sociologique des quartiers. Ils sont, en général, peu associés à l'élaboration du diagnostic et des programmes. Dans ce domaine, les règles du jeu ne sont pas clairement explicitées, la participation se réduisant le plus souvent à la consultation ou à la recherche d'une adhésion aux projets envisagés. Toutefois, certaines initiatives locales ont été menées avec succès, permettant à des habitants de faire réaliser leurs projets. Il semble que l'effet le plus positif de ces processus réside dans le fait qu'ils imposent aux communes de communiquer davantage sur leurs projets.

## CONCLUSIONS

Les Contrats de Quartier constituent une dimension essentielle de la politique de revitalisation urbaine menée en Région bruxelloise. Le Gouvernement bruxellois a fait preuve d'innovation en mettant ce dispositif en œuvre dès le début de la décennie 1990. Ses principales caractéristiques témoignent aussi d'une évolution plus générale des politiques de développement social urbain face à la persistance de la crise économique et sociale, particulièrement marquée dans les villes depuis les années 1970. Eu égard aux politiques publiques menées auparavant, l'originalité des Contrats de Quartier réside dans la volonté de mettre en place un développement intégré et de proximité au sein de quartiers délibérément sélectionnés. Cette politique de développement local vise à la fois à valoriser le territoire central de Bruxelles et à intervenir, au plan socio-économique, sur des populations particulièrement exposées à cette crise. Les Contrats de Quartier tentent ainsi d'articuler le développement social, économique et urbanistique de ces quartiers, domaines qui furent longtemps l'objet de politiques sectorielles et le fait d'acteurs aux interventions cloisonnées et peu coordonnées. Ce dispositif a nécessité la mise en place d'un nouveau cadre d'action qui bouleverse l'organisation et le fonctionnement traditionnels des administrations et soumettent les différents acteurs, en ce compris les associations locales et les habitants, à un mode d'action par projet, sur un territoire défini et pour une durée limitée.

Bien que les Contrats de Quartier soient un dispositif très emblématique de la politique régionale de revitalisation, il reste avant tout une politique communale. La Région imprime les grandes orientations mais l'action reste dépendante des projets proposés, au plan local, par les communes. Le dynamisme de la gestion communale, le poids des forces électorales, tout comme la personnalité du Bourgmestre ou de tel ou tel Échevin influent sur les types de réponses apportées.

Quel est l'impact de cette politique sur le développement de la ville centrale et sur la situation de ses habitants ? Répondre à cette question n'est pas chose aisée dans la mesure où ce développement ne dépend pas exclusivement de l'initiative publique mais relève aussi de déterminations socio-économiques dont la maîtrise échappe en partie à la politique de la ville. En tentant d'intervenir à la fois sur le cadre urbain et sur le social, la politique de revitalisation des quartiers contribue plus à rendre les symptômes urbains de la marginalisation sociale moins visibles qu'à agir sur les causes structurelles de celle-ci. Elle favorise un mouvement général d'amélioration urbanistique des quartiers centraux,

particulièrement au travers de l'aménagement de leur espace public mais aussi au travers d'une recherche de qualité dans la production architecturale. Le co-financement fédéral apporté au volet 4 des Contrats de Quartier a d'ailleurs donné une impulsion supplémentaire à cette amélioration. L'attractivité de la ville centrale s'en trouve renforcée même si elle n'atteint pas encore l'ensemble de ses quartiers. La revitalisation des quartiers relève donc, pour une part, d'une politique d'image qui contribue en quelque sorte à pacifier les espaces urbains centraux, faisant de ceux-ci des lieux plus rassurants, propices à de nouveaux usages et à des investissements résidentiels par les classes moyennes. En même temps, cette politique favorise la mise en œuvre de projets susceptibles de rencontrer des besoins sociaux locaux, entre autres, la création de nombreux équipements de proximité, d'espaces verts et des actions d'insertion socio-professionnelle à destination d'un public très précarisé, souvent exclu des filières traditionnelles de formation. En laissant un champ d'actions relativement ouvert à l'innovation, elle offre des opportunités pour la mise en œuvre de projets transversaux (Projet X à la Ville de Bruxelles, par exemple), pour la création de nouveaux services ou organisations (Régies de quartier…) et pour la mise en place de partenariats dans le cadre d'activités nouvelles et expérimentales (filière d'insertion, projets-pilotes…). La reconduction de certaines pratiques qui ont fait la preuve de leur utilité sociale a permis à certains acteurs associatifs d'asseoir leurs compétences et de devenir ainsi plus performants.

Outre l'amélioration de l'attractivité et de l'image de la ville centrale, la politique de revitalisation s'est aussi fixée pour ambition de réduire la fracture socio-spatiale, c'est-à-dire les inégalités de développement entre les parties de la ville. Dans la mesure où ces deux objectifs se concentrent sur les mêmes territoires, le risque est qu'ils soient, dans les faits, contradictoires et créateurs de tensions entre les intérêts objectifs portés par des populations différentes. Certes la mesure de l'impact qualitatif de la revitalisation sur l'évolution socio-économique des habitants des quartiers centraux et sur la composition de ces derniers reste problématique puisqu'on ne dispose pas d'indicateurs pertinents et actualisés permettant d'évaluer l'impact réel des actions entreprises sur l'évolution du territoire. Toutefois des quartiers centraux ayant fait l'objet de Contrats de Quartier ou situés à la lisière de certains périmètres sont en voie de recomposition sociale comme l'attestent déjà certaines recherches[27] et études de cas. Comment, alors, rendre compatibles à la fois l'amélioration de la qualité de vie des habitants des quartiers populaires, en particulier ceux qui occupent

l'EDRLR, le renforcement de leur intégration sociale et l'encouragement au retour, dans ces mêmes quartiers, de fractions de la classe moyenne ou de clientèles urbaines ayant un usage et une capacité d'appropriation différents de l'espace urbain ? La capacité insuffisante des pouvoirs publics en matière de régulation du marché privé du logement et le caractère très large et concurrent des objectifs assignés à la politique des Contrats de Quartier laissent un doute quant à la possibilité de poursuivre ceux-ci conjointement. La définition de la revitalisation n'a, dans les textes, guère évolué depuis 1993[28] et la définition des interventions opérationnelles à mener dans le champ du social reste relativement floue. Ces dernières mériteraient d'être davantage assorties, en amont, d'objectifs de résultats, ce qui donnerait la possibilité d'améliorer l'évaluation globale des actions engagées en définissant les critères pertinents de celle-ci et de mieux juger de l'efficience de cette politique au regard des budgets qui y sont engagés.

La répartition des investissements entre les différents volets tend à montrer que la revalorisation de l'espace urbain prend le pas sur les moyens attribués aux actions de cohésion sociale ou de type socio-économique. Dans le volet socio-économique, il est vrai que ces moyens viennent souvent à l'appui d'autres sources de financement et que c'est l'effet cumulatif des projets qui est recherché. Toutefois peu de projets menés en volet 5 sont de grande envergure. Trop peu de projets menés jusqu'à présent assurent la transversalité qu'exige la prise en compte des réalités locales dans toutes leurs dimensions. Les actions transversales mêlant pratiques de revalorisation urbanistique et pratiques d'insertion sociale et professionnelle sont fort intéressantes mais elles sont exceptionnelles et restent à petite échelle. Le risque d'essoufflement de la production de logements publics, l'accent porté sur l'espace public et le faible financement du volet socio-économique laissent entrevoir le fait que les Contrats de Quartier ne deviennent qu'un outil d'impulsion destiné à préparer les conditions propices au relais par les acteurs privés. Les délais différenciés de réalisation des différents volets accentuent ce risque : les actions socio-économiques doivent se dérouler sur un délai de 4 ans alors que les réalisations publiques, qui bénéficient d'un délai de 6 ans, se concrétisent le plus souvent une fois ces actions socio-économiques terminées. Les populations, bénéficiaires de ces actions, risquent alors de se trouver très vite renvoyées à la logique excluante du marché. Cette situation nécessite impérativement la pérennisation des actions *qui marchent*, notamment par un

financement plus structurel afin que ne reste ouverte la problématique question de la contribution des Contrats de Quartier à la mobilité sociale des habitants et à leur accès aux ressources de l'ensemble de la ville.

Toutefois la réduction de la fracture urbaine ne relève pas uniquement des matières et modalités d'action régies par l'Ordonnance de revitalisation des quartiers. D'autres politiques y sont parties prenantes comme les politiques du logement, les politiques sociales, d'emploi, d'insertion socio-professionnelle et de cohésion sociale. Ces politiques ont, elles aussi, un poids important dans la revitalisation et le développement social des territoires, politiques que le niveau local ne maîtrise pas. La transversalité, conçue comme l'articulation des politiques sectorielles au niveau local, devrait se faire à un niveau plus global pour contribuer à définir un projet global de développement social du territoire urbain. ■

# notes

1 KADDOURI, R.; ANSAY, A., *État des lieux des programmes Intégration-Cohabitation, Insertion Sociale et Été- Jeunes*, CBAI, Recherche effectuée à la demande du Ministre Alain Hutchinson, 2002.

2 Depuis 1990, d'autres pays européens ont aussi mis en œuvre de nouvelles politiques urbaines, notamment la France, les Pays-Bas et l'Allemagne.

3 CASTEL, R., *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Fayard, Paris, 1995.

4 Arrêté royal du 28 mars 1977 organique de la rénovation d'îlots en Région bruxelloise, Moniteur belge, 22 juin 1977. Arrêté royal du 8 février 1980 organique de la rénovation d'immeubles isolés des communes et des CPAS, Moniteur belge, 20 mars 1980.

5 NOEL, F., *La ville rapiécée. Les stratégies de la réhabilitation à Bruxelles*, Éditions de l'Université Libre de Bruxelles, 1998.

6 NOEL, F., 1998, *Op. cit.*, p. 160.

7 FONDATION ROI BAUDOUIN, *Étude cartographique des zones à protéger et à rénover de l'agglomération bruxelloise* (dir. scient. NOEL, F.), Bruxelles, 1991.

8 CONSEIL DE LA RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE, *Projet d'Ordonnance organique de la revitalisation des quartiers anciens, Exposé des motifs*, session ordinaire 1991-1992, document A-190/1-91/92, 28 juillet 1992.

9 CONSEIL DE LA RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE, *Rapport fait au nom de la Commission de l'Aménagement du Territoire, de la Politique foncière et du Logement*, session ordinaire 1992-1993, document A-190/2-92/93, 14 juillet 1993, p. 3 et p. 5.

10 Six zones subrégionales d'emploi-formation sont définies, constituant chacune des zones de concertation locales. Voir DRISU, *Rapport n° 1*, octobre 1991.

11 NOEL F., « Reconquête politique de la ville et développement de nouveaux espaces professionnels à Bruxelles » in *Espaces et Sociétés,* n° 84-85, 1996, pp. 55-79.

12 Pour plus de détails, voir AATL, *Rapport d'activités*, 2007. Voir aussi SECRÉTARIAT RÉGIONAL AU DÉVELOPPEMENT URBAIN, « Bruxelles change… ! Dix ans de politique de la ville en Région de Bruxelles-Capitale » in *Les Cahiers du SRDU*, n° 4, Bruxelles, novembre 2007.

13 La fonction de Ministre fédéral à la Politique des Grandes Villes est créée en 2000. Elle traduit l'entrée du traitement des questions urbaines dans l'action publique fédérale. Elle a notamment pour objectif de soutenir dans les principales villes du pays la rénovation des quartiers les plus défavorisés par le développement de plusieurs types d'action portant sur la lutte contre la criminalité urbaine, la revitalisation économique des quartiers et le renforcement de la cohésion sociale. Les Contrats de ville conclus avec les principales villes du pays sont un dispositif partenarial entre l'État fédéral et celles-ci. En Région de Bruxelles-Capitale, la Ville de Bruxelles, Anderlecht, Forest, Molenbeek, Saint-Gilles, Saint-Josse-ten-Noode et Schaerbeek bénéficient de tels Contrats.

14 Cette délégation a été créée fin 1992 et succède à la Délégation à l'insertion socio-professionnelle qui avait été mise en place en 1990. Elle dispose de compétences élargies notamment aux domaines de la santé, de l'économie, des Contrats de Quartier, de l'environnement, des logements, des sites désaffectés…

15 Ordonnance organique du 7 octobre 1993 de la revitalisation des quartiers anciens, Moniteur belge, 10 novembre 1993.

16 CRAHAY, P., « Rénovation des quartiers et cohésion sociale » in *S.L.R.B. – Info*, n° 49, Janvier-Février-Mars, 2007, pp. 29-36.

17 Pour plus de détails, voir PICARD, L., *Evaluation quantitative et qualitative des programmes de revitalisation des quartiers. Reconstitution de la logique d'intervention à travers les orientations politiques et le cadre réglementaire*, Recherche réalisée pour la Région de Bruxelles-Capitale – AATL, CREAT/UCL (dir.sc. HANIN, Y.) et METICES-CRU/ULB (dir.sc. NOEL, F.), 2007.

18 CONSEIL DE LA RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE, *Ordonnance organique de la revitalisation des quartiers du 7 octobre 1993*, modifiée par les Ordonnances du 20 juillet 2000 et 27 juin 2002.

19 Investissement comprenant la part régionale, communale et fédérale.

20 MINISTÈRE DE LA RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE, *Plan Régional de Développement*, 2002. Voir aussi PICARD, L., 2007, *Op. cit.*

21 Accord de coopération conclu le 15 septembre 1993 visant à promouvoir le rôle international et la fonction de Capitale de Bruxelles.

22 PICARD, L., *Evaluation quantitative et qualitative des programmes de revitalisation des quartiers. Reconstitution de la logique d'intervention à travers les orientations politiques et le cadre réglementaire*, Recherche réalisée pour la Région de Bruxelles-Capitale – AATL, CREAT/UCL (dir. sc. HANIN, Y.) et METICES-CRU/ULB (dir.sc. NOEL, F.), 2007.

23 Il s'agit des budgets engagés sur base des programmes de base et non des investissements effectivement réalisés. Pour plus de détails, voir COMHAIRE G.; BAILLY, N., *Evaluation quantitative et qualitative des programmes de revitalisation des quartiers. Analyse de l'élaboration des programmes des Contrats de Quartier (séries 1999 à 2006)*. Recherche réalisée pour la Région de Bruxelles-Capitale – CREAT/UCL (dir.sc. HANIN, Y.) et METICES-CRU/ULB (dir. sc. NOEL, F.), 2007.

24 Les infrastructures font l'objet d'un poste spécifique depuis la série de Contrats 2001

25 HAROU, R., 2008, *Evaluation quantitative et qualitative des programmes de revitalisation des quartiers. La gestion locative*, Recherche réalisée pour la Région de Bruxelles-Capitale, *Op. cit.*

26 BAILLY, N.; NOEL, F., *Evaluation quantitative et qualitative des programmes de revitalisation des quartiers. Analyse thématique transversale : le volet 5*. Recherche réalisée pour la Région de Bruxelles-Capitale, *Op. cit*, 2008.

27 Voir notamment VAN CRIEKINGEN, M., « Que deviennent les quartiers centraux à Bruxelles. Des migrations sélectives au départ des quartiers bruxellois en voie de gentrification » in *Brussels Studies*, n° 1, 12 décembre 2006.

28 Voir article 3 de l'Ordonnance organique : la revitalisation d'un quartier « *a pour objectif de le restructurer, en tout ou en partie, de manière à restaurer ses fonctions urbaines, économiques et sociales dans le respect de ses caractéristiques architecturales et culturelles propres* ».

# focus

## CONTRATS DE QUARTIER, LIEUX D'INNOVATION URBAINE

Patrick Crahay est le Directeur de la Rénovation urbaine au Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale. Il revient sur les caractéristiques des Contrats de Quartier qui existent depuis une quinzaine d'années. Des programmes axés sur le logement, l'espace public et des actions socio-économiques réalisés avec une participation des habitants qui ne cesse d'évoluer et d'expérimenter de nouvelles pratiques.

### D'où vient l'idée des Contrats de Quartier ?

Historiquement, les premières opérations de rénovation urbaine sont menées en contrepoint des vastes projets destructeurs de la *rénovation bulldozer*. Le financement public visait la réhabilitation des logements des communes et Centres Publics d'Action Sociale (CPAS) en vue d'accroître le parc de logements sous gestion publique. Ces opérations avaient également pour vocation d'être exemplaires pour susciter un effet d'entraînement auprès des particuliers. Mais le constat de la persistance d'une fracture sociale présente dans une partie importante du territoire de la Région a conduit le premier Gouvernement à mettre en place un nouvel outil pour les quartiers en difficulté. L'approche est dorénavant transversale pour prendre en compte la problématique du développement de ces zones de manière plus globale. Les Contrats de Quartier opèrent suivant trois axes : la construction ou la rénovation de logements, la requalification des espaces publics (y compris des intérieurs d'îlots), et des actions visant la cohésion sociale. Les besoins en infrastructures locales (crèches, infrastructures sportives, maisons de quartier…) ont par la suite également été pris en compte. Sous cette dernière législature, une priorité a été donnée à la formation et à la création d'emplois au profit des personnes les moins qualifiées.

### Comment la participation des habitants a-t-elle évolué depuis le début de la programmation ?

Dans un premier temps, la participation est limitée au suivi de la mise en œuvre des projets. Depuis 2001, l'accent est mis sur une participation effective dès les premiers stades de l'élaboration des programmes par le biais des Commissions Locales de Développement Intégré (CLDI). Les habitants peuvent ainsi participer plus efficacement aux débats sur les études relatives aux situations existantes, les diagnostics des difficultés et atouts des quartiers, ainsi que sur les choix des priorités de projets. La qualité de la communication est prépondérante si l'on souhaite toucher toutes les catégories de la population. Quelques solutions expérimentées grâce à l'inventivité stimulante de cer-

tains Chefs de projets et bureaux d'études : les diagnostics en marchant, des permanences d'information, la présence sur les marchés, l'organisation de réunions moins formelles et de groupes de réflexion sur les grands enjeux ou sur des thématiques comme la propreté, la place des femmes dans le quartier, la gestion des futures infrastructures…

### Quelle est la place du secteur privé ?

Les interventions du secteur privé se développent pour l'essentiel en parallèle à l'action publique, stimulées par la requalification des quartiers. De manière relativement réduite à ce jour, elles se concrétisent également par une participation directe aux programmes afin d'amplifier la production de logements publics. Première technique : la réduction de l'impact du foncier en finançant une commune sur la revente de son bien à une valeur inférieure à celle du marché. Parmi les conditions du financement figure une publicité lors de la vente et la réalisation de logements de type moyen. La seconde méthode utilisée est le recours au Partenariat Public-Privé. Dans le cadre d'un marché public de promotion, une partie de l'investissement d'un développeur de projets est garantie grâce à la prise en location par la commune d'une partie des logements assimilés au logement social.

### Les Contrats de Quartier ont-ils permis de résoudre les problèmes dans les quartiers en difficulté ? Sont-ils toujours utiles ?

La reprise en main de la gestion publique de ces zones longtemps délaissées est manifeste. L'objectif général de rénovation urbaine est en voie d'être atteint pour la réhabilitation du parc immobilier des communes et la requalification des espaces publics. La réalisation réussie d'infrastructures de proximité, pour établir une mise à niveau de l'équipement des quartiers, met toutefois en avant la question de la prise en charge des coûts de gestion qui ne peuvent être financés par la politique de revitalisation urbaine au-delà de la fin du programme quadriennal. La démonstration d'assurer la pérennité du projet, via des financements structurels, est en effet exigée pour qu'il soit financé dans le cadre des Contrats de Quartier. Dans certains cas, ceci devient un frein à la poursuite des opérations de ce type.

Par ailleurs, de nouvelles formes d'action (exemple : mise aux normes de logements privés, nouvelles acquisitions immobilières) sont mises en œuvre pour appuyer les politiques régionales qui visent la question du logement social. De même, les projets d'insertion socio-professionnelle, qui s'inscrivent dans une démarche complémentaire à celle des programmes menés à d'autres échelles,

privilégient l'action au profit des personnes de cette zone qui sont exclues des circuits habituels de formation et de mise à l'emploi. Un renforcement de la synergie entre les différents acteurs régionaux et locaux de l'insertion socio-professionnelle est indispensable pour améliorer l'efficacité d'un dispositif qui mobilise des fonds importants tout en gardant sa pertinence pour la conduite de projets de cohésion sociale au niveau local.

C'est l'équilibre entre la recherche de solutions à ces préoccupations vitales (logement et emploi) pour les plus démunis et les objectifs de requalification du bâti ou du cadre de vie au profit de tous, qui est au centre des enjeux de la revitalisation urbaine.

Les Contrats de Quartier se sont également faits reconnaître comme des lieux d'innovation urbaine et d'expérimentation pour la participation des habitants et des acteurs de terrain, le montage de projets innovants ajustés au contexte local et menés avec de nombreux partenaires, ainsi que pour la recherche des meilleurs processus permettant de développer la qualité architecturale.

### Faut-il envisager un dispositif alternatif aux Contrats de Quartier ?

Un redéploiement des moyens paraît aujourd'hui nécessaire. Des difficultés persistent à faire valoir les enjeux des politiques régionales qui ne correspondent pas aux priorités locales ou qui requièrent des interventions sur des territoires qui transgressent les frontières communales. C'est le cas pour la mobilité, la localisation de certains équipements, l'emploi, la formation…

Pour maintenir l'efficacité de la politique de revitalisation urbaine en s'appuyant sur l'importante expérience acquise dans la gestion de programmes transversaux et pour préserver la dynamique engendrée auprès de nombreux acteurs et des habitants, il faudrait assigner les objectifs de la politique des quartiers à deux programmes opérationnels distincts. Ils conserveraient les particularités du mode opératoire qui ont fait leur preuve dans les Contrats de Quartier : une approche transversale, pluridisciplinaire et participative, visant la réalisation concrète de projets à mener dans la future Zone de Revitalisation Urbaine (ZRU)*, l'ex-EDRLR (Espace de Développement Renforcé du Logement et de la Rénovation).

Aux *Contrats d'îlots* serait dédié, sous maîtrise communale, la conduite de projets sur les thèmes de l'économie locale et de la cohésion sociale, des interventions ponctuelles de réparation du tissu urbain – en fusionnant les moyens de la politique des immeubles isolés – et du développement durable. Le principe de l'action développée dans un temps déterminé (précis) et sur un territoire restreint (diffus), pour créer un effet d'impact, serait maintenu. La sélection serait réalisée sur la base de dossiers de candidature établis par les différents partenaires du programme et les budgets varieraient en fonction de critères d'appréciation préétablis.

* Le projet d'Ordonnance sur l'observation urbaine prévoit, entre autres, le changement de dénomination de la zone d'intervention prioritaire des Contrats de Quartier.

Aux *Contrats de Quartiers* de prendre en charge, sous maîtrise régionale, la réalisation de programme de rénovation urbaine sur des zones plus vastes (exemple : Cureghem, le quartier Maritime, etc.) définies sur la base de l'analyse des données du Monitoring des Quartiers. Le saut d'échelle permettrait la mise en œuvre d'une stratégie régionale à plus long terme de restructuration physique de quartiers : opérations immobilières importantes de logements et d'équipements, d'espaces publics et de parcs, coordonnées avec les autres politiques régionales et communautaires aptes à répondre de manière plus significative aux problématiques prioritaires de la zone. ■

*Propos de Patrick Crahay, recueillis par Stéphanie Meyer*

# II

## LA VILLE ET L'ÉCOLE

**BERNARD REY**
*Professeur, Université Libre de Bruxelles (ULB)*

focus

### REMÉDIER À L'INÉGALITÉ DES CHANCES

**ALAIN FAURE**
*Chargé de mission de la Zone de Bruxelles du Service général des Affaires pédagogiques et du Pilotage du réseau d'enseignement, Communauté française*

**JACKY GORIS**
*Directeur général, Scholengroep Brussel*

# La ville et l'école

BERNARD REY

## LE BESOIN D'ÉCOLE

La Région de Bruxelles-Capitale est urbaine de part en part. Et cet ensemble urbain présente un caractère peu ordinaire, celui d'être une Capitale à plus d'un titre, puisqu'elle est à la fois Capitale fédérale, Capitale régionale et siège des Institutions européennes. Economiquement, Bruxelles comporte un bassin d'emplois considérable, mais du fait d'une économie massivement tertiarisée, il s'agit d'emplois qualifiés ou très qualifiés. Même les emplois qu'on peut considérer en première analyse comme peu qualifiés, dès lors qu'ils impliquent une relation avec le public, exigent à Bruxelles le bilinguisme, voire le trilinguisme.

C'est dire que la Région de Bruxelles-Capitale, pour tirer parti de ses potentialités, a besoin d'un bon niveau de formation pour sa population et par conséquent d'une école très performante.

### Qu'en est-il dans les faits ?

Il existe dans la Région bruxelloise, un certain nombre d'écoles secondaires et d'institutions d'enseignement supérieur renommées, relevant des différents réseaux d'enseignement. Mais on y trouve aussi un nombre important d'écoles confrontées à des publics scolaires en difficulté, voire en échec. En dépit des efforts et des compétences des enseignants, trop de jeunes sortent du système éducatif sans diplôme ni qualification. On constate aussi un taux alarmant d'analphabétisme.

Cette situation s'explique par un phénomène socio-économique qui n'a rien de spécifique à Bruxelles, mais qu'on constate ou qu'on a constaté dans bon nombre de grandes villes des pays développés : c'est le départ massif des classes moyennes vers l'extérieur ou la périphérie des grandes agglomérations. Ainsi un nombre important des postes de travail qualifiés de Bruxelles sont occupés par des personnes qui ne résident pas dans la ville, les *navetteurs*. Il s'ensuit des difficultés de mobilité liées à l'aller et retour journalier de cette population. Et surtout, la

conséquence pour la ville est la perte de la mixité sociale. Car à la place des classes moyennes, une partie de l'habitat urbain disponible a été occupée par une population plutôt défavorisée, souvent issue des vagues d'immigration successives, attirée dans le cœur des villes par l'espoir d'y trouver du travail, mais peu diplômée et donc candidate à des emplois peu qualifiés. Comme de tels emplois sont devenus rares dans l'espace de la Région, il s'ensuit un chômage considérable avec ses conséquences sociales ordinaires: pauvreté, problèmes de santé et de bien-être pour une partie de la population avec des coûts sociaux importants, développement d'une économie parallèle, augmentation de la délinquance, repli sur les communautés religieuses ou nationales, possibilité ponctuelle d'explosions de violence, etc.

C'est à ce type de processus que le Gouvernement bruxellois s'est attaqué, depuis vingt ans, par différents moyens, notamment par la création de l'Espace de Développement Renforcé du Logement et de la Rénovation (EDRLR) (Secrétariat Régional au Développement Urbain, 2007). Les différentes mesures prises au cours de ces deux décennies ont tenté d'agir non seulement sur la qualité du logement et sur son prix, mais aussi sur la dynamisation économique et commerciale des quartiers et sur la requalification de l'espace public. Mais en dépit des efforts et des résultats, il n'est pas sûr que de telles actions puissent provoquer massivement et durablement la réinstallation des classes moyennes sur l'ensemble du territoire urbain. Ce que l'on constate plutôt, c'est, dans quelques quartiers bien délimités, l'installation d'une population aisée et intellectuelle. A Bruxelles, le dynamisme artistique et culturel d'une part, la présence des fonctionnaires européens et d'une population internationale d'autre part, alimentent ce phénomène parfois dénommé *gentrification* des quartiers (Donzelot, 2007); mais loin de réintroduire au cœur de la ville une véritable mixité sociale, ce facteur entraîne plutôt une pression sur les prix de l'immobilier, qui contribue à maintenir les classes moyennes à la périphérie de l'agglomération. La ville reste un lieu où les classes sociales ne se mêlent pas. Et dès lors que les groupes les plus socialement défavorisés sont à Bruxelles majoritairement issus de l'immigration, cette dualisation porte en germe des risques de repli *ethnique*.

L'effort volontaire mené par le Gouvernement bruxellois pour conserver, développer et améliorer un parc de logements sociaux pourrait ne pas avoir les effets qu'on en attend si les populations auxquelles ils sont destinés ne trouvent

pas parallèlement accès à l'emploi. Or il semble bien que, dans les conditions économiques propres à la Région, cet accès soit nécessairement suspendu à la capacité des jeunes à obtenir les qualifications nécessaires.

D'où le rôle de l'école. Il semble bien qu'une politique de la ville qui ne serait pas relayée par une politique de l'éducation et de la formation serait vaine à long terme. Cette imbrication des problèmes plaide évidemment pour que les entités qui ont compétence sur l'une et l'autre politique n'agissent pas d'une manière totalement indépendante et conduisent des politiques qui aient une certaine harmonie.

## QUE PEUT L'ÉCOLE ?

Si les problèmes sociaux de la ville ne sauraient trouver leur solution sans l'aide de l'école, celle-ci à son tour voit son fonctionnement affecté par eux. A la dualisation de la société correspond une dualisation des établissements scolaires : d'un côté des écoles rassemblent les élèves les meilleurs, tandis que les élèves en difficulté se retrouvent tous dans d'autres. Les directeurs d'établissements qui tentent de maintenir une relative hétérogénéité de leur recrutement prennent le risque de voir les parents des élèves les plus performants les quitter. Il y a là un problème qui n'est pas spécifique à la Région bruxelloise, mais propre à la Belgique entière : les évaluations internationales des performances scolaires (par exemple les évaluations PISA organisées par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)) font apparaître en Communauté flamande et en Communauté française des écarts considérables entre les établissements comme entre les élèves. Le droit absolu des familles à choisir l'école à laquelle elles confient leurs enfants conduit à la mise en place incontrôlable d'un marché scolaire et, mécaniquement, à cette dualisation. Elle n'est pas indépendante non plus de la dualisation sociale des quartiers que les politiques de la ville peuvent contribuer à réduire, du moins à long terme.

Or cette séparation des *bons* élèves et des élèves *faibles* a des effets négatifs sur les performances globales. De nombreuses recherches ont été menées sur la question de savoir s'il est plus efficace pédagogiquement de mêler dans une même classe (et donc dans une même école) des élèves *faibles* et des élèves *forts* ou au contraire de constituer des classes homogènes faibles et des classe homogènes fortes. Lorsqu'on tente de faire une synthèse de ces études inévitablement dispa-

rates par leur méthodologie, on arrive au résultat (Dupriez et Draelants, 2004) que, dans les conditions de fonctionnement ordinaire de l'enseignement, les classes hétérogènes (celles qui mêlent élèves faibles et élèves forts) sont favorables aux progrès des premiers sans être défavorables aux seconds. Au contraire, les classes homogènes faibles engendrent une stagnation des performances des élèves qui les fréquentent. Les études quantitatives qui se contentent de mettre en relation la constitution des classes et les résultats scolaires ne livrent pas d'indications sur les causes d'un tel phénomène. D'autres recherches, qualitatives, permettent de faire quelques hypothèses à ce propos : il semble que, face à une classe homogène faible, les enseignants utilisent une part plus importante du temps des cours à mettre les élèves au travail et ont tendance, à leur insu, à réduire les exigences d'apprentissage. Quoi qu'il en soit, la dualisation des établissements scolaires ne semble pas un facteur favorable à des trajectoires scolaires susceptibles de mener tous les élèves à une qualification satisfaisante. Par là, elle a un impact sur la vie urbaine.

Mais le problème majeur qu'affronte l'école et qui concerne directement la paix sociale dans une région urbaine comme celle de Bruxelles ne se limite pas aux fortes inégalités de performances des élèves. Il tient au fait que ces inégalités scolaires sont fortement corrélées avec l'origine sociale des élèves. C'est là un fait bien connu, qui perdure depuis des décennies et qui résiste aux mesures volontaristes qui ont pu être mises en œuvre, pour les réduire, par les responsables politiques de l'éducation.

Cette pérennité des inégalités sociales face à l'école ne marque pas seulement l'échec de ces efforts, mais plus globalement et dramatiquement la rupture des espoirs qu'on avait pu mettre dans la capacité de l'école à assurer la mobilité sociale. Un rapide retour en arrière permet de prendre la mesure de cette rupture et de ses enjeux. Dans un pays comme la Belgique, au début du 20e siècle, le système éducatif comportait (qu'il s'agisse de l'enseignement libre ou de l'officiel) trois filières assez nettement étanches entre elles : la filière de l'école élémentaire, celle de l'école moyenne et enfin celle des Athénées ou des Collèges, autrement dit des *humanités* (cf. Grootaers, 1998). Chacune de ces voies possédait une destination sociale marquée : aux enfants des milieux populaires (petits paysans et ouvriers) était dévolue une scolarité élémentaire courte, aux enfants d'employés ou de petits commerçants l'école moyenne, tandis que la voie longue des humanités (pouvant déboucher sur les études supérieures et l'université) était réservée aux fils et filles des cadres, membres des professions libérales, etc. Au cours du

20e siècle, différentes mesures ont été prises (cf. Van Haecht, 1985) qui visaient à instituer des passerelles entre ces trois voies, de façon à ce que les meilleurs élèves d'une voie courte puissent rejoindre une voie plus longue et plus ambitieuse en terme de destination sociale. Ces mesures étaient inspirées d'une part par la nécessité économique d'élever le niveau général de formation de la population, d'autre part, chez les responsables politiques progressistes, par la volonté d'offrir aux enfants des classes populaires des chances de promotion sociale.

Elles ont fini par déboucher sur l'organisation de la scolarité que nous connaissons aujourd'hui : tous les élèves parcourent une sorte de tronc commun comportant l'enseignement fondamental et le premier degré du secondaire (jusqu'à l'âge théorique de 14 ans), à l'issue duquel s'ouvrent des filières (général, technique de transition et de qualification, professionnel). On pouvait penser que l'installation d'un tel système allait permettre que la réussite scolaire (ainsi que le destin social sur lequel elle ouvre) ne soit plus déterminée par la classe sociale à laquelle appartiennent les parents d'un élève, mais plutôt par les talents et les efforts de l'élève lui-même. Ainsi, s'il était acquis que dans une société hiérarchisée tous les enfants ne peuvent pas prétendre parvenir aux positions sociales les plus favorables, il semblait au moins que cet accès serait déterminé, non plus d'une manière reproductrice par l'origine sociale, mais par la valeur intrinsèque de l'individu.

Or, dès les années 1970, dans différents pays qui avaient connu une évolution analogue à celle que nous venons de décrire pour la Belgique, les sociologues ont fait apparaître qu'en dépit de l'ouverture à tous de la possibilité d'études longues, les jeunes venant de milieux défavorisés étaient sous-représentés dans les voies d'excellence menant aux positions sociales les plus enviables (filière *générale*, université) et, à l'inverse, sur-représentés dans les voies les moins favorables et surtout dans le contingent des élèves en retard ou en échec. Ainsi un système dont on avait pu penser qu'il concrétiserait le principe d'un élitisme démocratique, s'avérait en fait reproducteur et, par rapport à ce principe, inefficace.

Il faut donc se féliciter de toutes les mesures qui tentent de réduire la disparité sociale entre les écoles. Dans un pays comme la Belgique où le droit pour chaque famille de choisir l'école de ses enfants est inscrit dans la constitution, de telles mesures sont soumises à des contraintes restrictives fortes. Mais on peut évoquer, à titre d'exemple, le décret *Mixité sociale* qui fait fortement l'actualité. Il concerne l'inscription des élèves en première année de l'enseignement secondaire

ordinaire. Lorsque les demandes d'inscription dans un établissement secondaire excèdent les places disponibles, une sélection parmi ces demandes s'avère inévitable.

Toutefois, ces mesures, si utiles soient-elles, ne doivent pas dispenser de tenter une compréhension en profondeur des raisons pour lesquelles les élèves de milieux défavorisés réussissent proportionnellement moins à l'école. Car le simple constat de la corrélation entre performance scolaire et origine sociale, s'il suffit à rompre le sentiment trompeur d'une école équitable, ne donne aucune indication sur les dispositifs qui pourraient modifier cette situation. Pour en arriver là, il faut tenter de comprendre pourquoi les élèves provenant de milieu populaire réussissent statistiquement moins bien à l'école. Cela exige d'émettre et de tester des hypothèses sur les phénomènes pédagogiques ou, plutôt, socio-pédagogiques sous-jacents.

Une première interprétation de ce fait a été apportée avec l'idée qu'il manque aux jeunes de familles modestes un ensemble de connaissances, d'habitudes langagières, de référents culturels qui sont indispensables à la réussite scolaire. Une telle interprétation se concrétise par la volonté d'engager des actions compensatoires, c'est-à-dire par l'effort pour apporter aux enfants et adolescents venant des milieux populaires ces éléments qui sont censés leur manquer. On peut évoquer, à titre d'exemple et sans vouloir être exhaustif, trois directions d'action compensatoire.

Le développement des écoles maternelles joue un rôle essentiel : il permet, sur un mode ludique, de faire entrer les jeunes enfants dans le monde de l'écrit. Il ne s'agit en aucune manière d'anticiper sur l'apprentissage de la lecture, qui n'intervient qu'en première année du primaire. Mais l'enfant s'initie, grâce à la présence dans la classe d'albums illustrés, à l'usage du livre et, par l'écoute de la lecture qui lui en est faite par l'enseignant, fait l'expérience du plaisir qu'on peut en retirer. D'autre part, des jeux sur les mots le rendent progressivement conscients des éléments sonores dont la parole est faite, préalable indispensable à la compréhension de notre système d'écriture. On peut supposer que l'écrit et le livre sont peu présents dans les familles les plus déshéritées ; l'école maternelle contribue à combler ce manque.

Les dispositifs de *discrimination positive* sont destinés aux écoles dans lesquelles la population est la moins favorisée. Ils comportent, entre autres, la mise en place de projets de nature très diverse conduits avec les élèves : ateliers d'écri-

ture, ateliers de poésie, activités autour du livre et de la lecture, activités théâtrales, séances d'improvisation, activités autour des médias, etc. L'intention est de donner aux élèves l'occasion d'accéder à certaines pratiques culturelles, avec une insistance toute particulière sur des usages diversifiés du langage.

L'accompagnement scolaire est souvent ce qui manque dans les familles les plus populaires. Le faible niveau d'études des parents, leur mauvaise connaissance du monde de l'école et de ses exigences font que, même s'ils sont préoccupés par l'avenir scolaire de leurs enfants, il leur est difficile de les aider dans les devoirs et dans l'étude des leçons et même, à partir d'un certain niveau de la scolarité, de contrôler que le travail scolaire est bien effectué. D'où l'intérêt décisif des multiples associations, généralement subventionnées par des instances publiques (communes, Région), qui organisent cet accompagnement souvent sous le nom *d'école de devoirs*.

Ces dispositifs sont importants et il ne fait pas de doute qu'en leur absence les écarts de réussite scolaire seraient encore plus importants qu'ils ne le sont. Toutefois, leur effet n'est pas tel qu'ils puissent annuler les processus qui conduisent à une infériorité statistique de la réussite scolaire des enfants de milieux populaires. C'est sans doute que pour contrebalancer ces processus, il faudrait d'abord bien les connaître. Or les dispositifs compensatoires les interprètent à partir d'une hypothèse unique qui est que la moindre performance scolaire des jeunes de milieu populaire vient de carences culturelles chez ceux-ci. Or il y a des raisons de penser que cette hypothèse est insuffisante pour comprendre la totalité de ces processus. En effet, deux dimensions au moins sont ainsi occultées.

D'une part, penser que la difficulté scolaire des jeunes de milieux populaires tient à des carences, outre l'attitude condescendante que cela implique, c'est interpréter le phénomène comme dû à un manque, une absence. On ne peut exclure qu'un phénomène ait pour cause une absence ; mais dans les efforts scientifiques pour expliquer les phénomènes naturels ou humains, il est plus habituel qu'on invoque comme cause, non pas quelque chose qui manque, mais quelque chose qui existe. On peut expliquer la chute d'un objet par l'absence d'un support pour le retenir dans son lieu d'origine, mais il est peut-être plus intéressant et plus scientifique d'expliquer cette chute par la force gravitationnelle. Ainsi il se pourrait que les difficultés scolaires des jeunes de milieu populaire tiennent, non pas seulement à quelque chose qui leur manquerait, mais aussi et peut-être surtout à des spécificités qui seraient les leurs ; par exemple à une logique d'action, à

une conception particulière du savoir, à une perception de ce qui est utile, à la conception qu'ils se font d'une activité légitime et utile, etc. Interpréter leur problème comme dû à un manque, c'est passer à côté de ces caractères. En outre, cette interprétation par le manque relève certainement d'une illusion d'optique due à la classe sociale à laquelle appartiennent ordinairement les chercheurs. En effet saisir un manque quelque part, c'est imaginer que quelque chose devrait être là parce qu'on estime que cela va de soi et les personnes appartenant aux classes culturellement favorisées peuvent avoir le sentiment que leur culture va de soi.

D'autre part, si les élèves originaires de milieux populaires ont des difficultés à l'école, il est a priori réducteur d'en chercher les causes uniquement du côté des élèves et de leurs caractéristiques (que celles-ci soient saisies en terme d'absence ou de présence). Il se pourrait qu'il y ait également des facteurs qui tiennent à l'institution scolaire elle-même, à l'organisation des apprentissages qu'elle instaure et à la nature des savoirs et compétences qu'elle tente de faire acquérir. Si l'on veut explorer la totalité du phénomène, il est méthodologiquement souhaitable de s'orienter vers la prise en compte des deux pôles en présence : les élèves de milieux populaires, mais aussi l'école. Il est vraisemblable que c'est dans la relation entre les deux qu'on trouvera les facteurs déterminants et par conséquent les possibilités d'infléchir le processus dans un sens favorable.

Ainsi la compréhension des facteurs qui entraînent une moindre réussite des élèves de milieux défavorisés implique une saisie des spécificités de l'institution scolaire et de ses exigences explicites ou implicites.

## LES SINGULARITÉS DE LA CULTURE SCOLAIRE

Des recherches se sont attachées, ces dernières années, à explorer ce qui fait la particularité de l'école, des savoirs qu'elle veut faire acquérir et de la manière dont elle le fait. Il est significatif que ces orientations de recherche n'aient émergé que très lentement et tardivement parmi les études menées sur le monde scolaire. C'est que, pendant très longtemps, aux yeux des chercheurs comme aux yeux des acteurs de l'école, la culture scolaire n'avait pas de spécificité : elle était ce qui allait de soi et en effet elle ne pouvait paraître qu'évidente à des personnes qui l'avaient fréquentée depuis leur plus jeune âge. Du coup, il était impensable que d'autres formes de rapport au monde, à la parole et à l'existence, bref, d'autres formes culturelles puissent exister ; et tout élève qui ne possédait pas spontanément les ressorts de la pensée scolaire, était réputé en déficit.

Or, au prix d'une décentration par rapport à sa pensée spontanée, le chercheur peut arriver à saisir certains aspects particuliers des activités scolaires.

Un des premiers est qu'à la différence des activités de la vie ordinaire, les activités que l'on fait faire aux élèves à l'école ont toujours deux sens. Elles ont un sens premier, qui se ramène à la description immédiate que tous les élèves sont capables d'en faire : on lit un récit, on trace des figures géométriques avec une latte et un compas, on observe la croissance de plantes dans différentes conditions, on écoute l'instituteur, on recopie un texte, etc. Ce sens premier tient à la fois aux opérations auxquelles elles donnent lieu et à leur but qui est de se conformer aux injonctions de l'enseignant.

Mais elles ont également un sens second : pour l'enseignant et pour les élèves qui ont intériorisé la culture scolaire, elles ne sont pas faites pour elles-mêmes ni pour satisfaire l'enseignant : leur but est de faire accéder à un savoir. Si on écoute un récit, c'est par exemple pour comprendre ce qu'est un schéma narratif ; si on trace telle figure, c'est pour comprendre ce qu'est la symétrie ; si on observe des plantes, c'est pour saisir le mécanisme de la photosynthèse, etc. Dans la vie sociale extra-scolaire, les activités n'ont généralement pas ce sens second : les activités trouvent leur sens soit dans leur fonctionnalité ou utilité, soit dans le plaisir qu'elles induisent. Les activités scolaires, elles, au-delà des gestes qui la constituent, renvoient à une finalité de construction de l'individu.

Cette *secondarisation* (Bautier et Goigoux, 2004) des activités effectuées dans la classe est souvent immédiatement comprise par les élèves venant de milieux culturellement favorisés, parce que dans leur famille les activités qui renvoient au souci de soi, à l'entretien et à l'amélioration de soi-même sont habituelles. En revanche, elle n'est pas immédiatement perceptible par les jeunes de milieux populaires.

Cette opacité se traduit par le fait que ces derniers ne voient ni les enjeux d'apprentissage ni les enjeux de savoirs de ces activités.

Pour certains en effet, si les activités qui sont exigées en classe ou sous forme de devoirs à la maison doivent être accomplies, c'est pour satisfaire l'enseignant ou se mettre en règle avec l'institution, un peu comme un travail qu'on fait pour un employeur. En les accomplissant docilement une à une, ils font ce que leurs parents leur ont recommandé : être sage et obéissant vis-à-vis du maître. Or la particularité des tâches scolaires est que leur exécution formelle ne suffit pas. Si on veut réussir à l'école, il faut saisir l'occasion de ces tâches pour augmenter son habileté intellectuelle ; il faut avoir le projet de se transformer mentalement, de devenir autre que ce qu'on est. Or l'idée d'une modification de soi-même n'est pas du tout naturelle, même si elle est ordinairement partagée par les enfants des milieux favorisés.

Dans certains cas, la finalité d'apprentissage et de construction de soi que comportent les activités scolaires est d'autant moins visible que celles-ci sont présentées comme pouvant avoir une utilité extra-scolaire. Beaucoup d'enseignants, dans le souci d'intéresser les élèves, tentent, en effet, de faire pratiquer des activités qui paraissent fonctionnelles dans la vie sociale. Or les jeunes de milieux populaires peuvent se focaliser sur cette fonctionnalité, sans voir la dimension d'apprentissage que comporte par ailleurs l'activité.

Par exemple, nous avons vu, dans une classe de quatrième primaire, un instituteur, voulant développer chez les élèves la compétence à formuler oralement les déplacements dans l'espace, leur demander d'expliquer, avec des mots et sans faire de gestes, comment se rendre de l'école à la gare. Dans cette petite ville, tous les élèves connaissaient l'itinéraire ; l'entraînement portait sur sa formulation langagière. Or la réponse du premier élève ayant demandé à intervenir est la suivante : « Monsieur, si vous voulez aller à la gare, il n'y a pas de problème, mon père

va vous y emmener ». Cette réponse, sympathique et chaleureuse, manifeste que l'enfant n'a pas complètement intériorisé l'idée que ce qu'on fait à l'école est destiné exclusivement à apprendre.

La même opacité vient frapper ce qu'on appelle la *pédagogie du projet* : elle consiste à lancer les élèves sur la réalisation d'un projet qui a un but ayant du sens en dehors de l'école (écrire un roman, monter un spectacle, préparer une excursion, etc.) de telle manière que cette activité, motivante pour les élèves, les oblige également à acquérir certains savoirs scolaires. Or il arrive souvent que les élèves ne voient que l'exigence de conduire le projet à son terme et oublient l'exigence d'apprentissage.

A côté de cette relative invisibilité des enjeux d'apprentissage, les détails matériels des activités cachent souvent le savoir sur lequel elles sont censées déboucher.

Par exemple (cf. Coché, Kahn, Robin, Puissant et Rey, 2006), dans une classe de 6e année de l'école primaire, une leçon a été faite le jour précédent pour expliquer la succession des saisons à partir des mouvements de la terre autour du soleil. L'enseignante s'est servi à ce moment là d'une balle de tennis et d'une torche électrique en demandant aux élèves d'observer. Le lendemain, elle essaie de faire formuler par les élèves le principe de la leçon et de l'observation faite la veille, avec la consigne ainsi formulée : « Alors, qui peut nous rappeler ce qu'on a fait hier ? J'ai besoin de savoir ce que nous avons fait et surtout pourquoi nous l'avons fait ? Qu'est-ce qu'on essayait de comprendre ? [… ] Quelles étaient nos questions de départ ? Pourquoi nous avons fait cette expérience ? Ce que nous avons compris grâce à l'expérience ? [… ] ».

Or en dépit de l'insistance de l'enseignante pour que les élèves rapportent non pas le détail de l'activité de la veille, mais le savoir sur lequel elle débouchait, le premier élève qui répond commence ainsi : « On a pris une balle de tennis pour représenter la terre ». Cette réponse manifeste que l'élève voit comme essentiel, non pas le savoir impliqué dans l'activité faite la veille, mais les détails matériels propres à cette activité.

L'activité qu'on fait faire à un élève en classe pour le conduire à un savoir représente pour lui une expérience personnelle et singulière. C'est en cela qu'elle est intéressante, parce que l'élève y est impliqué. Or le savoir, lui, est dépersonnalisé et détaché des circonstances singulières de toute situation. C'est en cela

qu'il a de la valeur, car il rompt avec la subjectivité individuelle et il acquiert une portée générale. Une des spécificités des pratiques scolaires est que derrière toute activité, il faut chercher le savoir impliqué. Là encore il s'agit d'une attitude qui n'est en rien *naturelle* et que les élèves de milieu populaire n'ont aucune raison d'avoir spontanément.

Mais il est encore une autre spécificité de la culture scolaire, qui est que les savoirs s'y présentent sous forme de textes (Lahire, 1993 ; Rey, 2007). Ce que nous voulons dire par là, ce n'est pas qu'ils sont systématiquement écrits, car les savoirs scolaires apparaissent aux élèves pour une part sous forme écrite (au tableau, dans les manuels, dans les documents distribués en classe), mais aussi pour une large part, sous forme orale à travers la parole de l'enseignant. Ce que nous voulons dire en parlant de textes, c'est que les savoirs scolaires sont des ensembles d'énoncés organisés entre eux : ils le sont d'abord parce qu'ils sont cohérents (il n'y a pas, en principe, de contradictions en leur sein), ensuite parce qu'ils utilisent des termes (autrement dit des notions ou concepts) qui gardent le même sens tout au long du texte. Il en va ainsi bien entendu des *sciences* qu'on enseigne à l'école (physique, biologie, chimie, mathématiques, géographie), mais aussi de la grammaire (de la langue d'enseignement et des autres langues enseignées), de l'histoire (en ce qu'elle implique l'usage de notions qui s'articulent entre elles : colonisation et décolonisation, révolution, révolution industrielle, coup d'État, pouvoir exécutif, législatif et judiciaire, crise économique), des théories qui permettent l'analyse littéraire ou artistique, etc.

Or un texte exige, pour être compris, une manière d'accéder au sens tout à fait différente de celle qu'on utilise dans les échanges de parole de la vie courante. Dans la vie courante, un énoncé prononcé par une personne prend sens pour son interlocuteur parce qu'il se réfère aux objets et aux actions qui appartiennent à des situations connues d'eux. Des expressions comme « As-tu pensé à aller à la poste ? » ou bien « Ferme la fenêtre, s'il te plaît » renvoient à un environnement de choses et d'actions connues des deux interlocuteurs.

Il en va tout autrement dans un texte. Pour comprendre les énoncés qu'on y rencontre, on ne peut, la plupart du temps, se référer à la situation environnante ; il faut se référer aux autres parties du texte. C'est déjà le cas dans ces textes que sont les romans ou les récits fictionnels : ce que nous lisons par exemple à la page 130 prend son sens pour nous grâce à ce que nous avons lu dans les 129 pages qui précédent.

Mais c'est aussi le cas dans les textes scientifiques : un énoncé prend son sens grâce aux énoncés qui le précèdent ou le suivent dans le même texte. Il en va de même pour les notions qui composent ces énoncés. Ceux de la vie courante renvoient à des objets que peuvent voir et manipuler les interlocuteurs. Ceux qui sont utilisés dans un texte peuvent aussi renvoyer à la réalité extérieure telle que nous la voyons, mais surtout ils se définissent par leur rapport mutuel : par exemple dans le texte de la physique (et plus précisément en physique électrique) la notion de *résistance* renvoie à des objets que je peux montrer (dans une ampoule, dans un radiateur électrique, etc.), mais la définition scientifique de la résistance électrique tient aux relations que la résistance a avec d'autres notions (intensité, différence de potentiel, longueur et épaisseur du fil, etc.). Les élèves qui ne saisiront du concept de résistance que les objets concrets auxquels il renvoie rateront l'essentiel.

De même, en géométrie à l'école primaire, l'enseignant peut, pour introduire la notion de rectangle, montrer aux élèves des exemples de rectangles : la fenêtre, le tableau, la table, etc. Mais s'il veut les faire accéder véritablement au concept de rectangle tel qu'il existe au sein du texte de la géométrie, il doit définir le rectangle par les rapports qu'il a avec d'autres notions géométriques telles que *angle*, *angle droit*, *droites parallèle*s, *égalité de mesure*. On voit sur cet exemple qu'au sein d'un savoir, les notions reçoivent leur sens, non pas d'abord de leur référence à des réalités extérieures, mais de leurs rapports mutuels.

Là encore, cette modalité d'attribution du sens est radicalement différente de celle qui est habituelle dans la vie quotidienne ou la vie pratique, dans lesquelles les mots et les énoncés désignent des choses et des actes immédiatement perceptibles. Cette manière textuelle de donner du sens constitue une énigme pour les élèves qui n'ont pas pris l'habitude, dans leur milieu d'origine, de cet usage du langage. Ils sont souvent perturbés par le fait que les mots que les savoirs utilisent reçoivent leur définition de leur rapport avec d'autres mots, plutôt que d'un rapport à une réalité immédiatement perceptible. Confrontés à la parole de l'enseignant, parole longue qui n'évoque le monde environnant que d'une manière discontinue et indirecte, ils peuvent éprouver le sentiment d'assister à une cérémonie étrange.

Or cette opacité entraîne des effets négatifs sur les performances scolaires. Par exemple, dans les tâches de lecture, beaucoup d'élèves ont du mal à saisir ce qui fait la cohérence d'un texte : ils sont plus attentifs au contenu de certaines phrases

qu'aux connecteurs logiques qui les lient, ils oublient de mettre en rapport ce qui est formulé à un endroit du texte avec ce qui est formulé à d'autres endroits, et cette inattention entraîne souvent d'importants contresens. Ils ont du mal à accepter un texte (comme c'est le cas en mathématiques) dont la vérité tient plus à la cohérence logique entre énoncés qu'à la conformité à une réalité extérieure. Dans les tâches d'écriture, ils ont du mal à construire un texte cohérent, c'est-à-dire à déterminer les éléments qui doivent y figurer et ceux qui n'y sont pas pertinents. Cette difficulté est particulièrement visible lorsqu'ils ont à élaborer un texte à partir de sources d'informations diverses : ils pratiquent volontiers la juxtaposition d'énoncés empruntés (le *copier-coller*), plutôt que de reconstruire une formulation adaptée à la structure du texte qu'ils doivent produire.

## A NOUVEAU LA VILLE

Ces singularités de la culture scolaire pourraient apparaître comme les exigences importunes et arbitraires d'une institution rétrograde ou bien encore comme les rituels et les codes d'appartenance d'une classe sociale particulière. Il n'est pas exclu qu'elles le soient pour une part. On pourrait donc, à première vue, imaginer qu'un système éducatif qui abandonnerait ces exigences liées à la textualité des savoirs serait plus adapté aux enfants issus de familles socialement défavorisées. En réalité, ce serait une très mauvaise solution, qui accentuerait la dualisation sociale. Car l'initiation à cette façon de penser *textuelle* est, dans notre société, indispensable à tous.

Notons d'abord qu'elle est à l'œuvre dans la manière dont les décideurs établissent leur rapport avec le monde. Ceux qui ont une fonction dirigeante, dans les entreprises ou les institutions, connaissent la réalité à travers des textes (des rapports, des dossiers) et agissent sur elle au moyen de textes (lois, règlements, planifications, organigrammes, etc.). Les traits de la réalité qui y sont retenus sont ceux qui entrent dans une cohérence textuelle ordonnée à des exigences (celles de la science, de la technologie, du droit, de l'économie, de l'administration, etc.).

Il n'est donc pas inutile que dans l'espace urbain au sein duquel le lien social est à reconstruire jour après jour, la population toute entière soit initiée aux principes de saisie du monde de ceux qui dirigent. C'est la condition de la démocratie. Savoir ce qu'est un texte et pouvoir l'écrire, c'est avoir le moyen d'exposer sa situation devant une instance administrative, judiciaire ou autre ; c'est être

capable de traduire la singularité et éventuellement la difficulté d'une situation personnellement vécue au moyen d'une catégorisation qui lui est au départ étrangère et qui la rendra compréhensible par autrui. Pour celui qui est dépourvu de ce moyen, il ne reste que la colère, le ressentiment et, ultimement, la violence.

Mais l'accès à l'emploi exige aussi une initiation à la textualité ou du moins une saisie de la réalité à travers des systèmes de catégorisation et de codage multiples et différents de la saisie immédiate. Même des postes de travail peu qualifiés (livreur, manutentionnaire, parfois serveur de café) exigent l'utilisation de logiciels informatiques. Et comme nous l'avons indiqué plus haut, l'état d'une région urbaine comme celle de Bruxelles dépend de l'accès à l'emploi de la population qui y réside.

Dans cette perspective, il est important de souligner que cette spécificité de la culture scolaire renvoie à un écart entre classes sociales. Elle ne renvoie en aucune manière à des différences ethniques ou religieuses. Certes, dans une région telle que celle de Bruxelles-Capitale, la difficulté scolaire se rencontrera plus fréquemment dans les familles immigrées ; mais c'est parce que la population immigrée est plus fréquemment en difficulté sociale. C'est d'abord à cette dernière que sont dus les problèmes scolaires.

De ce point de vue, il est important de bien situer les difficultés linguistiques des enfants issus de l'immigration, afin d'envisager d'une manière adéquate la stratégie pour les traiter. Les enfants venant de familles dans lesquelles on ne parle aucune des deux langues d'enseignement de la Région (français et néerlandais) éprouvent évidemment, lors de leur arrivée à l'école, une indéniable difficulté. Mais celle-ci ne suffit pas à rendre compte, à elle seule, de la faiblesse de performance des enfants issus de l'immigration. Car la plasticité linguistique des enfants leur permet d'accéder assez rapidement à la langue d'enseignement, dès lors que les activités proposées à l'école leur apparaissent comme compréhensibles, porteuses de sens, intéressantes, en tout cas non obscures et non hostiles. Or c'est cette dernière condition qui fait défaut pour un nombre important d'élèves d'origine immigrée : c'est l'écart social avec la culture de l'école et l'incompréhension des enjeux des activités scolaires qui entraînent les insuffisances de performance et transforment, pour ces élèves, l'école en un lieu hostile, ce qui ne les motive pas à l'apprentissage de la langue qu'on y parle (français ou néerlandais).

Mais que ces écarts culturels renvoient à des différences de classes sociales ne rend pas la démarche plus aisée pour tenter de les réduire. Qu'exigerait en effet l'intériorisation, par les élèves venant des milieux populaires, de la culture scolaire ? Il faudrait qu'ils adhèrent à l'idée que sont légitimes des activités qui visent non pas à une transformation de la réalité environnante, mais à la transformation de soi ; à l'idée que ces activités sont réussies non pas lorsqu'elles sont menées à terme, mais beaucoup plus tard lorsqu'on peut constater qu'elles ont rendu leur auteur plus compétent ; à l'idée qu'elles conduisent à quelque chose qu'elles n'expriment pas directement et qui est un savoir ; à l'idée qu'un savoir ne se réduit pas à une ou plusieurs informations qu'il suffirait d'écouter et de répéter, mais à une manière particulière d'appréhender le monde ; à l'idée que pour juger de la vérité ou de la fausseté d'un énoncé, il n'est pas possible de le confronter directement à une réalité immédiatement perçue, mais qu'il convient d'examiner la cohérence du texte dans lequel il est pris, etc.

Or il s'agit là de caractéristiques qui ne s'enseignent pas comme on peut enseigner le théorème de Pythagore ou l'oxydoréduction. Car il s'agit d'attitudes, de manières de penser, de manières d'envisager le monde, de manières d'être. Certains élèves de milieux populaires n'arrivent pas à capter et à s'approprier ces attitudes : en dépit de leur sérieux dans le travail scolaire et de leur envie de réussir, ils ont des résultats médiocres et, parvenus à l'adolescence, ont le sentiment qu'on les a fait jouer à un jeu dont on ne leur a pas livré les règles. D'où souvent des réactions de dépit et de ressentiment vis-à-vis de l'école, qui se prolongent parfois en indiscipline, en résistance aux règles scolaires ou en une volonté de vengeance à l'égard des enseignants, voire à une hostilité vis-à-vis de toute institution (ce qui n'est pas sans effet sur le climat des villes).

Il est essentiel de prendre en compte cette dimension si on veut comprendre le phénomène de la violence scolaire. Celle-ci a évidemment des causes multiples : elle n'est pas indépendante de la violence propre à notre société, violence de la délinquance, mais aussi violence inhérente aux rapports sociaux et aux mécanismes d'exclusion sociale, violence induite par le fonctionnement des institutions, etc. Chez les élèves de l'enseignement secondaire, la violence scolaire doit certainement aussi être saisie en rapport avec l'âge de l'adolescence et la crise psychologique qu'elle provoque et qui conduit certains adolescents à percevoir toute règle imposée par les adultes comme une insupportable brimade. On ne peut pas non plus tenter d'analyser la violence scolaire, sans faire référence aux

phénomènes de groupes qui peuvent, dans certains cas, induire au sein de la population scolaire la formation de clans et qui font que des individus construisent leur identité sur la base d'une opposition à d'autres.

Mais à ces causes multiples qui ne sont pas spécifiques à l'école, il faut certainement ajouter des causes propres au fonctionnement de l'école et, plus particulièrement, au fait que le sens des activités scolaires n'est pas transparent. Un certain nombre d'élèves venant de milieux défavorisés ont tenté, durant leur scolarité primaire, de travailler avec sérieux et d'obéir aux commandements des enseignants. Mais parce qu'ils n'accédaient pas au sens réel des activités qu'on leur imposait, leurs résultats sont restés faibles. D'où un sentiment global de déception. La sociologue Anne Barrère parle à leur propos de *déçus de la méritocratie*. Et cette déception se traduit alors de différentes manières selon la personnalité de chacun. Elle peut induire une résignation; elle peut s'exprimer par une absence de travail et une résistance passive à l'égard des injonctions professorales. Mais elle peut aussi se muer en sentiment d'injustice vis-à-vis du jugement scolaire (Peralva, 1997) et en ressentiment et hostilité à l'égard des enseignants.

Lorsque les actes de violence ont cette origine, la réponse répressive a évidemment des effets décevants. C'est pourquoi des équipes de chercheurs (Debarbieux, 1999) ont élaboré des instruments d'intervention visant à établir, dans un établissement qui souffre de violence entre élèves ou d'élèves vis-à-vis d'enseignants, un état des lieux au cours duquel tous les acteurs (élèves, enseignants, équipe de direction, autres adultes travaillant dans l'établissement) sont entendus, cet état des lieux étant à son tour restitué à chaque individu et constituant une base pour des groupes de travail. Mais ces outils, malgré leur intérêt indéniable, ne touchent pas au fond du problème qui est cette difficulté dont nous avons parlé à saisir le sens des activités scolaires. Le levier qui peut agir profondément et durablement sur les phénomènes de violence scolaire est à rechercher ailleurs, du côté de la pédagogie: il s'agit de trouver les moyens de faire accéder tous les élèves à la compréhension des tâches scolaires, même ceux qui n'ont pas bénéficié, dans leur famille, d'une habituation précoce aux principes qui régissent ces tâches.

L'enjeu est d'importance pour la question de la violence scolaire, mais ne se limite pas à elle. Car cet écart culturel entre l'école et les milieux populaires a aussi d'autres effets.

Ainsi, il est possible que certains jeunes appréhendent intuitivement ces attitudes qu'exige la culture scolaire, mais répugnent à les adopter, parce qu'ils pressentent que les acquérir, c'est jusqu'à un certain point devenir autre, changer d'identité. Or un changement profond dans la manière d'être suscite toujours de l'angoisse par rapport à sa propre identité. En outre il risque d'entraîner un bouleversement dans les relations avec autrui. Beaucoup d'adolescents, notamment de milieux populaires, craignent d'être l'objet de manœuvre d'exclusion de la part de leurs camarades, s'ils adoptent les attitudes emblématiques du *bon élève*. A l'école primaire, c'est le rapport avec les parents qui est en jeu: adopter les manières d'être que l'école exige, c'est prendre le risque d'être en décalage avec des parents qui, eux, n'ont pas réussi à l'école ou n'ont pas été scolarisés; c'est prendre goût à des activités dont les parents ne peuvent percevoir directement le sérieux: par exemple, dans les milieux populaires, il peut arriver que lire soit tenu pour une activité égoïste, parce qu'elle est solitaire, et paresseuse, parce qu'elle est immobile.

Par suite, un certain nombre de chercheurs estiment aujourd'hui que pour réussir à l'école, un enfant de milieux populaires doit recevoir de ses parents une sorte d'autorisation tacite à devenir autre qu'ils ne sont, afin qu'il ne ressente pas sa propre transformation identitaire comme une trahison des siens. Il s'agit d'éviter les *conflits de loyauté*.

On voit ainsi que la réussite à l'école des jeunes de milieux populaires passe par des mécanismes très subtils, qui opèrent la plupart du temps à la frontière de la conscience que peuvent en avoir les acteurs, et sur lesquels l'école et les enseignants n'ont qu'une prise très partielle. Car sans doute, les enseignants peuvent tenter de mieux expliciter les exigences propres aux tâches scolaires, le sens des activités auxquelles ils invitent les élèves en classe ainsi que les règles de la textualité. Mais cet effort ne sera efficace que s'il est relayé par une acceptation de la part des familles d'attitudes valorisées par l'enseignement.

C'est là que la ville a un rôle déterminant à jouer. L'école n'a pas elle-même les moyens de communiquer aux familles de ses élèves cet ensemble d'attitudes et de valeurs qui régissent l'accès aux savoirs. Seules des instances de médiation, extérieures à elle, peuvent créer progressivement un tel lien. Il s'agit d'un lent travail d'information, de va et vient entre la culture populaire et celle de l'école, d'un côtoiement respectueux. C'est donc au niveau des quartiers qu'une telle médiation peut fonctionner. Les écoles de devoir et certaines actions de discrimination

positive en offrent une préfiguration. Comme nous avons tenté de l'indiquer au début, la ville a des bénéfices à tirer d'un accès des classes défavorisées à la culture scolaire, laquelle commande l'accès à la qualification et à l'emploi. Mais la ville a aussi, grâce à la dynamisation de la vie des quartiers, un rôle irremplaçable à jouer dans ce processus. C'est un bel enjeu et une manière effective de concrétiser le mot d'ordre qui appelle à l'instauration d'une *société de la connaissance*. ■

## Bibliographie


BAUTIER, E.; GOIGOUX R., « Difficultés d'apprentissage, processus de secondarisation et pratiques enseignantes : une hypothèse relationnelle » in *Revue Française de Pédagogie,* n° 104, 2004, p. 89-99.

COCHÉ, F.; KAHN, S.; ROBIN, F.; PUISSANT, M.; REY, B., *Pratiques pédagogiques à l'école primaire et réussite scolaire des élèves de milieux défavorisés*, Rapport de recherche, Communauté française, Bruxelles, 2006.

DEBARBIEUX, E.; GARNIER, A.; MONTOYA, Y.; TICHIT, L., *La violence en milieu scolaire – Le désordre des choses*, ESF, Paris, 1999.

DONZELOT, J., « Mixité ! Oui, mais quelle mixité ? » in SECRÉTATRIAT RÉGIONAL AU DÉVELOPPEMENT URBAIN, « Demain la ville. Colloque international sur le devenir des villes, 19 et 20 novembre 2007 » in *Cahier du SRDU,* n° 5, Bruxelles, 2007, pp. 45-49.

DUPRIEZ, V.; DRAELANTS, H., « La formation des classes et la gestion de l'hétérogénéité au sein des établissements scolaires » in *Revue française de Pédagogie*, n° 148, 2004, pp. 145-165.

GROOTAERS, D. (dir.), *Histoire de l'enseignement en Belgique*, CRISP, Bruxelles, 1998.

LAHIRE, B., *Culture écrite et inégalités scolaires*, Lyon, Presses universitaires de Lyon, 1993.

PERALVA, A., « Des collégiens et de la violence » in CHARLOT, B. et EMIN, J.-C., *Violences à l'école : état des savoirs*, Armand Colin, Paris, 1997.

REY, B., « Pourquoi l'école s'obstine-t-elle à vouloir faire acquérir des savoirs ? » in Durand, M., Fabre, M., *Les situations de formation entre savoirs, problèmes et activités*, L'harmattan, Paris, 2007, pp. 171-190.

SECRÉTARIAT RÉGIONAL AU DÉVELOPPEMENT URBAIN, « Bruxelles change… ! Dix ans de politique de la ville en Région de Bruxelles-Capitale » in *Les Cahiers du SRDU*, n° 4, Bruxelles, novembre 2007.

VAN HAECHT, A., *L'enseignement rénové de l'origine à l'éclipse*, éditions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 1985.

# focus

## REMÉDIER À L'INÉGALITÉ DES CHANCES

Une approche pédagogique traditionnelle convient-elle aux jeunes issus de familles socialement défavorisées ?

Alain Faure (A F) — Dans les écoles de type *élitiste*, un bon enseignant n'est pas vraiment indispensable car les enfants sont plus autonomes dans leur apprentissage. En revanche, il est crucial dans les établissements fréquentés par des élèves qui présentent un retard linguistique. Le projet pédagogique joue ici un rôle essentiel. Il stimule la motivation des jeunes à élargir leurs connaissances, mais il leur ouvre également davantage de perspectives d'avenir. Plus tard, notre rôle est de les aider à établir un lien entre ces voies possibles. Il s'agit donc d'une approche en deux étapes.

La première phase cible principalement les adolescents de 15-16 ans. C'est l'âge où les jeunes se révoltent et s'investissent peu dans les études. A l'école primaire, les enfants sont encore enthousiastes, mais cette motivation diminue considérablement à leur arrivée dans le secondaire. Si l'enseignement par projets peut certes offrir une solution, la réflexion doit s'étendre à tout le cursus. Un petit projet par-ci par-là ne suffit pas. Il faut recourir à l'enseignement par projets pour acquérir l'ensemble des compétences à maîtriser à la fin du cursus.

Jacky Goris (J G) — L'enseignement par projets est intéressant mais n'apporte pas une solution à tous les problèmes. Nous devons investir davantage dans le professionnalisme de l'enseignant. Quelle que soit sa méthode de travail, il doit toujours veiller à tenir compte de la diversité de ses élèves dans son approche pédagogique. Nous essayons également d'éviter de constituer des classes homogènes. En effet, qui dit classes homogènes fortes, dit aussi classes homogènes faibles. Et, par conséquent, dualisation de l'enseignement.

Si le soutien et l'encadrement des enseignants sont si importants, une approche par école s'impose-t-elle ?

J G — Non. Prenons l'exemple du *Brussels Ondersteuningscentrum* qui a été créé à l'initiative de la Commission communautaire flamande. Dès les classes de maternelle, ce Centre soutient les enseignants dans le but de familiariser davantage les élèves avec la langue de l'école ou, disons plutôt, avec la langue d'instruction. Nous devons aider les enseignants et veiller à professionnaliser leurs pratiques. Je ne crois pas que la solution réside dans une augmentation du nombre d'enseignants par classe. Le fait de disposer d'un personnel plus abondant et de classes comptant moins d'élèves n'améliorera pas nécessairement les résultats. Tout dépend du professionnalisme de l'enseignant.

A F — Je pense aussi à l'image de l'enseignant. J'admets que nous n'améliorerons pas la situation en augmentant le nombre d'enseignants par classe. En revanche, il est important de disposer d'ensei-

gnants ayant reçu une bonne formation en pédagogie différenciée. Ceux-ci sont plus attentifs aux aptitudes de chaque enfant et peuvent fournir à celui-ci les armes nécessaires pour l'avenir.

Un autre point doit aussi être soulevé. Nous devons mettre les outils nécessaires à la disposition des enseignants (de la filière professionnelle, notamment). Ce n'est pas suffisamment le cas. Or, tant que nous ne disposerons pas d'enseignants bien formés, il n'y aura pas d'évolution significative de la situation.

Une certaine catégorie d'élèves socialement défavorisés échoue dans l'enseignement. Comment l'enseignement peut-il y remédier ?

J G — Depuis cette année scolaire, la Communauté flamande accorde davantage de moyens aux établissements néerlandophones à forte population allophone. L'école bénéficie d'un soutien pour tout élève répondant à un certain nombre de critères sociaux. L'un d'eux est, par exemple, l'absence de diplôme de l'enseignement secondaire détenu par la mère de l'élève. On lutte ainsi contre l'inégalité des chances. C'est le grand défi d'avenir.

Les écoles ghettos restent un problème majeur. Comment faire face à ce phénomène ? Je n'ai pas de solution, mais je sais que l'égalité des chances ne peut être garantie dans ce type d'établissement. Je crois que nous devons diversifier le plus possible le public des écoles. Bien sûr, la Constitution prévoit la liberté de choix de l'enseignement. Notre marge de manœuvre est donc limitée concernant la population et l'accès aux écoles. Nous pourrions peut-être choisir une école ghetto et y investir des sommes colossales. En la transformant en établissement modèle tant au niveau matériel que pédagogique, nous pourrions réussir à attirer des enfants qui ne sont pas issus de l'immigration. Cela mènerait à créer la mixité qui est indispensable pour garantir une réelle égalité des chances.

A F — L'école n'est pas seulement établie quelque part, elle fait aussi partie d'un quartier. Si nous n'intervenons pas sur son environnement profond, elle sera confrontée à des difficultés considérables. Exemple : nous avions enregistré d'énormes progrès dans une école d'Anderlecht, qui commençait à attirer des jeunes de la périphérie. Seulement, une difficulté subsistait pour assurer la sécurité de ces jeunes qui n'étaient pas du quartier. Le développement des écoles doit se faire en tenant compte de leur environnement.

Comment une école peut-elle œuvrer à la réussite des élèves ?

J G — Pour y parvenir, l'école doit être centrée sur l'élève. C'est pour cela que nous déchargeons les écoles et leurs Directeurs de toutes les tâches qui les empêchent d'accomplir leur mission pédagogique. Nous veillons à disposer, par exemple, de spécialistes à propos du statut notamment juri-

dique, des finances, de l'infrastructure, et ainsi de suite. L'objectif consiste à centrer les écoles sur les processus d'apprentissage, les parents, les enfants et les enseignants. Voilà l'école du futur. Elle ne tient compte ni de l'origine, ni des connaissances préalables, ni de la situation sociale. Il y a alors égalité des chances. Pour y parvenir, il faut créer les conditions. Cela signifie également disposer de Directeurs efficaces, en lesquels il est primordial d'investir.

A F — Je tiens encore à ajouter que si une bonne équipe enseignante est essentielle, elle doit aussi être stable. Il n'est pas intéressant qu'un enseignant donne un cours pendant un an dans une école, et enseigne ensuite dans un autre établissement, par exemple.

J G — Je suis tout à fait d'accord. La rotation rapide des enseignants nous oblige à repartir à zéro chaque année. A chaque fois, on doit leur réexpliquer ce qu'on attend d'eux. C'est bien sûr problématique. Autre constat, le corps enseignant reste stable dans les écoles disposant d'un Directeur fort. Il y a dès lors un rapport direct entre une direction éducative marquée et la continuité pédagogique. Mais la situation n'est pas évidente à Bruxelles.

A F — En Communauté française, obtenir des statuts et des règles qui permettent un fonctionnement efficace n'a rien de simple.

Quelles sont les causes de cette situation ?

J G — Les statuts du personnel stricts, avec ses procédures infiniment complexes. Le tout combiné à l'attitude dogmatique, souvent rigide, des syndicats qui persistent à défendre l'indéfendable, parfois même au détriment de leurs autres membres.

A F — C'est exact.

J G — Ne soyons pas naïfs. Vu les restrictions découlant du statut, il n'est pas évident d'assurer encore une véritable gestion du personnel. Compte tenu des nouvelles règles plutôt bureaucratiques concernant les descriptions de fonctions et les évaluations, on peut même se demander si les nominations à titre définitif présentent encore un intérêt pour l'enseignement. Ce problème doit faire l'objet d'un débat franc mais fondamental avec les syndicats. Le *Scholengroep Brussel* (écoles flamandes de Bruxelles) est disposé à entamer cette discussion sans tabou. Nous y interviendrons en tant que syndicat des enfants. ■

*Propos d'Alain Faure et de Jacky Goris, recueillis par Steven Vandenbergh*

# 12

## L'ÉTAT DE L'ÉCONOMIE BRUXELLOISE, VINGT ANS APRÈS LA CRÉATION DE LA RÉGION

**CHRISTIAN VANDERMOTTEN**
*Professeur, Université Libre de Bruxelles (ULB),*
*Membre de l'Académie Royale des Sciences, des Lettres et des Beaux-Arts de Belgique*

focus

### RÉSEAUX INTERNATIONAUX À VOLONTÉ

**OLIVIER WILLOCX**
*Administrateur délégué, Brussels Entreprises Commerce and Industry (BECI)*

### LE PORT DE BRUXELLES : UNE OPTION IMPORTANTE POUR LA CROISSANCE ÉCONOMIQUE DURABLE DE L'AGGLOMÉRATION

**MICHAEL DOOMS**
*Research Associate, Solvay Business School, Vrije Universiteit Brussel (VUB)*

## RÉALITÉS ET DÉFIS DE L'EMPLOI ET DU CHÔMAGE EN RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE

**STÉPHANE THYS**
*Coordinateur, Observatoire bruxellois du Marché du Travail et des Qualifications, ACTIRIS*

focus

### PRIORITÉ À L'ENSEIGNEMENT ET LA FORMATION PROFESSIONNELLE

**MYRIAM GÉRARD**
*Secrétaire régionale, CSC-Bruxelles (Confédération des syndicats chrétiens)*

**PHILIPPE VANDENABEELE**
*Secrétaire régional, Centrale Générale des Syndicats Libéraux de Belgique (CGSLB)*

**PHILIPPE VAN MUYLDER**
*Secrétaire général, FGTB-Bruxelles (Fédération Générale du Travail de Belgique)*

# L'état de l'économie bruxelloise, vingt ans après la création de la Région

CHRISTIAN VANDERMOTTEN

## L'ÉCONOMIE BRUXELLOISE IL Y A VINGT ANS

A la veille de l'installation de la Région, deux faits majeurs caractérisaient l'évolution de l'économie bruxelloise depuis deux décennies et inquiétaient : une désindustrialisation dramatique et la faiblesse de l'économie métropolitaine. Bruxelles partageait d'ailleurs ces tendances avec la plupart des grandes métropoles européennes, sinon que la limitation de son territoire à la seule partie centrale de l'aire métropolitaine en accentuait les impacts.

### Une désindustrialisation dramatique

La première évolution était une désindustrialisation dramatique. Bruxelles avait été, depuis le lendemain de la Première Guerre mondiale, la première ville industrielle du pays, devançant l'ensemble de l'arrondissement d'Anvers jusqu'au début des années 1970, avec 166.000 emplois industriels manufacturiers en 1947 et encore 158.000 en 1970, sans compter donc les industries extractives, la production d'énergie et les garages. Durant toute cette période, Bruxelles totalise de l'ordre de 12 % de l'emploi manufacturier national. Les secteurs spécifiques de l'industrie bruxelloise étaient ceux typiques des localisations urbaines (la brasserie, l'industrie du tabac, le vêtement et le cuir, l'imprimerie-édition, la cartonnerie, l'industrie pharmaceutique), mais aussi des industries lourdes et technologiques, comme les constructions mécaniques et électriques ou l'automobile. Le développement de ces industries dans le tissu urbain avait été très important à la fin du 19e siècle et au début du 20e, au moment où les industries les plus technologiques de l'époque avaient pu s'affranchir des contraintes des localisations sur le charbon, grâce au développement des transports, et s'étaient préférentiellement implantées au cœur des grands bassins de main-d'œuvre qualifiée et des marchés.

Cette position bruxelloise dominante était encore confortée si on ajoutait à l'emploi bruxellois celui de ses prolongements dans l'axe industriel du canal, de Vilvorde à Clabecq.

Vingt ans plus tard, en 1991, il ne restait plus à Bruxelles que 67.000 emplois manufacturiers; encore 45 % des emplois salariés étaient-ils occupés par des employés (pour 27 % en moyenne belge), ce qui traduit une forte présence de sièges sociaux, plutôt que d'activités proprement productives. Cette désindustrialisation s'explique pour une part par des transferts d'activités vers la périphérie, liés au développement du transport automobile, aux difficultés de circulation et de parcage et au coût du foncier à Bruxelles (encore que les arrondissements de Hal-Vilvorde et de Nivelles aient aussi un bilan négatif de plus de 20.000 emplois manufacturiers pendant la période), mais il s'agit plus souvent de fermetures pures et simples, liées à la recomposition globale du tissu économique, les créations d'emplois manufacturiers en périphérie ne correspondant pas, pour la plupart, à des transferts.

## La faiblesse de l'économie métropolitaine

L'autre tendance majeure qui suscitait l'inquiétude était le recul relatif de l'économie bruxelloise, phénomène partagé lui aussi alors par la plupart des grandes métropoles ouest-européennes. A l'échelle des aires métropolitaines, donc y compris en y incorporant des périphéries pourtant plus dynamiques, l'évolution du produit intérieur brut (PIB) était moins favorable ou tout au plus égale aux moyennes nationales correspondantes dans les trois-quarts des plus grandes villes européennes durant les décennies 1960 et 1970 (tableau 1). Ceci s'expliquait par leur désindustrialisation relative, au profit des bassins de main-d'œuvre banalisée périphériques, des zones industrialo-portuaires, voire déjà par les débuts des concurrences des pays extra-européens, alors que l'essor de l'économie tertiaire globalisée ne faisait pas encore sentir tous ses effets.

**Tableau 1. Performance relative des régions métropolitaines européennes dans leur cadre national, en termes de PIB/habitant.**

| Référence | Régions métropolitaines | 1960-1980 | 1995-2003 |
|---|---|---|---|
| Belgique | Bruxelles | - | + |
| | Anvers | + | - |
| | Conurbations wallonnes | - | - |
| Pays-Bas | Amsterdam | = | + |
| | Rotterdam | = | - |
| Royaume-Uni | Londres | + | + |
| | Manchester | n.d. | + |
| | Liverpool | - | - |
| | Sheffield-Leeds | - | + |
| | Birmingham | - | + |
| | Glasgow | - | + |
| Irlande | Dublin | n.d. | + |
| Danemark | Copenhague | - | = |
| Suède | Stockholm | - | + |
| Finlande | Helsinki | + | + |
| Allemagne | Berlin | - | - |
| Allemagne du Nord (a) | Hambourg | - | + |
| | Brême | - | + |
| | Düsseldorf | - | + |
| | Cologne | + | + |
| Allemagne du Sud (b) | Stuttgart | - | + |
| | Francfort | + | - |
| | Münich | + | + |
| Allemagne de l'Est (c) | Berlin | n.d. | - |
| | Dresde | n.d. | + |
| | Leipzig | n.d. | + |
| Autriche | Vienne | = | - |
| Suisse | Bâle | n.d. | + |
| | Zurich | n.d. | + |
| | Genève | n.d. | - |
| Italie | Milan | - | = |
| | Autres grandes villes du nord | n.d. | + |
| | Rome | - | + |
| | Grandes villes du sud | - | + |
| Grèce | Athènes | - | + |
| Espagne | Madrid | + | + |
| | Barcelone | = | - |
| Portugal | Lisbonne | - | + |
| France | Paris | - | - |
| | Autres grandes villes (sans Lille) | n.d. | + |
| | Nord-Pas-de-Calais (Lille) | - | - |

(a) Länder du Nord de l'ex-RFA (République fédérale d'Allemagne)
(b) Länder du Sud de l'ex-RFA
(c) Ex-RDA (République démocratique allemande) et Berlin

Les performances relatives des régions métropolitaines s'améliorent sensiblement durant la seconde période. En termes d'évolution économique, une grande majorité de celles-ci ont maintenant des performances relatives meilleures que les performances moyennes de leurs États respectifs, à l'inverse de ce qui prévalait durant la période fordiste et la crise qui l'a suivie. Les exceptions concernent des conurbations industrielles en mal de reconversion tertiaire, l'Ile-de-France, qui s'essouffle, Berlin et Vienne, qui n'ont pas pu capitaliser comme elles l'avaient espéré, surtout la première, les bénéfices de l'ouverture à l'est. Barcelone et Milan tendent à perdre du terrain face à Madrid et à Rome.

Plus spécifiquement en Belgique, la contribution de Bruxelles au PIB national tombe de 16,3 % en 1975 à 14,8 % en 1991[1], régression certes moindre que celle des deux grands arrondissements urbains wallons, touchés de plein fouet par la crise charbonnière et des industries lourdes traditionnelles, alors que les deux plus grands arrondissements urbains flamands d'Anvers et de Gand bénéficiaient chacun de développements industrialo-portuaires et du dynamisme global de l'économie flamande. A l'échelle de la zone métropolitaine elle-même, l'ancienne province de Brabant voyait sa contribution au PIB belge régresser de 27,9 % en 1962 à 26,2 % en 1975 et 25,3 % en 1991, alors que le reste de la Région flamande croissait de 42,8 à 48,3 % et 51,4 %, tant du fait du développement de ses pôles industriels urbains que de celui de ses zones périphériques, Campine anversoise, Limbourg, Flandre occidentale, qui accueillaient soit de nouvelles implantations fordistes, soit connaissaient l'essor de leurs petites et moyennes entreprises.

## LE PRD, EXPRESSION POLITIQUE DES INQUIÉTUDES DE LA RÉGION

Les inquiétudes face à ces situations de recul relatif et de désindustrialisation, conjuguées à celles liées à la diminution de la population régionale (passée d'un maximum de 1.079.000 habitants en 1967 à 951.000 habitants en 1991[2]), sous-tendront, dès la création de la Région, les débats et les options qui déboucheront en 1995 sur l'adoption du premier Plan Régional de Développement (PRD). Ces choix restaient marqués par une certaine nostalgie d'une base industrielle perdue, dont il convenait en tout cas d'endiguer la poursuite du déclin, et dont la présence était censée fournir des emplois aux Bruxellois peu qualifiés, de manière à éviter un creusement accru de la fracture sociale. Ils étaient aussi caractérisés par une méfiance envers l'extension des bureaux, née de l'anarchie urbanistique spéculative que Bruxelles avait connue durant les années précédentes et entretenue par la poursuite de la dépopulation, en particulier le départ des classes moyennes vers la périphérie, attribué tant à la pression sur les prix immobiliers induite par le bureau qu'aux déficits de bon aménagement et à la pression automobile incontrôlée, dont une part importante liée à la navette. De nombreux acteurs des débats voyaient donc les bureaux plus comme une menace urbanistique que comme le lieu d'une activité tertiaire susceptible d'assurer le développement économique de la Capitale et son insertion dans les nouvelles configurations de l'économie mondiale internationalisée. Le bâtiment industriel en revanche, même enserré dans le tissu urbain dans des conditions environnementales difficiles, était vu par beaucoup comme le réceptacle d'une économie plus concrète, plus matérielle, socialement plus respectable.

## FORCES ET FAIBLESSES DE L'ÉCONOMIE BRUXELLOISE AU COURS DES DEUX DERNIÈRES DÉCENNIES

Durant les deux dernières décennies, l'évolution de l'économie bruxelloise est marquée par des tendances partagées pour certaines par les autres grandes métropoles européennes, pour d'autres plus spécifiques (tableau 2).

**Tableau 2. Évolution de la structure de l'économie bruxelloise et de la région métropolitaine (répartition sectorielle de la valeur ajoutée, ajustée à la nomenclature SEC95).**

| | Bruxelles-Capitale | | | Reste de l'ancien Brabant | | | Zone métropolitaine | | | Belgique | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1975 | 1991 | 2006 | 1975 | 1991 | 2006 | 1975 | 1991 | 2006 | 1975 | 1991 | 2006 |
| Agriculture et extraction | 0,0 | 0,1 | 0,0 | 3,2 | 2,0 | 0,6 | 1,4 | 0,9 | 0,3 | 4,5 | 2,4 | 1,1 |
| Industrie manufacturière | 15,7 | 10,7 | 6,4 | 21,0 | 18,5 | 14,0 | 18,0 | 13,9 | 9,6 | 27,8 | 20,9 | 16,9 |
| Logistique [a] | 16,3 | 12,3 | 16,9 | 14,6 | 14,1 | 13,2 | 15,6 | 13,1 | 15,3 | 19,0 | 15,5 | 15,6 |
| Commerce, réparation, hôtellerie | 16,1 | 15,7 | 12,6 | 13,4 | 18,0 | 19,9 | 14,9 | 16,7 | 15,7 | 12,3 | 14,9 | 14,6 |
| Services financiers et assurances | 12,6 | 15,7 | 16,0 | 1,9 | 3,7 | 3,5 | 8,0 | 10,8 | 10,7 | 4,1 | 5,4 | 5,5 |
| Autres services et immobilier | 39,3 | 45,5 | 48,0 | 28,0 | 43,7 | 48,7 | 34,5 | 44,7 | 48,3 | 32,2 | 40,9 | 46,2 |
| *dont services marchands et immobilier* | | *26,2* | *26,5* | | *29,8* | *31,9* | | *27,7* | *28,8* | | *25,2* | *25,6* |
| *dont administration publique* | | *19,3* | *11,5* | | *13,9* | *4,4* | | *17,1* | *8,5* | | *15,7* | *7,2* |
| *dont autres services non marchands* | | | *10,0* | | | *12,3* | | | *11,0* | | | *13,4* |
| Total | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

[a] Construction, énergie, transports et communications

Sources : INS et Banque nationale de Belgique – BNB (Comptes régionaux) et calculs personnels.

## Un regain de dynamisme métropolitain

L'économie mondiale globalisée contemporaine est une économie dont les nœuds des réseaux de commandement et de contrôle sont concentrés dans les plus grandes métropoles, en particulier celles des pays développés. Si l'Amérique du nord anglo-saxonne, l'Union européenne à 15, le Japon et les autres pays développés fournissaient en 2001 de l'ordre de 62 % de la production mondiale, 96 % du chiffre d'affaire des 500 plus grandes firmes mondiales relevaient d'entreprises issues de ces pays. Ceci se traduit par une amélioration de la position économique relative des plus grandes villes. Durant les années postérieures à 1995, les deux-tiers des grandes régions métropolitaines des pays de l'Union européenne ont eu des performances économiques supérieures à celles de leur pays de référence, et celles qui n'atteignaient pas les performances nationales étaient pour la plupart des villes marquées par un passé industriel lourd et un tertiaire qualitativement insuffisant, ou des villes très dominées par leurs fonctions portuaires (tableau 1).

Cette tendance s'observe aussi en Belgique. La grande aire métropolitaine bruxelloise, assimilée en première approche à l'ancienne province de Brabant, fournit 32,7 % du PIB national en 2006, pour 31,5 % en 1995. Sa seule partie centrale, la Région de Bruxelles-Capitale, en produit 18,9 % et a une dynamique similaire, voire légèrement supérieure, à celle de l'économie belge dans son ensemble[3], et meilleure que celle des autres grandes villes belges, non seulement les wallonnes, Liège et Charleroi, mais aussi qu'Anvers. Seule Gand fait aussi bien, encore que les chiffres concernent l'échelle de l'arrondissement et incluent donc les performances de la périphérie gantoise. A l'inverse, les croissances des zones d'industrialisation périphérique dynamique des années d'après-guerre, Nord-Est et Flandre occidentale, se sont relativement affaiblies, même si elles restent encore favorables.

## La place accrue de l'Europe à Bruxelles

La place de Bruxelles dans le classement des villes mondiales est largement supérieure à ce que suggérerait la taille de la ville et celle de l'économie belge. Dans les classements du *Globalization and World Cities* (GaWC)[4], qui se fondent sur la présence des bureaux des firmes internationales de consultance, marketing, publicité, compatibilité, etc., et sur leurs connectivités, Bruxelles est classée en septième position parmi les villes européennes, avec 53 points, loin derrière les

*global cities* de Londres (100 points) et de Paris (67 points), mais dans un mouchoir de poche avec Milan (56 points), Francfort (55), Madrid et Amsterdam (54), et devant Zurich (46)[5]. Le classement 2007 du European Cities Monitor (ECM), fondé sur des interviews de dirigeants des 500 plus grandes firmes européennes relatives aux décisions de localisation de ces entreprises, place Bruxelles en sixième position parmi les Villes européennes, derrière Londres, Paris, Francfort, Barcelone et Amsterdam, devant Madrid, Berlin, Munich et Milan. Le calcul d'un indice fonctionnel des villes européennes (Union à 27, plus la Suisse et la Norvège), qui prend en compte leur position administrative, leur capacité décisionnelle, leurs potentiel touristique, leur connectivité et leur position dans l'économie de la connaissance (rapport ESPON[6] 1.4.3) situe Bruxelles en sixième position avec une valeur de 8,23 points, derrière Londres (9,71), Paris (9,57), Madrid (8,53), Rome (8,52) et Berlin (8,24), devant Amsterdam (8,13) (voir plus loin, tableau 5).

Toutefois, si on considère la localisation des sièges sociaux des plus grandes firmes européennes, la position de Bruxelles est relativement faible. Seul 1,7 % du chiffre d'affaire de celles parmi les 500 plus grandes firmes mondiales qui ont leur siège en Europe est contrôlé au départ de Bruxelles. Le capitalisme industriel belge, dont les sièges sociaux étaient pour une grande part implantés à Bruxelles depuis le 19e siècle, s'est dé-nationalisé et orienté vers le capitalisme financier. L'insertion internationale de l'économie bruxelloise est donc essentiellement liée à la présence des Institutions européennes à Bruxelles, qui implique une présence de bureaux ou d'antennes de nombreuses firmes, sans parler des représentations diplomatiques, para-diplomatiques, la tenue de Congrès, un important tourisme d'affaires, etc[7].

La place des Institutions européennes à Bruxelles s'est renforcée et accrue. Au-delà de la valeur produite par la fonction internationale elle-même (qui n'est pas comptabilisée dans les statistiques nationales), sa présence appelle de nombreuses activités de lobbyisme, de consultance, de médias, etc. et entraîne d'importants effets multiplicateurs et induits. Ainsi, au total, la présence des Institutions européennes et internationales à Bruxelles et leurs effets induits et multiplicateurs génèrent de 13 à 14 % de l'emploi et du PIB bruxellois *corrigés* par la prise en considération des activités non comptabilisées dans les statistiques nationales.

**Tableau 3. Évolution de l'emploi à Bruxelles et en périphérie*.**

| | Bruxelles-Capitale | | | | | Périphérie (Brabant flamand et Brabant wallon) | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1991 | 1997 | *Extrapolation tendancielle du PRD pour 2005* | *Perspective volontariste du PRD pour 2005* | 2006 | 1991 | 1997 | 2006 |
| Primaire | } 68 | } 49 | } *36* | } *49* | } 38 | 10 | 10 | 9 |
| Industrie manufacturière | | | | | | 82 | 62 | 58 |
| Fonctions logistiques [a] | 65 | 69 | *60* | *60* | 78 | 54 | 69 | 67 |
| Commerce | 97 | 84 | *103* | *106* | 76 | 84 | 85 | 100 |
| Hôtellerie et restauration | 21 | 22 | *22* | *22* | 26 | 14 | 16 | 17 |
| Administration publique | 104 | 93 | *99* | *99* | 114 | 37 | 34 | 37 |
| Administration publique internationale [b] | *19* | *24* | *34* | *34* | *34* | 0 | 0 | 0 |
| Services financiers et aux entreprises | 134 | 144 | *174* | *174* | 186 | 35 | 85 | 129 |
| Services publics et privés aux personnes [c] | 144 | 154 | *158* | *163* | 149 | 100 | 104 | 123 |
| Total | 652 | 639 | *686* | *707* | 701 | 416 | 465 | 540 |

[a] Eau, gaz, électricité, construction, transports et communications.

[b] Estimation. Non comptabilisés dans les statistiques belges. Personnel statutaire de la fonction publique européenne, de l'OTAN, des représentations diplomatiques.

[c] Éducation, santé, services sociaux, services personnels.

* Évolution de l'emploi à Bruxelles et en périphérie (salariés et indépendants à titre principal ; en milliers, y compris une estimation pour l'emploi international non comptabilisé par les statistiques nationales). Les perspectives du PRD sont fondées sur les données de 1981 et 1991. Il y a quelques divergences entre nos chiffres, fondés sur les données de l'Office national de sécurité sociale (ONSS) et de l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (INASTI) pour 1991, et ceux fournis par le document Lignes forces du PRD. La répartition de l'emploi de 1991 entre les catégories de la Banque nationale, dans lesquelles sont fournies les données de 1997 et 2006, est approximative.

## Les caractéristiques du tertiaire bruxellois

Quatre éléments caractérisent spécifiquement le tertiaire bruxellois.

*Un poids considérable, et légèrement croissant, de l'administration publique*, d'autant plus si on y ajoute la fonction publique internationale (plus de 21 % de l'emploi total, sans compter les emplois sous statut public dans l'enseignement, la santé, etc.).

*Un poids croissant du tertiaire financier et de services aux entreprises*. Le premier est lié à la forte financiarisation du capitalisme belge – qui pourrait se révéler fragile dans les circonstances économiques actuelles, d'autant que la taylorisation du travail atteint maintenant le secteur des banques et assurances, dont une part de l'emploi pourrait dès lors être menacée. Le développement des seconds est en partie lié à l'essor de la fonction internationale. Le tertiaire bruxellois de services aux entreprises est très lié aux réseaux internationaux, bien plus que dans toute autre ville belge. La connectivité internationale d'Anvers dans les réseaux de services avancés n'est que d'environ 35 % de celle de Bruxelles (y compris les services implantés à Zaventem, environ 45 % sans ceux-ci), celle de Gand est de l'ordre de 20 % et celle de Liège de moins de 15 % (L. Aujean & *al*., 2007). Ce n'est que dans les sous-secteurs des conseils en ingénierie et des services en logistique que la connectivité internationale d'Anvers est supérieure à celle de Bruxelles – et encore est-elle meilleure en services logistiques à Bruxelles si on y inclut Zaventem. De fait, Bruxelles est incontestablement la seule ville belge qui compte en matière d'insertion dans les réseaux mondiaux.

*L'importance du tertiaire de services aux personnes*, tant public que privé. L'éducation et la santé sont des très gros pourvoyeurs d'emploi à Bruxelles.

*Une fragilité du commerce bruxellois*, aggravée évidemment pour une part par une *périphérisation* hors des limites de la Région. Si le secteur de l'hôtellerie-restauration est conforté par le développement de la fonction internationale et du tourisme d'affaires (voire une progression du tourisme de loisirs, qui fournit maintenant 45 % des nuitées bruxelloises – sachant qu'un tiers environ de ce tourisme de loisirs est néanmoins appelé par la présence des Institutions européennes, ce chiffre montant à 75 % pour le tourisme d'affaires), les évolutions sont moins favorables dans le secteur du commerce. Certes une part des problèmes tient à la délocalisation, sans doute inévitable, du commerce de gros hors des limites régionales, mais le commerce détail lui-même n'est pas dans une

situation brillante. Les objectifs avancés dans le PRD, à savoir conforter le commerce de luxe et de haut niveau de l'hyper-centre, privilégier les efforts sur les noyaux commerciaux existants ailleurs (axes commerciaux des chaussées, noyaux des anciens centres villageois), exclure le développement de nouveaux grands centres commerciaux sur le territoire régional, n'ont pas tous été atteints et devraient continuer à bénéficier d'efforts soutenus, résolus et cohérents.[8]

## Une poursuite du développement des bureaux

Le développement du tertiaire bruxellois s'est accompagné d'une croissance continue du stock de surfaces de bureaux. L'Observatoire des bureaux comptabilise 12,5 millions de m² de bureaux sur le territoire régional (A. Doornaert & *al*., 2008), alors que les documents du PRD n'en totalisaient que 9,6 millions en 1994 et fixaient un objectif de 10,7 millions pour 2005. Les estimations pour la périphérie varient entre 1,5 et 1,9 millions de m² supplémentaires. Ces superficies restent concentrées dans les quartiers administratifs centraux à raison de 70 % du stock, à savoir par ordre décroissant le quartier européen (27 %), l'est du pentagone (18 %), le quartier Nord (13 %), le quartier Louise (8 %), auxquels il faut ajouter le quartier autour de la Gare du Midi (4 %). Il n'apparaît pas à l'évidence qu'une des fortes craintes exprimées dans le PRD, à savoir une diffusion incontrôlée des bureaux dans le *tissu résidentiel*, conduisant à la fragilisation de celui-ci, soit confirmée. L'attractivité des bureaux situés dans les quartiers administratifs centraux, malgré leur prix plus élevé[9], est confirmée par un taux de vacance moindre (8,9 % du stock[10]) que dans les localisations décentralisées (10,2 %) et plus encore en périphérie (au minimum de 18,2 à 21,6 %). Un phénomène nouveau apparaît toutefois, qui témoigne du regain d'intérêt de la résidence dans les parties centrales de la ville dans le chef de fractions des populations les plus aisées et mobiles (ce qui n'exclut pas le maintien d'un bilan nettement négatif des migrations avec la périphérie et une poursuite soutenue de la périurbanisation dans le chef des classes moyennes): ce sont des reconversions en logements d'immeubles de bureaux obsolètes, voire d'anciens hôtels de maître qui avaient été transformés en bureaux.

## Une désindustrialisation radicale

La désindustrialisation amorcée dès la fin des années 1960 n'a fait que se confirmer. Il ne reste aujourd'hui que 38.000 emplois manufacturiers à Bruxelles, soit 5 % de l'emploi total de la Région, chiffre en ligne avec les extrapolations tendancielles du PRD, mais non avec ses perspectives volontaristes. Audi-Forest reste pratiquement la seule très grande entreprise industrielle présente sur le territoire régional et sa localisation intra-urbaine constitue d'ailleurs une telle exception en matière d'implantation dans le secteur de l'automobile que l'on peut s'interroger sur ses chances de maintien à moyen terme. Encore, ce qui reste de présence *manufacturière* à Bruxelles relève-t-il souvent plus des sièges sociaux ou des activités de gestion et de maintenance que de la production proprement dite. En témoigne le fait qu'en 2006, 51 % de l'emploi salarié manufacturier bruxellois sont des employés, contre 35 % au niveau national (une situation identique prévalant aujourd'hui en périphérie avec 54 % d'employés).

## Une faiblesse de la recherche-développement et des emplois technologiques

Le secteur de la recherche-développement, important ancrage dans l'économie de la connaissance promue à l'échelle européenne par l'agenda de Lisbonne, est faible en Belgique (1,84 % du PIB en 2005, par comparaison à 1,90 % pour la moyenne de l'Union européenne à 15, 2,13 % en France et 2,48 % en Allemagne). C'est particulièrement le cas à Bruxelles (1,14 %). Ceci peut étonner, dans la mesure où les grandes régions métropolitaines des pays développés ont souvent tendance à le fixer préférentiellement : le pourcentage bruxellois est à comparer à ceux de l'Ile-de-France, 3,11 %, de Berlin, 3,82 %, de Munich, 4,75 %, de Vienne, 3,35 %, et même de grandes villes des pays méditerranéens dont on connaît pourtant les faibles performances globales en recherche et développement (Madrid, 1,82 %, Rome, 1,79 %). Pourtant, la qualité de la production scientifique belge est bonne et Bruxelles abrite sur son territoire ou à proximité quatre grandes universités. La faiblesse de la transformation de cette recherche fondamentale en développement économique tient pour une large part à la faiblesse du capitalisme national et plus encore à celle du capitalisme national industriel : la recherche-développement est un secteur stratégique, souvent implanté à courte distance des sièges sociaux.

Ces caractéristiques des économies belge et bruxelloise sont bien illustrées par les spécificités de l'emploi bruxellois dans les secteurs de haute technologie et de haut niveau de savoir (tableau 4). Bruxelles et dans une moindre mesure sa périphérie sont faibles dans les industries de haute technologie ; la position est moins médiocre, surtout en périphérie, pour les services de haute technologie, dont beaucoup d'implantations recherchent les zones suburbaines vertes ou bien accessibles depuis les aéroports, ou encore proches de centres universitaires périurbains ; en revanche, Bruxelles concentre une part importante de ses emplois dans les secteurs des services à haut niveau de savoir, situation qui a évidemment des impacts immédiats en matière de possibilité de recrutement des habitants les moins bien formés de la Capitale.

**Tableau 4.**

**Part de l'emploi dans les secteurs à haut niveau technologique et de savoir (2006).**

| | Industries et services à haut niveau technologique | *dont industries à haut niveau technologique* | *dont services à haut niveau technologique* | Services à haut niveau de savoir |
|---|---|---|---|---|
| **Bruxelles-Capitale** | **4,8 %** | ***0,5 %*** | ***4,2 %*** | **47,2 %** |
| **Reste de l'ancien Brabant** | **7,2 %** | ***0,9 %*** | ***6,3 %*** | **45,4 %** |
| **Aire métropolitaine** | **5,8 %** | ***0,7 %*** | ***5,1 %*** | **46,4 %** |
| Belgique | 4,6 % | *0,7 %* | *3,9 %* | 38,8 % |
| Haute-Bavière (Munich) | 8,5 % | *2,3 %* | *6,2 %* | 39,2 % |
| Berlin | 7,0 % | *1,4 %* | *5,6 %* | 49,4 % |
| Hambourg | 6,9 % | *0,7 %* | *5,1 %* | 42,5 % |
| Cologne | 6,3 % | *1,4 %* | *5,0 %* | 38,5 % |
| Darmstadt (Francfort) | 6,5 % | *1,8 %* | *4,7 %* | 44,1 % |
| Ile-de-France | 8,9 % | *1,7 %* | *7,2 %* | 47,0 % |
| Londres | 5,7 % | *0,4 %* | *5,3 %* | 53,6 % |
| Madrid | 7,2 % | *0,6 %* | *6,6 %* | 38,3 % |
| Lombardie (Milan) | 5,6 % | *1,9 %* | *3,8 %* | 31,9 % |
| Latium (Rome) | 7,0 % | *1,4 %* | *5,6 %* | 37,4 % |
| Hollande du nord (Amsterdam) | 4,3 % | *0,4 %* | *4,1 %* | 47,3 % |

Source : Eurostat (unités statistiques NUTS[11] 2).

## Bruxelles à l'aune des autres métropoles européennes

Au terme de cette rapide évocation des structures de l'économie bruxelloise, il n'est pas inutile de prolonger la comparaison avec quelques autres grandes métropoles européennes, avec lesquelles Bruxelles est insérée en réseau ou est en compétition. Une telle comparaison n'est pas aisée, parce qu'elle implique une prise en compte de cadres territoriaux comparables, c'est-à-dire non pas la ville dans ses limites administratives – qui ont évidemment une réalité propre et sont un cadre contraignant pour les politiques –, mais ceux correspondant le mieux à l'aire urbaine fonctionnelle, c'est-à-dire le bassin d'emploi. Ces aires urbaines fonctionnelles ont été définies de manière systématique par l'étude ESPON 1.4.3 et sont ici approchées par l'ensemble des unités NUTS 3 de la statistique européenne qui les recouvrent au mieux.

Il apparaît du tableau 5 que l'aire métropolitaine bruxelloise est bien positionnée dans les réseaux internationaux, même si elle manque de fonctions économiques de direction de statut international et que les fonctions de commandement de son tertiaire financier sont sans doute aujourd'hui fragilisées. Ceci confirme que son positionnement est essentiellement lié à la présence des Institutions européennes. Par comparaison avec les métropoles allemandes et avec Milan, l'aire bruxelloise est très peu industrialisée, mais c'est aussi le cas de Paris, Amsterdam, Rome (et Londres). Bruxelles possède, comme Paris, la particularité de connaître simultanément une forte spécificité des services financiers et aux entreprises et de l'administration, de l'enseignement, de la santé, etc. Les premiers sont plus exclusivement présents dans les grandes villes européennes non capitales mais abritant d'importants centres financiers et des sièges sociaux (Francfort, Amsterdam, Munich, Hambourg) ; les seconds le sont plus exclusivement dans les Capitales présentant un certain déficit et concurrencées par d'autres métropoles en termes de commandement de l'économie marchande (Berlin, Rome).

**Tableau 5. Quelques caractéristiques d'aires urbaines fonctionnelles (FUAs) européennes (2004-2005).**

| | Population (en milliers) | PIB/habitant (a) | | Indices de fonctionnalité et d'internationalisation | | | Part des différents secteurs dans le PIB | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Moyenne européenne UE 27 = 100 | Moyenne nationale = 100 | Positionnement dans les réseaux mondiaux de services avancés (GaWC) (b) | Niveau d'internationalisation (c) | Score fonctionnel (ESPON 1.4.3) (d) | Industrie, eau, gaz, électricité | Commerce, réparations, hôtels, restaurants, transports, communications | Services financiers, immobilier et services aux entreprises | Administration publique, services collectifs et aux personnes |
| Bruxelles (e) | 2405 | 152,9 | 139,0 | 53,3 | 26,4 | 8,1 | 12,4 % | 26,3 % | 35,7 % | 22,3 % |
| Londres (f) | 14342 | 143,4 | 132,0 | 100,0 | 100,0 | 9,7 | … | … | … | … |
| Paris (g) | 11445 | 154,0 | 155,4 | 66,9 | 107,5 | 9,5 | 11,0 % | 19,6 % | 42,1 % | 23,5 % |
| Amsterdam (h) | 1363 | 172,0 | 149,7 | 54,0 | 39,9 | 8,2 | 8,1 % | 28,7 % | 40,7 % | 18,9 % |
| Hambourg (i) | 3142 | 133,4 | 130,4 | 34,7 | 15,2 | 7,4 | 17,6 % | 26,2 % | 34,9 % | 18,0 % |
| Berlin (j) | 3538 | 89,4 | 87,4 | 32,6 | 17,3 | 7,9 | 14,8 % | 16,4 % | 33,6 % | 31,9 % |
| Cologne (k) | 1880 | 128,5 | 125,5 | 21,3 | 12,1 | 6,2 | 22,3 % | 20,5 % | 32,0 % | 22,3 % |
| Francfort (l) | 2643 | 151,1 | 147,6 | 54,6 | 40,7 | 6,6 | 18,8 % | 21,6 % | 42,2 % | 14,4 % |
| Munich (m) | 2645 | 174,5 | 170,5 | 35,8 | 32,2 | 7,8 | 19,4 % | 17,3 % | 41,5 % | 18,9 % |
| Milan (n) | 4418 | 141,0 | 148,4 | 56,2 | 31,6 | 7,1 | 23,9 % | 24,4 % | 32,8 % | 14,4 % |
| Rome (o) | 3820 | 125,9 | 132,6 | 31,5 | 25,0 | 8,4 | 7,6 % | 27,0 % | 32,1 % | 28,4 % |
| Madrid (p) | 5880 | 116,8 | 131,2 | 54,4 | 35,2 | 8,2 | 13,6 % | 28,4 % | 26,9 % | 20,5 % |

Les aires urbaines fonctionnelles correspondent aux bassins d'emploi. Elles sont ici approchées par l'ensemble des unités statistiques NUTS 3 qui les ajustent au mieux (rapport ESPON 1.4.3.).

(a) En parité de pouvoir d'achat. Cette donnée n'a véritablement de sens qu'au niveau de l'aire urbaine fonctionnelle dans son semble et non à celle de sa partie centrale, qui concentre une grande part de la production de la valeur, alors que celle-ci est dans une plus ou moins grande proportion produite par des navetteurs provenant du reste de l'aire métropolitaine.

(b) Données pour 2000. Moyenne des valeurs fournies par le GaWC pour la présence des sièges et bureaux des firmes de services avancés et pour les connectivités entre ceux-ci. Les valeurs maximales sont pour les deux séries celles de Londres, fixées à 100.

(c) L'indice d'internationalisation est calculé sur la moyenne arithmétique de trois indicateurs, normés chacun à la valeur 100 attribuée à Londres. Le premier est la concentration des sièges sociaux des plus grandes entreprises (classement de Forbes, 2005), le deuxième est le nombre d'implantations des grandes entreprises de services aux entreprises et leur connectivité dans les réseaux de ces firmes, reprenant donc les données du GaWC fournies dans la colonne précédente, le troisième est le nombre de liaisons aériennes (F. Dobruszkes, 2008).

(d) Étude ESPON 1.4.3. Le niveau fonctionnel tient compte de la position de la ville en tant que centre administratif international et national, de la présence des fonctions économiques de décision, internationales et nationales, de la connectivité routière, ferroviaire, aérienne et maritime, de la position de la ville dans l'économie de la connaissance (universités, centres de recherche, production de haute technologie), des fonctions touristiques et culturelles.

(e) L'aire urbaine fonctionnelle est approchée par les arrondissements de Bruxelles-Capitale, Hal-Vilvorde, Nivelles, Alost et Termonde (zones NUTS 3 BE100, BE231, BE232, BE241, BE310).

(f) L'aire urbaine fonctionnelle est approchée par les zones NUTS 3 UKH21, UKH23, UKH31, UKH32, UKH33, UKI11, UKI12, UKI21, UKI22, UKI23, UKJ11, UKJ13, UKJ23, UKJ41, UKJ42.

(g) L'aire urbaine fonctionnelle est approchée par l'Ile-de-France.

(h) L'aire urbaine fonctionnelle est approchée par les zones Groot-Amsterdam et Zaanstreek (NL326 et NL325).

(i) L'aire urbaine fonctionnelle est approchée par les zones NUTS 3 DE600, DE933, DE939, DEF06, DEF09, DEF0D, DEF0F.

(j) L'aire urbaine fonctionnelle est approchée par les zones de Berlin et Potsdam (Kreisfreie Stadt) (DE300 et DE423).

(k) L'aire urbaine fonctionnelle est approchée par les zones NUTS 3 DEA23, DEA24, DEA27 et DEAB.

(l) L'aire urbaine fonctionnelle est approchée par les zones NUTS 3 DE261, DE264, DE269, DE712, DE713, DE718, DE719, DE71A, DE71C et DE71E.

(m) L'aire urbaine fonctionnelle est approchée par les zones NUTS 3 DE212, DE216, DE217, DE218, DE21A, DE21B, DE21C, DE21F, DE21H, DE21L.

(n) L'aire urbaine fonctionnelle est approchée par les zones NUTS 3 provinces de Milan et de Côme (ITC45 et ITC42).

(o) L'aire urbaine fonctionnelle est approchée par la zone NUTS 3 province de Rome (ITE43).

(p) L'aire urbaine fonctionnelle est approchée par la zone NUTS 3 province de Madrid (ES300).

## PROBLÉMATIQUE ÉCONOMIQUE OU SOCIO-POLITIQUE ?

Si l'économie bruxelloise n'est pas dénuée de quelques faiblesses, il n'empêche que globalement ses performances relatives se sont améliorées depuis plus d'une décennie et qu'elle s'inscrit dans les dynamiques métropolitaines européennes favorables. On peut évidemment toujours imaginer des accidents majeurs (l'impact d'une disparition de l'État belge sur l'administration publique, une dissémination à travers l'Europe des Institutions communautaires, un effondrement radical du secteur financier), mais l'économie bruxelloise nous semble néanmoins dégager des perspectives plus favorables et plus stables que celles qui seraient déterminées par une économie plus industrielle et moins internationalisée.

Les problèmes qui se posent nous semblent dès lors, pour plusieurs d'entre eux, plus relever du champs socio-économique et politique que de celui de l'économie *sensu stricto*. Envisageons-les successivement.

### La concurrence économique de la périphérie

**Tableau 6. Croissance annuelle moyenne du PIB et de l'emploi, 1995-2006.**

| | PIB | *dont 1995-2000* | *dont 2000-2006* | Emploi | Rapport entre les croissances du PIB et de l'emploi |
|---|---|---|---|---|---|
| Bruxelles-Capitale | 2,1 % | *2,7 %* | *1,7 %* | 0,8 % | 2,7 |
| Hal-Vilvorde et Nivelles | 3,4 % | *4,2 %* | *2,8 %* | 1,7 % | 2,0 |
| Aire métropolitaine bruxelloise [(a)] | 2,6 % | *3,2 %* | *2,0 %* | 1,1 % | 2,3 |
| Anvers [(b)] | 1,7 % | *1,7 %* | *1,7 %* | 0,7 % | 2,6 |
| Gand [(b)] | 2,4 % | *2,3 %* | *2,5 %* | 1,2 % | 2,1 |
| Liège [(b)] | 1,4 % | *1,7 %* | *1,2 %* | 0,6 % | 2,4 |
| Charleroi [(b)] | 1,0 % | *0,9 %* | *1,1 %* | 0,5 % | 2,1 |
| Flandre | 2,4 % | *2,9 %* | *1,9 %* | 1,0 % | 2,3 |
| Wallonie | 1,9 % | *2,3 %* | *1,6 %* | 0,8 % | 2,3 |
| Belgique | 2,2 % | *2,7 %* | *1,8 %* | 0,9 % | 2,4 |

[(a)] Bruxelles-Capitale, Hal-Vilvorde, Nivelles.
[(b)] Arrondissements correspondants.
*Source* : Banque Nationale de Belgique (BNB) ; taux calculés sur les bornes des périodes.

Les déconcentrations de certaines activités que Bruxelles connaît, comme toutes les grandes villes, non plus tellement aujourd'hui dans l'industrie que dans les secteurs de la logistique, des services aux entreprises voire de la recherche-développement, ont la particularité, vu la superficie étriquée de la Région, de s'implanter souvent en dehors de ses limites, sans qu'aucune concertation politique ne soit institutionnalisées au niveau métropolitain. La croissance économique plus rapide en périphérie est aussi plus créatrice d'emplois, les emplois centraux étant ceux les plus productifs, imposant des contacts personnels, *face à face,* et supportant mieux les charges foncières plus élevées à l'intérieur de la Région et en particulier dans ses quartiers centraux. La Région de Bruxelles-Capitale fixe aussi évidement les emplois dans les grandes administrations fédérales obligatoirement localisées sur son territoire) (tableau 6). Il apparaît d'une étude menée sur les réseaux de firmes, que celles-ci considèrent Zaventem, le pôle le plus dynamique de la périphérie, comme partie intégrante de l'espace bruxellois et ne dédoublent pas leurs implantations entre cette localité et la Région. Il en va de même pour le Brabant wallon central.

Cependant, il serait faux de réduire le phénomène de déconcentration à des déménagements d'entreprises depuis Bruxelles vers sa périphérie. Il s'agit bien plus d'une dynamique propre de la périphérie. Une étude menée par l'IGEAT[12]-ULB pour EUDIP-TWO a montré que 81 % des grandes entreprises présentes en 1996 dans la Région de Bruxelles-Capitale l'étaient toujours en 2006, le solde étant constitué pour 12 % de disparitions pour cause de cessation d'activités et 7 % seulement représentant des déménagements vers le reste du Brabant. Le solde négatif des cessations d'activité et des déménagements a par ailleurs été presque entièrement compensé par des créations et quelques rares déménagements depuis la périphérie. En périphérie, 9 % des grandes entreprises présentes en 2006 l'étaient suite à un transfert depuis Bruxelles-Capitale durant la décennie précédente, alors que 22 % résultaient d'une création durant cette période.

**Tableau 7. Localisation des établissements des grandes entreprises et des sièges des petites et moyennes entreprises (PME) selon les secteurs et les types d'implantations dans le Brabant.**

| | Implantations de bureaux | | | | Autres types d'implantations (bâtiments industriels, mixtes et divers) | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Bruxelles-Capitale (centre) | Bruxelles-Capitale (décentra-lisé) | Périphérie | 100 % = n | Bruxelles-Capitale (centre) | Bruxelles-Capitale (décentra-lisé) | Périphérie | 100 % = n |
| Administrations publiques belges | 97 % | 1 % | 1 % | 78 | 51 % | 6 % | 42 % | 66 |
| Grandes entreprises du secteur financier | 82 % | 18 % | 0 % | 38 | 0 % | 43 % | 57 % | 7 |
| Administrations publiques étrangères | 76 % | 24 % | 0 % | 42 | 66 % | 17 % | 17 % | 6 |
| Grandes entreprises de services avancés relationnels | 64 % | 16 % | 20 % | 25 | 18 % | 27 % | 54 % | 11 |
| Sièges de PME | 59 % | 26 % | 15 % | 319 | 12 % | 33 % | 55 % | 1714 |
| Grandes entreprises du secteur des médias | 37 % | 37 % | 25 % | 8 | 0 % | 50 % | 50 % | 4 |
| Back offices des grandes entreprises | 34 % | 53 % | 13 % | 103 | 20 % | 30 % | 50 % | 118 |
| Grandes entreprises de logistique et de maintenance | 27 % | 9 % | 64 % | 11 | 6 % | 24 % | 70 % | 216 |
| Grandes entreprises de services créatifs, techniques ou de R-D | 10 % | 44 % | 46 % | 39 | 9 % | 24 % | 67 % | 70 |
| Grandes entreprises de production | 0 % | 50 % | 50 % | 4 | 11 % | 13 % | 76 % | 76 |
| Total | 58 % | 27 % | 14 % | 667 | 13 % | 31 % | 57 % | 2288 |

*Source* : Enquête IGEAT 2006 portant sur 922 établissements de grandes entreprises et 2033 sièges des PME pour le rapport EUDIP-TWO (2007).

Globalement, les contraintes posées par la déconcentration d'activités en dehors des limites régionales ne doivent pas être surestimées, et ceci pour les raisons suivantes :

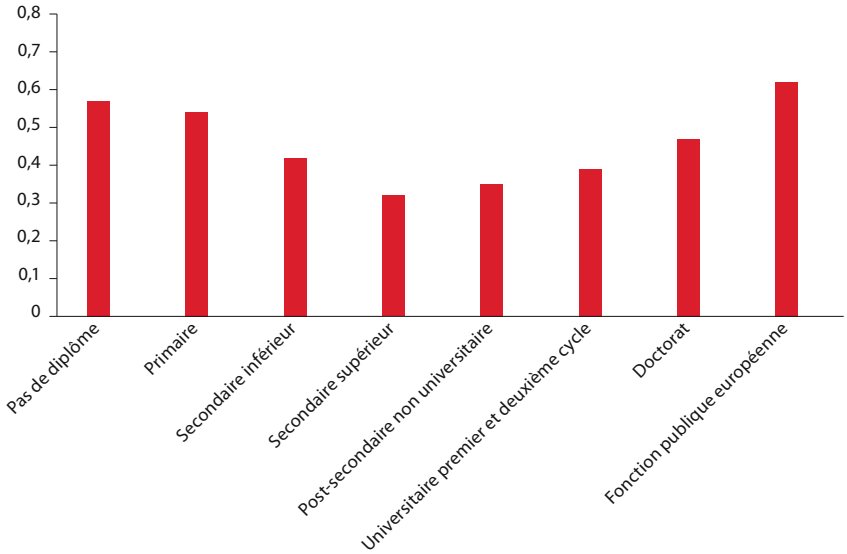
- la Région ne manque pas d'emplois dans l'absolu. Ce dont elle manque, ce sont des types d'emplois qui pourraient réduire le chômage de ses habitants les moins qualifiés, qui ne sont pas ceux les plus concernés par les activités privilégiant les implantations périphériques ;
- malgré les niveaux des prix de l'immobilier de bureaux bruxellois plus élevés à Bruxelles qu'en périphérie (de 185 euros au Midi à 275 euros dans le quartier européen par $m^2$ et par an pour les prime rents en localisation centrale, 170 euros en localisation décentralisée, en deuxième couronne de la Région, contre 165 euros en périphérie)[13], les taux de vacance plus faibles sur le territoire de la Région montrent à suffisance qu'il reste une demande importante pour les localisations centrales. L'emploi bruxellois continue d'ailleurs à croître, même si c'est à un rythme moindre que celui de la périphérie ;
- en termes d'impact sur les finances régionales et communales, la périurbanisation des activités pèse moins que celle des habitants. Il est vrai toutefois que la première peut entraîner la seconde.

## La dualisation du marché de l'emploi bruxellois et la navette

On sait que six-dixièmes environ des emplois bruxellois sont occupés par des navetteurs, provenant de tout le pays, le bassin d'emploi dominé majoritairement par Bruxelles couvrant tout l'ancien Brabant, sauf le nord-est, capté par Louvain, la région de la Dendre, le nord-est du Hainaut, le nord de la province de Namur, quelques communes de la Hesbaye liégeoise. A l'intérieur de ce vaste bassin d'emploi de plus de 2,7 millions d'habitants, des spécificités se dessinent : les emplois exigeant des qualifications moyennes proviennent plus spécifiquement de l'ouest, les cadres supérieurs et les professions libérales sont mieux représentés en Brabant wallon. Reste sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, une sur-spécificité de personnes peu qualifiées, pour beaucoup d'origine étrangère, en même temps que de personnes très qualifiées, dont les revenus leur permettent de conserver une résidence dans les plus beaux quartiers de l'est et du sud-est de

la Capitale (mais dont certaines bénéficient de statuts diplomatiques ou de fonctionnaires européens qui les dispensent de contribution fiscale aux ressources régionales) (figure 1).

**Figure 1. Part des personnes résidant à Bruxelles-Capitale dans l'emploi régional, selon le niveau de diplôme.**




*Source :* Enquête socio-économique, 2001.

Cette concentration dans Bruxelles d'une population à faible niveau de scolarisation est d'autant plus dramatique que les exigences de qualification sur le marché du travail bruxellois sont très élevées. Les populations à bas niveau de formation sont donc largement exclues du marché du travail – du moins du marché formel. Plus grave encore, l'élévation générale des niveaux de formation ne réduit pas le chômage des Bruxellois, qui a décroché négativement par rapport aux fluctuations conjoncturelles du chômage belge depuis 1995 (T. Roesems, M. De Spiegelaere & B. Wayens (coord.), 2006 ; *Baromètre conjoncturel de la Région de Bruxelles-Capitale*, juillet 2008 ; C. Vandermotten, s.d. [2008]). Ce constat se double de discriminations de fait liées vraisemblablement largement à l'origine

*ethnique* : à niveau de diplôme identique, les taux de chômage sont sensiblement supérieurs dans le croissant pauvre occidental que dans le reste de la Région (de l'ordre de 40 à 45 % au lieu de 25 % pour les personnes sans diplôme ou seulement porteuses d'un diplôme du primaire ou du professionnel inférieur ; encore de l'ordre de 17 % au lieu de 7 % pour celles disposant d'un diplôme universitaire de deuxième cycle).

## Les déficits en emplois technologiques

On a déjà signalé la faiblesse de la recherche-développement à Bruxelles et le lien de celle-ci avec la faible présence de grands sièges sociaux. Dès lors, sans nier l'intérêt qu'il peut y avoir à favoriser, autant que faire se peut, le développement d'activités nouvelles et de spin-offs en liaison avec le potentiel universitaire bruxellois, ils apparaît illusoire d'imaginer que l'on puisse espérer un vaste développement de nouvelles activités technologiques à Bruxelles. Si même d'aventure des développements industriels significatifs de haute technologie s'implantaient à Bruxelles, ils ne contribueraient certainement que très peu à fournir de l'emploi à la population bruxelloise peu qualifiée, quand on sait que même dans un secteur comme celui de l'industrie automobile, de l'ordre des neuf-dixièmes de la main-d'œuvre est recrutée hors des limites régionales.

La fédération patronale Agoria défend certes depuis 2002 le concept de « vallée technologique de la Senne ». Elle va plus loin encore en 2005, avec la publication d'un plan intitulé « Bruxelles, Capitale digitale de l'Europe : The Irish Plan ». Il apparaît toutefois à l'examen qu'il s'agit plus d'une image de marketing que d'une réalité à la manière d'un véritable réseau de petites et moyennes entreprises innovantes, dans un tissu créatif. Outre que cette soi-disant « vallée technologique » est un concept étendu du Brabant wallon à l'embouchure de la Senne, et dépasse donc de loin le territoire régional, un examen un peu plus approfondi des entreprises qui y sont incluses montre que très peu de choses relèvent véritablement, sur le territoire bruxellois, d'un véritable cluster de petites et moyennes entreprises innovantes et interconnectées, à la manière de la Silicon Valley : ici, le concept inclut pour une large part des activités de siège, tel celui de Belgacom, voire le commerce de gros du matériel informatique et de télécommunications. D'une enquête menée auprès des entreprises du secteur des technologies de l'information et de la communication, il ressort que seuls de 1 à 5 % des répondants

évoquaient des facteurs de localisation relevant de ceux habituellement cités comme constitutifs de l'environnement des clusters et des interactions qui y prévalent (B. de Voghel, 2008)[14].

## Travail informel, niches ethniques, emplois de proximité

Une solution aux problèmes du sous-emploi des Bruxellois ne peut passer que par des choix politiques radicaux et sans doute un investissement important des pouvoirs publics, mais pas nécessairement selon les formes actuelles :

- elle impose non pas tant une augmentation de la longueur des formations ou leur multiplication qu'une revalorisation générale de l'enseignement et une lutte résolue contre les inégalités dans le système scolaire ;
- elle impose une lutte résolue contre les discriminations à l'embauche ;
- elle impose de trouver des formules qui évitent les pièges à l'emploi, tout en ne feignant pas d'ignorer la réalité du travail informel, d'autant plus abondant à Bruxelles que des secteurs où celui-ci est très fréquent sont fort représentés dans l'économie bruxelloise (tourisme, petit commerce, construction) et que l'économie formelle est très exigeante en matière de qualifications ;
- elle impose de valoriser les emplois de proximité, publics ou conventionnés, avec les moyens qu'il convient de leur accorder (et qui doivent rencontrer des besoins sociaux effectivement non couverts à ce jour) (gardiennage, services aux personnes, services sociaux, etc.) ;
- elle impose de reconnaître pleinement la contribution des activités de niches ethniques à la prospérité régionale. Cette mondialisation par le bas, par exemple dans le commerce, a développé certains des noyaux commerciaux les plus dynamiques de la Région, comme celui de la rue de Brabant. Elle doit être pleinement reconnue et soutenue.

## CONCLUSIONS

L'économie bruxelloise se porte mieux aujourd'hui que durant les années 1980. Certes, elle doit relever des défis. La visibilité de la Région, son image, sa promotion doivent être améliorées, mais la problématique bruxelloise est plus sociale qu'économique. Sans négliger l'économie dominante, celle *d'en haut*, les efforts des pouvoirs publics devraient simultanément plus porter sur celle *d'en bas*, ce qui impose certainement de repenser radicalement une série d'instruments. ■

# notes

1 Il s'agit de pourcentages calculés sur la base de la méthodologie de l'Institut National de Statistique (INS) antérieure à 1995. La révision menée cette année a revalorisé le PIB bruxellois de 14,2 % à 18,9 % du PIB national, sans que cette correction n'ait été appliquée rétrospectivement. Mais la tendance reste significative.

2 Le minimum sera atteint en 1995 avec 948.000 habitants.

3 Avec toutefois une léger affaiblissement relatif entre 2002 et 2006 : de 19,4 % à 18,9 % du PIB national, mais ce chiffre ne prend pas en considération les activités internationales qui échappent à la comptabilité nationale belge, valeur produite par les Institutions européennes, l'OTAN et les ambassades. On peut estimer que leur comptabilisation rehausserait le PIB bruxellois de plus de 5 %.

4 Groupe de recherche dirigé par Peter Taylor à l'Université de Loughborough, Royaume Uni.

5 Nous avons calculé ici une moyenne entre deux indices dérivés des données fournies par le GaWC pour 2000, à savoir un indice donnant le positionnement des villes, en fonction du nombre et de l'importance des firmes de services avancés qui y ont un siège ou un bureau, et un indice de connectivité, mesurant les flux entre ces places. Dans les deux cas, ces valeurs sont renvoyées à un indice 100, traduisant les valeurs les plus élevées, pour Londres.

6 *European Spatial Planning Observation Network* (ESPON), dont la traduction française est l'Observatoire en réseau de l'aménagement du territoire européen (ORATE). ESPON vise l'ensemble des thèmes relevant de l'aménagement du territoire.

7 Cette position de Bruxelles en tant que ville d'interface avec les Institutions européennes, plutôt qu'en tant que tête des réseaux décisionnels, est illustrée par le classement des meilleurs centres financiers 2008 fourni par MasterCard (reproduit par City Mayor Economics, *www.citymayors.com*) : la position de Bruxelles parmi les villes européennes est ici moins favorable que dans les classements évoqués plus haut ; elle ne vient qu'en treizième position parmi les villes européennes, derrière Londres, Paris, Francfort, Amsterdam, Madrid, Copenhague, Zurich, Stockholm, Milan, Berlin, Vienne et Munich, devant Dublin, Hambourg et Barcelone.

8 La Région de Bruxelles-Capitale se penche à nouveau avec attention sur la question du commerce à Bruxelles dans le cadre du Schéma de Développement Commercial (2006) et du Plan de Développement International (2007).

9 Mais ces prix restent modérés par rapport à d'autres grandes métropoles européennes : les prix les plus chers à Bruxelles sont, d'après l'étude *Office Space across the World 2008* de Cushman & Wakefield, à un niveau de 19 % seulement des localisations les plus coûteuses de Londres, de 37 % de celles de Moscou, de 41 % de celles de Paris, de 61 % de celles de Milan, de 82 % de celles de Francfort et de 90 % de celles d'Amsterdam. Il en va de même pour les prix des biens de consommation. Selon une enquête de l'UBS portant sur 122 biens et services, pondérés selon le panier des consommateurs ouest-européens (reproduit par *City Mayor Economics*, *www.citymayors.com*), les prix bruxellois sont de 32 % inférieurs à ceux de Londres, de 27 à 10 % inférieurs à ceux des villes scandinaves et suisses, de 12 % plus faibles qu'à Paris et 5 % moins chers qu'à Amsterdam. Ils se situent au niveau des prix des grandes villes allemandes, italiennes et espagnoles.

[10] Parmi les quartiers centraux, c'est dans le quartier Louise que le taux de vacance est le plus élevé, ce qui s'explique par l'importance des reconversions de bureaux anciens dans ce quartier. Le taux de vacance est aussi assez élevé dans le quartier européen, où une attention doit également être portée à la question de la reconversion des immeubles de bureaux les plus anciens.

[11] Nomenclature commune des unités territoriales statistiques (NUTS).

[12] Institut de Gestion de l'Environnement et d'Aménagement du Territoire (IGEAT).

[13] Selon DTZ Research, *Brussels Office Review*, 3e trimestre 2008.

[14] Plus étonnant encore, la même enquête révèle que 59 % des entreprises du secteur des TIC membres d'Agoria ne semblent pas connaître le concept de *vallée technologique de la Senne*, ce pourcentage montant à 73 % parmi les entreprises non-membres de la fédération patronale.

## Bibliographie


AUJEAN, L.; CASTIAU, E.; ROELANDTS, M.; VANDERMOTTEN, C., « Le positionnement des villes belges dans le réseau global des services avancés » in *Belgeo, 8*, 1, 2007, pp. 15-29.

d'ANDRIMONT, C.; WAYENS, B.; VAN HAMME, G.; ROMAINVILLE, A., sous la dir. de VANDERMOTTEN, C., *Localisation et délocalisation d'entreprises en Région bruxelloise*, , IGEAT, EUDIP-TWO, rapport inédit, 2007.

BIOT, V.; VAN HAMME, G.; DECROLY, J.M.; WAYENS, B., sous la dir. de VANDERMOTTEN, C., *Impact socio-économique de la présence des Institutions de l'Union européenne et des autres Institutions internationales en Région de Bruxelles-Capitale. Éléments de mesure*, Rapport pour M. le Ministre Cerexhe, IGEAT-ULB, inédit, Bruxelles, 2007.

DAVEZIES, L., « Les mécanismes de la métropolisation » in *Revue belge de géographie, 123*, 1-2, 1999, pp. 39-41.

DERUDDER, B.; TAYLOR, P.J., « The global capacity of Belgium's major cities : Antwerp and Brussels compared » in *Belgeo, 4*, 4, 2003, pp. 459-476.

de VOGHEL, B., *Le secteur Agoria à Bruxelles. Analyse systémique d'un secteur*, Mémoire lic. sc. économiques, Université Libre de Bruxelles, inédit, 2008.

DECROP, J., *Agglomération et dynamique des activités économiques dans les villes belges. Une approche spatiale et sectorielle*, Bureau fédéral du plan, Bruxelles, 2002.

DECROP, J., *Dynamique géographique de l'emploi en Belgique. Déterminants et impact des TIC*, Bureau fédéral du plan, Bruxelles, 2003.

DOBRUSZKES, F., *Libéralisation et desserte des territoires : le cas du transport aérien européen*, Peter Lang, Bruxelles, 2008.

DOORNAERT, A.; DE BEULE, M.; HANSSENS, B.; VANOBBERGHEN, J.M., *Observatoire des bureaux. Vacance 2007*, Région de Bruxelles-Capitale (AATL) et Société de Développement pour la Région de Bruxelles-Capitale (SDRB), 2008.

ELMHORN, C., *Brussels : a Reflexive World City*, Almqvist & Wiksell International, Stockholm, 2001.

GRIMMEAU, J.P., *Le commerce dans les grandes villes belges et leur périphérie*, IGEAT-ULB, Bruxelles, 2004.

IGEAT-ULB, IGSO, LATTS & TSAC, *Espon project 1.4.3. Study on Urban Functions*, 2007. Voir *www.espon.eu*

LENNERT, M.; VAN CRIEKINGEN, M., « Centre et périphérie : des espaces en compétition ? Enquête sur les types de localisation des entreprises à l'échelle de l'aire métropolitaine bruxelloise » in *Belgeo, 4*, 4, 2003, pp. 425-441.

MARISSAL, P.; MEDINA LOCKHART, P.; VANDERMOTTEN, C.; VAN HAMME, G., *Les structures socio-économiques de l'espace belge*, Enquête socio-économique 2001, Monographies, 6, SPF Economie & Politique scientifique fédérale, 2008.

MARISSAL, P.; ROELANDTS, M., « La remétropolisation des activités économiques : conséquences sociales et emplois en Belgique » in *Revue belge de géographie, 123,* 1-2, 1999, pp. 99-114.

ROESEMS T.; DE SPIEGELAERE, M.; WAYENS, B. (coord.), *Atlas de la santé et du social de Bruxelles-Capitale*, Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale, 2006.

TAYLOR, P.J., « Brussels in World City networks » in *GaWC Research Bulletin, 223*, Loughborough University, 2007. Voir *www.lboro.ac.uk/gawc*

TAYLOR, P.J.; CATALANO, G.; WALKER, D.R.F., « Measurement of the World City Network » in *GaWC Research Bulletin, 43*, Loughborough University, 2001. Voir *www.lboro.ac.uk/gawc*

VANDERMOTTEN, C., « Évolution et perspectives de l'industrie manufacturière bruxelloise » in *Les dossiers de la FGTB de Bruxelles, 6*, 2005, pp. 7-10.

VANDERMOTTEN, C., « Les grandes métropoles européennes et la globalisation » in Stouthuysen P., Pille J., Gatz S., van Rouveroij S. & Leysen C. (eds.), *The state of the city. The city is the state*, VUB Press, Brussel, 2007, pp. 17-31.

VANDERMOTTEN, C., *Évolution socio-économique, reproduction sociale et formation à Bruxelles*, Commission Consultative Formation Emploi Enseignement, Bruxelles, 2008.

VANDERMOTTEN, C.; ROELANDTS, M., « Globalization and Social dualization, under an Institutional Constraint : The Brussels-Capital Case » in *Built Environment, 32*, 2, 2006, pp. 148-156.

VANDERMOTTEN, C.; ROELANDTS, M., AUJEAN, L., CASTIAU, E., « Central Belgium : Polycentrism in a Federal Context » in Hall P. & Pain K. (eds.), *The Polycentric Metropolis. Learning from mega-city regions in Europe*, Earthscan, London, 2006, pp. 146-153.

VANDERMOTTEN, C.; VAN HAMME, G., « Structures et performances des métropoles européennes à l'heure de la mondialisation », in *Geophilia o sentir e os sentidos da Geografia, Homenagem a Jorge Gaspar*, Centro de Estudos Geograficos da Universidade de Lisboa, 2007, pp. 379-398.

VELTZ, P., *Mondialisation, villes et territoires : l'économie d'archipels*, PUF, Paris, 1996.

# focus

## RÉSEAUX INTERNATIONAUX À VOLONTÉ

### Comment Bruxelles pourrait-elle mieux faire sa promotion ?

La Région de Bruxelles-Capitale est la troisième région la plus riche d'Europe, en termes de produit national brut (PNB) par habitant. Seuls la Cité de Londres et le Grand-Duché de Luxembourg la devancent. La Flandre se situe au-delà de la 30e place et la Wallonie au-delà de la 60e. Comparée aux autres Régions, Bruxelles est clairement plus prospère.

D'après Cushman & Wakefield, notre Capitale constitue la quatrième ville la plus propice pour fonder une société. Lorsqu'on compte le nombre de *starters* par habitant, elle représente la Région la plus dynamique d'Europe. Par ailleurs, notre ville est à la quatrième place sur le plan immobilier. Tout le contraire d'un échec, Bruxelles constitue un modèle. La Région de Bruxelles-Capitale doit mieux la promouvoir. Nous ne sommes jamais contents et nous nous montrons trop critiques, y compris lorsque les nouvelles sont bonnes. C'est une erreur en termes de marketing.

Autre point positif, Bruxelles est novatrice, si l'on considère la part du secteur industriel. Les statistiques du monde entier se basent en effet sur la part des services dans l'économie. Or, Bruxelles est fort orientée vers le tertiaire : 88 % des entreprises relèvent des services et 12 % de l'industrie. L'économie tertiaire a pris le dessus sur le volet production. Une évolution positive dans le contexte actuel de mondialisation. À cela s'oppose une réalité : la Capitale de l'Europe ne dispose que de peu de terrains libres.

### Quel est le problème majeur rencontré ?

La qualité de l'enseignement constitue un réel problème. Sans plaider pour une régionalisation, j'estime qu'il faut agir. Que ressort-il de l'étude effectuée par *Brussels Enterprises Commerce and Industry* (BECI)* sur ce thème ? Dans toutes les statistiques, l'enseignement en Communauté française fait pâle figure. Tout le monde le reconnaît. Bruxelles obtient même des résultats inférieurs à la moyenne de l'enseignement en Communauté française. Autre point négatif : l'enseignement francophone est le plus cher d'Europe. En revanche, il n'existe aucune autre Région européenne qui affiche une telle concentration de diplômés universitaires.

Aujourd'hui, l'ensemble de notre Conseil d'administration estime que nous devons prendre ce sujet à cœur. Je sais que les écoles n'aiment pas trop entendre parler des entreprises, mais pourquoi les deux parties ne s'assoiraient-elles pas à la même table ? Je me demande par ailleurs pourquoi les immersions linguistiques français-néerlandais sont plus courantes à Liège qu'à Bruxelles. Et comment se fait-il que Liège collabore avec le Port d'Anvers, et pas Bruxelles ?

### Quelle importance les réseaux économiques ont-ils dans une ville internationale comme celle-ci ?

Quelques éléments évoluent. Pour l'élargissement du Ring, nous nous concertons avec la Flandre. Si certains Partis demandent davantage de régionalisation, il faudra apprendre à collaborer. Ceci m'amène à la logique des réseaux. En regardant la ville d'un point de vue économique, on peut s'interroger sur les raisons qui poussent une entreprise à s'y établir. Cela lui coûte plus cher qu'à Vilvorde, par exemple. Mais Bruxelles constitue l'endroit idéal car n'importe qui peut s'y rendre en peu de temps et a la possibilité, par exemple, d'enchaîner six réunions professionnelles en quelques heures. De plus, notre Capitale reste très neutre.

C'est un avantage. Bruxelles reste en outre toujours accessible. Les transports en commun sont excellents et la circulation dans la ville est aisée. Sur le plan international, cela joue beaucoup. Si une société doit choisir entre Madrid, avec ses énormes embouteillages, et Bruxelles, elle optera pour notre Capitale. Cette dernière joue un rôle primordial dans les réseaux internationaux.

### Comment voyez-vous l'avenir ?

En collaboration avec l'Union Wallonne des Entreprises (UWE), le Vlaams netwerk van ondernemingen (Voka) et la Fédération des Entreprises de Belgique (FEB), nous avons élaboré un projet pour 2018. Ce projet, baptisé *Brussels Metropolitan Region* (BMR), s'étend à l'arrondissement de Bruxelles-Hal-Vilvorde et à tout le Brabant wallon. Il n'a pas une dimension communautaire, mais bien économique.

C'est la première fois qu'une vision à long terme pour l'ensemble de la zone métropolitaine bruxelloise a été élaborée. Le plan d'avenir a été élaboré sur base des propositions, formulées par des groupes thématiques auxquels plus de 150 responsables d'entreprises ont collaboré. Ce plan dessine une stratégie de croissance autour de trois fers de lance. Premièrement on fera évoluer la BMR d'un centre administratif à une métropole qui incarne tant le cœur que le cerveau de l'Europe. A côté de ça on développera l'expertise en BMR des niches de croissance internationale, notamment dans les services financiers, les Technologies de l'Information et de la Communication (TIC), les sciences de la vie et la logistique. Le dernier fer de lance est de développer un pôle effervescent pour des talents et des investisseurs. ■

*Propos d'Olivier Willocx, recueillis par Steven Va*ndenbergh

* *Brussels Enterprises Commerce and Industry (BECI) est l'alliance de la Chambre de Commerce et de l'Union des Entreprises de Bruxelles (UEB).*

# focus

## LE PORT DE BRUXELLES : UNE OPTION IMPORTANTE POUR LA CROISSANCE ÉCONOMIQUE DURABLE DE L'AGGLOMÉRATION

Les activités du Port de Bruxelles sont réparties le long du canal. Dans notre région de l'Europe de l'Ouest, le transport par rivières et canaux a joué un rôle important sur le plan historique et il en va de même pour la Région bruxelloise. Il suffit de penser aux nombreux noms de rues et de places d'inspiration maritime que l'on trouve dans le centre-ville. En ce début du 21e siècle, nous assistons à une forte redynamisation, dans le cadre de laquelle la navigation fluviale et les activités des ports intérieurs constituent une solution indispensable afin de garantir une croissance économique durable. Ceci s'est traduit par une forte croissance du trafic fluvial, qui est passé de 3,7 millions de tonnes en 2001 à plus de 4,3 millions de tonnes en 2007. Plus qu'un simple port intérieur, le Port de Bruxelles constitue plutôt une plaque tournante multimodale où se rencontrent l'eau, la route et le rail, et qui héberge un large éventail d'activités logistiques, industrielles et récréatives. En ce sens, le Port de Bruxelles relie toute la Région bruxelloise aux réseaux de transport transeuropéens, et contribue à l'accessibilité internationale de l'agglomération. Nous présentons ci-dessous brièvement quelques chiffres relatifs aux réalisations et objectifs économiques, sociaux et écologiques du Port de Bruxelles.

### Importance économique : moteur d'investissement et croissance de la valeur ajoutée

Selon les derniers chiffres de la Banque Nationale de Belgique, la part des 350 entreprises du Port de Bruxelles dans la valeur ajoutée totale de l'agglomération s'élève à 3,2 %. La valeur ajoutée totale de l'activité portuaire bruxelloise augmente d'année en année et, en 2006, affichait environ 2 milliards d'euros. En matière d'investissements des entreprises, le Port de Bruxelles joue également un rôle important dans le tissu économique : chaque année, entre 150 et 200 millions d'euros sont investis par les différentes entreprises portuaires et logistiques.

### Importance sociale : contribution importante aux défis socio-économiques de l'agglomération

L'augmentation de la valeur ajoutée et le niveau d'investissement élevé génèrent également de nombreux emplois. Selon les chiffres de la Banque Nationale de Belgique, basés sur les comptes annuels de l'année 2006, 15.670 équivalents temps plein ont été directement et indirectement engagés. Il faut à cet égard noter que le secteur portuaire et logistique connaît une grande diversité en termes de types d'emploi : on y trouve aussi bien du travail à temps plein qu'à temps partiel et des travailleurs faiblement et hautement qualifiés. Dans ce sens, le Port offre une réponse importante au défi socio-économique de l'agglomération, qui se focalise notamment sur la diminution du chômage chez les personnes peu qualifiées. Le Port dispose à cet effet d'un Schéma Directeur

(*Master Plan*) qui prévoit à l'horizon 2015 une croissance importante de l'activité logistique et industrielle à haute valeur ajoutée par l'assainissement de terrains existants (notamment l'ancien site Carcoke) ainsi que par l'acquisition de terrains supplémentaires. Selon ce plan, les différents projets à l'horizon 2015 pourraient générer au total environ 3.500 équivalents temps plein supplémentaires si l'on parvient à répondre au manque d'espace actuel par l'acquisition de terrains supplémentaires pour les activités logistiques, par exemple sur le site de Schaerbeek-Formation.

**Importance écologique : contribution croissante à une croissance économique durable**

Le souci de l'intérêt écologique occupe également une place centrale dans le Schéma Directeur du Port Bruxelles évoqué plus haut : la croissance économique prévue, générée par les différents projets, doit être réalisée dans un souci de respect de l'environnement et de l'intégration de l'activité économique dans le tissu urbain. Il convient à cet égard de mentionner que l'utilisation des voies navigables contribue aujourd'hui à une croissance économique durable : sans transport par voie d'eau, l'agglomération serait confrontée à des coûts externes supplémentaires (émissions, nuisances sonores, etc.) estimés à environ 35 millions d'euros par an. Ceci représente une économie d'environ 1.000 camions par jour. Avec l'exécution du Schéma Directeur, cet avantage écologique s'élèvera à environ 75 millions d'euros par an. ■

*Michael Dooms*

Bibliographie :

PORT DE BRUXELLES, *Rapport annuel 2007*, Port de Bruxelles, 2008.

VENNIX, Saskia, *Importance économique des ports belges : ports maritimes flamands, complexe portuaire liégeois et Port de Bruxelles*, Rapport 2006, Banque Nationale de Belgique, juin 2008.

VRIJE UNIVERSITEIT BRUSSEL EN COLLABORATION AVEC COOPARCH-RU, *Master Plan du Port de Bruxelles à l'horizon 2015*, Rapport final. Etude commandée par le Port de Bruxelles, 2006.

# Réalités et défis de l'emploi et du chômage en Région de Bruxelles-Capitale

STÉPHANE THYS

## INTRODUCTION

L'objectif de cette contribution est de mettre en perspective les évolutions du marché de l'emploi bruxellois dans son contexte spécifique avec les axes stratégiques successifs de la politique de l'emploi en Région de Bruxelles-Capitale. Sans prétention évaluative ou d'exhaustivité, cette rétrospective entend proposer une synthèse sélective de faits et d'orientations qui ont marqué 20 ans de politique de l'emploi en Région de Bruxelles-Capitale en regard des évolutions majeures du marché de l'emploi.

On a maintes fois souligné la dimension paradoxale de cette région qui compte parmi les plus riches d'Europe en termes de produit intérieur brut (PIB) par habitant et qui, simultanément, affiche un taux de chômage très élevé (20 %) contribuant à la paupérisation d'une part croissante de sa population.

Nous évoquerons les transformations des ressorts du paradoxe bruxellois. Le marché bruxellois se distingue par son caractère urbain et pluriel, par son degré élevé de segmentation, mais surtout par l'effet des dynamiques démographiques et économiques qui minorent les performances réelles de la Région au bénéfice de sa périphérie, d'où la nécessité de remettre constamment en perspective les déterminants du développement régional.

L'exode des revenus moyens et élevés vers la périphérie s'est poursuivi alors que la population bruxelloise poursuivait sa recomposition et sa progression, impulsées par le dynamisme démographique de la population étrangère ou d'origine étrangère.

Dès le premier Plan Régional de Développement (PRD) s'affiche la volonté de mettre en œuvre une politique de lutte contre le chômage en phase avec un contexte de dualisation sociale et spatiale dans lequel progressent les phénomènes d'exclusion socio-économique, en particulier au sein de quartiers fragilisés.

Cette contribution s'esquissera en trois parties. La première se compose d'un essai de synthèse de 20 ans de politique régionale. La deuxième s'attardera à circonscrire les transformations du contexte socio-économique et ses incidences sur le marché de l'emploi. La dernière tentera de poser un cadre plus prospectif à partir des tendances et perspectives qui nous apparaissent plus structurantes dans un marché de l'emploi toujours en mutation.

## LES INSTRUMENTS DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI

### Cadre général

Dès la création de la Région en 1989, les responsables politiques ont manifesté leur volonté de mener une politique urbaine globale et cohérente à travers la planification d'actions intégrant des interventions visant d'une part l'aménagement du territoire et d'autre part le développement socio-économique. Le PRD, adopté en 1995 après 2 ans de débat, traduit ce projet de ville. Premier instrument transversal élaboré et concerté avec l'ensemble des forces vives de la Région, ce plan répond à une double exigence, porteuse au passage d'une tension potentielle au niveau de l'agencement des besoins et aspirations de la population d'une part et tenir compte de l'internationalisation et du dynamisme économique de la Capitale d'autre part. La transformation de la ville vise, à l'horizon 2005, tant l'organisation des grandes fonctions dans la ville que la composition urbaine permettant à la Région de réaffirmer son image.

### Les piliers stratégiques

Il est utile de rappeler que la politique de l'emploi et de la formation professionnelle en Belgique repose sur différents niveaux de pouvoirs : le Fédéral, l'autorité régionale et les Communautés. Dans le cadre de cette synthèse, l'examen se centre sur le pilier régional.

La politique menée, notamment en matière d'emploi, s'appuie sur des actions visant la discrimination positive et une certaine forme de territorialité. La primauté est accordée au développement local, celui-ci étant considéré comme le lieu d'analyse des problèmes pour développer l'insertion professionnelle, intégrer la population immigrée ou encore découvrir des niches potentielles d'emplois.

Pilier majeur de la politique régionale de l'emploi, le dispositif visant à l'insertion socio-professionnelle des personnes les plus menacées par le chômage est installé à partir de 1991 avec le soutien du Fonds social européen. Ce dispositif, régulé par l'Office régional bruxellois de l'Emploi (ACTIRIS/ex-ORBEM), tend à relier entre elles les matières d'emploi, de formation, de guidance ou encore d'éducation permanente. Le renforcement et la coordination des ressources des opérateurs locaux, tels que les CPAS, les asbl d'insertion ou les centres d'enseignement et de formation en alternance… , l'organisation de concertations au plan sous-régional entre acteurs du marché du travail doivent contribuer à la mise en œuvre d'actions d'insertion socio-professionnelle mieux ciblées sur les besoins des employeurs. Au nombre des acteurs centraux de l'Insertion Socio-Professionnelle (ISP), on citera la création des Missions locales qui figurent parmi les structures inaugurales de la politique de territorialisation de la politique sociale en Région de Bruxelles-Capitale. Les Contrats de Quartier et les Quartiers d'Initiatives s'intègrent également dans les leviers opérationnels du développement local.

À la même période, ACTIRIS met en place des services plus proches des demandeurs d'emploi et des entreprises, par le biais de l'installation d'antennes locales, de la refonte du service de placement devenant un service de conseil et de l'organisation d'un réseau coordonné d'ateliers de recherche active d'emploi.

La considération des caractéristiques régionales couplée à la volonté de traiter l'emploi de manière globale et intégrée justifiait et justifie toujours qu'un des objectifs principaux de la politique menée est d'amener les autres champs de compétences, notamment ceux de la formation professionnelle et de la politique économique ou ceux relevant d'autres niveaux de pouvoir, à se mobiliser sur l'emploi des Bruxellois et ce, pour mieux les articuler.

Parallèlement, dans le but de répondre aux besoins sociaux de la population qui ne sont pas ou trop peu satisfaits par le marché, la Région suscite la création directe d'emplois via les programmes de résorption du chômage appelés depuis quelques années *programme d'emploi*. Aujourd'hui, ce programme représente quelque 70 % du budget annuel de la politique régionale d'emploi[1] et constitue certainement un élément indispensable à l'organisation de la fonction sociale et culturelle de la ville.

D'autres articulations se mettent progressivement en place, principalement avec la politique économique et la politique de revitalisation des quartiers, partiellement soutenue par le Fonds européen de Développement régional (FEDER). Ainsi, le soutien régional au développement de l'économie sociale via le financement des entreprises d'insertion est un exemple parmi d'autres de cette logique de liaison entre la création ou le maintien d'emplois (accessibles à une population en situation d'exclusion du marché de l'emploi pour ce qui relève de l'entreprise d'insertion) et les aides à l'expansion économique.

D'autres mécanismes de mobilisation des acteurs bruxellois se créent ou se renforcent. Une traduction de cette mobilisation est la mise sur pied en 1996 du Pacte territorial pour l'emploi des Bruxellois. Ce pacte rassemble sur base volontaire les différents acteurs institutionnels, sociaux et économiques actifs sur le territoire régional dans le but de favoriser la communication et la complémentarité entre ces acteurs et susciter l'émergence d'actions innovantes sur le marché de l'emploi. Ainsi, l'organisation d'une action concertée de lutte contre la discrimination à l'embauche des personnes d'origine étrangère[2] a pris naissance dans le décours des travaux du Pacte territorial.

Secondairement, l'installation de ce lieu de concertation informel constituait aux yeux de l'Union européenne (UE), l'un des prémisses à la mise en place de la Stratégie européenne pour l'emploi. Décidée en 1997, cette dernière a pour objectifs de fixer les orientations générales et de coordonner les priorités que les États membres devraient mettre en œuvre en matière de politique d'emploi. Depuis 1998, la Région de Bruxelles-Capitale participe aux travaux de rédaction et d'évaluation du plan annuel d'action pour l'emploi devenu depuis 2005 un programme national de réforme triennal visant à rencontrer les objectifs de la stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi. À ce sujet, en 2001, la Région a initié une démarche originale de concertation au sein du Gouvernement et du Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale en vue de l'élaboration d'un Plan d'Action régional pour l'emploi. Ce Plan, actualisé annuellement, définissait les contributions de la Région au Plan d'Action fédéral et avait pour but essentiel de s'assurer que la croissance du volume d'emplois générée par l'économie urbaine bénéficierait prioritairement aux demandeurs d'emploi bruxellois.

Depuis 2005, le Contrat pour l'Économie et l'Emploi (C2E) constitue l'instrument de gouvernance des politiques régionales.

## Planification et articulation

Les grands principes et axes de mise en œuvre de la politique régionale en matière d'emploi se retrouvent dans les différentes périodes de législature. On remarquera en outre que la définition d'objectifs quantifiables, la démarche d'évaluation associant les interlocuteurs sociaux ainsi que la contractualisation deviennent au fil du temps de plus en plus prégnants dans les politiques mises en place.

La volonté de mener une politique transversale permettant une meilleure coordination de l'ensemble des matières trouve sa traduction à travers l'élaboration et la mise en œuvre d'instruments visant à la fois au pilotage coordonné de la politique d'emploi régionale et à son étroite articulation avec l'ensemble des politiques menées par la Région (tel que l'énonce le PRD de 1995 et sa révision en 2002).

En 2002, la signature entre le Gouvernement régional et les interlocuteurs sociaux bruxellois d'un Pacte social pour l'emploi des Bruxellois, qui se fond en 2005 dans le C2E, constitue sans doute un tournant important dans la gestion paritaire de la question de l'emploi en Région bruxelloise.

Instrument stratégique prévu jusqu'en 2010, le C2E a pour ambition de mobiliser l'action publique en partenariat avec les forces économiques et sociales régionales afin de remédier aux déséquilibres structurels que connaît Bruxelles à travers des actions ciblées visant prioritairement la réduction du chômage ainsi que le renforcement de l'accès des Bruxellois à l'emploi, le développement économique durable de Bruxelles et la restauration à plus long terme des équilibres fondamentaux garantissant l'équilibre des finances régionales et communales. Il vise à structurer, sur une période de 5 ans, une série d'actions avec pour objectifs de réduire le taux de chômage à Bruxelles par la création d'emplois, d'augmenter l'accès des Bruxellois à l'emploi, via la consolidation du processus de formation et de remettre l'entreprise au cœur des préoccupations de la ville.

Les chantiers d'actions prioritaires en matière d'emploi et de formation énoncés dans le Contrat ont été opérationnalisés à travers deux plans d'actions à savoir le Plan pour l'Emploi des Bruxellois (mars 2006) et le Plan d'Action pour les Jeunes (janvier 2008).

Cet instrument, comme ses prédécesseurs, tend à infléchir certains aspects du fonctionnement du marché du travail et à articuler la dimension sociale des politiques publiques à leur dimension économique et industrielle.

L'un des effets induits par les mutations du fonctionnement du marché du travail est la transformation de la relation entre le Service public d'emploi, ACTIRIS, et ses publics cibles.

Ainsi, la reconnaissance par l'Organisation internationale du Travail (OIT) du rôle joué par les agences d'emploi privées (agences d'intérim, bureaux de sélection…) dans le fonctionnement du marché a conduit cette dernière à adopter une convention visant à réglementer les activités de ces agences en protégeant les intérêts des demandeurs d'emploi. L'adoption par la Région d'une Ordonnance organisant un modèle de gestion mixte du marché de l'emploi bruxellois en 2003 contribue à la transformation de la relation dès lors que le modèle mis en place est fondé sur l'action croisée du service public de l'emploi (considéré comme acteur et régulateur du marché), des agences d'emploi privées et des opérateurs d'insertion socio-professionnelle. La contractualisation des relations prend un nouvel essor au sens où elle traverse tous les niveaux et quasiment tous les types d'intervention sur le marché du travail.

Une plate-forme de concertation, instrument de pilotage de la gestion mixte et de promotion des coopérations entre tous les acteurs de l'emploi, a été créée dans la foulée.

Cette réorganisation et *modernisation* du marché de l'emploi à travers la mise à niveau des outils publics est aussi à rapprocher de l'intégration des objectifs européens et donc du cadre commun sous-jacent à la Stratégie européenne pour l'emploi dans la gestion de la politique régionale. Plus généralement, il y a une reconfiguration tendancielle des orientations politiques en matière d'emploi. Ainsi en est-il de l'approche préventive et curative du chômage, de l'activation du comportement de recherche d'emploi du demandeur d'emploi et de sa contractualisation.

## ÉVOLUTION GÉNÉRALE DE L'EMPLOI

### Entre permanence et mutations

On se rappellera que la mise en place de la politique socio-économique de la Région s'est réalisée au cours d'une période de morosité économique. Les années nonante se sont caractérisées par une croissance faible qui eut pour conséquence une stagnation relative de l'emploi au cours de la première période étudiée (1990-1997). Durant la seconde période, dès 1998, le redressement de l'emploi à Bruxelles atteindra par contre un niveau appréciable sans pour autant égaler les taux de croissance de l'emploi en Flandre et en Wallonie, tandis que la croissance cumulée de la valeur ajoutée entre 1995 et 2005 était plus forte en Région de Bruxelles-Capitale que dans ces deux Régions. La croissance bruxelloise apparaît donc comme n'étant guère créatrice d'emploi[3]. La croissance totale de l'emploi intérieur est ainsi estimée à quelque 13 % au cours des deux périodes.

Différents travaux récents[4] ont démontré que le développement de la Région bruxelloise bénéficiait en large partie aux deux Brabant qui couvrent une grande partie de son *hinterland*. Quelle que soit la période observée, l'*hinterland* connaît en effet une croissance ininterrompue de l'emploi. Entre 1990 et 2006, le taux de croissance annuel moyen de l'emploi salarié pour les deux Brabant atteint 1,9 % (soit une croissance globale de près de 35 %), contre un taux de croissance de l'ordre de 0,3 % pour l'ensemble des 19 communes bruxelloises (soit une croissance globale de l'ordre de 4,6 %).

**Taux de croissance annuel moyen de l'emploi salarié en Région bruxelloise et dans son *hinterland*[5] (%).**

| | 1990/1997 | 1997/2006 | 1990/2006 |
|---|---|---|---|
| Région bruxelloise | -0,6 | 0,9 | 0,3 |
| Hinterland | 1,8 | 2,2 | 1,9 |
| Belgique | 0,5 | 1,3 | 0,9 |
| Bruxelles + *Hinterland* | 0,3 | 1,4 | 0,9 |
| Reste du pays | 0,6 | 1,3 | 1,0 |

*Source :* ONSS, calculs Observatoire bruxellois de l'Emploi.

Appréhendé en termes de taux de croissance annuel moyen, le développement de l'emploi salarié de la Région et de son *hinterland* est, sur l'ensemble de la période, presque identique à celui de l'ensemble du pays. Depuis la fin des années nonante, cette dynamique de l'emploi au sein de la zone métropolitaine bruxelloise tend même à surpasser les performances globales du pays.

Dans le cas de la Région de Bruxelles-Capitale, ce processus de re-métropolisation qui a tendance à s'opérer à la périphérie du centre urbain s'explique par l'évolution du contexte économique vers un capitalisme flexible, de plus en plus axé sur la connaissance, qui tend à favoriser les espaces denses aux structures diversifiées et riches en réserve de main-d'œuvre qualifiée[6].

Les transformations du mode de production et le développement d'une économie post-fordiste axée sur les services ont eu par ailleurs comme répercussion une accentuation de la spécialisation spatiale de la région urbaine bruxelloise.

La mondialisation de l'économie affecte également directement les territoires urbains ; l'émergence de nouveaux types d'activités basées sur la technologie, sur l'information et sur la connaissance aux dépens d'activités à caractère industriel modifie en profondeur les structures de l'emploi.

La Région de Bruxelles-Capitale est enfin toujours soumise à des déconcentrations d'activités qui prennent parfois la forme de délocalisations en périphérie d'entreprises souvent à caractère semi-industriel et plus sensibles à l'offre et aux coûts du terrain. Le déclin tendanciel du secteur industriel s'en trouve encore amplifié.

Si l'on s'accorde toujours sur la nécessité de préserver un maximum de diversité sectorielle dans les fonctions productives, il apparaît aujourd'hui clairement que l'industrie bruxelloise ne constitue plus un espace significatif de débouchés pour les travailleurs faiblement qualifiés.

## Bref retour sur les perspectives d'emploi du premier Plan régional de Développement

Parmi les objectifs du premier PRD figurait celui d'assurer et de développer des conditions de déploiement d'une mixité des fonctions productives afin d'assurer une diversité sectorielle la plus large possible, notamment par le maintien d'activités à caractère industriel.

Il ressort de cet exercice que la perspective d'emploi escomptée au terme de ce qu'on a appelé *le scénario volontariste* fut globalement rencontrée à l'horizon 2005, mais avec des disparités significatives entre les différents acteurs urbains économiques.

Ainsi, les domaines d'activité en péril que sont l'industrie et le tertiaire lourd n'ont pas connu la stabilisation escomptée par le scénario volontariste. Les pertes d'emploi depuis 1990 s'élèvent à 46.500 unités, soit une évaporation de près de 40 % de ce type d'emplois. Les efforts de la politique de développement économique n'ont donc pas permis de contenir cette tendance lourde que représente la désindustrialisation; au mieux peut-on considérer que la politique régionale est parvenue à amortir légèrement sa décroissance.

Parallèlement, les autres acteurs urbains visés par le PRD ont tous connu un développement favorable entre 1990 et 2005, comme les *gestionnaires de l'économie et de la société* qui comprennent l'emploi international, les administrations et le quaternaire privé. Ce dernier groupe verra son volume d'emploi s'accroître de 39.000 unités.

Enfin, les projections volontaristes du PRD concernaient également deux autres groupes d'acteurs, à savoir ceux induits surtout par le niveau de la région urbaine et ceux relevant du niveau local. Le premier couvrait la distribution, l'hôtellerie, l'enseignement, la santé, les différents services collectifs; le second visait principalement le reste du commerce de détail, les cafés, les restaurants, les services aux personnes. Pour la période, ces deux groupes ont connu une croissance de l'emploi respectivement de 20 et de 13 %, ce qui les situe l'un comme l'autre largement au-delà des seuils espérés par la perspective volontariste. Les potentialités de cet emploi du tertiaire induit restent actuellement fortes au travers des différentes déclinaisons des services de proximité, qu'ils soient marchands ou non marchands.

## Des disparités sectorielles toujours plus marquées

Bien que le clivage entre secteur secondaire et tertiaire, comme d'ailleurs celui entre travail manuel et intellectuel, ait largement perdu de sa netteté au cours de ces vingt dernières années, on ne peut que constater, selon cette classification sectorielle plus conventionnelle, le déclin du secteur secondaire. L'hémorragie de l'emploi industriel résulte pour une part résiduelle toutefois d'un glissement d'activités du secondaire vers le tertiaire par le biais des externalisations et/ou de la sous-traitance.

Selon cette classification, le poids du secteur secondaire aujourd'hui ne représente même plus 10 % alors qu'il représentait encore 15 % de l'emploi en 1990. Les pertes d'emploi au sein du secteur secondaire s'élèvent ainsi à 24.400 unités, essentiellement imputables au recul de l'industrie manufacturière, qui perd près de 40 % de son volume d'emploi sur les seize dernières années. Sans connaître pareille décrue, le secteur de la construction affiche une contraction significative de son activité en Région de Bruxelles-Capitale.

Par ailleurs, aux marges du secteur secondaire, le commerce de gros voit ses effectifs se réduire inexorablement et ce, quel que soit l'état de la conjoncture économique.

Parallèlement à cet état de fait, les activités tertiaires ont poursuivi un développement ininterrompu. Abstraction faite des activités mal désignées, le seul domaine présentant un solde négatif pour l'ensemble de la période est celui des activités financières, en chute de 3.600 emplois, les banques et assurances étant les entreprises les plus touchées par différentes opérations d'acquisition, de fusion ou de concentration qu'a connues le secteur. Ce dernier secteur conserve cependant toujours un indice de spécialisation particulièrement élevé.

Par ailleurs, si, dans son ensemble, le tertiaire a comptabilisé des gains d'emploi de l'ordre de 63.000 unités, c'est principalement aux branches suivantes qu'il le doit: le commerce, le secteur de l'horeca et le non-marchand qui se caractérisent, surtout en seconde période, par des taux de croissance très supérieurs à celui de l'ensemble du salariat bruxellois. Avec la construction dont l'emploi se réduit, tous les secteurs sont définis comme porteurs par le C2E.

Le commerce de détail, après avoir légèrement régressé dans les années nonante, a ainsi manifesté dans la seconde période (1997-2006) un regain d'activité pour le moins soutenu.

Le secteur de l'horeca, quant à lui en hausse de 40 % depuis 1992, connaît d'importantes mutations intra-sectorielles.

Enfin, le principal moteur de l'emploi à Bruxelles est constitué par le secteur non-marchand au sens large qui représente plus de 85 % des créations d'emplois du secteur tertiaire sur l'ensemble de la période. On relèvera en particulier la croissance au sein de l'administration publique, de l'éducation, de la santé et de l'action sociale et enfin des services collectifs, qui ensemble contribueront à une croissance de l'emploi de l'ordre de 56.000 postes de travail. Faut il rappeler que la plus-value du non marchand n'est pas seulement sociale mais également économique.

Le secteur du transport et de la communication verra son volume d'emploi progresser d'un tiers depuis 1992. Ce secteur s'est comporté relativement mieux que la galaxie des services aux entreprises (+13 %).

À l'instar de l'emploi salarié, le développement de l'emploi indépendant a connu une croissance faible (+1,8 %) au cours des années nonante. Mais depuis 1998, la Région bruxelloise connaît un renversement de tendance pour le moins marqué puisque ces dix dernières années, le nombre d'indépendants a bondi de 20 %. Si plus de la moitié de ces nouveaux indépendants appartiennent à une profession libérale, on observe au cours de la deuxième période un développement significatif des indépendants actifs dans le secteur de l'industrie (+26 %).

Enfin, toujours au niveau de l'entrepreneuriat, une approche en termes de dynamique de créations d'entreprises laisse apparaître que des trois Régions, c'est en Région bruxelloise que le développement de celui-ci est le plus soutenu. Depuis 2004, le taux de croissance de créations d'entreprises à Bruxelles est en outre systématiquement supérieur à celui des autres Régions.

## Poursuite des reconfigurations qualitatives de l'emploi

Indépendamment de l'évolution sectorielle de l'emploi, des recompositions qualitatives de celui-ci s'observent. Ces recompositions, conjuguées à l'augmentation de la pression concurrentielle exercée par les forces de travail situées dans les Régions voisines, fragilisent la position d'une certaine frange de la main-d'œuvre bruxelloise.

Sur l'axe des niveaux de qualification, cette évolution présente des contrastes marqués. La différenciation est en effet extrême entre faibles et hauts niveaux de qualification. En 20 ans, la Région de Bruxelles-Capitale a ainsi perdu plus de 40 % de ses emplois à faible qualification, alors que sur cette même période le nombre d'emplois occupés par des travailleurs diplômés de l'enseignement supérieur progressait de 60 %. Quant aux qualifications intermédiaires, qui ont encore connu une hausse relativement appréciable durant les années nonante, elles tendent à se stabiliser sur la seconde période étudiée.

Soulignons que la progression de l'emploi salarié bruxellois est intégralement imputable à la poursuite de la féminisation de l'emploi. L'emploi salarié féminin connaît en effet une progression de 14 % tandis que celui des hommes régresse légèrement.

La chute de l'emploi ouvrier tend à se ralentir depuis la fin des années nonante, qui seront marquées par la disparition de 20.000 postes ouvriers. Vu la faiblesse de l'industrie à Bruxelles, les activités tertiaires constituent par ailleurs le principal réservoir de l'emploi ouvrier.

L'emploi salarié privé a perdu 10 % de ses effectifs entre 1990 et 1997, pour ensuite se redresser jusqu'en 2000. Sur l'ensemble de la période 1990-2006, le salariat privé n'a finalement pas augmenté. Le secteur public a suivi, quant à lui, une progression annuelle moyenne d'environ 1 % tout au long de la période, pour représenter près de 40 % de l'emploi en 2006.

## La navette et l'emploi des Bruxellois

Le phénomène de la navette, caractéristique des grands centres urbains, accroît la pression concurrentielle pour l'accession aux emplois régionaux. Le nombre de navetteurs occupés dans la Capitale s'est accru de 12 % depuis la création de la Région, mais le taux de l'ordre de 53 % est resté plus ou moins identique. Depuis la fin des années nonante, on observe toutefois une contraction des mouvements pendulaires entrants.

En volume, le nombre de Bruxellois occupés sur le territoire régional a progressé de 14 % en vingt ans. Cette croissance se concentre pour l'essentiel sur la seconde période et se révèle légèrement meilleure que la croissance globale de l'emploi bruxellois. Cette évolution conjuguée à la contraction de la navette entrante, a pour effet d'endiguer le recul tendanciel du nombre de Bruxellois occupés dans l'emploi total de la Région.

Quant à la mobilité relative des Bruxellois, parfois injustement décriée, elle a connu une progression quasi continue. Au cours de ces deux décennies, le nombre de Bruxellois actifs sur les territoires wallon ou flamand a enregistré une progression de l'ordre de 80 %. Les récents accords de coopération interrégionale entendent stimuler par divers moyens la mobilité des demandeurs d'emploi en direction des besoins de main d'œuvre qui restent insatisfaits dans la périphérie proche.

En définitive, depuis la création de la Région, la population active occupée totale, soit le nombre de Bruxellois à l'emploi indépendamment de leur lieu de travail, s'est ainsi bonifiée de près de 67.000 personnes soit une progression de plus 20 %.

Si, pour les raisons déjà évoquées, la croissance globale de l'emploi à Bruxelles est restée modeste, on peut affirmer que l'emploi des Bruxellois a progressé de manière plus significative. Au cours des dix dernières années, on peut même constater que le taux de croissance de l'emploi des Bruxellois est supérieur à celui observé pour l'ensemble du pays (14 %).

## Le chômage en Région bruxelloise, un défi permanent

Bien que l'évolution de l'emploi à Bruxelles, tout comme celui des Bruxellois, fut globalement positive, ses conséquences en termes de chômage demeurent problématiques en raison notamment de la croissance de la population active.

De nombreuses villes européennes sont confrontées à une augmentation importante des disparités économiques et sociales sur leur territoire. La Région bruxelloise n'y échappe pas. Depuis 1989, le nombre de demandeurs d'emploi inoccupés a doublé.

### Évolution du taux de chômage par Région

En termes de taux de chômage, la Région bruxelloise est passée d'un peu plus de 12 % en 1989 à près de 20 % fin 2007. Contrairement aux autres régions, Bruxelles continue à se distinguer par une dégradation plus sensible du chômage masculin résultant pour partie des difficultés de (re)conversion d'une main-d'œuvre d'origine ouvrière dans une économie post-industrielle. Quant au chômage féminin, sa progression, quoique moindre, est cependant significative. Or, sur la même période, le chômage des femmes se réduisait en Flandre et stagnait en Wallonie.

**Évolution du taux de chômage par sexe et par Région.**

| | Région bruxelloise | | | Région flamande | | | Région wallonne | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | H | F | T | H | F | T | H | F | T |
| 1989 | 10,5 | 15,0 | 12,4 | 4,2 | 12,9 | 7,5 | 9,6 | 18,9 | 13,4 |
| 1998 | 17,0 | 19,7 | 18,3 | 5,6 | 11,2 | 8,0 | 13,5 | 22,2 | 17,3 |
| 2007 | 18,3 | 21,2 | 19,6 | 5,3 | 7,4 | 6,2 | 14,1 | 19,4 | 16,5 |

*Sources :* ACTIRIS, FOREM, VDAB, BNB, SPF Économie – DGSIE (EFT).

Les particularités socio-économiques de la région urbaine de Bruxelles-Capitale plaident pour une analyse circonstanciée du chômage. La comparaison interrégionale brute, si elle satisfait au cadre institutionnel, n'en est pas moins d'une pertinence limitée en termes d'évolution réelle de la demande d'emploi. Le rôle institutionnel de Bruxelles, le caractère exigu et extrêmement ouvert du marché bruxellois, ainsi que l'attrait qu'exerce Bruxelles sur les travailleurs sont autant d'éléments qui mènent les employeurs à recruter fréquemment en dehors des frontières de la Région de Bruxelles-Capitale. D'autant que les grandes villes

exercent, de par la densité de leurs services sociaux, une attraction certaine sur les publics les plus en difficulté. Pour beaucoup, la ville reste synonyme d'opportunité d'emploi.

Les migrations internes et externes influencent de manière importante la recomposition permanente de la population active bruxelloise. Depuis sa création, la Région fut confrontée dans le même temps aux défis d'endiguer l'exode urbain et de favoriser le retour en ville. Même s'il a connu un léger ralentissement au cours du temps, le phénomène d'exode urbain n'a pu réellement être jugulé. En contrepartie, la part des nouveaux entrants sur le marché du travail bruxellois est élevée (immigrations récentes, procédures de régularisation…). Environ 8 % de la population active bruxelloise a immigré récemment. La notion d'immigration récente couvre ici les personnes de nationalité étrangère résidant depuis moins de cinq ans en Belgique. 60 % de ces nouveaux immigrés proviennent de l'UE et 40 % sont issus de pays extra-communautaires (NUE). Ces derniers présentent des taux d'insertion comparativement faibles sur le marché du travail.

De plus, les taux de chômage régionaux sont partiellement influencés par le recours différencié aux mesures de retrait anticipé ou provisoire du marché du travail. La sous-représentation chronique dans ce type de mesures fédérales résulte à la fois de nos structures sectorielles et des structures socio-familiales caractérisant les centres urbains, en particulier Bruxelles.

Le caractère exigu de la Région, les migrations et le recours aux mesures de retrait du marché du travail constituent ainsi des facteurs de distorsion dans l'évaluation des performances effectives des politiques de l'emploi menées en Région bruxelloise.

En examinant le chômage dans l'ensemble de l'aire métropolitaine bruxelloise, on constate des écarts importants entre Bruxelles et sa périphérie. Le chômage bruxellois frappe 19,6 % de la population active alors qu'en périphérie, le taux de chômage s'élève, en 2007, à 11 % dans le Brabant wallon et à 5,1 % dans le Brabant flamand. Le taux de chômage moyen pondéré dans l'ensemble de l'aire métropolitaine bruxelloise se trouve donc à un niveau intermédiaire, soit 12,2 %. Vu sous cet angle, la différence entre le taux de chômage de l'aire métropolitaine bruxelloise et la moyenne nationale (10,8 %) s'élève à moins de deux points de pourcentage.

## Principales caractéristiques du chômage bruxellois

En Région bruxelloise, certains groupes sociaux sont particulièrement confrontés au phénomène du chômage. En comparaison avec le reste du pays, Bruxelles enregistre en effet davantage de demandeurs d'emploi peu qualifiés, ayant une longue durée d'inactivité ou de nationalité étrangère. Ces différents groupes, tout comme celui des jeunes dont le taux de chômage est préoccupant, ont fait l'objet d'attention particulière (depuis 1989) dans le cadre de la politique de l'emploi bruxelloise. La formulation de la priorité de lutte contre le chômage des jeunes à travers le Plan pour l'emploi des jeunes en constitue la forme la plus achevée.

### Chômage des jeunes

La part des jeunes dans le chômage est restée relativement stable depuis 1989 (environ 20 %). Cette proportion tend à se réduire depuis trois ans à la faveur d'une diminution du chômage des jeunes Bruxellois.

Cette amélioration ne doit cependant pas faire illusion, le chômage des jeunes se situe toujours à un niveau élevé. Malgré une réelle amélioration, le taux de chômage des jeunes atteignait encore 32 % en 2007.

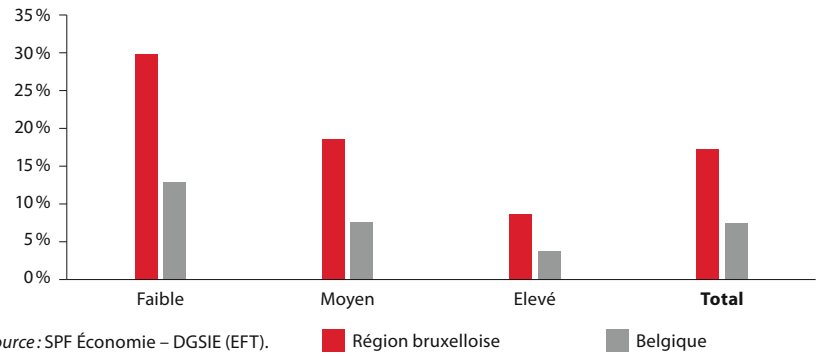
Nonobstant le fait que la durée des études tend à s'allonger et que les niveaux de scolarité atteints sont plus élevés qu'auparavant, la Région bruxelloise est confrontée en particulier à une dualisation importante de son enseignement (entre l'enseignement technique et professionnel et l'enseignement général). En 2007, près de 30 % des jeunes (20 à 24 ans) à Bruxelles n'avait pas terminé l'enseignement secondaire supérieur. Le retard scolaire est plus important à Bruxelles que dans les deux autres Régions, et cela tant dans l'enseignement de la Communauté française que dans les écoles de la Communauté flamande.

La dualisation du système scolaire épouse les ségrégations socio-spatiales. La surconcentration du chômage des jeunes frappe en effet directement les communes de la première couronne et d'urbanisation plus ancienne. De nombreux jeunes Bruxellois d'origine étrangère en sont victimes. Le taux élevé de chômage des jeunes s'explique également par d'autres facteurs que la formation, notamment l'importance des phénomènes de discrimination ethnique à l'embauche.

## Chômage des faiblement qualifiés

Malgré une hausse des niveaux de qualification de la main-d'œuvre en Région bruxelloise, y compris parmi les chercheurs d'emploi, on constate toujours une proportion importante de chômeurs faiblement qualifiés (passant de 77 % en 1989 à 65 % en 2007). Le taux de chômage des personnes faiblement qualifiées (30 %) est trois fois plus élevé que celui des chômeurs les plus qualifiés ; en particulier, à Bruxelles. Néanmoins, il y a lieu de remarquer que les taux de chômage sont systématiquement plus importants pour tous les niveaux d'études à Bruxelles que dans le pays. La structure des qualifications de l'emploi a progressé plus rapidement que celle du chômage.

**Taux de chômage selon le niveau de qualification en 2007.**




*Source :* SPF Économie – DGSIE (EFT).

## Chômage de longue durée

Le chômage de longue durée (ancienneté dans le chômage supérieure à un an) concerne près des deux tiers des inscrits auprès d'ACTIRIS. L'évolution depuis 1989 révèle le renforcement de cette composante dite structurelle du chômage. La politique de prévention, mise en place en 2004 par l'instauration du Contrat de projet professionnel (CPP), tend à réduire les flux d'entrée du chômage de longue durée sans pour autant réduire de manière significative ce dernier. L'enlisement dans le chômage frappe plus de 40 % des jeunes et près de 70 % de travailleurs faiblement qualifiés.

### Chômage et discriminations

Si le chômage touche invariablement tous les individus, les personnes issues de l'immigration cumulent les obstacles. En effet, les niveaux de formation, les réseaux sociaux, l'accès à l'information, l'origine sociale, le manque d'expérience professionnelle, le manque de connaissance du néerlandais, la discrimination ethnique à l'embauche sont autant de déterminants qui expliquent que l'entrée des populations d'origine étrangère sur le marché du travail est caractérisée par un chômage et une précarité de l'emploi plus forte.

Depuis l'étude du Bureau international du Travail (BIT) en 1997, la discrimination ethnique à l'embauche s'inscrit comme des dimensions explicatives du sous-emploi à Bruxelles[7]. Il est utile de rappeler que la Région bruxelloise connaît la concentration la plus forte d'étrangers du pays : près de 40 % des ressortissants des pays tiers à l'Union Européenne résident à Bruxelles.

Les changements de nationalité modifient de manière très significative la composition de la population ces dernières années. Rappelons, qu'entre 1989 à 2006, près de 200.000 naturalisations ont eu lieu en Région bruxelloise. Plus de 90 % des naturalisations à Bruxelles concernent des pays extracommunautaires.

## Déconnexion relative entre croissance et emploi et décroissance du chômage

Bien plus que dans les autres Régions, on observe à Bruxelles un faible niveau de corrélation entre le développement de l'emploi et la résorption du chômage. Il s'agit là d'un aspect essentiel du paradoxe bruxellois qui peine à concilier progrès social et croissance économique.

Cette relative déconnexion résulte d'un ensemble de facteurs dont certains sont spécifiquement prégnants à l'échelle de la Région. On évoquera :

– la recomposition du type d'emplois créés en Région de Bruxelles-Capitale, associé à la croissance de la qualification de l'emploi, qui creuse le déficit structurel d'emplois faiblement qualifiés ;

- l'évolution de la population active, conditionnée par des pressions démographiques spécifiques en Région bruxelloise. Bruxelles connaît en effet la plus forte croissance de la population en âge de travailler, sous l'effet d'un rajeunissement de la population principalement étrangère ou d'origine étrangère, et par son attrait pour les nouveaux flux migratoires;
- l'importante composante structurelle du chômage;
- la concentration significative de travailleurs bruxellois dans des secteurs aux conditions de travail pénibles et présentant des exigences de flexibilité accrues concourt à des niveaux de turn-over élevés. L'emploi des peu qualifiés est souvent plus précaire et davantage exposé aux variations conjoncturelles;
- la permanence et la reproduction d'une réserve massive de demandeurs d'emploi peu qualifiés. Le niveau de qualification des demandeurs d'emploi bruxellois n'a cessé de s'améliorer depuis un quart de siècle, mais sans jamais pouvoir rattraper l'élévation continue du niveau de qualification caractérisant la structure de l'emploi urbain. Le caractère hautement inégalitaire du système scolaire dans le contexte bruxellois participe de cet état de fait. Bruxelles se caractérise par le taux d'abandon prématuré du système scolaire le plus élevé de Belgique;
- la forte pression concurrentielle sur les postes vacants en Région de Bruxelles-Capitale due à l'étendue du bassin d'emploi;
- une sélectivité de l'embauche qui s'accroît avec la hausse des qualifications;
- le faible niveau de bilinguisme des demandeurs d'emploi bruxellois alors que les exigences en termes de connaissances linguistiques sont fréquentes pour de nombreuses fonctions, y compris pour certains postes à faible qualification;
- la délimitation administrative des 19 communes et les distorsions évaluatives qu'elles génèrent;
- en corolaire principal, l'exode urbain, composé majoritairement d'actifs occupés;
- les phénomènes de discrimination à l'embauche, principalement liés à l'origine ethnique et à l'âge;

– la ségrégation résidentielle[8] qui frappe les habitants des quartiers socio-économiquement défavorisés, en se conjuguant fréquemment aux discriminations liées à l'origine ;

– l'existence de pièges à l'emploi, en particulier ceux qui concernent les familles monoparentales majoritairement composées de femmes seules avec enfant(s) ;

– la permanence du phénomène de surqualification (versus déqualification) à l'embauche avec l'effet d'éviction qu'il entraîne sur les travailleurs les moins qualifiés engendrant un impact sur le taux de chômage ;

– la présence d'un marché du travail parallèle, alimenté par l'économie informelle, qui déforme sensiblement d'une part la perception orthodoxe du marché de l'emploi à Bruxelles et d'autre part ses mécanismes de régulations.

Le chômage bruxellois apparaît comme le résultat d'un enchevêtrement de mécanismes hétérogènes interagissant selon des liens complexes de nature formel autant qu'informel débordant en permanence des leviers politiques de la sphère de l'emploi.

## CONCLUSIONS PROSPECTIVES

Les enjeux et défis socio-économiques auxquels Bruxelles sera confrontée demain seront-ils fondamentalement différents de ceux que nous connaissons depuis la création de la Région ? Au vu de l'analyse, nous serions tentés de répondre par la négative. Au cours des 20 dernières années, la question sociale est restée le principal défi auquel Bruxelles est confrontée et devrait perdurer dans les années à venir. Néanmoins, il y a lieu de souligner que le contexte économique et démographique observé à Bruxelles a connu des évolutions marquantes. En effet, si au début des années nonante celles-ci étaient fortement défavorables, on a observé par la suite des évolutions positives en termes d'accroissement de la population, de rajeunissement de celle-ci, de croissance économique, d'évolution de l'emploi intérieur et de la population active occupée bruxelloise. Aujourd'hui, la situation bruxelloise illustre que des zones métropolitaines qui présentent globalement un dynamisme économique favorable peuvent exclure de cette richesse une partie importante de sa population.

Vingt ans de politique régionale ont par ailleurs, au cours du temps, amené une reformulation des enjeux dont il est possible de tirer quelques enseignements. Les différents plans mis en œuvre par la Région en vue de développer l'emploi et réduire le chômage produisent, on l'a vu, des effets significatifs qui s'étendent au-delà des législatures qui les ont vu naître. Le C2E présente plusieurs chantiers qui sont autant de réponses à des défis structurels auxquels la Région continue à faire face avec des moyens somme toute limités.

Si l'enjeu de la diversité sectorielle ne se pose plus exactement dans les mêmes termes que dans le premier PRD, il n'en demeure pas moins capital au niveau du développement régional.

La poursuite des tendances lourdes, telles que la désindustrialisation, confère cependant toute son actualité à la question de la diversité sectorielle nécessaire au tissu économique régional. Rares seront demain les activités exclusivement dédiées à la production, comme en témoigne par exemple l'évolution de l'industrie technologique qui poursuit sa reconversion vers des prestations de services et la fourniture de biens immatériels.

La faible élasticité entre croissance de l'emploi et décroissance du chômage a incité à soutenir les activités sectorielles qui favorisent l'emploi des résidents. Dans le cadre du C2E, des secteurs prioritaires ont été définis afin de favoriser l'emploi des Bruxellois. Dans les années à venir, le caractère porteur de ces secteurs ne perdra rien de sa pertinence ni de sa nécessité. Malgré leur sensibilité conjoncturelle plus ou moins forte, les secteurs visés par le C2E (à savoir le commerce et l'horeca, la construction et le logement-rénovation, le secteur non marchand et les services de proximité), ont tous contribué à la création d'emplois à Bruxelles et en faveur des Bruxellois. La poursuite de ces tendances devrait s'accompagner de modifications dans la structure des métiers et des fonctions.

Plus particulièrement, on pourra remarquer que le secteur de la construction, malgré une stabilisation de son volume d'emploi présente encore un potentiel certain d'emploi à faible et moyenne qualifications notamment en lien avec les perspectives en matière d'écoconstruction et de rénovation urbaine. Des gains d'emplois sur ce créneau s'offrent aux Bruxellois pour autant que l'offre de formation au sein du secteur, tant pour les salariés en poste que pour ceux en recherche d'emploi soit à la fois adaptée et renforcée.

Dans le même ordre d'idées, le soutien aux activités de service faiblement qualifié doit aujourd'hui faire face au processus de professionnalisation de certaines prestations de service qui, pour peu qualifiées qu'elles soient, n'en demandent pas moins des compétences (savoir-être autant que savoir-faire) de plus en plus spécifiques et des niveaux de bilinguisme, voire de multilinguisme. Si en soi ces exigences posent question, elles appellent néanmoins à des réponses adaptées, entre autres en termes d'apprentissage pratique des langues. Le développement d'un emploi faiblement qualifié dans les services marchands autant que non marchands rencontre le double écueil de la qualité des conditions d'exercice du travail et de la faiblesse globale des niveaux de salaire offerts pour ces fonctions.

Le Bureau fédéral du Plan[9] prévoit que la population bruxelloise devrait s'accroître de près de 30 % dans les cinquante prochaines années. Les secteurs des soins de santé et des services sociaux devraient à l'avenir continuer à se développer, tandis que d'autres secteurs tels que l'enseignement et l'aide aux personnes devraient eux aussi prendre davantage d'ampleur. Par ailleurs, l'accroissement de la population n'est pas de nature à réduire les tensions sur la fonction logement et l'arbitrage de celle-ci avec les fonctions productives.

La vocation internationale de Bruxelles et le développement des infrastructures européennes pourvoient un emploi direct et à haute qualification, peu accessible à une part non négligeable de demandeurs d'emploi bruxellois. L'emploi induit, conséquent et diversifié sur l'échelle des qualifications, offre quant à lui davantage d'opportunités aux demandeurs d'emploi moins qualifiés. Ainsi, par exemple, les activités événementielles et touristiques, liées au caractère international de Bruxelles, devraient à l'avenir encore s'amplifier.

L'économie bruxelloise développe un appétit insatiable pour les hauts niveaux de qualification. Il est certain que l'importante réserve de main-d'œuvre ainsi que la position centrale de Bruxelles sont des éléments explicatifs de cet intérêt. Par ailleurs, s'il est indéniable que la formation permet un meilleur ajustement de cette main-d'œuvre sur le marché du travail, il est illusoire et inutile d'espérer requalifier la réserve de main-d'œuvre à hauteur des niveaux exigés actuellement par les entreprises bruxelloises. En outre, ce serait faire fi des autres obstacles (in-)directs existant en matière d'embauche.

Il n'en reste pas moins que demain plus qu'hier, la formation restera un élément cardinal dans la problématique de l'emploi et de la résorption du chômage. Il faut cependant se garder de croire que le non-emploi puisse totalement se

résoudre par les seules vertus de la formation. On parle de plus en plus de difficultés de recrutement qu'on impute à des déficits de formation ou à des formations inappropriées aux besoins des entreprises. Mais les difficultés de recrutement auxquelles sont confrontés les employeurs trouvent leur origine dans un enchevêtrement de causes diverses, à pointer tant au niveau de l'enseignement qu'à celui de la formation professionnelle, ainsi qu'au niveau des conditions de travail et des exigences de flexibilité ou encore d'obstacles sans lien avec la qualification.

Comme déjà mentionné précédemment, il est devenu incontestable que la situation de l'enseignement technique et professionnel en Région de Bruxelles-Capitale appelle un refinancement et une revalorisation sociale. En effet, on ne peut que constater que la situation de l'enseignement, générant des filières de relégation, alimente la dualisation sociale qui caractérise le marché de l'emploi bruxellois. L'enseignement à Bruxelles s'inscrit dans les défis majeurs auxquels doit faire face la Région pour restaurer une plus grande égalité d'accès à l'emploi.

Une nouvelle approche de l'évaluation et de l'anticipation de ces besoins devrait s'orchestrer de concert avec les acteurs de l'emploi de la formation. On ne saurait trop insister sur l'importance de l'actuelle recomposition des synergies et collaborations qui s'opère entre les sphères de l'emploi et de la formation.

Plus généralement, une gestion anticipative des ressources humaines au sein des entreprises et des principaux secteurs ne peut être que bénéfique tant économiquement que socialement. Ainsi, tenir compte de la pyramide des âges au sein des entreprises, aménager les conditions et les organisations du travail dans le souci de favoriser l'emploi de qualité en termes de transition ou de formation professionnelles notamment sont des enjeux majeurs de la concertation sociale bruxelloise.

Par ailleurs, si le rajeunissement de la population représente également un atout certain pour Bruxelles, il amplifie encore le défi de la lutte contre le chômage des jeunes. Le risque de voir ces futurs actifs grossir les rangs de la réserve de main-d'œuvre conditionnera l'avenir des politiques de soutien de l'emploi des jeunes. Ces politiques ne peuvent pour autant pas délaisser le reste de la population en recherche d'emploi (dont les personnes seules avec enfants à charge, les personnes plus âgées, etc.). La résorption du chômage des Bruxellois est et demeure très largement tributaire du succès des politiques en faveur de la diver-

sité, autant que de l'application des lois réprimant la discrimination liée à l'origine ethnique principalement. De plus, la politique d'activation/d'accompagnement des demandeurs d'emploi tend à stimuler l'expression des besoins de formation professionnelle qui manquait déjà de moyens en regard de l'ampleur de la sous-qualification d'une partie importante de la réserve de main-d'œuvre.

Quoi qu'il advienne de l'avenir institutionnel en matière d'emploi, on peut espérer qu'à terme la Région bruxelloise disposera d'outils lui permettant de mener une politique plus intégrée. La dynamique de développement de la zone métropolitaine plaide, de fait, pour un renforcement des coopérations interrégionales. Ce qui se fait actuellement en matière de mobilité constitue un bon exemple de collaboration positive entre la Région et sa périphérie. Les deux Accords de coopération signés entre les entités fédérées en 2005 et 2006 visent à faciliter et à accroître la mobilité interrégionale des demandeurs d'emploi.

Les défis auxquels la Région de Bruxelles-Capitale est confrontée sont aussi liés à la gestion *quotidienne* des mesures décidées. En effet, si l'ensemble des acteurs bruxellois adhère au constat selon lequel la complexité du fonctionnement institutionnel et la multiplicité des niveaux de pouvoir sur un territoire relativement exigu demande une coordination des interventions afin de favoriser les cohérences d'action, force est de constater que cette logique demeure souvent aléatoire et fragile. Le C2E s'appuie sur cette volonté tant l'efficacité des collaborations institutionnelles demeure un enjeu essentiel en Région de Bruxelles-Capitale. Les différents acteurs doivent concilier leurs propres projets de développement au profit d'un projet commun considéré comme stratégique, porteur de croissance et de bien-être potentiels pour la Région et ses habitants.

La définition de plans stratégiques, tel le C2E, ne peut produire tous ses effets que s'il y a réelle et effective interaction entre les acteurs. L'enjeu est de conférer une légitimité plus grande au travail mené sur base d'un partenariat plutôt que chaque institution séparément, en montrant que l'action conjointe est un facteur de réussite plus importante. Ce type de perspective est de nature à améliorer les performances des outils publics à destination des entreprises et des demandeurs d'emploi.

Par ailleurs, l'incidence de la réorganisation et de la modernisation des instruments de la politique d'emploi – en particulier celles de l'Office Régional bruxellois de l'Emploi (ACTIRIS) qui s'opèrent dans le cadre à la fois de la gestion mixte du marché de l'emploi et de la coordination européenne des politiques

d'emploi – est déjà largement visible notamment à travers la décentralisation des services qui offre l'opportunité d'imaginer des recompositions partenariales à l'échelon local entre acteurs de différents niveaux.

On se souviendra que face à ces évolutions se profile la Directive *services* dont la transposition dans le droit belge devrait en principe être finalisée pour fin 2009. La Région devra positionner l'ensemble des services publics bruxellois sur l'échiquier du marché européen des services. Les contours du service au public sont dès lors appelés à révision. ■

# notes

1 En 2007, 160 millions euros étaient prévus pour le payement des programmes Agents Contractuels Subventionnés (ACS) sur un budget total en matière de politique d'emploi de 229 millions euros.

2 Cette action a été étendue vers la mise en place d'une politique de promotion de la diversité.

3 CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'EMPLOI, *Rapport 2007*, p. 48.

4 BAUDEWYNS, D., « Structure économique et croissance dans l'aire métropolitaine bruxelloise : Spécialisation ou diversité ? » in *Brussels Studies*, n° 3, février 2007.

5 Le taux de croissance annuel moyen de l'*hinterland* est estimé à partir des données des deux Brabant.

6 MARISSAL, P.; MEDINA LOCKHART, P.; VANDERMOTTEN, C.; VAN HAMME, G., *Les structures socio-économiques de l'espace belge*, SPF Économie – DGSIE, Bruxelles, 2006.

7 NAYER, A.; ARRIJN, P.; FELD, S., *Discrimination à l'embauche en raison de l'origine étrangère*, Bruxelles, SSTC, 1997 et MARTENS, A.; OUALI, N., *Discrimination des étrangers et des personnes d'origine étrangère sur le marché du travail de la Région de Bruxelles-Capitale*, 2005.

8 DUJARDIN, C.; SELOD, H.; THOMAS, I., *Le chômage dans l'agglomération bruxelloise : une explication par la structure urbaine*, juin 2002.

9 BUREAU FÉDÉRAL DU PLAN, *Perspectives économiques régionales 2007-2013*, septembre 2008.

# focus

## PRIORITÉ À L'ENSEIGNEMENT ET LA FORMATION PROFESSIONNELLE

Trois responsables syndicaux, trois visions, et une belle unanimité sur la priorité d'avenir : l'enseignement et la formation. Myriam Gérard, secrétaire régionale de la CSC-Bruxelles (Confédération des syndicats chrétiens), Philippe Van Muylder, secrétaire général de la FGTB Bruxelles (Fédération Générale du Travail de Belgique), et Philippe Vandenabeele, secrétaire régional de la CGSLB (Centrale Générale des Syndicats Libéraux de Belgique), analysent 20 ans de politique de l'économie et de l'emploi à Bruxelles.

Quels faits marquants témoignent de l'évolution de l'emploi en 20 ans à Bruxelles ?

Philippe Van Muylder (P V M) – La situation n'a plus rien à voir avec celle de 1989. Les perspectives sont désormais dans l'économie de services et les activités liées au fonctionnement d'une métropole internationale. Un point nous alerte : l'apparition des boutiques de masse (comme GB Express ou Proxi Delhaize). Elles ont rempli le vide laissé par la disparition des commerces de proximité, chassés par les super et hypermarchés. La prolifération de ces boutiques de masse témoigne d'une réorganisation profonde de l'économie de services. Le nouveau modèle est d'abord marqué par une concentration du pouvoir économique dans les mains d'un grand groupe commercial. Deuxièmement, il y a une décentralisation de l'exploitation des services via ces boutiques, confiées à des petites et moyennes entreprises (PME) ou à des entités de gestion autonome, mises en concurrence au sein même du groupe (avec report des risques commerciaux le plus en aval possible). Troisième caractéristique : des prestations de masse, avec des produits standardisés et labellisés par le groupe. Enfin, on constate une mise sous pression des travailleurs, avec l'exigence d'une plus grande disponibilité/flexibilité au travail, pour des salaires moindres. Ce dernier point nous inquiète beaucoup, car on risque de voir ainsi apparaître une sorte de sous-salariat. Ce modèle des boutiques de masse est loin d'être un phénomène marginal et dépasse d'ores et déjà largement le seul secteur de la distribution.

Philippe Vandenabeele (P V) – Autre fait marquant évident : le phénomène des délocalisations vers la périphérie, auquel participent même des entreprises renommées…

Myriam Gérard (M G) – Un changement positif est le dynamisme culturel de la ville qui s'est réveillé et a créé pas mal d'emplois. La Zinneke Parade est d'ailleurs un levier qu'on pourrait exploiter davantage. Tous les deux ans, elle suscite des dynamiques dans les quartiers, les écoles, les logements sociaux… Ces effets sont sous analysés et sous exploités.

Autre aspect frappant : la concurrence entre les Régions s'est amplifiée au cours de ces 20 ans. Elle est très préjudiciable à Bruxelles pour l'instant, mais la ville tirera peut-être avantage de l'augmentation du prix de l'énergie. Par ailleurs, ces dernières années, on a constaté que les Régions sont capables de discuter entre elles, de développer des stratégies de coopération et pas seulement de concurrence. Il y a là un espoir.

Les objectifs du Plan régional de développement (PRD), lancé en 1995, étaient-ils pertinents ?

P V – Une des priorités, qui tient à cœur aux partenaires sociaux, était la mise en place d'une concertation sociale au niveau de la Région. Il y avait un déficit important, or il faut un consensus des acteurs pour pouvoir travailler dans la même direction. Il est trop tôt pour savoir si on a atteint cet objectif : la concertation existe mais reste très modeste. Le cadre du conseil économique et social (créé en 1994) ne se met en place que progressivement.

La Région a créé des leviers comme le Plan pour l'emploi des jeunes ou le Contrat pour l'Économie et l'Emploi. Qu'en pensez-vous ?

P V – Même s'ils résultent de bonnes intentions, ces plans posent la question des moyens clairement insuffisants que la Région peut injecter afin de les mettre en œuvre et de faire évoluer la situation.

P V M – Je partage cette analyse. Ne signons plus de plans sans volet budgétaire ! A Bruxelles, lorsqu'on n'a pas de moyens, on a une nette tendance à produire un plan, avec un beau consensus sur ce qu'il faudra faire… mais qu'on ne pourra probablement pas réaliser ! Cela dit, le dernier volet du Plan pour l'emploi des jeunes est intéressant et, en somme, équilibré : il y a des engagements précis des employeurs en termes de création de « premières expériences professionnelles », et les syndicats ont accepté l'idée que de telles formules sont nettement préférables au non-emploi… Reste à voir comment ce plan sera concrètement mis en œuvre. Nous y serons particulièrement attentifs !

Quant au Contrat pour l'Économie et l'Emploi (C2E), il est difficile d'évaluer ses effets dans l'attente des premiers indicateurs de résultats. Que peut-on retenir, à ce stade ? Ce contrat a incontestablement contribué à renforcer le dialogue économique et social : les acteurs bruxellois ont acquis une meilleure *prise* sur l'essor de la métropole, dans la perspective d'une gestion coordonnée de son bassin économique avec les deux autres Régions. Cependant, je regrette le peu de soutien concret apporté aux trois secteurs retenus par le C2E comme « porteurs d'emploi pour les Bruxellois » (construction et rénovation, commerce et horeca, non-marchand), comparé à l'appui apporté par le Gouvernement aux trois secteurs « porteurs d'innovation » (soins de santé et sciences de la vie, nou-

velles technologies de l'information et de la communication, environnement). Enfin, si les articulations emploi-formation-enseignement sont aujourd'hui meilleures, il aurait néanmoins été souhaitable de consacrer un chantier au redéploiement de notre système éducatif et de formation, qui constitue un levier essentiel pour permettre à tous les Bruxellois de participer au développement économique et social de la Région.

M G – De manière générale, il y a un problème de culture de l'évaluation. Il existe 250 formules d'aide à l'emploi tous niveaux confondus ! On n'y voit absolument pas clair. Par contre, lorsqu'on a un dispositif qui pourrait être efficace, on ne va pas jusqu'au bout de la logique, faute de moyens. C'est le cas du volet *tutorat* du Plan pour l'emploi des jeunes.

Parmi les nouvelles tendances des politiques publiques, l'accent est mis sur le développement socio-économique des quartiers, avec le soutien aux initiatives locales. Quelle est votre perception de cette approche microéconomique ?

M G – C'est tout à fait intéressant. On ne doit pas abandonner cette stratégie même si les chiffres de l'emploi des salariés n'ont pas fort progressé. Les modifications en matière d'emploi prennent du temps, et il faut soutenir le dynamisme là où il est. Il existe tout un entrepreneuriat de type, disons, *ethnique* qui n'est pas négligeable et qui n'attend qu'à être soutenu, comme le montre par exemple la rue de Brabant. Envers du décor, c'est un secteur de l'économie parfois à la limite de l'informel qu'il faut réguler.

P V – A propos du contrat de gestion d'ACTIRIS, les politiques ont décidé de créer localement 19 maisons de l'emploi… vu qu'il y a 19 communes. Cet éternel compromis bruxellois entre niveaux de pouvoir n'est peut-être pas toujours porteur par rapport à l'objectif des outils à développer. Il existe ainsi une articulation difficile entre le rôle de régisseur d'ACTIRIS et la nécessité de prendre en compte des spécificités très locales, lesquelles sont connues et traitées par les acteurs locaux. Il ne faudrait pas que le rôle de régisseur d'ACTIRIS soit réducteur des initiatives et actions spécifiques développées au niveau local.

M G – Sortons du mythe du marché qui résout tout. Pour une partie de la population bruxelloise, l'accès à un emploi classique est devenu trop difficile. On a laissé ces personnes trop longtemps sans emploi et en position de décrochage par rapport aux exigences du travail. Pour elles, il faut inventer autre chose. Une piste est l'économie sociale, actuellement sous développée.

P V M – Il faut mener simultanément deux actions : travailler sur la formation des personnes, pour les rendre *compatibles* avec le secteur économique, mais aussi développer des secteurs économiques susceptibles d'accueillir ces personnes ! Quant à créer des emplois pour les jeunes non qualifiés, je trouve scandaleuse la manière dont a été torpillé le projet du Port de Bruxelles de créer un centre logistique international (BILC – *Brussels International Logistics Center*).

P V – Je partage cette colère à propos du BILC. Le Port est un outil magnifique, avec un potentiel énorme en terme industriel, de déplacements, de communication, etc. Pourtant, ça fait 20 ans que la Région n'arrive pas à se mettre d'accord sur un projet, hésite tantôt à y faire de l'industriel, tantôt des logements luxueux ou du récréatif.

P V M – Côté économique, le Plan de Développement International (PDI) ne pourra faire la part trop belle au développement exogène, basé sur l'attractivité internationale de la ville-région. Quand on essaie d'attirer des capitaux étrangers, on tombe vite dans la compétitivité quantitative. Il faut donc ajouter un développement endogène, qui part des potentialités et des besoins des Bruxellois. Cela permet une compétitivité qualitative. C'est une tout autre approche…

Quelles devraient être les priorités des futurs gouvernements, en matière d'emploi et de formation ?

P V M – Très paradoxalement – vu la répartition des compétences dans ce pays –, j'ai la conviction que la prochaine législature régionale devra s'occuper prioritairement d'enseignement et de formation professionnelle.

P V – Il y a bien consensus sur cette priorité, mais le risque est de s'en tenir à ce constat car c'est compliqué institutionnellement ! Pour parvenir à mener des actions, il faut jeter des ponts solides entre institutions compétentes. L'inconvénient de la question de l'enseignement est qu'il faut être courageux pour mettre en œuvre des politiques dont les effets n'apparaîtront que quelques législatures plus tard… Il faudrait aussi que la formation professionnelle cesse de devoir faire du rattrapage de l'enseignement.

M G – Pour inverser les tendances actuelles à la dualisation de l'enseignement, il importe d'avoir aussi une politique de l'enfance et de compenser les situations de pauvreté au tout début de la vie. Il faut aussi penser aux conditions d'acquisition du langage et la maîtrise d'une des deux langues nationales, sans négliger d'autres formes d'acquisitions importantes pour le développement d'enfants précarisés, telles l'accès à l'expérience artistique, esthétique… Autre priorité : avoir un peu de fierté. Il y a un discours négatif sur Bruxelles qui met essentiellement en exergue la question des personnes peu qualifiées. On ne pointe qu'un des deux pôles de la dualisation, en oubliant celui dont bénéficient aussi les autres Régions !

P V – Modifier cette image négative, qui est contagieuse, est un enjeu majeur…

P V M –… mais le défi est complexe : comment construire l'identité d'une Région dont la moitié des travailleurs arrivent le matin et repartent le soir ? Il nous faudra un nouveau Pacte de croissance urbaine, que nous appelons de nos vœux. ■

*Propos de Myriam Gérard, Philippe Vandenabeele et Philippe Van Muylder, recueillis par Stéphanie Meyer*

# 13

## MOBILITÉ, ESPACE PUBLIC ET (TÉLÉ)COMMUNICATIONS

**FILIP VANHAVERBEKE**
*Directeur de régie des processus et des projets,*
*Agentschap Stadsvernieuwing Oostende (AGSO)*

focus

### LE GRAFFITI COMME INVITATION AU VOYAGE

**GAËTAN TARANTINO**
*Fondateur, coordinateur artistique, asbl Tarantino*

### LE TRANSPORT PUBLIC, OUTIL DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

**ALAIN FLAUSCH**
*Administrateur-Directeur général,*
*Société des Transports Intercommunaux*
*de Bruxelles (STIB)*

# Mobilité, espace public et (télé)communications

FILIP VANHAVERBEKE

Depuis la seconde guerre mondiale, mobilité, espace public et (télé)communications sont devenus des secteurs de plus en plus cloisonnés. Qui plus est, ils ont pris le pas l'un sur l'autre, se sont évincés, ignorés mutuellement ou donné l'impression que l'un ou l'autre était superflu.

Dans le sillage de cette évolution, les embouteillages, quartiers sans âme et nouveaux médias ont clairement démontré que l'un n'excluait pas nécessairement l'autre. Au contraire, les différents acteurs sont de plus en plus convaincus qu'une interaction constructive et significative entre mobilité, espace public et (télé) communications permet de présenter sous un jour nouveau des environnements plus qualitatifs. Si l'intégration est certes devenue la devise, dans la pratique elle n'est pas toujours mise en œuvre de manière adéquate.

Nous nous trouvons aujourd'hui à un moment charnière.

Rien de tel qu'un retour sur les vingt dernières années pour mettre en exergue les signes et implications de cette thématique pour cette plaque tournante que représente Bruxelles en Europe de l'ouest.

## BRUXELLES DANS LE CONTEXTE (INTER)NATIONAL

Plus de 75 % des Européens vivent dans une ville comptant au moins 10.000 habitants. Près de 85 % du produit intérieur brut de l'Union européene (UE) sont générés par les zones urbaines. Les villes sont ainsi le moteur de l'économie européenne. La prospection d'investissements et d'emplois, nécessaires au bon fonctionnement de cette économie urbaine, entraîne dans son sillage des problèmes de mobilité de même que l'aspiration à une meilleure qualité de vie.

Aussi, une réflexion sur la mobilité urbaine et les mesures à mettre en œuvre pour la promouvoir constitue, pour bon nombre de villes européennes et pour Bruxelles en particulier, l'une des approches devant permettre de garantir cette qualité de vie.

Partout en Europe, l'accroissement du trafic dans les centres urbains provoque chaque jour des embouteillages avec toutes les conséquences négatives qu'ils impliquent en termes de perte de temps et de nuisances environnementales. Les embouteillages coûtent chaque année à l'économie européenne près de 100 milliards d'euros, soit 1 % du produit intérieur brut (PIB) de l'UE.

La pollution de l'air et les nuisances sonores augmentent chaque année. Le trafic urbain est responsable de plus ou moins 19 % des émissions de $CO_2$ et de 70 % des émissions d'autres polluants dus à la circulation.

De même, le nombre d'accidents de la route enregistrés dans les villes ne cessent de s'accroître : aujourd'hui un accident mortel sur trois – dont les victimes sont principalement les catégories d'usagers les plus vulnérables, à savoir les piétons et les cyclistes – survient en ville.

Bien qu'il s'agisse de problèmes de type local, les effets sont perceptibles à l'échelle continentale : réchauffement climatique, augmentation des problèmes de santé, ralentissements dans la chaîne logistique, etc.

Toutes les villes européennes sont différentes, certes, mais elles sont toutes confrontées à des défis similaires et à la recherche de solutions communes. Dans ce contexte, l'Europe est bien placée pour proposer des mesures comme la limitation des émissions de $CO_2$ ou les programmes de soutien européens en matière de transport urbain propre et énergétiquement efficace. En ce qui concerne les programmes CIVITAS, ALTENER et STEER, qui prévoient chacun des conditions de soutien spécifiques, il n'est pas toujours facile pour les autorités locales de trouver le canal de financement adéquat pour leur projet.

Par ailleurs, les projets européens en matière de transport de marchandises (BESTUFS) consacrent peu d'attention aux possibilités offertes par les trams de fret comme solution logistique en centre-ville.

Des progrès indéniables ont toutefois été enregistrés dans différentes villes européennes au cours des dernières décennies. L'accessibilité sélective pour la circulation automobile ou le transport de marchandises et l'optimisation des

transports publics en termes d'extension du réseau, d'augmentation de fréquences, d'amélioration de l'intermodalité et du confort ont été instaurées dans plusieurs Capitales européennes. Toutefois, ne serait-il pas judicieux d'aborder de telles initiatives ou mesures non seulement du point de vue économique, écologique et de l'infrastructure mais aussi sous l'angle culturel et social tout en tenant compte du facteur temps ? Les villes ne sont-elles pas en effet les lieux idéaux pour passer à la loupe mobilité et multiculturalité par exemple ? Les habitudes de déplacement ne varient-elles pas en fonction de la composition de la famille ? Est-il impensable d'intégrer des projets d'embauche dans les plans de mobilité ? De même, ne devons-nous pas davantage envisager la possibilité que de nouveaux modes de transport, comme le TGV, associés aux différences socioculturelles et aux écarts liés à l'économie de marché, tels que les prix des logements, incitent des citoyens européens à s'installer à Bruxelles alors qu'ils travaillent, par exemple, à Paris ?

Certes des initiatives, mesures et demandes globales et décloisonnées visant des réflexions prospectives, sont indispensables au développement urbain. Toutefois, chaque ville nécessite des interventions particulières, adaptées à ses besoins. Ses caractéristiques économiques, sociales, culturelles et territoriales déterminent en effet largement les modalités de mise en oeuvre des mesures générales et spécifiques visant à améliorer la circulation. Le cadre institutionnel complexe dans lequel fonctionne la Région de Bruxelles-Capitale mais aussi sa position centrale au cœur de l'Europe de l'ouest de même que les caractéristiques particulières de ses infrastructures de transport métropolitaines (aéroport, canal, chemin de fer, métro…) non seulement confirment la nécessité d'interventions adaptées à sa situation mais supposent également partenariat et formation de réseaux. Sans occulter les problèmes de mobilité existants, il ne fait absolument aucun doute qu'en terme d'accessibilité, Bruxelles jouit aujourd'hui encore d'un avantage comparatif par rapport à d'autres métropoles aux dimensions équivalentes. Mais l'exode des habitants vers la périphérie et la mobilité croissante qui en découle reste un phénomène continu. C'est à Bruxelles même qu'il faut investir dans des mesures destinées à la fois à réduire la densité du trafic et à aménager des quartiers d'habitation agréables possédant des espaces publics et susceptibles de retenir les habitants dans la ville. Par ailleurs, la difficulté d'accès aux zones d'entreprises situées dans la périphérie empêche de répondre à l'énorme demande de travailleurs à faible qualification dans ces bassins d'emploi alors que les chômeurs présentant ce profil sont nombreux dans la Région bruxelloise.

Des directives internationales et nationales ont également contribué à l'élaboration de plans de mobilité locaux et régionaux. En outre, pour le moment, la Région bruxelloise investit énormément dans les espaces publics via des Contrats de Quartier, Beliris et son propre Plan pluriannuel des travaux publics. Signalons à cet égard que ces investissements sont essentiellement concentrés dans la première ceinture, zone où se trouvent précisément les quartiers les plus densément peuplés et abritant les personnes les plus défavorisées.

## MOBILITÉ DANS LA RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE

La Région de Bruxelles-Capitale compte aujourd'hui un peu plus d'1 million d'habitants et la métropole bruxelloise près de 1.500.000. Avec une densité de population de près de 6.200 habitants au kilomètre carré, la Région de Bruxelles-Capitale est l'une des régions urbaines les plus densément peuplées d'Europe.

Il en va de même du réseau routier : 11 km de voies rapides, 1.900 km de routes, 11,5 km de tunnels, 150 ouvrages d'art (ceci ne vaut que pour les routes régionales), 11,7 km de réseau pré-métro, 39,5 km de réseau métro, 69 stations de métro, 100 km d'infrastructures cyclables, le tout flanqué de 27.500 arbres d'alignement et de 350 caméras de visualisation qui veillent au grain.

Vu l'exode des habitants et des activités industrielles vers la périphérie bruxelloise, l'implantation à grande échelle de bureaux dans le centre et l'extension presque simultanée des Institutions européennes à Bruxelles, la Région de Bruxelles-Capitale s'est vue confrontée dès sa création à de gigantesques problèmes de circulation.

Vingt ans après l'autonomie politique, l'élaboration d'instruments réglementaires et le lancement d'une politique de plan et de rénovation urbaine pour la Région de Bruxelles-Capitale, l'heure est venue de dresser un bilan et de cerner les grands défis futurs que Bruxelles et sa région devront relever.

En dépit de la complexité de son cadre institutionnel, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a approuvé en 1998 le premier Plan Régional des Déplacements (Plan IRIS), après plus de cinq ans d'étude préalable. Ce plan fixait pour la première fois une stratégie globale et un cadre d'intervention en matière de mobilité à l'horizon de 2005. C'était un plan très ambitieux. L'objectif consistait à concilier mobilité, compétitivité et développement régional.

L'évolution de la mobilité reste toutefois très préoccupante en Région de Bruxelles-Capitale. Compte tenu de la situation actuelle, les perspectives en matière de déplacements peuvent être qualifiées d'alarmantes.

En règle générale, la circulation automobile ne cesse de croître. Vu la capacité du réseau, le trafic sur les voiries bruxelloises est beaucoup plus dense que dans le reste du pays. Comme le trafic y est 2,5 fois plus dense que sur les routes flamandes et quatre fois plus que sur les routes wallonnes, l'automobiliste doit y jouer des coudes. Cette situation a également des répercussions sur les autres modes de transport. Les transports en commun sont souvent bloqués par les embouteillages de sorte que les trams et les bus circulent à une vitesse trop lente et par conséquent peu attractive pour les utilisateurs potentiels.

Vu l'intensité du trafic, l'utilisation du vélo est généralement considérée comme trop dangereuse. Malgré une nette augmentation du nombre de cyclistes, qui atteint à présent 4 %, la circulation à vélo reste trop marginale par rapport à d'autres villes modèles. La distance moyenne d'un déplacement à vélo est d'un peu plus de 3 kilomètres et dure un peu moins d'un quart d'heure. Puisque près de la moitié des déplacements en voiture concerne des distances de moins de 5 kilomètres, l'usage du vélo présente un potentiel de croissance évident.

Signalons enfin que si le confort du piéton s'est effectivement amélioré à une *micro-échelle* l'on constate encore trop de tronçons non aménagés sur les itinéraires piétonniers. Les trottoirs ont été systématiquement rénovés, aménagés pour les personnes à mobilité réduite et élargis aux endroits où un élargissement était possible. Néanmoins, trop de places et de carrefours constituent encore des obstacles dans la ville.

En dépit de l'accroissement général de la circulation routière, les déplacements en voiture à l'heure de pointe du matin sont moins nombreux mais le résultat escompté est loin d'être atteint. Cette constatation doit en effet être relativisée car cette légère diminution entre 7h et 9h est compensée par un étalement important du trafic entrant. Les heures de pointe du matin s'étalent désormais de 6h à 10 h. Les automobilistes espèrent peut-être ainsi pallier la difficulté d'accéder à la Région pendant les heures de l'*hyper-pointe*.

L'une des raisons principales de cette situation réside probablement dans l'application partielle des mesures visées par la Plan IRIS 1. Cependant, la politique de stationnement n'a pas été intégralement mise en œuvre, des retards ont été accumulés dans le développement du Réseau Express Régional (RER) et le report vers le vélo est insuffisant.

Il se dégage toutefois une tendance positive: depuis 2000, les transports en commun affichent une croissance supérieure à celle des transports privés. Il faut certes tenir compte de l'ordre de grandeur, la part des transports en commun dans l'ensemble des déplacements étant moins importante que celle des déplacements en voiture. Cette croissance était plus importante pour les transports en commun par chemin de fer que pour les transports en commun par route. On a, par exemple, constaté ces dernières années que les déplacements effectués par la clientèle de la STIB sont en augmentation constante. Entre 2000 et 2005, la STIB a pu enregistrer une augmentation du nombre de déplacements de plus de 50 % (dont 44 % en métro).

Ces conclusions sont présentées de manière détaillée dans les statistiques du portail mobilité du SPF Économie, PME, Classes moyennes et Énergie et figurent également dans le Plan IRIS 2 qui vient d'être approuvé. Dans ce deuxième plan, les lignes de force prévues par le premier plan font en effet l'objet d'une évaluation approfondie. Il explique que le premier plan avait défini six axes stratégiques pour enrayer la pression automobile et améliorer la qualité de vie et de déplacement de tous les usagers de Bruxelles. La promotion des modes de transport doux, la mise à niveau des transports en commun et le développement du RER étaient destinés à renforcer les transports en commun. La mise en oeuvre de la spécialisation des voiries et le développement d'une politique de stationnement étaient surtout axés sur la sécurité et la qualité de la voirie. Le Plan IRIS 1 tendait, enfin, à promouvoir un aménagement cohérent du territoire visant notamment à concentrer les lieux de travail autour de nœuds intermodaux.

## La promotion des modes de transport doux

Il est prévu, non seulement d'accélérer l'aménagement d'itinéraires cyclables régionaux, mais aussi de doter désormais systématiquement l'ensemble des voies régionales d'une infrastructure cyclable compte tenu de l'espace disponible limité. L'aménagement des itinéraires cyclables a en effet connu un retard important dû à la longueur des procédures administratives et ce au détriment de la continuité et de la cohérence de l'extension du réseau de pistes cyclables. En outre, le plan ne se limite pas au volet matériel de cette politique. Un vaste plan régional vélo a aussi été élaboré. Et celui-ci vise également la formation (écoles, jeunes, certaines catégories de la population) et la sensibilisation (*Dimanches sans voiture*, *opération Dring Dring*…).

En ce qui concerne les personnes à mobilité réduite, un nouveau Règlement Régional d'Urbanisme, adopté en 2006, fixe les règles et critères de bonne accessibilité. Sur le terrain, les nouveaux aménagements incluent systématiquement des dispositifs destinés aux malvoyants et aux personnes en chaise roulante. Les stations de métro ont même été adaptées plus rapidement que prévu.

Les États généraux de la sécurité routière et son processus d'évaluation ont été lancés au niveau de la Région.

Afin de promouvoir des modes durables pour les trajets entre le domicile et le lieu de travail, des plans de déplacement d'entreprise ont été imposés, sur tout le territoire régional, pour les entreprises occupant plus de 200 travailleurs sur un même site.

## Mise à niveau des transports en commun

En développant de nouvelles lignes en surface et de métro, la Région de Bruxelles-Capitale voulait améliorer la vitesse commerciale, la fréquence, la capacité et le réseau des transports en commun. Le contrat de gestion conclu entre la Région et la STIB prévoyait que pour 2001, 90 % du réseau tram et 40 % du réseau bus devaient être situés en site propre. Le récent aménagement de la bande de bus sur un parcours en boucle reliant la Cathédrale Sainte-Gudule et la place de Brouckère en est un exemple. Entre-temps, l'aménagement de nouvelles lignes a été entamé. Tel est le cas de la prolongation de la ligne 94 sur le boulevard du Souverain. Le système de commande à distance des feux en faveur du trans-

port public a également été programmé, les premiers travaux ayant été réalisés sur l'axe très fréquenté de la Grande Ceinture (il sera totalement opérationnel à partir de 2009).

L'extension du métro vers Erasme et Delacroix est déjà en fonction et le bouclage de la Petite Ceinture sera en service début 2009. Un programme global d'augmentation de la capacité des métros, trams et bus a également été lancé en 2001. Selon l'évaluation faite dans le Plan IRIS 2, les effets de ce programme commencent à être perceptibles. De nombreuses lignes ont vu leur fréquence augmenter aux heures creuses tandis que la fréquence des 5 lignes principales a augmenté le soir.

Un mécanisme de tiers-payant a été instauré au niveau fédéral. Dans le cadre de ce système, 20 % de subventions publiques sont alloués pour toutes les entreprises qui sont disposées à financer 80 % du prix des abonnements de la Société Nationale des Chemins de Fer Belges (SNCB) et de la Société des Transports Intercommunaux de Bruxelles (STIB) de leurs travailleurs.

Par ailleurs, la Région finance les tarifs préférentiels de la STIB pour les clients VIPOS et la gratuité pour les moins de 12 ans, les plus de 65 ans, les personnes bénéficiant du revenu d'intégration, ainsi que pour les demandeurs d'emploi lors des déplacements effectués dans le cadre d'entretiens d'embauche. Comme d'autres villes performantes en matière de mobilité durable, la Région a lancé le projet Cambio (voitures partagées) pour enrayer la dépendance à la voiture particulière. Plus de 120 voitures sont à la disposition de près de 4.000 clients dans une quarantaine de stations réparties sur tout le territoire de la Région.

La décoration et l'identification résultant de l'introduction de l'art dans les stations de métro constituent des apports d'une toute autre nature mais non moins importants pour le bon fonctionnement des transports publics. Cette intégration artistique est mondialement appréciée et mérite d'être poursuivie car elle confère une identité et une signification à la fois à un lieu et à un mode de transport qu'il importe de promouvoir. De même la nouvelle forme des trams T3000 récemment mis en circulation, qui a déjà remporté plusieurs concours design réputés, met l'accent sur l'idée de proposer des transports publics de première classe.

## Le développement du Réseau Express Régional (RER)

Le processus de réalisation a fait l'objet d'une série d'accords successifs entre l'État et les trois Régions. Ceux-ci concernent le financement partiel (fonds RER), la planification des travaux (plan pluriannuel 2001-2012 de la SNCB), la commande du matériel roulant spécifique et la mise en place d'une structure de pilotage de la réalisation (convention RER de 2003). Les premiers certificats d'urbanisme ont été délivrés en 1999 pour la ligne 161 et le tunnel Schuman-Josaphat, mais n'ont pas débouché immédiatement sur les travaux nécessaires.

Entre-temps les retards accumulés dépassent les 10 ans. En imputer la cause à la crainte d'un exode urbain ou à celle de subir les fonctions résiduelles en périphérie relève d'un raisonnement trop simpliste et trop unilatéral. Ce raisonnement entraîne inévitablement l'absence de débat ou de plateforme de discussions appropriée entre la Région et sa périphérie.

La planification et la réalisation du RER ne sont-elles pas l'occasion idéale pour insister sur la nécessité non seulement de définir une politique intégrée axée sur la zone mais aussi de la mettre en œuvre ? Il ne s'agit pas uniquement d'améliorer la desserte entre Bruxelles et sa proche périphérie via les transports en commun mais aussi de créer une diversité et une qualité en adéquation avec toutes les zones reliées par le RER. La crainte d'un exode urbain ou de nuisances dans la périphérie ne sera probablement pas écartée sans qu'il y aie une réflexion intensive et commune à cette échelle, par-delà les territoires administratifs, envisageant un échange positif entre la ville-centre et la périphérie. Le fonctionnement efficace d'une métropole dépend en effet dans une large mesure de la mise en place d'échanges appropriés entre son (ses) noyau(x) urbain(s) et sa périphérie. A cet égard, la mobilité n'est pas le seul facteur pertinent, l'équilibre démographique, socio-économique et environnemental entre les deux zones pèsent également dans la balance.

## La mise en œuvre de la spécialisation des voiries

La spécialisation des voiries, qui vise à réduire le trafic de transit dans les quartiers d'habitation, s'est avérée délicate à mettre en œuvre. En l'absence d'une approche globale, des problèmes résolus à un endroit risque d'être reportés vers des espaces publics voisins et surtout vers des axes fréquentés par des bus et des trams. Fin 2006, près d'un quart des voiries communales du réseau de quartier étaient transformées en zones 30. Ces traitements, par des mesures physiques et règlementaires destinées à limiter les vitesses, n'ont pas suffisamment été accompagnés de plans de circulation dissuadant le transit (parcours en boucle, sens unique inversé…). Des incitants ont certes été mis en place par la Région (cofinancement des « plans zone 30 » et des Plans Communaux de Mobilité (PCM), aménagement systématique de « portiques zone 30 » sur les routes régionales, subsidiation via le mécanisme des travaux subsidiés), mais les progrès enregistrés dans ce domaine restent trop limités.

Les Plans Communaux de Mobilité, mis progressivement en place depuis 2002, devraient permettre d'avoir une vision plus large, ces paramètres étant pris en compte. La dispense de l'obligation de détenir une autorisation devrait alléger la procédure administrative pour ce type d'interventions infrastructurelles.

## Le développement d'une politique de stationnement

Dans le cadre du Plan IRIS 1, la Région a tenté de maîtriser l'offre de stationnement et de diminuer sensiblement les capacités en stationnement de longue durée. L'aménagement de parkings de transit et de la réglementation du nombre de places de parking de bureaux dans les nouvelles constructions complétaient cette mesure. Avant 2005, très peu de réalisations ont été enregistrées à ce niveau, sauf à Etterbeek, à Auderghem et à la Ville de Bruxelles. On peut à cet effet se réjouir de la création de l'Agence régionale de stationnement par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale en 2008. En ce qui concerne la création de parkings de transit, quatre parkings ont fait l'objet d'études d'extension. Le financement de ces extensions n'est toutefois pas encore assuré. Une réglementation du nombre de places de parking de bureaux dans les nouvelles constructions a été intégrée en 2006 dans le Règlement Régional d'Urbanisme (RRU).

La problématique du stationnement ne date toutefois pas d'hier. Bon nombre de facilités de parking ont vu le jour à la suite d'initiatives privées et résultent davantage des développements commerciaux de complexes de magasins et de bureaux que d'une infrastructure routière planifiée. Ces facilités de parking ne sont donc pas réparties dans la ville selon un schéma régulier mais plutôt concentrées en certains endroits. Aujourd'hui, cette situation complique la mise en place d'une *route parking* claire et ne facilite pas la démarche qui vise à inciter les usagers de la route à garer la voiture à des endroits stratégiques et à emprunter d'autres modes de transport.

Dans ce sens, la ville et la région ne disposent pas de *lobbies urbains* clairement aménagés. Un *lobby urbain* est un espace d'accueil et de transit urbain identifiable où sont concentrés des infrastructures mises à la disposition du public qui, combinées à des facilités de stationnement, des stations (de métro), des arrêts de tram et de bus, rendent attractifs et confortables le déplacement, le report vers un autre mode de transport ou la recherche d'une destination, à pied ou à vélo, dans un contexte urbain reconnaissable et lisible. En harmonisant davantage les *espaces d'accueil* concentrant les fonctions accessibles au public et situés à des endroits stratégiques de la ville et en améliorant leur visibilité dans l'espace public, on crée de véritables *lobbies*. Une telle approche de la mobilité urbaine implique l'optimisation de l'usage de tous les modes de transport et la mise en place d'une intermodalité entre les différentes formes de transport collectif (train, métro, tram, bus, taxi) et privé (voiture, moto, vélo, marche). Droit à la mobilité garantie par une maîtrise de la question du transport, qualité de vie et protection de l'environnement peuvent ainsi devenir des objectifs en matière de prospérité économique

## L'aménagement cohérent du territoire

Le Plan IRIS 1 avait mis l'accent sur la nécessité d'une politique de planification basée sur l'accessibilité des lieux de travail et sur le *profil mobilité* des entreprises. Le Plan Régional d'Affectation des Sols (PRAS), entré en vigueur en 2001, et plan de référence pour l'aménagement du territoire, n'a pas suffisamment conforté cette volonté de densification des zones bien desservies par les transports en commun. Le PRAS n'a pas davantage encouragé l'implantation de bureaux dans ces zones (situées dans le Pentagone).

Le caractère monocentrique de la Ville de Bruxelles auquel est venu se greffer, au cours des siècles derniers, une infrastructure de transports publics n'est peut-être pas étranger à cette évolution. Rien d'étonnant dès lors à ce que le trafic intrarégional reste très important.

En définissant ces axes stratégiques, la Région était consciente que les questions et mesures de mobilité ne peuvent être traitées efficacement sans une approche totalement intégrée qui tienne compte du contexte territorial, urbanistique et culturel. Non seulement les mesures de circulation mises en œuvre jusqu'à présent s'avèrent insuffisantes pour atteindre tous les résultats escomptés mais elles manquent aussi de matérialisation, de connexions, de lisibilité et de réflexion culturelle. Les aéroports et les autoroutes ne créent aucun espace, ils s'en servent. Ils sont axés sur le temps et en sont des produits. Le partenariat entre la Région de Bruxelles-Capitale et les Régions flamande et wallonne qui existe déjà pour les questions de mobilité mais aussi la concertation en matière d'aménagement du territoire doivent être intensifiés. Des projets transfrontaliers concrets peuvent même être rapidement élaborés pour des zones telles que le plateau du Heysel, la zone de développement située à l'ouest du ring et l'axe aéroport-OTAN-Josaphat. La Région est face au défi qui consiste à élaborer un nouveau Plan Régional de Développement basé sur une approche transversale des mesures en matière d'aménagement du territoire et de mobilité, ainsi que des questions internationales.

## LA CULTURE DES INFRASTRUCTURES ET L'ESPACE PUBLIC

Lorsqu'on étudie la problématique sous l'angle de la mobilité, il paraît évident de rechercher une interaction entre l'espace (public), les infrastructures et la mobilité. De nouveaux modes de transport et de nouvelles infrastructures ainsi que différentes mutations au niveau de la culture urbaine ont, par le passé déjà, engendré des transformations significatives de la structure urbaine et des projets de ville aujourd'hui gravés dans la mémoire collective des Bruxellois.

### Un espace public de qualité comme lien entre les quartiers et les sphères urbaines

À partir du 19e siècle, l'architecture des grands immeubles publics et des infrastructures a été employée pour transformer la ville en une Capitale. De tels projets ont conféré à l'espace public une autre dimension. Avec l'aménagement de voies de chemins de fer, de boulevards, d'avenues et de parcs, les autorités régionales ont tenté de donner à la périphérie bruxelloise d'alors, avec ses nombreux quartiers, voisinages et atmosphères, un visage urbain.

Dans le centre, l'enfouissement de la Senne a donné lieu à la création d'une image urbaine différente. Le Palais de Justice est venu jeter son ombre sur les Marolles. La jonction Nord-Midi a créé des fractures d'échelle dans un tissu urbain déjà fragilisé. Pour la jonction Nord-Midi, plusieurs projets remarquables ont été développés au cours du 20e siècle, les uns avec succès, les autres moins heureux. Des exemples remarquables de cette époque sont la Galerie Ravenstein, le Mont des Arts et la Cité administrative. Alors que les premiers nommés témoignent d'interventions qui affichent une certaine qualité, la *couverture moderne* de la jonction Nord-Midi offre jusqu'à présent davantage le caractère d'une ligne de fracture que celui d'une artère urbaine attrayante. De même, le développement du carrefour de l'Europe, avec l'hôtel massif et la sinistre place d'Espagne n'a fait qu'augmenter la distance psychologique entre la Gare Centrale et le centre-ville. Malgré les nombreux plaidoyers préalables pour un réaménagement intégré de l'ensemble du tracé et un Schéma Directeur (Master Plan), la place des Ursulines, la place de l'Albertine et le parvis de Sainte-Gudule ont récemment été réaménagés sans véritablement créer de continuité dans l'espace public.

Aujourd'hui, il y a pourtant en Région de Bruxelles-Capitale un grand nombre de situations nécessitant la création d'une synergie entre aménagement du territoire, urbanisme, mobilité et planification des infrastructures.

Dans un passé récent, les lieux où ces opportunités de synergie se sont présentéessont notamment la place Flagey et la place Rogier.

*© Bernard CAPELLE*

Le réaménagement de la place Flagey s'est principalement caractérisé par la longue procédure ayant mené à sa réalisation effective et par l'impact positif qu'ont eu les comités de riverains sur ce processus. Après une évaluation négative des premiers projets, la Plateforme Flagey, qui était composée de riverains, de l'école d'architecture La Cambre, du collectif Disturb et d'autres, a en effet lancé un appel à idées. Leur initiative a donné lieu à la présentation des projets gagnants et à la transmission des idées innovantes aux architectes qui étaient à ce moment-là en charge des plans officiels.

Ce n'est qu'alors que la Région de Bruxelles-Capitale a pris l'initiative de balayer de la table les plans contestés et d'organiser un concours international d'architecture.

La participation fut énorme, 46 candidatures, venues de Belgique et d'ailleurs, déposées tant par de jeunes architectes que par des architectes expérimentés. Le projet lauréat, conçu par les architectes paysagistes Latz+Partner, crée avant tout une cohésion entre les quatre espaces partiels (le square Pessoa, le place Sainte-Croix, la place Flagey et les berges des étangs) qui étaient fortement séparés les uns des autres par le passage du tram et les rues, il crée en même temps des espaces intermédiaires permettant d'organiser différentes manifestations et activités.

Ce *feuilleton en 568 épisodes*, comme il fut à l'époque décrit dans les médias bruxellois, nous enseigne à quel point il est important de formuler clairement l'ambition et les défis dans ce type de projets et de ne pas avoir peur des idées et des projets ambitieux. Le résultat aurait certes pu être encore plus encourageant si ce type d'interventions s'était fait sur la base d'un engagement commun afin de créer une dynamique positive notamment entre la Région de Bruxelles-Capitale et la commune.

Les défis posés par le réaménagement de la place Rogier étaient au moins aussi importants. La place Rogier devait être transformée d'une fracture entre le quartier Nord et le Pentagone en une zone centrale, dans le but de donner une identité au lieu et de relier entre eux les quartiers environnants.

La jonction et la création de liens ne sont cependant pas possibles uniquement par le seul réaménagement d'une place. Pour réparer un tissu urbain effiloché, il est nécessaire d'élargir le champ de conception jusqu'à la petite ceinture, les fonctions souterraines et les quartiers avoisinants. Outre la volonté de développer un noeud intermodal, l'élargissement du point de vue est également nécessaire à la création d'un site urbain permettant de drainer de nouvelles activités non seulement de jour, mais aussi de nuit, de manière à restaurer l'urbanité et le contrôle social à cet endroit.

Finalement, un concours fut également organisé pour ce projet. Le point marquant du projet lauréat, conçu par l'équipe formée autour de Xavier de Geyter Architectes, réside dans l'énorme volet rond, qui rend la place visible de loin et joue un rôle de *signal*. Sous ce signe urbain, d'un diamètre de pas moins de 66 mètres, seront bientôt rassemblés tous les accès aux espaces souterrains et les activités et infrastructures de la place.

© Xaveer De Geyter Architecten

Sur la petite ceinture sera aménagée du côté Nord une gracieuse promenade, agrémentée d'arbres, de 25 mètres de largeur, et ainsi la petite ceinture sera à nouveau définie comme un espace public, et plus uniquement comme une artère de circulation qui traverse la ville.

La conception et l'aménagement des espaces publics constituent une matière à part, pour laquelle il est nécessaire de faire appel aux meilleurs architectes et aux normes de qualité les plus élevées. Le choix de l'urbanité peut découler de ce souci de qualité. Pour une meilleure qualité de l'espace public, il est en outre essentiel d'activer l'urbanité : l'espace public donne une valeur ajoutée à la densité et offre des opportunités à la diversité. Cela exige une *culture des infrastructures et de l'espace public* de la part des autorités, mais également des citoyens et des riverains. N'avons-nous pas quelque peu désappris cette culture ?

Il faut également accueillir avec soulagement le fait que les thèmes directeurs qui ont été établis ou qui sont en cours d'établissement pour les Zones leviers telles que Tour & Taxis et la Cité administrative se basent clairement sur une vision visant à renforcer les espaces publics existants et créer de nouveaux espaces. Les éventuels développements bâtis seront ainsi conçus en fonction de cette combinaison souhaitée de parcs, de places et de rues. Autrefois, c'était l'inverse.

Les projets précités démontrent que le vent tourne. Afin que des projets de ce type puissent à l'avenir se dérouler plus facilement et de rendre la procédure plus transparente, l'idée de désigner un *maître architecte* pour Bruxelles est une bonne chose pour la Région de Bruxelles-Capitale.

## La démocratisation de l'espace public

L'attention pour l'espace public en tant que cadre physique de l'espace urbain, offrant des possibilités d'urbanité et stimulant l'urbanité, ne peut faire oublier sa signification en termes de forum et de lieu de rencontre.

Des investissements dans la revalorisation physique d'espaces publics n'offrent toutefois pas la garantie préalable que celui-ci va devenir davantage public ou qu'il sera encore réellement ressenti comme lieu de rencontre.

Le modèle de pensée des années soixante et suivantes a transformé certaines parties de la ville en milieux monofonctionnels : quartiers de bureaux, centre commerciaux… Les usagers devaient pouvoir se rendre rapidement d'une fonction à l'autre. L'espace public est devenu un espace de transition, regardé unilatéralement depuis le pare-brise de la voiture. L'aménagement de l'espace public a été dicté et contrôlé par les puissantes chaînes de distributions et les gigantesques immeubles de bureaux. L'érosion du caractère public de l'espace public par l'étalement des fonctions, la privatisation de la gestion de l'espace public, l'appropriation de l'espace par des groupes à leur usage propre engendrent une utilisation plus privée, moins diverse, plus éphémère et plus libre. Ainsi est-il souvent apparu une différence d'usage dans l'espace et le temps. À côté de l'agréable centre, qui sert de décor à une réanimation de la culture urbaine et au caractère public de la ville, les citoyens semblent éviter certains espaces publics dans d'autres quartiers, de sorte que ceux-ci continuent de remplir leur fonction de jonction.

Le concept de *City Marketing* qui a émergé dans les années nonante est venu encore renforcer cette détérioration. La privatisation de l'espace public semble progressivement gagner du terrain. Entre les espaces publics authentiques (marchés, places et parcs) et les espaces privés (habitations, bureaux…) se sont entretemps également développés des espaces intermédiaires ou des formes d'espaces urbains semi-publics. Il ne s'agit pas ici des classiques jardins devant la maison, des cours à l'anglaise ou des escaliers entre l'immeuble et la rue, mais d'espaces qui sont accessibles au public à certaines conditions. Leur accès est régi dans un

contrat, qui n'est pas établi par les autorités mais bien par les règles du libre marché. L'individu qui pénètre dans un stade de football, dans une discothèque, un grand magasin, un complexe résidentiel dans une ville ou dans un parking surveillé se soumet aux règles du contrat privé.

La Région de Bruxelles-Capitale n'échappe pas à cette tendance. Alors que les frontières intérieures de l'Europe ont été abolies afin d'encourager la libre circulation, apparaissent dans la ville elle-même de nouvelles barrières qui font obstacle à cette libre circulation. Les Bruxellois doivent trouver une valeur ajoutée à y vivre, non seulement pour le confort de leur propre lieu de vie, mais aussi pour la qualité de l'espace public. L'espace public doit être un prolongement de leur espace de vie. Cette approche contraste de manière flagrante avec l'annexion de l'espace public à usage privé. Cela signifie que le riverain doit se sentir chez lui et qu'il doit exister dans l'espace public des moyens de transition légers, souples et adaptés entre les différentes entités et fonctions de la ville.

Comme dans d'autres villes européennes et belges, la conquête de l'espace public en Région bruxelloise semble connaître un nouveau souffle. Le succès et le niveau artistique des festivals urbains n'y sont pas étrangers. Des initiatives telles que le *Kunstenfestival des Arts*, BRXLBRAVO, *Bruxelles les Bains* ou des initiatives d'une nature tout à fait différente tels que les *Dimanches sans voiture* font appel à l'espace public pour offrir aux gens la chance de se l'approprier. Reste à savoir s'ils entraînent également une démocratisation de l'espace public.

D'autres initiatives telles que celle de *Bravour*, *City-Mind(e)d*, *Cityscape* ou *Recyclart* semblent y souscrire, mais cela démontre en même temps que cette démocratisation n'est actuellement possible qu'à partir d'initiatives collectives organisées. Il est moins évident que le Bruxellois puisse de cette manière s'y sentir à l'aise au quotidien et individuellement, qu'il puisse s'y construire un milieu de vie agréable et lui donner une signification et une diversité. Dans tous les cas, il est clair que l'espace public est une base essentielle au soutien de cette diversité de et dans la ville. Il s'agit en l'occurrence aussi bien du contact entre des personnes venant d'horizons différents qu'une diversité de types d'activités dans la ville, combinée à une diversité des espaces publics. C'est pourquoi l'espace public bruxellois doit être de qualité, à tous les niveaux : de la plus petite place de quartier au plus grand parc municipal. Il doit permettre le mélange des fonctions, intégrer des transitions, apporter une stratification dans le tissu urbain. La reconnaissance sur et entre les différents niveaux de l'espace public est une mission délicate. Elle souligne ainsi

l'importance de l'interaction entre le trottoir et la ville. Le quartier doit pouvoir faire office de noyau central de la communication, un contrepoids à la désaffectation, le niveau encore atteignable de la cohésion sociale. Mais les quartiers peuvent également s'inscrire dans une approche urbaine d'ouverture dans laquelle les gens se meuvent à différents niveaux dans la ville et dans laquelle l'espace public, à ces différents niveaux, permet la rencontre et le contact. Il serait toutefois malvenu d'imposer une telle nature à chaque quartier.

Néanmoins, une approche ouverte et une vision intégrée de l'espace public sont des conditions pour pouvoir parvenir à de nouvelles pistes avec le développement rapide des formes de communication.

## RÉSEAUX VISIBLES ET INVISIBLES

Près de trois quarts des ménages bruxellois possèdent un ou plusieurs PC. Près de deux tiers disposent d'une connexion Internet. C'est dans les familles monoparentales que l'achat d'un PC et d'une connexion Internet a été le plus fréquent ces dernières années. La popularité du Home banking est en hausse et les voyages ou les vacances et les réservations pour des événements se font de plus en plus souvent par Internet. Les compétences en informatique sont principalement acquises de manière autonome, par la pratique et à l'aide d'autres personnes. Les utilisateurs les plus avancés en informatique et dans l'utilisation de l'Internet en Belgique vivent surtout en Région de Bruxelles-Capitale.

Il ne s'agit là que de quelques chiffres et données qui illustrent qu'avec les nouvelles formes de communication, la signification des espaces publics et d'autres lieux de rencontre et réseaux visibles et tangibles devient relative. Les relations privées s'étendent jusqu'aux inconnus, l'invisible, les contacts anonymes et occasionnels.

Quelle est encore l'importance de cet espace public physique ? Peut-être l'hypothèse formulée d'une détérioration et d'une privatisation de l'espace physique est-elle déjà dépassée depuis longtemps par l'émergence de ces nouvelles formes de communication dans des espaces virtuels. La *communication* semble bel et bien constituer un aspect essentiel de la ville future et c'est justement cette *communication* qui est en pleine transformation. Une interaction est nécessaire entre l'ouverture et la sécurité, l'accessibilité et l'ouverture, la qualité de vie et la sécurité, la sécurité et le risque.

La fonction résidentielle devient davantage introvertie vis-à-vis de la métropole mythique, la fonction résidentielle se détourne de la ville. On semble vivre dans un cocon, un monde propre, par opposition à la métropole. Les gares ferroviaires et stations de métro, les aéroports et les pompes à essence sont des *non-lieux*, des anti-pôles du *lieu* traditionnel. Ces espaces de service n'ont plus que très peu de choses en commun avec les anciens lieux de collectivité : les centres de village et des villes, les places et marchés, les gares du dix-neuvième siècle, les digues, les rues commerçantes, les théâtres, les cafés. Ces centres restent cependant importants parce qu'ils sont des espaces représentatifs : ils ne sont pas uniquement des lieux d'expérience, mais aussi des lieux de rencontre, de fêtes et même de dignité : il s'agit de lieux qui représentent le collectif non pas comme la *masse*, mais comme la *communauté*. Ces espaces ressemblent cependant aujourd'hui davantage à des vestiges d'un ancien espace, et confirment la constatation que nous gardons une urbanité et un centre urbain qui échange progressivement sa fonction de représentation pour celle de produit de consommation.

La ville existante et la métropole du 19e siècle deviennent des vestiges de l'espace symbolique d'une ancienne collectivité idéalisée sur laquelle tentent de se greffer de nouveaux modes de communication. En raison de l'innovation technologique, le contact social s'intensifie, mais ne devient pas pour autant plus visible ou plus tangible, que du contraire. L'espace public devient simplement le support ou le socle de câbles, d'antennes et de pylônes. Les notions traditionnelles de *public* et *privé, public* et *intime, général* et *particulier* ne semblent plus avoir d'emprise sur ce qui existe dans ce nouvel *espace public*.

Peut-être un tel développement offre-t-il une opportunité passionnante à la lumière de la thématique de la mobilité. Le traitement automatique des données du trafic et de la circulation peut fournir des informations et un soutien aux voyageurs, administrateurs, gestionnaires de parc automobiles et gestionnaires de réseaux et offre des possibilités d'accompagnement dynamique de la circulation. Un certain nombre d'applications pour la circulation par route et par voie ferrée ou le transport par voie fluviale sont déjà disponibles. Dans les prochaines années, ces applications seront encore améliorées, grâce au système de satellite Galileo, qui permet de déterminer une localisation avec plus d'exactitude.

La conviction qu'une taxation intelligente est une méthode efficace pour maîtriser la demande de mobilité fait de plus en plus d'adeptes. Dans les transports en commun, les TIC assurent une meilleure gestion de l'exploitation et de nou-

veaux services (gestion des véhicules, systèmes d'informations aux voyages et de billetterie, etc.). Il faut bien entendu que les normes d'utilisation soient interopérables et qu'elles laissent place à l'innovation; que des systèmes de paiement intelligents utilisent des *smartcards* pouvant être utilisées pour différents modes de transport et applications (transport, mais également d'autres services comme les parkings, et comme carte de fidélité) et qu'elles soient utilisables dans des régions différentes et, à long terme, également dans d'autres pays. Ces systèmes offrent la possibilité d'introduire des tarifs différenciés en fonction de l'heure (par exemple entre les heures de pointe et les heures creuses) ou du groupe cible.

L'un des facteurs critiques de réussite pour la mobilité dans les réseaux urbains est la disponibilité d'informations en temps réel de manière à ce que les voyageurs puissent s'informer correctement des moyens de transport et des durées de voyage. Dans la planification de leur trajet, les gens doivent avoir accès à une information conviviale, adéquate, interopérable et multimodale.

Les TIC offrent la possibilité de contrôler les infrastructures existantes de manière dynamique. Grâce à une utilisation plus efficace de la superficie des voiries, il est possible d'augmenter la capacité d'au moins 20 à 30 %. C'est d'autant plus important qu'il y a bien souvent dans les régions urbaines peu d'espace pour l'aménagement de voies de circulation supplémentaires. Une gestion active des infrastructures urbaines de transport peut également avoir des effets positifs sur la sécurité et l'environnement.

C'est pourquoi la Région investit actuellement dans le développement du réseau de fibres optiques, un système d'accompagnement du stationnement vers les parkings publics et l'installation de panneaux de signalisation avec informations digitales sur le trafic sur les voies de pénétration et sur le ring.

De plus, l'efficacité de la distribution de marchandises en ville peut être augmentée grâce aux TIC, notamment par une meilleure planification des itinéraires, une meilleure exploitation de la capacité de charge et une utilisation plus efficace des véhicules. Tout cela nécessite des systèmes intégrés qui combinent planification intelligente des itinéraires, systèmes d'aide à la conduite, véhicules intelligents et interaction avec les infrastructures. ■

## Bibliographie


RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE, *IRIS 2. Projet de Pan Régional des Déplacements*, Bruxelles Mobilité, *Bruxelles, 2008.* Disponible sur http://*www.iris2.irisnet.be/Public/Page.php?ID=383&menuID=96&language=fr*

RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE, *MOBIL 2015. La Mobilité à Bruxelles. État des lieux,* Bruxelles, 2006. Disponible sur *http://www.mobil2015.irisnet.be/*

CHRISTIAANSE, K., « Op het grensvlak van stedenbouw en architectuur » in *Van ruimte tot rizoom,* Uitgeverij 010, Rotterdam, 1994, pp. 11-14.

DE RYNCK, F. e.a., « De publieke stad » in *De eeuw van de stad : Over stadsrepublieken en rastersteden*, DG Project Stedenbeleid, Administratie Binnenlandse Aangelegenheden van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Ed. Resp. Decoster G., Bruxelles, 2003, pp. 36-41.

DE VRIES, G.W., « Wie is er bang voor dozen » in *Van ruimte tot rizoom,* Uitgeverij 010, Rotterdam, 1994, pp. 63-72.

SPF Economie, PME, Classes moyennes et Energie, EC Statistique, Société, Mobilité, 2008. Disponible sur *http://www.statbel.fgov.be/figures/d37_fr.asp#5*

SECRÉTATRIAT RÉGIONAL AU DÉVELOPPEMENT URBAIN, « Demain la ville. Colloque international sur le devenir des villes, 19 et 20 novembre 2007 » in *Cahier du SRDU,* n° 5, Bruxelles, 2007.

MORIN, E., *Pour sortir du XX^e^,* siècle, Éditions Fernand Nathan, Paris, 1981.

SCHREURS, J.; VANHAVERBEKE, F., « Schaduwplanning : Strategieën en tactieken tussen decreet en realisatie » in *Jaarboek Stedenbouw en Ruimtelijke Planning 2002-2005*, Ed. Resp. VRP, Bruxelles, 2007, pp. 122-131.

VANHAVERBEKE, F., *De cultuur van de infrastructuur,* Lezing naar aanleiding van de Werelddag Stedenbouw 2004, 2004. Disponible sur : *http://www.vrp.be/activiteiten/Werelddag_van_de_Stedenbouw/werelddag_stedenbouw_2004.asp*

VERSCHAFFEL, B., « De kring en het netwerk. Over het statuut van de *publieke ruimte* », essai in *Figuren*, Uitgeverij Van Halewyck, Louvain, 1995, pp 105-120.

VIRILIO, P., *L'espace critique,* Éditions Christian Bourgois, Paris, 1984.

VIRILIO, P., *L'horizon négatif : essai de dromoscopie,* Éditions Galilée, Paris, 1984.

# focus

## LE GRAFFITI COMME INVITATION AU VOYAGE

Pendant l'été 2008, une septantaine de graffeurs, belges et étrangers, ont investi la station de trams De Wand pour s'approprier 3.000 m² de mur. L'année précédente, ils avaient déjà *digéré* 1.500 m². Résultat : la plus grande fresque d'Europe est terminée. Le projet était piloté par l'asbl Tarantino qui avait remporté l'appel d'offre lancé par la Région bruxelloise. Son fondateur et coordinateur artistique, Gaëtan Tarantino, graffeur depuis 18 ans, veut promouvoir cette « nouvelle forme de peinture ».

Quel était le défi à relever dans cette station ?

Il fallait redonner une vie à un site enclavé entre de vastes murs, où l'on se sentait en insécurité. Notre réponse : du graffiti classique avec des couleurs adaptées, formant un ensemble vif et dynamique. Aujourd'hui, les usagers quittent moins vite les lieux et communiquent davantage. La réaction des riverains, jeunes et aussi plus âgés, a été très positive. Certains descendent même à la station uniquement pour regarder.

Riverains et usagers vous disent-ils aimer le résultat ?

Tout le monde n'a pas un avis sur l'art… En général, les gens apprécient au moins une partie de la fresque car elle propose un large éventail de techniques, qui va de la peinture abstraite au dessin réaliste, en passant par le manga. Le tout a été préparé pendant deux ans. On s'est inspiré du quartier avec sa station, son entrée d'autoroute, et ses lieux touristiques, pour choisir un thème : le voyage à travers l'espace, le temps et l'imaginaire. Vu la proximité du Pavillon chinois et de la Tour japonaise, on a fait aussi un clin d'œil à l'Asie. La fresque devrait résister 40 ou 50 ans car le mur a été traité et les peintures protégées par un enduit.

Avez-vous travaillé à partir d'une esquisse précise ?

On avait une idée de départ avec des croquis sommaires et une délimitation des espaces… Ceci dit, la réalisation reste de l'improvisation. Les graffeurs sont impulsifs ; les couleurs et les formes doivent s'adapter au lieu.

Êtes-vous satisfait du résultat ?

Oui, même si le niveau de finition voulu n'est pas atteint. A certains endroits, il n'y avait que 70 cm entre le mur et les rails. Toutes les 7 minutes, le graffeur devait donc s'interrompre pour descendre de son échelle, la ranger sur le côté, et attendre le passage du tram… Sur d'autres pans de mur, on devait travailler de nuit, lorsque que le courant haute tension était coupé. Ceci dit, il en faut plus pour démotiver des graffeurs, qui ont souvent débuté dans le vandalisme. On a eu un bon soutien de la part du Ministre à l'origine du projet et des ouvriers présents, en partenariat avec la Société des Transports Intercommunaux de Bruxelles (STIB).

### Avez-vous d'autres projets similaires ?

Chaque année depuis 2006, l'asbl Tarantino crée l'événement *Brussel's Graffiti* autour de la réalisation d'une grande fresque. Après l'opération spectaculaire de la station De Wand, je voudrais sélectionner des surfaces plus petites sur lesquelles travailleraient pendant un an quatre ou cinq graffeurs. Objectif : obtenir un ensemble plus pertinent, qui répond à des problématiques urbaines précises.

### Le graffiti commence-t-il à être reconnu ?

Il y a trois ans, je devais me battre pour acheter le matériel, aujourd'hui il est possible de rémunérer les graffeurs dans ce type de projet. Par ailleurs, il y a une reconnaissance des graffitis dans le milieu des galeries d'art. Certains graffeurs font d'ailleurs des œuvres sur toile… Pour moi, ils s'écartent du vrai graffiti : c'est un type de peinture qui ne se déplace pas dans les salons, on doit aller le voir sur place. On ne peut pas l'acheter, il est pour tous. Reste que s'il commence à être accepté comme art, les gens continuent à condamner les tags, qui sont pourtant de véritables calligraphies. Poussons le raisonnement à l'extrême : le graffiti sera vraiment reconnu, le jour où l'amende ne sera plus payée par le taggeur mais bien par celui qui efface son œuvre. ■

*Propos de Gaëtan Tarantino, recueillis par Stéphanie Meyer*

# focus

## LE TRANSPORT PUBLIC, OUTIL DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

Directeur général, Alain Flausch pilote la Société des Transports Intercommunaux de Bruxelles (STIB) depuis 2000. Il pose un regard pragmatique sur le rôle des transports collectifs en ville.

Quelle est la part du transport public dans l'image d'une ville ?

Elle est très grande ! Paris est indissociable de la RATP (Régie autonome des transports parisiens), Londres de ses bus rouges. Chez nous, il y avait ce jaune typique de nos véhicules mais qui n'était pas très beau… Je pense que nos nouveaux tramways (modèles T3000 et T4000) s'inscrivent bien dans l'univers esthétique historique de notre ville. Leur design a fait des emprunts à l'Art Nouveau et à Victor Horta. Ils donneront réellement un look à Bruxelles lorsque les 220 véhicules auront été livrés. Les nouveaux bus et métros Boa ont également un style proche de celui des tramways, et nous voulons par ailleurs uniformiser l'esthétique et les fonctionnalités de nos arrêts. On est donc au début d'un processus visant à mettre en place une image cohérente du transport public, laquelle participera à l'image de la ville.

Vous parlez des nouveaux trams, mais Bruxelles dispose d'un réseau de tram depuis longtemps…

Oui, contrairement à d'autres villes qui ont démantelé leur réseau dans les années 50-60, Bruxelles a conservé le sien. Même dans un état d'entretien médiocre, il était resté très présent dans l'univers mental des Bruxellois. Dans les années 90, la nouvelle approche du développement urbain a relancé le tramway. Il a été utilisé d'abord comme instrument de requalification des voiries et espaces publics, comme outil de canalisation du trafic privé, mais aussi comme alternative au métro jugé trop coûteux et trop envahissant. Résultat : à force d'investissements, notre réseau est sans doute en train de devenir un des cinq grands réseaux de tramways emblématiques du continent.

Au-delà de sa fonction première évidente, quel est le rôle du transport public urbain ?

Il contribue à la vie de la ville et à son développement. Premièrement, c'est un acteur économique majeur car le transport public permet aux habitants de rejoindre leur lieu de travail, de faire des courses, d'aller à l'école, etc. Son deuxième rôle consiste à favoriser *l'inclusion sociale*, avec un réseau qui offre la possibilité pour tous, riches ou pauvres, de s'extraire de son quartier et, par exemple, d'aller trouver un emploi ailleurs dans la ville. Troisièmement, la chance du transport public est qu'il apporte des solutions de mobilité optimales en cette période troublée sur le plan économique et environnemental : il faut le voir comme un outil du développement durable. La congestion due au trafic automobile privé et ses importantes émissions de polluants ont rendu nos villes invivables.

Pour retrouver des cités conviviales, sécurisées en termes de santé humaine, et protectrices de l'environnement, il faut augmenter la part du transport public dans l'ensemble des déplacements. Cela suppose évidemment une démarche politique courageuse qui ne correspond pas toujours à la pratique politique, généralement encline aux compromis frileux.

### Comment voyez-vous l'articulation entre transports public et privé ?

La congestion rend l'efficacité du transport public très relative. Il faut donc hiérarchiser les moyens de transport. En ville, la priorité doit aller au transport collectif ou alternatif non polluant, ensuite à un transport de marchandises mieux organisé avec de petits véhicules, et enfin seulement à la voiture privée. Il faut donc oser prendre des mesures coercitives contraignant le trafic automobile et favorisant le transfert modal en faveur du transport collectif. Exemples : la mise en place d'un péage urbain, la taxation des parkings des immeubles de bureau, une tarification élevée du parking en ville, l'interdiction des véhicules les plus polluants, etc.

Par ailleurs, ce qui fait l'attractivité de la voiture, c'est essentiellement sa flexibilité. Il faut donc offrir aux voyageurs du transport public les instruments leur permettant d'utiliser avec flexibilité et intelligence les différents modes de transport alternatifs à la voiture. Une solution consisterait à la diffusion en permanence et en temps réel d'une large information (via téléphone portable, ordinateur, etc.) sur l'état de ces différents moyens de se déplacer. Exemple : signaler simultanément la durée d'un embouteillage, la localisation d'un parking et de ses disponibilités, et l'horaire du métro qui passe à proximité. Pour offrir un tel service, il faut intégrer toutes les informations déjà disponibles. D'où, par exemple, la nécessité de créer une plate-forme, à l'initiative du monde politique, qui rassemblerait les différents acteurs en matière de transport, de parking, etc.

### Quel est l'avenir du transport public bruxellois ?

Tout le monde s'accorde sur le fait qu'il faut développer encore plus le transport collectif à Bruxelles mais ce développement est trop souvent empêché par la complexité du processus décisionnel au niveau politique. Une simplification est donc indispensable : il y a actuellement trop de personnes qui peuvent bloquer un projet pour des raisons qui n'ont rien à voir avec l'intérêt général. Les compétences en matière de transport et de police de la circulation doivent relever de la Région et prévaloir sur celles des communes. Par ailleurs, il faut dépasser les frontières de Bruxelles, et créer une Communauté urbaine qui ait autorité en matière de transport sur tout le bassin économique naturel de notre Région.

Enfin, en raison de son développement en tant que métropole européenne essentielle à l'économie du pays, Bruxelles a besoin d'une extension, même limitée, de son réseau de métro. Celui-ci est la seule solution pour offrir à la population de certaines communes (comme Schaerbeek, Evere, et Uccle) une desserte en transport public compatible avec la topographie étriquée des voiries de ces quartiers. Parmi les projets indispensables, notons l'extension de l'axe nord-sud, l'automatisation de la ligne 1 pour en augmenter les fréquences, et l'étude du projet Trias sur l'axe est-ouest *. Le développement économique de la Région et de la mobilité collective est à ce prix. ■

*Propos d'Alain Flausch, recueillis par Stéphanie Meyer*

* Trias prévoit trois lignes de métro indépendantes sur le plan de l'exploitation (Erasme-H. Debroux, Simonis-Gare du Luxembourg, et Roi Baudouin-Stockel via la Gare du Midi et la Gare du Luxembourg).

# 14

## VINGT ANS DE POLITIQUE DU LOGEMENT EN RÉGION BRUXELLOISE : ENTRE BILAN ET PROSPECTIVE

**NICOLAS BERNARD**
*Professeur, Facultés Universitaires Saint-Louis (FUSL)*

focus

### LE LOGEMENT À MOLENBEEK

**VINCENT DEGRUNE**
*Chef de projet, Service des projets subsidiés, Commune de Molenbeek-Saint-Jean*

### DES INSTITUTIONS D'ENSEIGNEMENT FONT CAUSE COMMUNE ET PARTICIPENT À LA REVITALISATION DU CENTRE VILLE ET DES QUARTIERS DÉFAVORISÉS

**NIC VAN CRAEN**
*Administrateur délégué, Quartier Latin – student in Brussel, Directeur financier, Vrije Universiteit Brussel (VUB)*

# Vingt ans de politique du logement en Région bruxelloise : entre bilan et prospective

NICOLAS BERNARD

## INTRODUCTION

Régionalisée en 1980[1], la matière du logement a été prise à bras le corps par la Région bruxelloise à partir de la création de celle-ci, en 1989. A compter de ce moment, une forte intensification de l'activité législative se constate, la Région nouvellement créée prenant au sérieux l'attribution qui lui est confiée. À l'heure du vingtième anniversaire de la Région bruxelloise, celle-ci a en effet mis en route une série de programmes destinés qui à revitaliser les quartiers, qui à améliorer la qualité des logements loués, qui encore à favoriser l'accès à la propriété. Le présent article ne se limitera cependant pas à égrener les réalisations engrangées au cours de ces deux décennies, aussi stimulantes soient-elles. Un triple dépassement s'indique. D'abord, au-delà des différents jalons réglementaires, il importe de pointer des *tendances* qui font sens. Par ailleurs, le bilan, en règle générale, n'a d'intérêt que s'il offre un appui permettant de brosser des éléments de *prospective*. Une ville, enfin, n'évolue pas que sous les changements normatifs. Principalement façonnée par ses habitants, elle change de visage du fait des nouveaux modes d'habiter déployés par les ménages.

De manière générale, la question du logement s'est érigée progressivement en priorité centrale des autorités bruxelloises, les problèmes d'habitat affectant aujourd'hui une très large frange de la population. La thématique logement n'est plus une question strictement sociale. Elle concerne le fait urbain dans sa globalité.

## BILAN

### La lutte contre l'insalubrité

#### Les normes de qualité portées par le Code bruxellois du logement

Soucieux de donner chair au prescrit de l'article 23 de la Constitution qui garantit le droit à un logement *décent*, la Région bruxelloise a institué un Code du logement axé en garde partie sur la qualité de l'habitat[2]. Les biens proposés à la location sont désormais tenus d'observer strictement une batterie de critères régionaux de qualité[3], en sus des règles de droit civil déjà existantes en la matière. Et, pour assurer les essentiels contrôles, une administration spécifique (l'Inspection régionale du logement) a été créée dans la foulée.

On aurait pu craindre que le Code du logement soit analysé comme une arme anti-propriétaires, empiétant sur les compétences communales (en matière de lutte contre l'insalubrité) et jetant les locataires – évincés de leurs logements non conformes – sur le carreau. Plus de quatre ans après l'entrée en vigueur de l'outil[4], nombre de ces appréhensions sont heureusement dissipées. Certes, les logements en mauvais état ont bel et bien été fermés (et leurs propriétaires soumis à l'amende) mais, à chaque fois, la procédure qui permet aux intéressés de faire valoir leurs objections a été respectée. Il s'agit fondamentalement, et tel constitue le postulat du nouveau mécanisme, de faire prendre conscience au bailleur des imperfections de l'habitation qu'il propose sur le marché locatif et, par là, de le convaincre de rénover son bien. Et, pour faire appliquer l'éventuelle (interdiction d'occuper), l'administration régionale a pu compter, ce qui n'était pas acquis à l'entame, sur une collaboration avec les communes dont l'intensité est allée croissant. Relogés par ailleurs, les locataires évincés d'un bien non conforme n'ont ainsi pas eu à souffrir de cette *double peine* caractéristique des situations d'insalubrité (non seulement les preneurs endurent des conditions de vie dégradées – à des tarifs prohibitifs souvent – mais ils risquent de se retrouver sur le trottoir à chaque visite d'inspection)[5].

Un point, mais il est essentiel pour éviter certains effets pervers, reste cependant à régler : le niveau des loyers après rénovation. Il serait bon que l'on s'assure, comme dans une ville comme Genève par exemple[6], que les tarifs locatifs restent, une fois la réfection achevée, abordables pour les populations en place.

## Les primes à la rénovation

Pour rénover son habitat, les ressources propres ne suffisent pas toujours et, par ailleurs, contracter un nouvel emprunt hypothécaire à cet effet augmente le taux d'endettement. Consciente du problème, la Région de Bruxelles-Capitale a instauré en 1996 un mécanisme complexe de primes à la rénovation, ouvert à la fois aux locataires, aux propriétaires occupants et aux propriétaires bailleurs[7]. Le système, force est de le constater, a rencontré un succès inégal. Parmi les bénéficiaires de la prime, on ne comptait pratiquement pas de locataires (0,5 %), pas beaucoup plus de propriétaires bailleurs du reste (5 %)[8]. Dans la pratique, les propriétaires occupants captaient donc l'essentiel de l'aide (alors que leurs conditions d'habitat sont, en moyenne, plus favorables que celles des locataires).

En suite de quoi, le législateur bruxellois a très lucidement revu sa réglementation[9] pour, notamment, exclure désormais du bénéfice des primes à la rénovation les locataires pris *ut singuli*. Le propriétaire bailleur ne dispose plus non plus d'une prime à ce titre ; il doit, pour ce faire, recourir aux services d'une agence immobilière sociale à qui il confie la gestion de son bien (pour une durée minimale de neuf ans). Lesdites AIS, enfin, peuvent postuler elles-mêmes l'aide de la Région. À remarquer toutefois : avec la suppression de la prime pour le propriétaire bailleur a disparu également un système embryonnaire de conventionnement des loyers dans le parc privé[10].

Si, enfin, la réglementation a fait l'objet d'une dernière transformation en 2007[11], l'architecture générale du système, elle, est restée inchangée. Pour l'essentiel, le champ d'application des primes a été élargi (en ce qui concerne l'âge des bâtiments éligibles par exemple ou encore le type de travaux subsidiables), les pourcentages d'intervention et plafonds de revenus ont été relevés, le délai d'attente pour pouvoir entamer les travaux raccourci, etc.

## La lutte contre les immeubles inoccupés

### Le droit de gestion publique

Suivant les sources, on dénombre dans la Région entre 15.000[12] et 30.000[13] logements vides. Le tout, sans prendre en considération les nombreux étages vacants au-dessus des commerces qui, généralement, échappent à toute comptabilité.

Pour lutter contre ce fléau, la Région a mis en place en 2003 un nouvel outil permettant à une série d'opérateurs publics de prendre en gestion un immeuble abandonné pour le mettre en location à des personnes en difficulté, au besoin sans le consentement du propriétaire[14].

Las, avatar – amélioré – du droit de réquisition en vigueur au niveau fédéral, ce *droit de gestion publique* n'a toujours fait l'objet d'aucune application dans la Capitale, en dépit du fait qu'a été mis sur pied parallèlement (quoique avec un certain décalage dans le temps) un fonds de préfinancement des – nécessaires – travaux de rénovation du bien[15]. Certes, l'opérateur public peut se payer sur les loyers versés par le locataire avant de les rétrocéder au propriétaire dessaisi mais, vu que le loyer doit rester modique, un remboursement intégral est peu probable (sauf à ne prendre en gestion que des immeubles faiblement dégradés, ce vers quoi il conviendrait de s'acheminer). Force est cependant de constater que dans les deux autres régions du pays, où le mécanisme a également cours, le succès n'est guère plus au rendez-vous.

### Rénovation d'immeubles isolés et subsides à l'achat

Depuis l'arrêté royal du 8 février 1980 (bien avant la création de la Région, donc), les communes et CPAS disposent de la possibilité de recevoir des subsides en vue de rénover leur patrimoine privé disqualifié et d'y produire du logement (locatif), accessible en priorité à ceux qui habitaient là auparavant. Jusqu'à 65 % du coût des travaux sont couverts, sans préjudice d'une quotité de 40 % destinée à financer les frais d'étude préalables. Loin d'être frappée d'obsolescence, cette réglementation a été reprise par l'Arrêté du Gouvernement bruxellois du 12 février 1998[16]. Au total, ce sont près de 750 logements qui ont été réinjectés dans le marché par ce mécanisme-là entre 1995 et 2005[17]. Il peut être intéressant de rapporter ce chiffre aux 447 unités d'habitation occupées sur la même période dans le cadre des Contrats de Quartier[18].

Depuis 1990, par ailleurs, les communes bruxelloises peuvent également briguer des subventions régionales pour l'acquisition d'immeubles abandonnés[19]. La commune doit s'engager à ne pas aliéner l'immeuble (dans les dix ans à tout le moins), à le rénover et à l'affecter principalement au logement. Le taux de la subvention est fixé à 85 % du montant de l'acquisition et, très opportunément, cette aide est compatible avec la précédente. On aurait pu croire que ce système, souple et généreux, allait rencontrer un franc succès auprès des pouvoirs locaux. Les communes sont tenues d'adopter préalablement un arrêté d'insalubrité, ce qui freine les ardeurs de certaines localités. Ces dernières, par ailleurs, doivent tout de même acquitter – sur fonds propres – les 15 % restants du prix d'acquisition, ce qui n'est pas rien, surtout que le prix est celui du marché. Toutefois, la simple menace d'expropriation entraîne, souvent, l'activation de leur patrimoine de la plupart des propriétaires concernés. Enfin, dans les périmètres des Contrats de Quartier (les habitations vides ont tendance à se concentrer dans ces zones), les communes bénéficient, avec ce dernier régime, d'aides financières encore plus intéressantes, ce qui déforce l'attrait relatif de ces subsides-ci. Ceci, sans compter une volonté politique quelque peu déficiente dans certaines communes.

De manière générale, l'efficacité des mesures de lutte contre la vacance immobilière ne s'apprécie pas toujours à l'aune exclusive du nombre d'opérations effectuées (qu'il s'agisse de prises en gestion publique ou d'achats d'immeubles). Un travail souterrain, qu'il est malaisé de chiffrer avec précision, porte également ses fruits. Ainsi, le simple fait pour les pouvoirs publics d'introduire une procédure officielle suffit parfois à conduire à une réoccupation du bien ou à une rénovation, que celle-ci soit l'œuvre du propriétaire directement ou de l'acquéreur à qui le propriétaire a, entre-temps, cédé le bien litigieux. Plus ou moins *spontanée*, cette rénovation/réoccupation n'est pas étrangère, le cas échéant, au travail de négociation mené en amont avec le propriétaire[20]. C'est, *in fine*, l'effet dissuasif qui compte. Que ce constat encourage dès lors les communes à oser engager pareilles démarches.

## L'accès à la propriété

Vu la hauteur des loyers demandés en Région bruxelloise (voy. *infra*), il est souvent plus intéressant financièrement d'acheter que de louer, même – voire surtout – pour les ménages en difficultés sociales. Et pourtant, avec ses 43 % de propriétaires, la Région reste fortement en retrait par rapport à ses voisines flamande et wallonne (où le ratio atteint, là, les trois quarts)[21]. Quels sont, à cet égard, les dispositifs publics propres à atténuer l'effort financier pour accéder à la propriété à Bruxelles ? Aux ménages (dont les revenus ne dépassent pas un certain montant) qui projettent de faire l'acquisition d'un bien (dont la valeur reste inférieure à un seuil déterminé), le Fonds du Logement, tout d'abord, offre des prêts hypothécaires à un taux avantageux, nettement en dessous de la moyenne des contrats proposés par les institutions bancaires classiques. L'activité du Fonds est une de celles qui a connu l'augmentation la plus spectaculaire ces dernières années[22], pour flirter avec le millier de prêts annuels consentis aujourd'hui. Rançon du succès : les moyens financiers, pourtant en hausse, ne permettent pas toujours de suivre la demande, malgré un pouvoir d'investissement qui a cru de 75 % entre 2004 et 2009. Sur cette même période, plus de 4.500 ménages, dont environ 75 % sont dans les conditions d'accès au logement social, ont déjà pu ainsi accéder à la propriété.

La Société de Développement pour la Région de Bruxelles-Capitale (SDRB), ensuite, produit des logements dans des quartiers dits en déficit de construction résidentielle[23], qu'elle met ensuite en vente – à des tarifs inférieurs au prix de revient[24] – au bénéfice essentiellement de ménages à revenus moyens. Au total, plus de 2.000 logements ont été érigés (et vendus) par ce biais-là au cours de ces vingt dernières années. De plus, 1.500 unités de logement sont actuellement en projet.

Enfin, en vue de favoriser encore l'accession à la propriété, une tranche du montant d'achat (les premiers 60.000 euros – 75.000 euros dans l'Espace de Développement Renforcé du Logement et de la Rénovation tel que délimités par le Plan Régional de Développement) bénéficie désormais d'un abattement du droit d'enregistrement[25]. Ouverte à tous, sans conditions de revenus – mais pour autant qu'il s'agisse de la seule habitation de l'acquéreur (et que celui-ci s'engage à résider à Bruxelles pendant 5 ans) –, cette aide a pour effet de raboter le montant global de la transaction d'une petite dizaine de milliers d'euros.

La Région de Bruxelles-Capitale a accordé, il y a un certain temps, des primes à la construction ou à l'acquisition d'un logement[26]. Encadrée par des conditions de revenus (pour le bénéficiaire), de localisation (pour le bien) et de montant maximum (pour le prix de la transaction), la prime correspondait à 10 % de la valeur d'achat (avec plafond). Le dispositif, par ailleurs, renfermait une clause anti-spéculative qui imposait au titulaire de la prime d'occuper personnellement le logement (et d'y être domicilié) pendant une période de dix ans au moins. Cependant, l'outil a été retiré quelques années à peine après son lancement[27], en raison de difficultés d'application notamment parce qu'il n'avait pas rencontré les effets escomptés quant à sa finalité sociale, et induisait surtout un effet d'aubaine.

Au rang des tentatives pour faciliter l'accession à la propriété, il convient de pointer également le mécanisme de la *location-achat* institué à une certaine époque par le Fonds du logement. Ce dernier achetait lui-même la maison convoitée par son client avant de la lui donner en location. De son côté, le candidat acheteur mettait à profit le temps du bail pour constituer progressivement une somme entre les mains du Fonds qui devait lui permettre, à terme, de racheter le bien à son prêteur-bailleur. Dans la mesure cependant où le loyer versé n'était pas imputé au remboursement de l'achat, le système, pour séduisant fût-il, n'en conduisait pas moins les personnes précarisées à devoir assumer un double – et conséquent – débours. Le mécanisme, dès lors, fut abandonné peu de temps après son adoption.

Quoi qu'il en soit, les dispositifs mis en place jusqu'ici par les autorités bruxelloises semblent manifestement avoir porté leurs fruits puisque le taux de propriétaire a progressé d'un tiers depuis la création de la Région (grimpant de 32 % à 43 %). De manière générale, autant la Région remplit pleinement sa mission de service public en s'attelant à rendre le logement abordable pour les plus vulnérables (via l'extension de l'offre d'habitations sociales par exemple), autant elle se doit, en parallèle, de développer une politique visant à attirer et stabiliser des revenus moyens dans la Capitale, par l'entremise de l'accès à la propriété notamment. On trouve là, certes, la nécessité de consolider l'assiette fiscale de la Région mais, surtout, il y va d'un impératif de cohésion sociale au sein même du tissu urbain. La ville a pour tradition de croiser l'hétéroclite, de brasser l'altérité. Et les pouvoirs publics tendent précisément à concentrer les aides au logement sur

les périmètres en requalification (comme l'EDRLR), ce qui ne va pas sans induire l'obligation subséquente de juguler les éventuels effets d'éviction des populations de souche.

## Absence de maîtrise régionale sur le coût de la location

En ce qui concerne maintenant la hauteur des loyers, la Région bruxelloise apparaît incontestablement comme la plus touchée en Belgique. C'est dans cette zone urbaine relativement exiguë, soumise à une forte tension à la fois foncière et démographique, que les hausses sont les plus fortes, alors que la hauteur des revenus de substitution (allocation de chômage, revenu d'intégration, etc.) n'est pas plus élevée à Bruxelles qu'ailleurs dans le pays. L'enjeu est loin d'être anodin dans la mesure où pas moins de la moitié des locataires bruxellois émarge à un système ou un autre de la sécurité sociale. Dans le même temps, le parc social bruxellois, qui doit servir de *sanctuaire* avec loyer réglementé, héberge nettement moins de ménages (un sur sept) que son homologue wallon par exemple (un sur quatre). Enfin, comme Région qui abrite un grand nombre d'Institutions tant européennes qu'internationales, Bruxelles subit sur les prix – aussi bien acquisitifs que locatifs – une pression que connaissent moins ses consœurs[28].

Si la hauteur des loyers constitue dès lors une préoccupation cardinale des Bruxellois (la première, sans doute), force est de constater que la question reste insuffisamment traitée par les autorités. Certes, la matière du bail relève du pouvoir fédéral (pour combien de temps encore[29] ?), mais les compétences fiscales dont les Régions ont hérité en 2001 – dans le domaine du précompte immobilier[30] notamment – lui offrent un intéressant levier d'action pour encadrer les tarifs locatifs. Ce levier, pour l'heure, reste inexploité, de sorte que le loyer (initial) est fixé à l'entière discrétion des parties (en pratique : du bailleur), à la hauteur que les contractants désirent, sans même que soit exigé un quelconque lien avec la qualité des lieux par exemple.

Face à cette situation, qui fait que plus d'un ménage sur deux affecte actuellement au loyer une proportion qui va de 40 à 65 % de ses revenus[31], il conviendrait de *détendre le marché* par l'introduction d'allocations-loyers par exemple, destinées à atténuer l'effort financier produit par les plus démunis pour se loger. Cette solution n'est pas dénuée de logique dans la mesure où, face à la saturation du parc public et à la hauteur des loyers dans le secteur privé, il n'y a d'autre choix

que d'assurer une certaine solvabilité aux ménages qui patientent pour un logement social et qui, dans l'intervalle, stationnent dans un parc privé extrêmement onéreux alors qu'ils n'ont que des revenus modestes. Certes, l'on n'apporte pas ainsi une solution structurelle au problème, mais une précieuse solution d'urgence n'en aura pas moins été aménagée dans l'attente d'une extension significative du parc public. Le tout, sous la double exigence de ne pas distraire, pour financer l'allocation-loyer, des fonds dédiés à la construction de logements sociaux et, à la fois, d'instaurer parallèlement des mécanismes propres à empêcher toute inflation locative.

La Région bruxelloise a mis en place en 2008 un projet expérimental d'allocation loyer dans les logements publics[32]. Sont concernées les personnes logées dans le secteur public non social (régies communales, CPAS, etc.).

## L'accès au logement social

Face à la crise du logement que connaît la Région, et qui touche désormais la classe dite moyenne aussi, les autorités bruxelloises ont décidé d'intervenir énergiquement pour soutenir l'accès de tous au logement. Depuis 2004, un ensemble de mesures a été mis en œuvre, dont le lancement d'un programme de 5.000 nouveaux logements – sociaux et moyens – constitue la mesure phare (le Plan régional du logement). Du reste, jamais autant d'argent public n'a été affecté, depuis la création de la Région, au secteur du logement social. C'est, au total, plus d'un milliard d'euros qui a ainsi été débloqué (en globalisant les crédits dédiés au Plan régional du logement, les fonds réservés aux programmes de revitalisation ainsi que les subsides Beliris).

Après une phase préparatoire, le Plan régional du logement projette aujourd'hui 4.100 logements, identifiés sur plus de 40 sites et qui sont progressivement mis en chantier. Il a également été directement fait appel au secteur privé comme opérateur pour la construction de 500 logements, tout en s'assurant, dans le chef des autorités, de la maîtrise publique de ces logements (propriété des terrains, définition des besoins, gestion locative, contrôle de qualité de la réalisation). En outre, tirant argument de la récente stagnation du marché acquisitif conjuguée à la pression accrue sur les ménages à revenus moyens, le Gouvernement a annoncé l'acquisition de 500 logements sur le marché privé à l'attention spécifique de ces derniers, logements qui seront mis à disposition par l'entremise du

Fonds du Logement. Reste à s'assurer cependant de l'innocuité de cette mesure sur la hauteur globale des prix à l'acquisition. Sur le plan de la construction, enfin, une attention particulière a été portée au caractère durable des bâtiments : bonne isolation thermique, système de récupération des eaux de pluies (sur un des projets), matériaux solides, chaudières à haut et très haut rendement, etc.

Dès aujourd'hui, le Plan régional du logement suscite bien des interrogations tant sur certaines de ses modalités que sur son état d'avancement, comme le démontrent les vifs débats qui ont lieu au Parlement bruxellois ou au sein du monde associatif. Nul doute en tout cas que ce plan, avec ses 5.000 logements projetés, constitue un élément important de la législature en cours[33].

## PROSPECTIVE

### Une demande en habitat social en forte progression

Ces vingt dernières années, on a assisté à une explosion de la *demande* en logement social, que l'offre ne peut que partiellement rencontrer. Trois facteurs au moins doivent être épinglés à l'appui du phénomène.

La Région, tout d'abord, regagne des habitants (la population globale est ainsi passée de 948.000 à 1.048.000 habitants entre 1996 et 2008, soit un bond de 100.000 âmes, plus de 10 % d'augmentation[34]). Pour une large part, cependant, cet essor démographique est à attribuer à l'immigration extra-européenne[35]. Il s'agit de personnes défavorisées bien davantage que de membres de la classe moyenne qui reviendraient en ville après un épisode d'exode urbain. En tout cas, le Bureau fédéral du Plan va jusqu'à pronostiquer un accroissement de 170.000 personnes supplémentaires à l'horizon 2020, ce qui risque de rendre très vite dépassées les éventuelles mesures d'extension de l'offre de logements.

On enregistre, par ailleurs, une tendance croissante au démariage (divorces, séparations…), tendance encore accélérée par l'adoption de la loi du 27 avril 2007 réformant le divorce et qui contribue à faciliter celui-ci. Pas moins d'un ménage sur deux est aujourd'hui composé d'une seule personne à Bruxelles, tandis que le nombre de familles monoparentales tend à se multiplier : + 56 % au cours des vingt dernières années. Quoi qu'il en soit, ce phénomène fait qu'à nombre de personnes égal (et on a vu à l'inverse que la population croissait), la demande en logements enfle fatalement, vu l'augmentation du nombre de ménages (dont une bonne part d'isolés).

La population bruxelloise, par ailleurs, a vu ses conditions de vie se dégrader très significativement en une ou deux décennies[36]. Ainsi, le revenu des Bruxellois plafonne aujourd'hui (en 2005) à 85 % de la moyenne nationale alors qu'il culminait à 102 % lors la naissance de la Région (1989). Par ailleurs, le nombre de titulaires du revenu d'intégration a été multiplié par 3,32 depuis la création de la Région bruxelloise en 1989[37].

Pour l'ensemble de ces raisons, construire sinon du logement social, à tout le moins étoffer très significativement la palette des habitations abordables financièrement (*socialisation* du marché privé), constitue une nécessité plus que vitale pour une ville comme Bruxelles si on veut que le développement urbain se fasse dans le respect et le maintien des populations en place.

## Socialiser le marché privé : les agences immobilières sociales

On ne peut pas faire reposer la responsabilité exclusive de l'éradication de la crise du logement sur les seules épaules du logement social. Face à une offre de logements publics qui ne se développe pas à la même vitesse que la demande, il convient d'explorer d'autres voies, comme la socialisation du parc privé. En plus de construire du logement social, rendons accessible – sur le plan pécuniaire – le parc privé existant. Produire du logement social engendre un coût certain et s'inscrit dans un temps long, mais peut-être en effet est-il permis d'atteindre le même résultat (proposer des habitations à des tarifs raisonnables) en conventionnant le marché privé. Précisément, les Agences Immobilières Sociales, reconnues et subsidiées par la Région à partir de 1998[38] (mais fonctionnant informellement depuis bien longtemps auparavant), remplissent ce rôle.

Sur le plan du concept, les Agences sont porteuses d'une double mixité sociale. Tout d'abord, elles mêlent, dans leur public cible, ménages à revenus précaires et ménages plus aisés. Ensuite, comme elles captent des logements dans le parc privé, ça et là, elles évitent une concentration et un confinement dans certains quartiers disqualifiés des personnes fragilisées socio-économiquement, réparties ainsi plus harmonieusement au sein du tissu urbain que les locataires sociaux.

Les Agences Immobilières Sociales rencontrent assurément un beau succès mais, malgré une progression plus ou moins linéaire, le nombre total de logements gérés par les Agences Immobilières Sociales (2.000 à Bruxelles) n'atteint pas la masse critique suffisante pour espérer exercer efficacement un effet régulateur ou déflationniste sur le marché locatif privé. La Région bruxelloise a déjà relevé les montants des loyers susceptibles d'être reçus par le propriétaire[39], ce qui devrait incontestablement renforcer la position concurrentielle des Agences Immobilières Sociales. L'assurance de la régularité du loyer ne compense pas toujours en effet sa modicité aux yeux de certains propriétaires. À l'heure toutefois où les loyers tendent à connaître des évolutions différenciées en Région bruxelloise (avec une deuxième couronne notablement plus chère que la première[40], même si un certain nivellement vers le haut s'observe progressivement), il serait peut-être judicieux de moduler dans une certaine proportion une grille des tarifs locatifs qui, pour l'instant, est appliquée de manière totalement uniforme sur l'ensemble du territoire bruxellois. Signalons encore, sur un autre plan, que la Région wallonne a décidé d'exempter de tout précompte immobilier le propriétaire qui confierait son bien à une AIS[41] Pourquoi ne pas s'en inspirer ? Et, pour

dynamiser encore le secteur des Agences Immobilières Sociales, il peut être bon de rappeler la réduction d'impôt (en cas de travaux apportés à un bien confié ensuite à une AIS) consentie récemment par le pouvoir fédéral[42]. Une autre piste pourrait être, dans le cadre de l'impôt fédéral sur les personnes physiques, d'exonérer le contribuable de la majoration de 40 % du revenu cadastral en cas de mise en location – non professionnelle – du bien.

## Disséminer l'habitat social

Les autorités publiques tentent d'attirer et de stabiliser des revenus moyens dans les quartiers réputés difficiles (qu'on songe notamment à l'amplification de l'abattement sur le droit d'enregistrement en cas d'achat d'un bien dans l'Espace de Développement Renforcé du Logement et de la Rénovation, ou encore aux avantages prévus au bénéfice des investisseurs immobiliers privés dans le cadre des volets 2 et 3 des Contrats de Quartier). Mais les incitants pour implanter des ménages précarisés au sein de périmètres favorisés sont, eux, plus rares.

Dans ce cadre, il convient de signaler que les autorités publiques font actuellement le pari de *disséminer* le logement social dans la ville[43]. Car, en ce qui concerne la localisation du parc public, elle est peu uniforme ou linéaire aujourd'hui. En Région bruxelloise, on trouve 20 % de logement social à Watermael-Boitsfort contre seulement 3 % à Ixelles et 4 % à Woluwé-Saint-Pierre. La distribution, on le voit, n'a rien d'homogène. On assiste donc bien à une polarisation spatiale de fait, imputable aux autorités elles-mêmes.

Par rapport à cette situation, le Plan régional du logement (qui vise à créer 3.500 logements sociaux) poursuit un but assumé de mixité sociale puisque des projets relativement imposants sont élaborés sur certains terrains choisis dans des communes plutôt cossues : 300 logements à Ixelles, 100 logements à Uccle et jusqu'à 1.000 logements (potentiellement à tout le moins) à Woluwé-Saint-Pierre. Certains riverains se sont toutefois élevés contre ces projets, pour de peu avouables raisons dans certains cas (le classique effet NIMBY), pour des légitimes motifs d'intégration – déficitaire – des constructions à venir dans le quartier environnant dans d'autres cas. Ce qui a amené alors les autorités, concernant le terrain à Woluwé-Saint-Pierre plus particulièrement, à mettre sur pied des ateliers de participation spécifiques en vue de désamorcer la contestation. L'avenir nous dira quel sera le résultat de cette démarche.

## À la fois plus de petits logements… et de plus grands !

Les nouveaux logements, comment les configurer : de grande taille ou de taille réduite ? Il circule actuellement une idée suivant laquelle la fragmentation des familles amenuise la nécessité de grands logements. Certes, on fait actuellement moins d'enfants que nos parents par exemple et, parallèlement, le nombre de séparations gonfle, ce qui pourrait induire la nécessité de renforcer l'offre en petits logements. Dans le même temps cependant, avec l'instauration de l'hébergement égalitaire par la loi du 18 juillet 2006, la garde des enfants est, par défaut (c'est-à-dire en l'absence d'indication en sens contraire des ex-conjoints), alternée. Le père aura donc, plus qu'auparavant (et les premières indications sur l'effectivité de la loi en attestent avec éloquence), la garde de ses enfants pendant la moitié du temps. Il faut par conséquent non pas moins de grands logements, comme on pourrait le croire, mais au contraire *deux fois plus* de grands logements, chacun des parents devant en effet accueillir la progéniture une semaine sur deux.

Quoi qu'il en soit, plus de 30 % des logements privés à Bruxelles sont dans l'incapacité d'offrir une chambre à chaque membre du ménage[44]. En cause, notamment : l'obsession de certains propriétaires de fractionner l'immeuble en un maximum de petits appartements, afin de rentabiliser au maximum l'investissement de départ. Résultat : l'offre locative dans le parc privé à Bruxelles est essentiellement composée d'appartements (91 %), lesquels ne comptent la plupart du temps qu'une chambre (43 %) ou deux (33 %)[45]. Par voie de conséquence, les logements de plus grande taille s'arrachent tandis que leurs loyers s'envolent[46].

Pour leur part, les sociétés de logement social ne parviennent pas à répondre à la demande d'habitations destinées aux grands ménages, ce qui explique que le temps d'attente pour ce public-là soit considérable (jusqu'à une dizaine d'années parfois). Et cette proportion (de logements multi-chambres) a encore tendance à être dégressive à cet égard puisque les vastes opérations de rénovation du bâti social entamées dans les années 1990, pour indispensables qu'elles soient, n'en ont pas moins pour conséquence de réduire le nombre de pièces par logement soumis à réhabilitation, pour des raisons de superficie minimale notamment. Dans ce cadre, l'objectif consistant à dédier aux familles nombreuses près d'un tiers des logements sociaux construits par le biais du Plan logement est incontestablement à saluer.

## Des nouveaux modes d'habiter

Désireux de réinventer l'acte d'habiter ou, plus prosaïquement, soucieux de déjouer la crise du logement en expérimentant des solutions inédites, la société civile déploie actuellement des nouveaux modes d'habiter qui, outre leur intérêt intrinsèque remarquable, renferment peut-être en germes les normes d'habitation de demain.

### L'habitat groupé

Depuis longtemps, qu'on soit dans le secteur locatif ou acquisitif, l'habitat se décline, et massivement, sur le mode individuel. En parallèle, on assiste également à une prévalence du schème de l'habitat de droit commun : bail de résidence principale, propriété. Et pourtant, près d'un demi-siècle après le communautarisme des années soixante, on voit poindre à nouveau la figure du collectif dans le domaine du logement aujourd'hui. Et, partant, l'habitat alternatif semble être de retour. Revêtant des contours encore diffus, ce phénomène, rassemblé sous la bannière dite de l'habitat groupé, regroupe en tout cas en un même lieu des personnes unies ou non par un projet de vie. Il n'existe pas, en fait, de modèle unique d'habitat groupé. Béguinages pour personnes âgées (la Cité Jouet-Rey ou la Maison *Entre voisins* d'Abbeyfield, toutes deux à Etterbeek), ateliers d'artistes de type *Bateau-lavoir* parisien (les ateliers Mommen à Saint-Josse), squats (Ministère de la crise du logement à la rue Royale), habitat intergénérationnel (voy. *infra*), bourses d'achat collectif (Ville de Bruxelles), logements pour jeunes en difficultés,… elles sont nombreuses les applications actuelles de ce thème fécond. Si certaines structures sont impulsées – et gérées – par un acteur institutionnel, la majorité des habitats groupés résulte d'une initiative privée (dans une démarche *bottum-up*).

Si le phénomène est passablement diffracté, on trouve toujours à sa source un même constat : les occupants ont tous jugé que, pour véritablement s'approprier un lieu de vie et s'épanouir dans un logement, le collectif représentait à un moment donné de leur existence la meilleure voie. Quoi qu'il en soit, le thème séduit aujourd'hui aussi bien les seniors (soucieux de rompre leur solitude), les ex-détenus (qui manquent de relais à leur sortie de prison et dont le parcours carcéral rebute souvent les propriétaires), les allocataires sociaux (désireux de partager certains frais fixes particulièrement lourds : garantie locative, abonnements de téléphone/gaz/électricité, etc.), les membres de la classe moyenne qui

désirent se mettre à plusieurs en vue d'acquérir des lofts dans le centre ville, les travailleurs en début de vie professionnelle (qui, avant de fonder une famille, souhaitent prolonger quelque peu leur vie d'étudiant et investir avec des amis un quartier plus ou moins chic qui leur serait financièrement inaccessible à titre individuel[47]),…

À l'avenir, afin d'encourager les solidarités informelles, il serait utile de repenser les équilibres entre le souhait d'habitat collectif[48] et les réglementations particulières –comme en matière de chômage ou de revenu d'intégration sociale– relatives aux statuts d'isolé et de cohabitant.

## L'habitat intergénérationnel

Comme son nom l'indique, l'habitat dit intergénérationnel fait se côtoyer au sein d'un même bâtiment un couple de seniors (au rez-de-chaussée) et un ménage plus jeune (aux étages). Du point de vue du senior tout d'abord, les bénéfices sont évidents. La présence habituelle sous le même toit d'une ou de plusieurs autres personnes est clairement de nature à rasséréner la personne âgée, surexposée traditionnellement en cas de chute par exemple. Cette même présence induit par ailleurs un sentiment de sécurité appréciable, tout en contribuant à atténuer la solitude dont souffrent particulièrement les aînés. Au-delà, le jeune couple hébergé pourra livrer quelques menus services, dont la –faible– charge de travail sera sans commune mesure avec l'agrément qu'en retirera le senior. Signalons au demeurant que, sur un strict plan pécuniaire, non seulement le bâtiment précédemment improductif génère à présent un revenu locatif mais, également, l'occupation de l'intégralité de la maison prémunit celle-ci contre une dégradation trop rapide. Enfin, *last but not least*, l'aménagement d'une formule de ce type permettra au senior de rester dans ses murs.

En ce qui concerne cette fois le ménage hébergé, les avantages ne sont pas moins nombreux. Il trouvera là tout d'abord, en échange des menus services évoqués plus haut, l'occasion de se loger à prix doux, ce qui se révèle notablement malaisé à l'heure actuelle. Plus spécifiquement, dans une logique de solidarité informelle bilatérale, le ménage hébergé est fondé à son tour à attendre quelque appui de la part de son cocontractant (âgé)[49].

Avantageuse pour les deux parties au contrat de bail, la formule de l'habitat intergénérationnel (déjà adoptée par des asbl actives en Région bruxelloise comme Dar Al Amal ou Les trois pommiers) ne va pas sans induire de très substantiels bénéfices pour la puissance publique également. Confrontées à un manque criant de logements appropriés pour les personnes âgées et, en même temps, impuissantes à résorber le phénomène de la vacance immobilière (particulièrement lorsque le bien n'est pas intégralement à l'abandon, comme l'illustre la problématique –lancinante– des étages vides au-dessus des commerces), les autorités trouveront dans le mécanisme de l'habitat intergénérationnel le moyen de travailler sur ces deux fronts simultanément.

Plus globalement, l'éclosion de pareils îlots de solidarité chaude ne peut que contribuer, fût-ce à la marge, à remailler le tissu social et à réintroduire la figure du collectif dans un domaine –l'habitat– presque exclusivement décliné sur le mode des relations inter-individuelles. Encadrer, enfin, la formule du logement kangourou en la dotant par exemple d'incitants fiscaux coûte en toute hypothèse moins cher à la puissance publique que de subventionner des maisons de repos (ou de financer des aides à domicile). Or, en extrapolant les données actuelles, il faudra à moyen terme prévoir –à l'échelle de la Belgique– plus de 15.000 lits supplémentaires en homes (sur les 125.000 existants) si l'on veut épouser l'évolution démographique en cours aujourd'hui. Le vieillissement de la population, constitue d'ailleurs une autre de ces tendances prospectives –et non des moindres– que le secteur du logement devra impérativement prendre en considération dans un proche avenir, sinon aujourd'hui déjà[50].

### L'épargne collective solidaire

L'épargne collective solidaire est un outil novateur qui permet l'accès à la propriété pour les personnes cumulant les difficultés les plus aiguës à trouver un logement (étrangers, familles nombreuses, défavorisés). L'association Coordination et initiatives pour et avec les réfugiés et étrangers (CIRÉ) et le Fonds du logement ont ainsi développé un système de tontine qui permet à chaque membre de cotiser dans un pot commun, qu'il peut activer lorsqu'il souhaite acheter une maison.

Certes, l'accédant à la propriété peut recevoir (du Fonds du logement par exemple) un prêt hypothécaire susceptible de couvrir jusqu'à 100 % de la somme, mais l'argent n'arrive sur le compte en fait qu'au moment de la signature de l'acte

officiel de vente alors qu'il faut déjà, au moment de la signature cette fois du compromis de vente (qui intervient quatre mois plus tôt), verser – sur fonds propres donc – un dixième du montant total, ce qui est souvent insurmontable pour les personnes défavorisées. D'où l'utilité de recourir à ce pot commun pour régler cet acompte, laquelle cagnotte sera renflouée quatre mois après, au moment de l'octroi du prêt, ce qui permettra à d'autres d'y faire appel, et ainsi de suite[51].

Quel bilan tirer de l'expérience ? Un premier groupe (de 25 familles nombreuses allochtones) s'est constitué en 2003 sous l'égide du CIRÉ. Le montant mensuel de l'épargne s'élevait à 75 euros et la durée totale de cotisation, à 30 mois, pour l'ensemble des participants (tous doivent donc épargner jusqu'au bout, même – et surtout – ceux qui auraient acheté un bien avant l'arrivée du terme). À l'arrivée, près de la moitié du groupe (11 ménages) a pu accéder à la propriété grâce à ce mécanisme, ce qui constitue un résultat tout à fait encourageant si l'on considère le profil extrêmement précarisé du public visé, et un seul d'entre eux a arrêté de cotiser après son achat (avant d'être rappelé à l'ordre par le groupe, soucieux de voir reconstituée la cagnotte). Suite au succès rencontré par ce groupe « fondateur », deux autres se sont constitués courant 2006, dont l'un s'oriente même vers la construction (d'un immeuble collectif, avec le Fonds du logement comme maître d'ouvrage).

En ce qui concerne les personnes en état de précarité spécifiquement, cette mise en réseau et ce partage d'expériences en matière d'accès à la propriété semblent d'autant plus pertinents que la pauvreté, contrairement à une opinion courante, n'est pas qu'une affaire de ressources pécuniaires. D'abord et avant tout, elle procède d'un délitement du lien social, d'un affaiblissement du réseau informel d'entraide et de solidarité. Également, elle trouve sa source dans le défaut de maîtrise des mesures législatives et des réglementations en vigueur dans le chef de ceux qui ne disposent que d'un capital culturel et social restreint. Qui ne comprend ni – a fortiori – ne connaît la loi est tôt ou tard amené à en subir la rigueur. Dans ce cadre, l'épargne collective solidaire contribue avantageusement à la diffusion de la norme et, *in fine*, au remaillage du tissu social.

Les nouvelles formules d'habitat décrites ci-dessus en attestent à l'envi, le tissu associatif bruxellois en matière de logement témoigne d'une extraordinaire vitalité. Nombreuses et variées, les associations ont mis en place sur le territoire de la Capitale un maillage dense et serré, qui est appelé à se développer encore plus à l'avenir.

## La régionalisation (prochaine ?) du bail d'habitation

Impossible, enfin, de clore ce volet consacré aux perspectives d'avenir sans évoquer la régionalisation future (prochaine ?) du régime légal relatif au bail d'habitation (droit commun et résidence principale). Le gouvernement fédéral actuel s'est constitué, on le sait, sous la promesse de procéder à une réforme de l'État, programmée en deux temps. Dans le premier train de réformes institutionnelles, on devrait donc retrouver la régionalisation du droit du bail d'habitation. Passée un peu inaperçue dans une première vague fourre-tout, laquelle a pris la forme d'une proposition de loi spéciale déposée au Sénat le 5 mars 2008[52], la régionalisation du bail du bien destiné à l'habitation n'en induirait pas moins des conséquences très fortes sur le marché locatif privé à Bruxelles (rappelons que plus de la moitié des Bruxellois est locataire, contre un quart à peine dans les autres régions) puisque la définition des rapports contractuels relèvera alors exclusivement et entièrement des autorités régionales.

À l'annonce d'une régionalisation prochaine du droit du bail, certains ont poussé de véritables cris d'orfraie, évoqué même un apocalyptique *chaos*[53]. Il ne semble cependant pas qu'une telle indignation s'indique. Il s'agit d'abord moins d'une *régionalisation* effective du droit du bail que d'une *régionalisabilité* puisque, tant que les entités fédérées n'auront pas repris à leur compte le régime afférent aux baux de résidence principale, la loi du 20 février 1991 restera intégralement d'application. En clair, la législation actuelle demeure en vigueur jusqu'à ce que la Région bruxelloise prenne le relais en adoptant une ordonnance *ad hoc*. Signalons par ailleurs qu'il y a longtemps que le bail du logement social par exemple est régionalisé, *in extenso*, sans que personne y trouve à redire. Chaque Région a ainsi l'occasion de décliner sa politique du logement social suivant des spécificités qui lui sont propres ; il en ira de même avec le bail de droit privé.

On l'aura compris, la régionalisation du bail d'habitation comporte à notre estime au moins autant d'opportunités que de dangers. Il y a, là, une belle marge de manœuvre à exploiter par le législateur ordonnanciel (l'occasion d'introduire une objectivation des loyers par exemple ? d'améliorer le système de la garantie locative ? d'aménager des règles destinées à favoriser l'habitat groupé ? etc.). Le tout, naturellement, est de respecter certains garde-fous (pour éviter entre autres la concurrence entre Régions) et de s'abstenir d'agir dans la précipitation, en faisant du passé table rase ou en braquant inutilement les partenaires. Une étroite concertation devra être de mise.

## CONCLUSIONS

La Région bruxelloise est, du point de vue de sa politique du logement, à un véritable tournant. Malgré des succès certains, la Région fait face aujourd'hui à un défi résolument polymorphe. Celui-ci est à la fois démographique (progression annoncée – et déjà en cours – du nombre d'habitants), social (paupérisation de la population), sociologique (éclatement des familles et généralisation du modèle de la garde alternée), financier (explosion du coût de la construction),... On ne fera pas l'économie, à cette occasion, d'une redéfinition plus ou moins substantielle de la densité qu'on veut donner à la cité.

Pour négocier au mieux ces difficultés, d'une ampleur nouvelle, les remèdes traditionnels ne suffiront probablement pas. À problème inédit, réponses novatrices. Des solutions *qualitatives* doivent dès lors être dégagées, qui s'appuient sur les premiers usagers de la ville que sont ses habitants[54]. ■

# notes

1 Article 6, § 1er, IV, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, Moniteur belge, 15 août 1980.

2 Article 5 et s. du Code bruxellois du Logement tel qu'institué par l'Ordonnance du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale du 17 juillet 2003, Moniteur belge, 9 septembre 2003.

3 Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 septembre 2003 déterminant les exigences élémentaires en matière de sécurité, de salubrité et d'équipement des logements, Moniteur belge, 19 septembre 2003.

4 Plus de 11.000 dossiers ont été traités entre le 1er juillet 2004 (date d'entrée en vigueur du contrôle de qualité) et le 30 juin 2008.

5 Voy. pour de plus amples développements DEGIVES, F.; BERNARD, N., « La lutte contre l'insalubrité à Bruxelles, de la théorie à la pratique » in *Pyramides* (revue du Centre d'Études et de Recherches en Administration publique de l'ULB), 2008 (à paraître). En activité depuis le mois de juillet 2004, le Service de l'Inspection régionale du logement a traité 1.580 plaintes, entrainant des mesures de fermeture immédiate de 265 logements et engendrant la perception d'amendes pour un montant total de 330.000 euros. Les 237 familles qui ont dû déménager suite à la fermeture de leur logement ont pu bénéficier d'une intervention du Fonds de solidarité pour le relogement (garantie, frais de déménagement, intervention dans le nouveau loyer).

6 Cf. KELLERHALS, C., « Les effets d'une réglementation sociale. Le cas genevois de la loi sur les démolitions, transformations et rénovations d'immeubles de logement » in *Le logement dans sa multidimensionnalité : une grande cause régionale*, sous la direction de Bernard, N. et Mertens, C., Ministère de la Région wallonne, Namur, 2005, p. 239 et s.

7 Voy. Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 juillet 1996 relatif à l'octroi de primes à la rénovation de l'habitat au bénéfice de personnes physiques et de personnes morales de droit privé, Moniteur belge, 31 octobre 1996.

8 Source : statistiques du Centre urbain, citées par Article 23, n° 5 (« Achat ou rénovation : accessible pour les faibles revenus ? »), octobre-novembre-décembre 2001, p. 4.

9 Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 juin 2002 relatif à l'octroi de primes à la rénovation de l'habitat, M.B., 25 juin 2002.

10 Le propriétaire bailleur devait respecter le contrat existant, sans en augmenter le loyer, pour bénéficier de la prime. Au cas où le bien était vacant, son propriétaire était alors tenu de passer un contrat de bail de neuf ans, au loyer fixé par l'administration du logement, s'il voulait postuler l'allocation (« le délégué du Ministre fixera la valeur maximale du loyer annuel sur base des observations du marché pour des biens de même catégorie en termes de localisation, de surface ainsi que d'équipement »). Cet effet, certes, est obtenu par le truchement des agences immobilières sociales dans la nouvelle formule, mais certains propriétaires continuent à rechigner à contracter avec une AIS.

11 Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 octobre 2007 relatif à l'octroi de primes à la rénovation de l'habitat, Moniteur belge, 23 octobre 2007.

12 Cf. statistiques de l'Intercommunale bruxelloise de distribution d'eau (IBDE), calculées sur la base d'une consommation annuelle inférieure à 5m$^3$.

13 Étude SitEx préalable à l'adoption du Plan Régional de Développement tel qu'arrêté par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale le 12 septembre 2002, Moniteur belge, 15 octobre 2002.

14 Article 18 et s. du Code bruxellois du logement.

15 Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 30 novembre 2006 organisant le Fonds Droit de gestion publique, Moniteur belge, 18 décembre 2006. Cette avance sans intérêt ne couvre toutefois pas l'intégralité de la somme.

16 Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 12 février 1998 organique de la rénovation ou de la démolition suivie de la reconstruction d'immeubles des communes et des centres publics d'aide sociale, Moniteur belge, 27 mars 1998.

17 SECRÉTARIAT RÉGIONAL AU DÉVELOPPEMENT URBAIN, « Bruxelles change… ! Dix ans de politique de la ville en Région de Bruxelles-Capitale » in *Les Cahiers du SRDU*, n° 4, Bruxelles, novembre 2007, p. 48.

18 *Ibidem*, p. 48.

19 Cf. l'Arrêté de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 juillet 1990 relatif à l'acquisition par les communes d'immeubles abandonnés, Moniteur belge, 27 septembre 1990.

20 Voy. par exemple les fructueux travaux menés par la Délégation au développement de la Ville de Bruxelles (DEMANET, M., « Revitalisation urbaine à Bruxelles-Ville : deux stratégies originales pour augmenter le parc de logements » in *Le logement dans sa multidimensionnalité : une grande cause régionale*, sous la direction de Bernard, N. et Mertens, C., Ministère de la Région wallonne, Namur, p. 206 et s.).

21 Certes, on trouve traditionnellement plus de propriétaires en milieu rural que dans les centres urbains, mais cette circonstance n'explique pas tout puisque Charleroi par exemple totalise 58,2 % de propriétaires, Gand 53,2 %, Anvers 53,1 % et Liège 49,3 % (suivant les résultats de l'enquête socio-économique menée en 2001 auprès de 96,9 % des ménages du pays par l'Institut national des statistiques).

22 En effet, le pouvoir d'investissement du Fonds a été considérablement augmenté. En 2004, le pouvoir d'investissement global du Fonds du Logement s'élevait à 70 millions d'euros, dont 26 millions de dotation régionale. À l'exercice 2008 ajusté, les moyens du Fonds sont portés à 123 millions, ce qui représente une augmentation de 53 millions sur quatre années (+75 %). La dotation régionale est quant à elle passée à près de 35 millions d'euros (+ 35 %).

23 En grande partie dans l'EDRLR et les zones stratégiques limitrophes.

24 Grâce à des subsides régionaux.

25 Ordonnance du Parlement bruxellois du 10 décembre 2006 (Moniteur belge, 15 février 2006).

26 Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 14 mai 1998 instituant une prime unique à la construction ou à l'acquisition d'un logement, Moniteur belge, 5 juin 1998.

27 Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 6 décembre 2001 visant l'abrogation de l'Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 14 mai 1998 instituant une prime unique à la construction ou à l'acquisition d'un logement, Moniteur belge, 11 janvier 2002.

28 Cf. BERNARD, N., « L'influence de l'Union européenne sur les prix de l'immobilier à Bruxelles » in *Brussels Studies*, n° 21, 2008.

29 Voy. plus loin dans cet article.

30 Voy. la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant refinancement des communautés et extension des compétences fiscales des régions, Moniteur belge, 3 août 2001.

31 DE KEERSMAECKER, M.-L.; DE CONINCK, S., « La situation du marché locatif à Bruxelles », in *La crise du logement à Bruxelles : problème d'accès et/ou de pénurie ?*, sous la direction de BERNARD, N. et VAN MIEGHEM, W., Bruylant, 2005, p. 14.

[32] Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 6 mars 2008 instituant une allocation loyer, Moniteur belge, 29 avril 2008. Ce projet devrait concerner 1.000 ménages en 2008.

[33] Voy. pour de plus amples développements BERNARD, N., « Le logement social à Bruxelles : origines, perspectives d'avenir et comparaisons européennes » in *Les cahiers des sciences administratives*, Bruxelles, Larcier, 2007, n° 13 (" Les logements sociaux "), p. 77 et s.

[34] SPF Économie 2008.

[35] Voy. *Plan de Développement International de Bruxelles – Rapport final*, 31 août 2007, p. 71.

[36] Voy. NOËL, F., « Un plan de lutte contre la crise structurelle du logement à Bruxelles » in *L'année sociale*, 2003, p. 264 et s.

[37] Cf. ZIMMER, P., « L'évolution de la situation budgétaire de la Région de Bruxelles-Capitale après les accords du Lambermont (2001) », conférence donnée à Bruxelles le 5 juin 2008.

[38] Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 novembre 1998 organisant les Agences Immobilières Sociales, Moniteur belge, 6 janvier 1999. Voy. maintenant les articles 88 et s. du Code bruxellois du logement.

[39] Cf. les articles 12 et suivants de l'Arrêté du Gouvernement bruxellois du 28 février 2008, Moniteur belge, 28 mars 2008.

[40] Cf. Observatoire de l'habitat de la Région de Bruxelles-Capitale, Observatoire des loyers, Enquête 2005.

[41] Décret du Parlement wallon du 27 avril 2006 (M.B., 15 mai 2006).

[42] Loi-programme (I) du 27 décembre 2006, Moniteur belge, 28 décembre 2006, 3e édition, article 14.

[43] Même si ces terrains-là ne sont pas toujours mobilisés (tant s'en faut), il est intéressant de signaler à cet égard que la grande majorité des réserves foncières du secteur du logement social (90 %) se situe en deuxième couronne, de même que 60 % du patrimoine public existant.

[44] Cf. DE KEERSMAECKER, M.-L.; DE CONINCK, S., *Op. cit.*, p. 16.

[45] *Ibidem*, p. 8.

[46] Observatoire de l'habitat de la Région de Bruxelles-Capitale, Observatoire des loyers. Enquête 2006.

[47] C'est l'effet *Friends*, du nom de la série télévisée américaine.

[48] Épinglons à cet égard l'appel d'offres lancé par la Région en direction du monde associatif qui souhaiterait s'engager dans la supervision de ce type de projets.

[49] Ce dernier réceptionnera un colis postal pour son locataire durant les heures de travail par exemple, tout comme, au pied levé, il pourra éventuellement faire office de baby sitter providentiel.

[50] Voy. pour de plus amples développements BERNARD, N., « Le logement intergénérationnel : quand l'habitat (re)crée du lien social » in *La Revue nouvelle*, 2008, n° 2, pp. 67 et s.

[51] Cf. sur le thème, BERNARD, N.; AYALDE, M.-E.; DEGRYSE, P., « L'épargne collective solidaire : une solution pour sortir *par le haut* de la crise du logement » in *Les échos du logement*, 2008, n° 1, pp. 33 et s.

[52] Cf. Proposition de loi spéciale portant des réformes institutionnelles, Sénat, Doc. parl. 4-602/1, 5 mars 2008.

[53] Voy. la carte blanche publiée par la Directrice du Syndicat national des propriétaires: LALOUX, B., « Régionaliser les locations, c'est créer le chaos » in *Le Soir*, 27 février, Bruxelles, 2008.

[54] Cf. BERNARD, N., « Les mutations du logement en Région bruxelloise » in *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 1933, 2008. Voy. également ZIMMER, P., « La politique du logement de la Région de Bruxelles-Capitale » in *Échos log.*, 2006, n° 2, p. 4 et s.

# focus

## LE LOGEMENT À MOLENBEEK

Le projet *L28*, initié dans le cadre du Contrat de Quartier *Escaut-Meuse* permet, comme bien d'autres, d'illustrer l'approche plurielle et intégrée des programmes de revitalisation urbaine.

Une large consultation visant à définir, avec l'ensemble des acteurs concernés, le programme de réhabilitation d'une ancienne friche ferroviaire, a ici conduit au développement d'un projet aux multiples facettes. Huit logements communaux à vocation sociale, de tailles variables (1 à 4 chambres) et à très haute performance énergétique (immeubles passifs) y côtoient une crèche de 25 places, une salle polyvalente et un espace vert collectif, articulés autour d'un objectif commun de durabilité.

La dynamique créée autour du projet a en outre convaincu nombre de petits propriétaires alentours, d'investir dans la rénovation de bâtiments inoccupés parfois depuis fort longtemps. Par effet d'entraînement, ce projet a ainsi contribué à remettre également sur le marché des logements destinés à une population moins fragilisée, mais tout aussi désorientée dans sa recherche d'un habitat en ville.

Malgré les résultats encourageants obtenus par cette politique de revitalisation, force est de constater que la demande en logements est en constante augmentation et peine à être rencontrée, d'autant qu'il nous faut aujourd'hui faire face à de nouvelles contraintes tirant vers le haut les coûts de construction. D'une part, la disparition progressive des chancres voit également s'évanouir la maigre réserve foncière dont disposait la ville. D'autre part, une crise de l'énergie sans précédent nous impose de construire un habitat plus performant, moins énergivore.

Pour faire face à l'urgence, il faudra dès lors à la fois explorer de nouveaux *modes d'habiter* (l'habitat groupé par exemple), et envisager de nouvelles manières de concevoir l'habitat. Dans cette logique, une expérience intéressante est celle du projet de logements de transit actuellement développé le long du canal dans le cadre du Contrat de Quartier *Ecluse – Saint-Lazare*. L'étude prévoit la construction de 25 unités d'habitation préfabriquées, légères et transportables, destinées à accueillir des familles victimes d'incendies ou d'arrêtés d'insalubrité. Ces *containers* pourraient être installés et déplacés, au gré des opérations, sur des parcelles en attente d'un développement définitif. Par extension, l'implantation de ce type d'habitat sur des toitures suffisamment robustes pour les accueillir devrait être étudiée. ■

*Vincent Degrune*

# focus

## DES INSTITUTIONS D'ENSEIGNEMENT FONT CAUSE COMMUNE ET PARTICIPENT À LA REVITALISATION DU CENTRE VILLE ET DES QUARTIERS DÉFAVORISÉS

Partant du constat que les étudiants sont peu présents dans le centre ville et que Bruxelles avait une certaine image négative pour de nombreux futurs étudiants flamands, cinq hautes écoles et universités bruxelloises néerlandophones ont créé en 1998, l'association Quartier Latin. Les étudiants ne fondent pas seulement leur choix de lieux d'études d'après les institutions disponibles, mais aussi d'après l'image que dégage la ville ou la disponibilité de logements de qualité à un prix accessible. En facilitant l'installation des étudiants dans les quartiers du centre ville, Quartier Latin veut renforcer l'attrait de Bruxelles pour les étudiants tant d'origine bruxelloise qu'extra-régionale et rendre la Capitale plus accueillante et plus accessible à leurs yeux. Le projet encourage les étudiants à prendre part à la vie socioculturelle et communautaire. Le parti pris est le suivant : les étudiants apportent du sang neuf indispensable à la ville et souvent s'y installent après leurs études… Trois objectifs sont donc visés : l'accessibilité de logements étudiants à des prix démocratiques, le rayonnement de la ville-région, la redynamisation du centre ville par l'apport d'une population jeune et culturellement active.

Quartier Latin fournit essentiellement des logements aux étudiants. Des logements décents et à prix abordable sont fondamentaux pour bien intégrer les étudiants dans la ville, mais aussi pour assurer une accessibilité réelle des études supérieures. Ainsi l'association a pu réaliser 456 chambres dans le Pentagone. Les locations rénovées et gérées par Quartier Latin profitent autant à la ville qu'à l'étudiant. Un grand nombre de ces chambres rénovées se situent en effet à la place d'anciens chancres urbains. Le projet a participé à la renaissance des quartiers concernés en proposant des rénovations simples mais exemplaires intégrées à l'échelle du tissu urbain existant

Outre le logement, l'association s'attache à développer un lien socioculturel avec la ville. Elle fait, à cet égard, office de plateforme ou collabore avec d'autres associations. Depuis 2000, elle organise la *journée de l'étudiant*, que *Onthaal en Promotie Brussel* se charge de coordonner depuis quelques années. Nous allons littéralement chercher les étudiants sur les campus. L'idée consiste à montrer pendant toute une journée à l'étudiant bruxellois (et au futur étudiant bruxellois) tout ce que la ville lui propose et à lui faire connaître les multiples facettes de Bruxelles. Faire de l'étudiant un habitant bruxellois à part entière

Cette initiative ne vise pas uniquement à attirer les futurs étudiants à Bruxelles, mais aussi à suggérer qu'une fois leurs études achevées, ceux-ci restent en ville. Les jeunes hautement diplômés consolident ainsi le tissu socio-économique régional. Quartier Latin se charge donc également de proposer des appartements aux jeunes diplômés et les aide dans leurs recherches sur le marché des particuliers.

Dans une étape ultérieure, Quartier Latin va s'internationaliser. Vu la localisation de Bruxelles et la réorganisation de l'enseignement supérieur en Flandre, mais aussi en Communauté Française, ce choix, qui suppose des tâches opérationnelles plus lourdes, apparaît logique. Pour ce faire, les institutions se concertent, voire collaborent avec les institutions francophones d'enseignement supérieur. Aussi paraît-il pertinent de faire profiter les institutions francophones du modèle ou de l'expertise de Quartier Latin. Non seulement en mettant son expérience à la disposition des premières et en les encadrant, mais aussi en élargissant, par exemple, la collaboration existante à toutes les institutions d'enseignement supérieur présentes en Région Bruxelloise ; ceci afin de proposer une stratégie globale du logement étudiant et du logement des jeunes (un atout pour l'attractivité et le rayonnement régional) et cela par delà les approches communautaires. Confrontés à une Région qui apparaît pour certains comparativement chère et moins accueillante que les villes campus environnantes, il faut assurer la pérennité d'une dynamique démographique positive dans une ville appelée à renforcer son potentiel de ville de formation et d'enseignement supérieur. ■

*Nic Van Craen*

# 15

## LA RÉGION A PRIS SON ENVIRONNEMENT EN MAIN

**VINCENT CARTON**
*Ingénieur civil - Urbaniste, Directeur de la Division Energie, Air, Climat et Bruit, Bruxelles Environnement - IBGE*

focus

### L'ÉNERGIE DE CHANGER LES MODES DE VIE

**BERNARD DEPREZ**
*Ingénieur architecte, Chargé de cours, Institut Supérieur d'Architecture de la Communauté Française (ISACF) La Cambre*

### L'ENVIRONNEMENT AU CŒUR DE LA VILLE

**FABIENNE LONTIE**
*Direction Rénovation urbaine, Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale*

# La Région a pris son environnement en main

VINCENT CARTON

Il n'est plus possible aujourd'hui de s'intéresser à la ville en ignorant la question environnementale. Si certains ne font que sacrifier à une mode, de plus en plus d'acteurs sont convaincus de l'urgence qu'il y a à agir. Bien entendu, par rapport aux autres thématiques (mobilité, patrimoine, social, affectation du sol…), l'approche environnementale est sans doute la plus récente.

A Bruxelles, dès 1972, une nouvelle administration, l'Agglomération de Bruxelles, lance une série d'initiatives volontaires et novatrices à une époque où aucune politique environnementale n'est à l'œuvre et où le terme même n'est pas clairement défini.

Dix-huit ans plus tard, une Administration régionale a reçu pour mission, la gestion de toutes les matières environnementales : l'Institut Bruxellois pour la Gestion de l'Environnement (IBGE), créé en 1989.

## LES PREMIERS JALONS

La loi du 26 juillet 1971 créant les agglomérations et fédérations de communes a transféré à un niveau supérieur un certain nombre de compétences communales nécessitant une coordination : l'enlèvement des immondices, la lutte contre l'incendie… , mais aussi des compétences *non exercées* comme la protection de l'environnement. Cette dernière catégorie de transfert ne posait bien évidemment pas de problème politique. Par contre, on peut dire que le législateur a voté un texte prémonitoire deux ans avant le premier choc pétrolier et le rapport du Club de Rome *Halte à la croissance*.

Dans le cadre de l'exercice de cette compétence, l'Agglomération a adopté entre 1972 et 1989 tout un arsenal de textes règlementaires visant par exemple à lutter contre les pigeons errants et les rats, à combattre l'excès de l'affichage et les véhicules publicitaires, à promouvoir le ravalement de façades, à octroyer des

primes aux systèmes de chauffage par énergie non conventionnelle, à imposer l'isolation acoustique lors des constructions et le remplacement des canalisations en plomb, à taxer les immeubles à l'abandon… Ces actions ont été complétées par une série d'études scientifiques commandées aux universités en matière de mesure du bruit, de la pollution atmosphérique et de l'exposition au plomb. La protection des espaces verts et des espaces naturels a été abordée au moyen de relevés minutieux dont la carte du niveau de verdurisation établie par le professeur Paul Duvigneaud reste un modèle du genre. Dix ans avant la Directive européenne, des études d'incidences de plusieurs grands projets ont été réalisées et ont permis de revoir fondamentalement certains dossiers comme celui de l'assainissement de la Vallée du Maelbeek et d'éviter ainsi la démolition de la rue Gray. Les premiers guichets de l'énergie destinés à conseiller les habitants ont ouvert leurs portes. Cette politique s'est construite dans le cadre d'un projet de ville soucieux de mettre les habitants et les entreprises au centre des préoccupations tant en matière d'urbanisme, d'environnement que d'expansion économique. La pression exercée par les nombreux comités de quartier et les associations environnementales a joué un rôle certain dans ce cadre.

De façon structurelle, on peut dire que l'action de l'Agglomération a constitué un virage fondamental : elle a contribué à la fin des autoroutes de pénétration, des immeubles tours, des démolitions-reconstructions massives, des transformations sans permis de logements en bureaux et encore des démolitions sans dossier de reconstruction. L'environnement à Bruxelles s'est trouvé également amélioré par une action de protection des intérieurs d'îlot, des espaces verts et du patrimoine architectural.

Dans les communes, on assiste à la fin des années 1980 à l'engagement d'*éco-conseillers* ayant suivi une formation spécifique afin de soutenir celles-ci dans cette approche nouvelle qu'est la gestion écologique. Ce travail a visé dans un premier temps l'amélioration du fonctionnement propre de l'administration (consommation d'énergie, de papier, mobilité des agents…) avant de s'étendre aux plans communaux de mobilité par exemple.

## LA CRÉATION DE LA RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE

A partir de la législation créant la Région de Bruxelles-Capitale, les matières environnementales prennent un nouveau développement à Bruxelles même si les lois de réforme institutionnelle de 1980 avaient déjà attribué cette compétence aux Régions wallonne et flamande. De moins de 10 personnes au service Environnement de l'Agglomération, on passe à 60 lors de la création de l'Institut Bruxellois pour la Gestion de l'Environnement (IBGE) en 1989. Il faut être conscient qu'entretemps des Directives européennes ont vu le jour en matière d'environnement et elles contiennent des délais de transposition assortis de sanctions. Les missions confiées à l'IBGE par l'arrêté royal du 8 mars 1989 comportent dès lors la transposition de ces Directives, mais aussi le contrôle et la lutte contre la pollution de l'air, de l'eau et du sol et contre les agressions sonores, ainsi que la politique des déchets, la protection et la conservation de la nature, la surveillance de la flore, de la faune et des ressources naturelles, la gestion des espaces verts, des sites naturels et semi-naturels.

Depuis lors, les missions se sont encore largement étendues : délivrance des permis d'environnement, suivi des études d'incidences, police de l'environnement, surveillance de la qualité de l'air et du niveau sonore, gestion de nombreux parcs et de la Forêt de Soignes, élaboration et suivi de Plans (déchets, climat, pluies, bruit…) et enfin politique de l'énergie (utilisation rationnelle de l'énergie, énergies renouvelables…) et de l'eau (cours d'eau non navigables, eaux souterraines, lutte contre les inondations…).

Pour assurer toutes ces compétences, l'administration régionale IBGE (devenu Bruxelles-Environnement) a connu une forte croissance en passant d'une soixantaine d'employés en 1989 à plus de 700 aujourd'hui dont une part importante de contractuels. Le budget, passé de 3,1 millions d'euros en 1990 à 89 millions d'euros en 2007, lui permet de développer son action et d'être réellement une administration de référence parmi les administrations communales, régionales, fédérales et européennes.

Bien entendu, l'action environnementale en Région de Bruxelles-Capitale est également assumée par de nombreux autres acteurs, chacun avec ses moyens propres : Bruxelles-Mobilité pilote le plan IRIS des déplacements et collabore au Plan bruit, Bruxelles-Propreté est l'acteur opérationnel en matière de déchets, l'Administration de l'Aménagement du Territoire et du Logement (AATL) joue son rôle en matière de rénovation urbaine, de permis et d'études d'incidences,

tandis que l'Intercommunale Bruxelloise de Distribution d'Eau (IBDE) et la Ville de Bruxelles gèrent les égouts et certains collecteurs, la Société Bruxelloise de Gestion de l'Eau (SBGE) étant chargée de l'organisation de l'épuration des eaux. La liste est encore longue tant l'environnement concerne pratiquement tous les sujets.

La Région a aussi la chance de se caractériser par un tissu associatif particulièrement développé et vigilant. Dans le seul domaine de l'environnement, une série d'associations sensibilise, agit, dénonce. Elles sont en partie fédérées au sein d'Inter-Environnement Bruxelles et vont se regrouper en 2009 dans *Mundo-B*, la Maison du Développement durable de Bruxelles.

## L'ÉTAT DE L'ENVIRONNEMENT À BRUXELLES

Bruxelles se trouve confrontée à de nombreux défis environnementaux, mais pour les aborder, il est nécessaire de passer brièvement en revue l'état de l'environnement en relation avec ces enjeux.

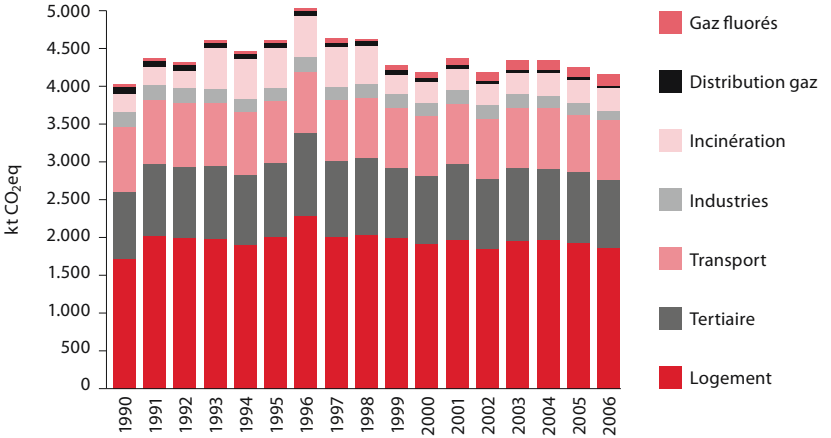
Celui-ci est dressé de manière précise tous les 2 ans[1] par Bruxelles Environnement. Pour être synthétique, je devrai me limiter à quelques thèmes principaux : climat, énergie, santé, cadre de vie, déchets, espaces verts, etc.

### Le climat : inventaire des émissions directes de gaz à effet de serre

Pour choisir adéquatement les mesures à prendre pour lutter contre le changement climatique, il est important de bien maîtriser l'inventaire des Gaz à Effet de Serre (GES) et des activités qui en sont la cause. Les émissions de $CO_2$ expliquent 95 % des GES. Elles proviennent de la combustion des énergies fossiles, à savoir le gaz naturel pour 70 %, le mazout pour 28 % et le charbon pour 2 %. Cette combustion sert au chauffage des bâtiments et aux processus de production. Pour le reste, il faut relever le méthane $CH_4$, le $N_2O$ et surtout les gaz fluorés dans la mesure où ils sont de plus en plus présents (+228 % entre 1995 et 2005). Ils sont utilisés dans les installations de production de froid (bâtiments, industries, véhicules).

Les besoins en chauffage des bâtiments étant liés à la rigueur de l'hiver, les émissions de $CO_2$ connaissent des variations d'une année à l'autre, tout en se situant autour de 4 millions de tonnes.

**Les activités qui émettent des GES sont:**




**Ou, en dehors des gaz fluorés, la proportion est:**

| | |
|---|---|
| Logement | 48 % |
| Secteur Tertiaire | 22 % |
| Transport | 19 % |
| Incinération et stations d'épuration | 6 % |
| Industries et autres | 5 % |

Ces données montrent que contrairement à la Flandre et à la Wallonie où les secteurs agricoles et industriels sont importants, Bruxelles doit agir sur le transport et le parc immobilier.

## La consommation d'énergie

Depuis la création de la Région de Bruxelles-Capitale, un bilan énergétique complet est établi annuellement, il permet de suivre les tendances et d'orienter les politiques[2].

On y voit que si Bruxelles ne pèse que pour 3 % des émissions directes de GES en Belgique, sa consommation énergétique représente 5,2 % de la consommation nationale puisque la Région importe l'essentiel de l'électricité dont elle a besoin.

Entre 1990 et 2006, la croissance globale de consommation finale d'énergie à Bruxelles a été de 14,2 %, tandis que sur la même période, la consommation d'électricité a crû de 45 %.

Par secteur d'activité, la répartition donne en 2006 : 41,4 % pour le logement, 32 % pour les bureaux, 23,3 % pour le transport et 3,4 % pour l'industrie.

Contrairement au secteur du logement, l'électricité est très présente dans le secteur tertiaire (48 %) à cause de l'éclairage, des équipements bureautiques et de conceptions architecturales générant d'importants besoins de froid (54 % des bâtiments tertiaires alimentés en haute tension sont équipés de climatisation).

Quant au secteur du logement, il est dominé par les besoins de chauffage. Il pèse 864 kilotonne équivalent pétrole (ktep) dont 60 % sont couverts par le gaz naturel. Ce qui est frappant, c'est que si l'électricité ne pèse que 15 % des consommations dans le logement, elle monte à 35 % en termes de facture du ménage. La croissance de la consommation de combustibles y est de 13 %. On note néanmoins un fléchissement des consommations ces dernières années, dû à la sensibilisation croissante de la population et au coût croissant du combustible.

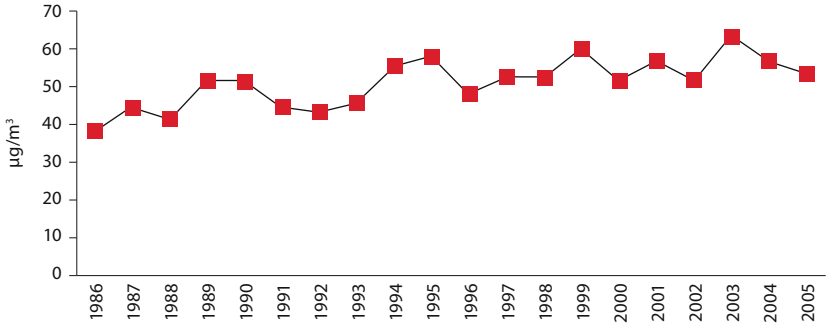
Le secteur du transport est le plus difficile à quantifier par sa nature même : le débit de carburant aux stations service ne reflète pas le nombre de véhicules km parcourus dans la Région et les systèmes de comptage de trafic sont peu précis. La forte expansion du parc diesel est une particularité liée au régime fiscal belge, favorisant ce type de véhicules favorable quant aux émissions de GES, mais producteur de particules fines PM10 et PM2,5.

## La qualité de l'air

Si la qualité de l'air nous préoccupe, c'est en particulier parce que ses effets sur la santé apparaissent de plus en plus évidents, en plus des agressions du patrimoine et des espèces animales et végétales. Les Directives européennes relèvent régulièrement les niveaux d'exigence par rapport aux principaux polluants.

L'ozone ($O_3$) troposphérique peut affecter les fonctions respiratoires des personnes sensibles. Il se produit dans certaines conditions météorologiques en fonction entre autres du trafic automobile. On constate que la concentration moyenne d'ozone a tendance à augmenter alors que les normes européennes fixent un plafond à ne pas dépasser en 2010.

**Concentration moyenne d'ozone durant la période estivale à Uccle (valeurs semi-horaires: mois avril-sept. des années 1986-2005).**




*Source :* Bruxelles Environnement-IGBE, Laboratoire de recherche en environnement.

Les concentrations les plus élevées sont mesurées en deuxième couronne étant donné la destruction locale de l'ozone par le NO émis par le trafic routier.

Le dioxyde d'azote $NO_2$ engendre également des problèmes respiratoires. Les sources principales sont le trafic et le chauffage des bâtiments. Dans les rues à grand trafic, la concentration moyenne annuelle dépasse actuellement les valeurs limites fixées par les normes européennes (seuil de 40 µg/m³ à respecter à partir du 1er janvier 2010). Ce seuil pourrait être respecté presqu'à chaque station de mesure si le trafic était limité toute l'année au niveau de celui d'un dimanche moyen.

La question des particules fines est également préoccupante. Les PM10 et PM2,5 peuvent aggraver les affections respiratoires comme l'asthme et les affections cardiovasculaires ; les plus petites particules sont plus dangereuses pour les alvéoles pulmonaires. Elles peuvent être à l'origine de cancers. Les moteurs diesel sont les principaux responsables des émissions de particules fines. Ils sont de plus en plus présents dans le trafic. L'équipement de certains véhicules par des filtres à particules est loin de résoudre le problème : ils n'arrêtent pas les plus fines et provoquent une augmentation de la part de $NO_2$ par rapport au NO dans les émissions.

## Les nuisances sonores

Les habitants des villes ne sont pas les seuls touchés par le bruit et pourtant l'exode vers la périphérie est partiellement justifié par la recherche d'un environnement plus calme. Le cadastre du bruit des avions et celui des transports terrestres mettent en évidence les proportions de Bruxellois gênés.

Cadastre du bruit du transport terrestre : carte des dépassements 2006 en journée du seuil de 65dB(A) (étude ACOUPHEN pour Bruxelles Environnement – octobre 2008).
On conclut par exemple que 10 % des Bruxellois peuvent être considérés comme très gênés par le bruit du trafic : 107.000 personnes sont exposées à des niveaux Lden > 65 dB(A).

## Les déchets

Les déchets produits à Bruxelles s'élèvent à près de 2 millions de tonnes (données 2005) : déchets des ménages (13 %), déchets de construction et de démolition (30 %), déchets industriels (23 %), résidus d'incinération, boues de dragage et curage (12 %), etc. Grâce au développement des collectes sélectives (papier/carton, verre, emballages, soit 84 kg par habitant par an), les déchets *municipaux* (ménages, écoles, commerces, bureaux, petites et moyennes entreprises) sont en diminution depuis 2000 : ils sont passés de 510 à 390 kg par habitant par an. Le traitement des déchets se fait par incinération (500.000 tonnes), recyclage (80 % des déchets de construction), mise en décharge en-dehors de la Région (390.000 tonnes), traitement spécialisé pour les 90.000 tonnes de déchets dangereux. De plus, 11 produits font l'objet d'une obligation de reprise par les industries en vue de recyclage et valorisation.

Le compostage, la lutte contre le gaspillage alimentaire, le contrôle des filières à risque font également l'objet des actions en cours.

## Bruxelles et ses espaces verts

Un des atouts de la Région réside certainement dans l'importance de ses espaces verts : forêt, parcs, jardins publics et privés, avenues, talus de chemin de fer, aires de jeux, etc. Ils couvrent 8.563 hectares, soit la moitié de la surface de la Région. En termes de qualité de cadre de vie et de santé, cette présence est très importante. Mais cela implique un gros effort de gestion : il s'agit à la fois de respecter leur fonction sociale et récréative par l'organisation d'un gardiennage humain et efficace, mais il s'agit aussi de préserver au mieux leurs fonctions écologiques (maintien de la biodiversité, perméabilité du sol, etc.). Dans ce cadre, une attention particulière est portée aux 2.375 ha de Zones spéciales de conservations définies dans le cadre du réseau européen *Natura 2000*. La création de nouveaux parcs publics et de la promenade verte de 63 km autour de Bruxelles sont également de grands défis.

L'état de l'environnement comporte encore de nombreux thèmes; la place manque pour les développer tous: la qualité des eaux de surface et la gestion des eaux usées, l'assainissement des sols pollués, la maîtrise des risques liés aux activités des entreprises et au fonctionnement des installations classées…

## LES ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX EN RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE

S'il faut limiter à trois les enjeux environnementaux, je voudrais mettre en évidence le défi climatique, la question énergétique et les questions de santé et de cadre de vie.

### L'enjeu climatique

Enjeu planétaire, la lutte contre les changements climatiques doit se développer à tous les niveaux.

Même si la Région bruxelloise ne représente que 3 % des 143 millions de tonnes d'équivalent $CO_2$ émises par la Belgique[3], elle s'est engagée avec l'État Fédéral, la Flandre et la Wallonie à contribuer au respect du protocole de Kyoto et aux objectifs volontaristes fixés par l'Union Européenne en mars 2007 (-20 % en 2020 par rapport aux émissions de 1990). Au-delà de ça, tant les rapports du Groupe d'Experts Intergouvernemental sur l'Evolution du Climat (GIEC) que celui de l'économiste Nicolas Stern mettent en avant la nécessité de réduire drastiquement les émissions: de 50 à 80 % de réduction en 2050 par rapport à 2000.

Cette réduction des émissions de gaz à effet de serre implique en première instance de diminuer les émissions directes de $CO_2$. On a vu qu'elles proviennent pour 70 % des bâtiments dont les performances énergétiques doivent être améliorées afin de réduire les besoins de chauffage.

Autant la transposition bruxelloise de la Directive européenne sur la performance énergétique des bâtiments (PEB) donnera de bons résultats pour les constructions neuves et les rénovations lourdes, autant l'amélioration du parc existant est un problème complexe. En effet, le niveau moyen d'isolation des constructions belges est semblable à celui des pays de la Méditerranée[4] et les tech-

niques efficaces d'isolation sont complexes et coûteuses à mettre en œuvre, en particulier lorsque l'immeuble a des qualités architecturales : risque de ponts thermiques, de condensations, dénaturation des châssis, etc.

Une autre source importante d'émissions directes de $CO_2$ est le transport : réduire le volume de circulation et améliorer les performances du parc automobile sont les deux principaux leviers de cette politique. Alors que la circulation automobile n'a pas diminué depuis 1990, l'ambition du plan IRIS 2 de 2008 aurait dû être une réduction drastique du trafic motorisé.

A côté des émissions directes de $CO_2$, seules comptabilisées dans le cadre du protocole de Kyoto, Bruxelles ne peut faire l'impasse sur ses émissions indirectes, à savoir celles qui sont produites en dehors de son territoire du fait de ses activités. Il s'agit de la consommation d'électricité produite par des centrales thermiques en Flandre ou en Wallonie. Relever ce défi-là est nettement plus complexe encore : la croissance de la consommation d'électricité est beaucoup plus rapide que celle du gaz ou du pétrole : +45 % entre 1990 et 2006[5].

Parmi les actions à mener, il faut réussir à remettre en débat l'équipement en climatisation des bureaux, des commerces, des véhicules et parfois même des logements. Parfois, leur usage n'est pas du tout rationnel (commerces climatisés laissant les portes largement ouvertes par exemple).

Enfin, pour terminer ce chapitre *climat*, il faut savoir que près de la moitié des émissions de gaz à effet de serre produites par un Bruxellois est liée à sa consommation de biens : alimentation, mobilier, matériaux de construction, vêtements, etc. Une politique environnementale responsable ne peut les laisser de côté. La plupart des actions transversales reprises ci-dessous intègrent cette dimension. Que consommons-nous, d'où viennent ces produits, comment ont-ils été produits, transportés, emballés, ne peut-on les utiliser plus longtemps, comment favoriser la réutilisation ?

## L'enjeu énergétique

Partiellement liée à l'enjeu climatique, la question de l'énergie est centrale aujourd'hui. De quelle quantité d'énergie disposerons-nous demain ? Les énergies fossiles sont en quantité limitée, de même que l'uranium. L'énergie nucléaire comporte des risques ; la fourniture d'énergie fait de plus en plus partie de la géostratégie. Tout cela plaide pour une réduction drastique de la consommation et ensuite pour le développement de la production d'énergies renouvelables. Du fait de l'augmentation du coût de l'énergie, cette maîtrise des consommations a tout son sens également dans le cadre d'une approche sociale et économique : le budget des habitants et des entreprises bruxelloises est concerné.

C'est dans ce sens que l'Ordonnance bruxelloise du 7 juin 2007 sur la Performance énergétique des bâtiments (PEB) impose en quelque sorte un plafond de consommation pour les immeubles neufs ou transformés. Ce plafond va être progressivement abaissé pour atteindre (en 2011) 70 % de la consommation constatée aujourd'hui pour un logement similaire (et 75 % dans le cas des bureaux). Ce résultat ne pourra être atteint qu'en intégrant les aspects énergétiques dès la conception architecturale : construire en tenant compte du climat, tant en hiver qu'en été. En été, la question de la surchauffe dans les bureaux, hôpitaux, salles de spectacle, etc. est très dépendante de l'architecture.

Bruxelles Environnement consacre depuis quelques années des moyens considérables à la politique de l'énergie. Plus de 50 personnes y travaillent et un budget de près de 17 millions d'euros y est consacré chaque année, sans compter les 10 millions d'euros[6] de primes visant à améliorer les performances énergétiques des logements et du secteur tertiaire (bureaux, hôtels, équipements, commerces, etc.).

La promotion des chaudières à condensation, de la cogénération (production conjointe d'électricité et de chaleur), des panneaux solaires thermiques et photovoltaïques, du refroidissement passif[7] donne des résultats de plus en plus visibles, même si un effort énorme est encore à faire pour toucher massivement le parc immobilier.

| Primes 2007 | nombre | Montant euros |
|---|---|---|
| Chaudière gaz | 2.204 | 884.389 |
| Chauffe-eau gaz | 80 | 16.000 |
| Congélateur et frigo A++ | 4.233 | 846.600 |
| Sèche-linge électrique | 1.728 | 345.600 |
| Régulation Thermique | 1.671 | 441.989 |
| Chauffe-eau solaire | 178 | 544.503 |
| Photovoltaïque | 25 | 70.090 |
| Pompe à chaleur | 2 | 10.000 |
| Isolation du toit | 393 | 288.975 |
| Toiture verte | 11 | 3.573 |
| Isolation murs et sols | 229 | 304.138 |
| Vitrages super isolants | 3.262 | 2.408.933 |
| Protection solaire extérieure | 648 | 218.294 |
| **TOTAL** | **14.696** | **6.448.392** |

La certification des bâtiments constitue une autre étape importante de cette action : les bâtiments publics devront afficher leur consommation d'énergie, tandis que toute transaction immobilière ne pourra se faire que si le bien dispose d'un certificat mentionnant sa performance énergétique. Cette mesure incitera les propriétaires à investir avant vente ou mise en location.

## L'enjeu santé et cadre de vie

La relation entre l'environnement, la qualité du cadre de vie et la santé n'a pas toujours été à l'ordre du jour. Et pourtant à Bruxelles, comme dans les autres villes, la présence de plomb dans le sang, les maladies respiratoires, le stress et l'insomnie, les allergies, certains cancers, etc. trouvent en partie leur origine dans la dégradation de l'environnement. Dans ce cadre, Bruxelles doit confirmer et renforcer son action en matière de suivi et de réduction des émissions atmosphériques et sonores. La rigueur et le professionnalisme lors de l'instruction des permis d'environnement et du contrôle des installations classées sont des éléments essentiels de cette approche en milieu urbain. Cela se traduit entre autres dans les conditions d'exploiter les installations soumises à permis.

Cette question est également intimement liée à la réduction du trafic motorisé à l'instar de ce qui se fait dans d'autres villes européennes : pollution atmosphérique et bruit doivent être combattus par une politique volontariste de maîtrise du trafic.

Un élément essentiel du plaisir de vivre en ville est lié au développement des maillages vert et bleu : créer davantage de parcs, de squares, de plans d'eau et surtout les mettre tous en relation au sein d'un réseau. Vivant le plus souvent en appartement, le Bruxellois recherche ces espaces ouverts, de détente. Différentes réalisations y contribuent : la mise à ciel ouvert de la Woluwe, la création d'une promenade verte de 60 km autour de Bruxelles, l'ouverture de nouveaux parcs comme le Jardin du Fleuriste à Laeken et, au-delà de la création de nouveaux lieux, une gestion écologique et à finalité sociale de ceux-ci donne à Bruxelles une réputation de *ville verte* et agit dans le sens du maintien de la biodiversité pourtant fort menacée dans les villes.

Toutes ces actions d'amélioration du cadre de vie sont un enjeu essentiel pour la Région dans la mesure où pour une catégorie de la population, l'attrait de la périphérie reste très puissant. Les difficultés d'accès au logement à un prix raisonnable y sont pour quelque chose, mais l'attrait de la verdure, d'un cadre plus ouvert, plus calme reste réel. Le solde migratoire entre Bruxelles et le reste du pays reste négatif (-12.000 habitants en 2004). Ce bilan est compensé par le solde migratoire avec l'étranger (+18.000 personnes en 2004) et par le solde naturel (naissances et décès) tous deux largement positifs. Une politique volontariste du logement doit accompagner ce travail sur l'environnement urbain.

## Des actions transversales

Pour être abordés efficacement, les grands défis que Bruxelles doit relever se retrouvent également dans des actions transversales. Grâce à la multitude des thèmes concernés, ces actions sont un outil efficace de sensibilisation et d'action des habitants, des entreprises, des pouvoirs publics. On peut citer l'éco-construction, le label *entreprise éco-dynamique*, les quartiers durables, le soutien aux Agendas 21 locaux, etc.

*L'éco-construction ou construction durable* s'attaque aux trois enjeux : le confort et la santé, l'économie d'énergie et la lutte contre les changements climatiques. Ce chantier implique d'un côté de sensibiliser, d'informer, de soutenir le

maître d'ouvrage, qu'il soit particulier ou investisseur, et parfois aussi de lui imposer certaines choses (interdiction de substances dangereuses, obligation du tri des matériaux de démolition et pourquoi pas d'utilisation d'un pourcentage de matériaux recyclés ?). D'un autre côté, le secteur professionnel doit être soutenu pour pouvoir répondre efficacement et à des prix raisonnables à la demande ainsi créée : formation des concepteurs et des ouvriers, chefs d'équipe, etc., soutien des entrepreneurs, distributeurs de matériaux, etc. C'est à cette condition que l'éco-construction peut avoir un impact intéressant sur l'économie et l'emploi bruxellois. La reconnaissance des bâtiments éco-construits par un soutien financier ou par une forme de labellisation participe à la stimulation des acteurs.

Une autre forme d'action transversale concerne les entreprises et administrations : *le label entreprise éco-dynamique*. Il récompense les entreprises qui ont eu la volonté de remettre en question l'ensemble de leur fonctionnement : déplacements du personnel, consommation d'énergie et de matières (papier, emballage, produits d'entretien, eau, etc.), gestion des déchets. Cette action transversale sensibilise et concerne directement l'ensemble du personnel et pas seulement l'éco-conseiller.

Respecter les critères de durabilité pour tous les *nouveaux développements de quartier* est aussi une façon de créer cette approche transversale et de l'inscrire dans le territoire. Bruxelles s'est lancée dans cette voie. C'est une démarche globale : respect de la biodiversité, mobilité douce, mixité, densité, éco-construction, basse consommation d'énergie et production d'énergie renouvelable, équipements de proximité, etc. Les habitants et entreprises qui choisissent ce type de quartier s'insèreront assez naturellement dans des démarches d'éco-construction et d'éco-gestion. Il est trop tôt pour mesurer précisément l'impact de ces démarches face aux trois enjeux, mais elles rencontrent déjà un grand intérêt. Pour impliquer progressivement tous les habitants de Bruxelles dans une démarche plus attentive à leur santé et intégrant les préoccupations liées au climat, une approche « quartiers durables » est en cours de développement dans des quartiers habités et témoigne du dynamisme présent dans ces quartiers. Soutenus par Bruxelles Environnement, les habitants se sont associés aux acteurs locaux et à leur commune pour réfléchir et agir ensemble sur les principales thématiques : leur mobilité, leurs achats, leurs loisirs, leur consommation d'eau, d'énergie… Le fait que les projets développés sont issus des habitants est extrêmement fécond et motivant.

## PERSPECTIVES

Les chantiers des prochaines années sont encore vastes. La nécessité de renforcer l'intensité des mesures prises deviendra une évidence. La Région aura tout intérêt à chercher, à anticiper les niveaux d'exigence des nouvelles Directives européennes : viser les constructions basse énergie ou même passives en matière de performances énergétiques, limiter drastiquement le recours à la climatisation, éliminer l'usage du carburant diesel partout où c'est possible (transport public, taxis, flottes des administrations), continuer à créer des parcs et jardins urbains riches en biodiversité et exempts d'herbicides, doper la création d'unités de cogénération chaleur-électricité et la production d'énergie renouvelables, réduire significativement le volume de déchets incinérés, informer le consommateur de la charge de $CO_2$ des produits, etc.

De plus, une plus forte intégration des politiques régionales s'impose pour les années à venir, qu'il s'agisse des bâtiments, de la mobilité ou des investissements. Les pouvoirs publics doivent montrer l'exemple en matière d'éco-construction et d'efficacité énergétique y compris dans le secteur du logement social. La qualité de l'air ne sera améliorée qu'avec la mise en site propre de toutes les lignes de bus et tram et la création d'un vaste réseau de pistes cyclables séparées du trafic. Quant aux différents programmes d'investissement bruxellois, il faudra y inclure des clauses environnementales ou des critères de durabilité : qu'il s'agisse d'achats de produits ou d'investissements en travaux, de subsides aux pouvoirs subordonnés ou de montage de Partenariats Public-Privé.

Les prochaines années devront aussi être l'occasion de clarifier une série de questions comme par exemple le niveau acceptable d'ondes électromagnétiques, la relation ville-nature, en particulier lors de l'examen des projets d'extension des quartiers en zone non bâtie, le potentiel d'amélioration énergétique des bâtiments ayant un intérêt architectural (cette question fait l'objet de rencontres entre Bruxelles Environnement et de la Direction des Monuments et Sites de l'AATL).

Un enjeu considérable réside également dans la mise au point d'une méthodologie de rénovation et de performance énergétique des grands immeubles à appartements construits entre les années 1950 et 1970 tant dans le secteur du logement social que du logement privé. Ils constituent un tiers du parc (soit environ 150.000 logements) et atteignent un état réel de vétusté. Le niveau des charges va devenir insupportable pour les occupants.

Enfin, il n'est pas superflu de développer une démarche prospective éclairant les décideurs sur les évolutions probables de la ville et des modes de vie et analysant en profondeur des politiques possibles : délivrance de certificats *blancs* proportionnels aux économies d'énergie réalisées, attribution d'un quota individuel de $CO_2$ avec possibilité d'échange, internalisation des coûts externes générés par l'usage des moyens de transport, limitation du trafic sur base de la capacité environnementale (en termes de bruit et d'émissions atmosphériques) de la voirie, etc.

## CONCLUSIONS

En conclusion, on doit constater que même si la période de l'Agglomération a été l'occasion d'une approche nouvelle et efficace, la création de la Région de Bruxelles-Capitale a été une opportunité extraordinaire pour développer une maîtrise des instruments essentiels d'une politique environnementale : des responsables élus par les Bruxellois (ce qui n'était pas le cas des Ministres nationaux intervenant sur le territoire bruxellois), un Gouvernement, un pouvoir législatif, un budget, une administration, le tout sous une certaine pression d'une opinion publique bien organisée. Ensemble, il faut définir, ajuster et mettre en œuvre un projet ambitieux pour la Région de Bruxelles-Capitale. Comme on l'a vu, le travail ne manque pas pour l'avenir vu l'ampleur des défis à relever. ■

# notes

1 Le rapport complet est consultable sur le site *www.bruxellesenvironnement.be*

2 Bilan énergétique de la Région de Bruxelles-Capitale 2006, ICEDD, Bruxelles Environnement IBGE.

3 Émissions de gaz à effet de serre en Belgique – Tendances, projections, progrès par rapport à l'objectif de Kyoto, Commission Nationale Climat, 2007.

4 Etude EURIMA 2001.

5 Bilan énergétique de la Région de Bruxelles-Capitale 2006, ICEDD, Bruxelles Environnement IBGE.

6 Année 2007.

7 Refroidissement passif : stratégie de contrôle thermique de l'ambiance d'un bâtiment n'incluant pas de production mécanique de froid.

# focus

## L'ÉNERGIE DE CHANGER LES MODES DE VIE

Pour Bernard Deprez, ingénieur architecte et chargé de cours à l'institut d'architecture La Cambre, la question des économies d'énergie dépasse largement l'approche technique : un changement des modes de vie est nécessaire dans un pays qui fait figure de mauvais élève. Avec une consommation de 5 tonnes d'équivalent pétrole par habitant par an, la Belgique est loin derrière la moyenne européenne de 3,6 tonnes. Penser économie d'énergie mène à modifier nos modes de vie.

### Comment le citoyen peut-il intervenir ?

Un double changement d'attitude est nécessaire. Le citoyen doit passer d'un profil de consommateur à un profil de gestionnaire. Ne plus être dans l'instant, mais bien dans le projet, par exemple, en décidant d'isoler sa maison au lieu de se contenter de baisser son thermostat d'un degré. A son échelle, le citoyen devra hiérarchiser et planifier des actions à mener, bref avoir une stratégie. L'introduction de la Performance énergétique des bâtiments (PEB) apporte ici un indicateur utile.

Dans cette logique, il faut aussi repenser notre rapport aux objets : leur production compte pour deux tiers de notre consommation d'énergie globale !

Le second changement concerne la valorisation de la proximité : connaître son quartier permet d'identifier et de profiter des potentiels (magasins, lieux de détente, services, etc.) près de chez soi, et réduit le besoin de déplacement… L'exotisme est dans la proximité !

### Quel est le rôle des pouvoir publics ?

Ce qui manque dans la plupart des villes, c'est l'ambition de définir une vision environnementale, au-delà de ce qui est imposé par l'Union européenne. Plutôt que de lancer certains grands projets, il est plus ambitieux de travailler à l'échelle des gens, avec une politique qui privilégie clairement des modes de vie plus durables. Cette question est aussi sociale : la collectivité doit répartir les charges liées à la nécessité d'économiser l'énergie, pour éviter de pénaliser les personnes ayant peu de moyens.

Quels sont les grands enjeux techniques pour la Région de Bruxelles-Capitale ?

Il faut travailler sur les bâtiments résidentiels et tertiaires, qui représentent 72 % de nos émissions de $CO^2$, ainsi que sur la mobilité. Pour les bâtiments, une bonne approche est celle des trois principes du *trias energetica*. Le premier vise la réduction des besoins, ce qui revient à améliorer l'enveloppe des bâtiments (bien orienter, mieux isoler, ventiler naturellement en été, etc.). Le deuxième principe concerne l'efficacité technologique. Avec, par exemple, la récupération de chaleur, des chaudières plus performantes ou encore un chauffage urbain qui produit en un lieu unique la chaleur nécessaire à plusieurs bâtiments. Le troisième principe est celui du changement de support énergétique : abandonner les énergies fossiles au profit d'énergies renouvelables, via des capteurs thermiques, photovoltaïques, etc. Évidemment, ces trois règles doivent être appliquées dans l'ordre. Il serait illusoire d'espérer couvrir par des énergies renouvelables les besoins d'un bâtiment mal isolé.

Un autre rôle des pouvoirs publics est de veiller à offrir aux Bruxellois une qualité de ville attractive, en améliorant notamment l'espace public. Le défi est d'allier densité et agrément, avec des transports publics performants, une nature à visage urbain, etc. Il faut aussi s'intéresser aux plus-values possibles grâce à une meilleure transversalité entre politiques. ■

*Propos de Bernard Deprez, recueillis par Stéphanie Meyer*

# focus

## L'ENVIRONNEMENT AU CŒUR DE LA VILLE

Ville et environnement ne semblent pas, à première vue, faits pour s'entendre. A fortiori dans ses quartiers les plus anciens, délaissés pendant des décennies. Et c'est là cependant, au cœur même de la ville ancienne et industrielle, que plusieurs projets exemplaires en matière environnementale ont été imaginés.

Citons par exemple le projet L28 à Molenbeek qui, à deux pas du site de Tour & Taxis, s'affiche comme tête de pont à l'entrée de la promenade verte régionale. Construit à l'emplacement de vieux entrepôts et ateliers, l'ensemble rassemble des logements passifs, hautement performants du point de vue énergétique, une crèche et un parc communal. Citons encore le projet de logements passifs qui, en même temps qu'une ludothèque, se construit sur le site de l'ancienne savonnerie Heymans au cœur du Pentagone.

Ces projets, destinés aux revenus les plus modestes, proposent du logement collectif de qualité. Ils prennent à bras le corps la question de l'énergie chère et de son impact sur les revenus les plus faibles mais aussi la question de la récupération de l'eau de pluie, de la qualité du logement et du cadre de vie, des besoins en équipement et, dans une moindre mesure, des questions de mobilité. Pour en arriver là, pas de techniques ultra-sophistiquées ou de modèles mathématiques compliqués. Du bon sens, un degré d'isolation élevé et une bonne ventilation pour l'essentiel. Et, dès le début de la conception, une grande attention portée au lieu pour étudier l'orientation la plus favorable, maintenir la perméabilité des sols et récupérer l'eau de pluie dans une citerne qui alimentera les toilettes et l'arrosage du jardin, favoriser certains comportements en prévoyant un local de tri des déchets, un garage pour vélos et poussettes…

En réalité, la ville présente plus d'un atout en matière d'environnement. Le plus souvent mitoyen ou collectif, son logement est plus compact et la déperdition thermique par les façades forcément plus limitée que dans un habitat pavillonnaire. Une plus forte densité d'habitation permet d'économiser des kilomètres de tuyaux d'égouts et de gaz, de câbles électriques… La rentabilité des transports en commun est améliorée et une bonne organisation du quartier avec une offre en services suffisante évitera bon nombre des trajets en voiture, auxquels on n'échappera pas dès que l'on sort de la ville.

Les projets cités plus haut, comme bien d'autres, ont vu le jour dans le cadre des Contrats de Quartier. Des Contrats qui depuis une quinzaine d'années s'attachent à revitaliser les zones fragilisées de la Région. Reconstruisant la ville sur elle-même, cette politique s'inscrit dans la durée, intervient en petites touches, s'intéresse aux angles délaissés, aux friches, chancres et dents creuses, tente de rénover avant de démolir, de retrouver l'âme d'un quartier tout en le pimentant d'accents nouveaux.

Les Contrats de Quartier sont souvent l'occasion de refaire une place ou un parc mais aussi quantité de trottoirs, de coins de rue et de façades, d'améliorer l'éclairage, de planter des arbres, de créer des toitures vertes et d'assainir des intérieurs d'îlot. Un espace public de qualité, c'est en effet la contrepartie obligée de la ville dense.

Cette même politique finance aussi de nombreuses activités portées par les acteurs régionaux et locaux : des projets de formation et de mises à l'emploi associant les acteurs publics et privés de la thématique, des projets de rénovation de logement ou de conseil à la rénovation, des activités d'information et d'animation…

Elle sollicite l'avis de nombreux intervenants qui se trouvent ainsi rassemblés et confrontés dans des logiques qui s'opposent ou composent : politiques et professionnels mais aussi associations et habitants du quartier.

Avec le temps, cette politique s'est attachée à redonner du cœur au cœur pauvre de la Région. Transversale et participative, elle fait du développement durable sans le citer. Sociale et économique depuis les premiers jours, elle a vu ses dernières années la question environnementale gagner en importance et propose aujourd'hui des projets pilotes et innovants qui ne demandent qu'à être banalisés. ■

*Fabienne Lontie*

# 16

## CONJUGUONS NOS CULTURES DANS LA VILLE

**JAN GOOSSENS**
*Directeur artistique, Koninklijke Vlaamse Schouwburg (KVS)*

**JEAN-LOUIS COLINET**
*Directeur artistique, Théâtre National*

focus

**BRUXELLES, MIROIR DE LA DIVERSITÉ CULTURELLE EUROPÉENNE**

**BERNARD FOCCROULLE**
*Musicien, Directeur du Festival d'Aix-en-Provence,*
*Ancien Directeur, Théâtre Royal de la Monnaie*

# Conjuguons nos cultures dans la ville

JAN GOOSSENS – JEAN-LOUIS COLINET

**Au cours d'un entretien croisé, Jan Goossens, Directeur artistique du Koninklijke Vlaamse Schouwburg (KVS), et Jean-Louis Colinet, Directeur artistique du Théâtre National, ont abordé la question de la culture en tant que facteur d'identification et vecteur de développement urbain et de promotion.**

## LA CULTURE COMME VECTEUR DE DÉVELOPPEMENT

**Jean-Louis Colinet (J-L C) –** Nous, les membres du secteur culturel, défendons l'idée selon laquelle la culture constitue un vecteur important de l'image d'une région ou d'une ville. C'est évident. Autre aspect moins pris en considération : la culture est également un vecteur de développement. C'est bien sûr le cas d'un point de vue économique, mais c'est aussi vrai sur le plan de l'identité. Pour autant que les pouvoirs publics acceptent que la culture soit un vecteur d'image, ils ne la voient qu'en termes de création artistique. Or, tant à Bruxelles que dans le reste de la Belgique, il existe un tissu associatif avec sa propre vie culturelle. Ces associations jouent un rôle très important dans la constitution de l'identité. En tant qu'opérateurs artistiques, nous n'en sommes pas toujours conscients. Et il est clair que les pouvoirs publics le sont encore moins.

Ces associations existent en grand nombre. Du côté francophone, il s'agit de tous les mouvements d'éducation permanente. Ce qui est très vaste. J'appelle également association tout ce qui touche à la vie de quartier, comme les comités d'habitants. Idem pour ce qui est lié aux différentes communautés ethniques. Par exemple, quand le Théâtre National met à disposition une salle pour un concert chilien à l'occasion du centenaire de la naissance de Salvador Allende, la salle est comble ! Nous n'avons pas idée du réseau de communication au sein de la communauté chilienne. La question n'est donc pas de savoir si de telles activités sont intéressantes ou pas. Sous l'angle sociologique, elles sont très importantes pour l'identité d'une ville.

Deuxième point à souligner au sujet des *institutions culturelles* en tant que vecteur d'image de marque : ce sont souvent moins les arts qui sont liés aux institutions, mais plutôt les institutions qui sont liées à la diffusion. Prenez l'exemple

de la biennale de Düsseldorf qui est connue à travers toute l'Europe. Autre exemple : *Europalia*, qui attire plus de public durant les grandes expositions que pour ses spectacles. De manière générale, les pouvoirs publics adoptent une vision très conservatrice. Je m'occupe, par exemple, du Festival de Liège. Les services publics ne s'intéressent pas vraiment aux institutions de création. Ce qui compte pour eux, c'est le patrimoine, ce sont les musées par exemple. En général, les pouvoirs publics ont une vision plutôt patrimoniale de la culture.

## CONSTRUIRE À PARTIR DE RIEN

**Jan Goossens (J G) –** Notre période au Bottelarij, à Molenbeek-Saint-Jean, a constitué une grande chance pour nous. Là, nous avons réellement dû tout recommencer et reconstruire. C'était un énorme cadeau. Si nous n'avions pas passé ces cinq années à Molenbeek-Saint-Jean, nous ne serions pas dans la situation actuelle. D'abord, je ne serais pas ici en tant que Directeur artistique, c'est clair. J'ai eu l'occasion d'occuper ce poste car Franz Marijnen a démissionné au bout d'une année passée au Bottelarij. J'ai pu tenter l'expérience parce que nous nous trouvions à Molenbeek-Saint-Jean, avec d'énormes problèmes financiers, et sans savoir quand le nouveau bâtiment serait achevé. De plus, le public ne se pressait pas aux portes. Le Conseil d'administration s'est sans doute dit : « Mettons-y quelques jeunes pour faire un petit nettoyage. Dans deux ans, quand le nouveau bâtiment sera prêt, nous nommerons un autre Directeur, plus prestigieux. » Au bout d'un an, le projet de la jeune équipe a fait mouche. Et, regardez, nous sommes toujours là ! Vous devez savoir qu'après la première année à Molenbeek-Saint-Jean, nous avions une dette d'environ deux millions d'euros. Les travaux n'avaient même pas encore débuté pour le nouveau bâtiment. De plus, le KVS s'était installé dans un quartier où n'habitait aucun Flamand. Les taux moyens d'instruction et d'emploi se situaient plusieurs dizaines de pour cent en dessous de la moyenne régionale. Les gens qui habitaient dans le quartier n'avaient aucune raison de venir au KVS. Les Flamands plus âgés ne traversaient pas non plus le canal, par crainte de l'insécurité. C'est à cet endroit que le KVS a installé un théâtre classique et principalement traditionnel… Au départ, ce fut la débacle totale.

Après six mois de négociations, notre équipe a été officiellement nommée avec une mission axée sur la reconstruction et un nouveau développement du KVS. Les milieux politiques et le secteur public nous ont aidés dans différentes

démarches qu'ils n'avaient jamais soutenues auparavant. Nous avons engagé de nouveaux artistes, changé complètement le répertoire et lancé tout de suite le surtitrage en français. Par ailleurs, nous avons entamé une collaboration avec des artistes issus d'autres communautés et avons ouvert notre porte aux jeunes. Nous avions carte blanche, à condition de réussir. Nous avons alors décidé de nous inspirer de la réalité bruxelloise dans toutes nos actions : choix des artistes, développement du répertoire et approche multilingue. Le déménagement vers le KVS actuel présente l'avantage que nous avons réussi à conserver notre projet et notre public dans la nouvelle infrastructure et dans cette partie de la ville. Cela n'a pas toujours été facile. En ce moment, nous voyons une évolution du public, qui est à nouveau un peu plus âgé, mais ce n'est pas grave. Au Bottelarij, 40 % de notre public avaient moins de trente ans, ce qui était excessif. Maintenant, c'est plus équilibré. Nous avons eu la chance de pouvoir reformuler notre mission.

**J-L C –** Deux ou trois ans après le KVS, le Théâtre National a vécu une histoire similaire avec la démolition du théâtre. Il se trouvait sur la place Rogier. Il a alors déménagé au Kladaradatsch, l'ancien Pathé Palace. Ce lieu ne convenait pas du tout à du théâtre. Nous y avons perdu une grande partie de notre public. L'inauguration du bâtiment neuf a coïncidé avec la désignation du nouveau Directeur, qui a apporté une autre politique artistique. Tout restait à faire. Il fallait à la fois recréer une identité artistique et attirer un nouveau public. Cela prend du temps, mais en termes de public et d'identité, cela se passe très bien pour l'instant.

Là où il y a une différence entre nous : le Théâtre National est au milieu d'une multitude d'autres théâtres francophones. Le vrai défi consiste à amener un large public à la découverte de sensibilités et de pratiques nouvelles, sans arriver au point de rupture. Il faut être à l'avance, sans l'être trop… Une particularité commune du Théâtre National et du KVS est que nous ne proposons pas de pièces en fonction des attentes supposées du public. A l'inverse, nous essayons de rassembler du public autour de spectacles amenés par certains artistes. Lorsque je réalise la programmation, je pars des propositions faites par les artistes associés au Théâtre National. Et, même si ça me permettrait d'élargir mon public, je ne leur demande pas de jouer telle ou telle pièce, comme c'est la pratique dans certains théâtres bruxellois.

## REMPLIR LES SALLES

**J-L C –** La Communauté française a décidé de construire trois salles au Théâtre National. La plus grande compte près de 800 places, ce qui implique un certain type de programmation. Je ne dis pas qu'il doit s'agir d'anciennes pièces. Jouer un spectacle dans la grande salle, cela signifie vendre 13.000 à 14.000 places. C'est beaucoup. Surtout si on s'intéresse, comme nous, autant aux artistes qu'au public, ce qui n'est pas simple. Il n'est pas évident de vendre, disons, 15.000 places pour un nouvel auteur. De toute manière, le théâtre se vend difficilement – ce n'est pas du football ni de la musique ! Cela coûte cher d'aller au théâtre. Voilà encore un frein.

**J G –** Pour nous non plus, il n'est pas facile de remplir nos grandes salles. Des pièces comme *Le Roi Lear* ne font pas (ou plus) salle comble et nous les jouerons moins à l'avenir. Je choisirais plutôt *Gembloux* de Sam Touzani et Ben Hamidou. C'est l'histoire de tirailleurs nord-africains qui ont perdu la vie à Gembloux au cours de la Deuxième Guerre mondiale. J'aime aussi beaucoup une pièce comme *Missie* de David Van Reybrouck. Elle parle de missionnaires belges au Congo. Ce genre de pièces préoccupe beaucoup plus de monde. Pour moi, c'est là tout le défi : quel répertoire fait actuellement défaut à Bruxelles ? On se pose trop rarement cette question dans le secteur culturel, et dans le milieu théâtral flamand.

Pour chaque pièce, nous tâchons d'assurer la présence d'un public pour les deux ou trois premières représentations. Après, nous laissons faire le bouche à oreille. Quant aux critiques dans la presse flamande, elles n'ont pas beaucoup d'influence.

**J-L C –** Lorsque Le Soir publie une critique, nous le sentons !

**J G –** Une critique du Soir nous touchera également. Tout simplement parce que 25 % de notre public est francophone. Je remarque que les gens viennent s'ils lisent une critique favorable dans Le Soir, même s'il s'agit d'une pièce en néerlandais surtitrée en français. Notre public actuel ne s'identifie pas vraiment à Shakespeare ou Tchekhov, et, par définition, il ne lit pas De Morgen ou De Standaard. Le défi majeur consiste à conquérir de nouveaux publics et à donner des raisons aux Belges d'origine étrangère de venir chez nous. C'est dans cet esprit que nous ne proposons plus d'abonnements, à l'exception d'une formule. De toute façon, cela ne sert à rien : 70 à 75 % de nos spectateurs, soit quelque 100.000 personnes, ne viennent qu'une ou deux fois par an au théâtre.

**J-L C –** Nous allons également transformer la formule des abonnements, qui existent encore chez nous. Il devient sans cesse plus difficile de fidéliser le public. Ni Jan, ni moi ne composons d'ailleurs une programmation faite pour les abonnés.

**J G –** Le genre de pièces a fort évolué.

**J-L C –** Il est plus novateur car nous faisons découvrir d'autres choses. Et beaucoup de jeunes ne prennent pas d'abonnement et achètent leur place au coup par coup, ou au dernier moment.

## INTERACTION AVEC LES JEUNES

**J G –** Les écoles sont informées de nos programmations, mais cela prend du temps. Chez nous, deux personnes se consacrent à temps plein à ce public. Elles entretiennent des contacts personnels avec les écoles et associations. Leur objectif est clair : faire connaître les bonnes raisons de venir voir des pièces de théâtre qui ne sont pas classiques, mais qui traitent de la ville et du monde d'aujourd'hui. Une pièce comme *Gembloux* fait partie du répertoire bruxellois actuel.

**J-L C –** Au printemps dernier, j'ai réuni quelques enseignants pour leur demander sur quelle base ils sélectionnent les pièces de théâtre à montrer aux élèves. J'ai été étonné d'apprendre que les œuvres classiques n'emportent pas leur préférence. Leur choix est plutôt guidé par la recherche d'interactivité, ce qui m'a semblé très logique. Ils veulent intégrer la pièce dans un processus de dialogue, de réflexion et de développement. C'est ce qui les intéresse énormément. Bien sûr, quand nous jouons des œuvres classiques, les jeunes viennent en nombre. Il est aussi important qu'ils découvrent Molière, par exemple. Et puis, les œuvres classiques peuvent se révéler remarquablement modernes.

Pour les coproductions du KVS et du Théâtre National, nous essayons de toucher les jeunes. Logique puisqu'ils sont les spectateurs, les actifs, les décideurs et les citoyens de demain. Cette sensibilisation à la découverte, la rencontre d'autrui, la curiosité et l'ouverture est très importante, surtout face à la séduction croissante exercée par l'extrême droite sur les jeunes. La culture joue un rôle dans l'appropriation de codes qui permettent de voir le monde autrement. Tout le monde le dit. La culture intervient dans l'émancipation, l'épanouissement personnel, etc. Dans le cadre de *Toernee General*, il pourrait être intéressant d'in-

troduire un volet où des jeunes néerlandophones et francophones se rencontreraient pour discuter. Ils portent partout un regard particulier. Par ailleurs, ce serait une action en faveur de l'ouverture.

## VERS UN NOUVEAU RÉPERTOIRE

**J G –** Au cours du festival Toernee General, nous programmons des pièces qui n'ont pas été créées ni au KVS ni au Théâtre National, mais bien ailleurs en Belgique. Une démarche qui reste trop rare dans notre secteur. Une bonne pièce se joue dix à vingt fois, puis s'arrête. En créant ce festival et en reprenant des pièces existantes, nous essayons de toucher un nouveau public.

Ce n'est pas toujours si facile. La collaboration entre les deux institutions culturelles se déroule bien. Quant il s'agit de trouver de bonnes pièces, nous en avons toujours trop. Avec les artistes, cela se passe bien également. Mais le défi majeur reste le public, et surtout le mélange des publics. Même pendant la dernière édition en date, nous avons eu des soirées exceptionnellement réussies et d'autres qui l'ont été moins. Par exemple, certaines représentations en néerlandais données au Théâtre National attiraient principalement des Flamands, et inversément. Bien sûr, ce n'est pas grave, car les spectateurs venaient découvrir le Théâtre National et le KVS. La plupart des soirs, le public était vraiment mélangé, ce qui était plus intéressant. Nous atteignions alors notre objectif. Cela réussissait deux fois sur trois.

**J-L C –** Ce qui nous manque, ce sont des instruments pour évaluer la réalisation de notre objectif. Nous n'avons pas vraiment le personnel pour le faire. De plus, nous ne disposons ni des moyens, ni des connaissances pour effectuer ces mesures. Sans compter qu'il serait indélicat de demander, lors des réservations, si les spectateurs sont francophones ou néerlandophones. Ceci dit, ce serait très intéressant de le savoir, à des fins purement internes.

**J G –** Nous aurions entre les mains davantage d'informations, qui nous permettraient de prendre des mesures plus précises afin d'atteindre notre objectif. Si cette piste n'est pas possible, la Région pourrait nous aider. Nous ne demandons pas qu'elle s'occupe de l'aspect artistique de l'événement mais, si elle trouve le projet intéressant, son appui dans la communication constituerait un gros atout. En l'occurrence, il ne s'agirait pas de C*ity Marketing*, mais de *City Imaging*.

Bruxelles connaît une réalité des plus diversifiées, beaucoup plus marquée que dans bon nombre d'autres métropoles européennes qui évoluent dans le même sens. Dans cette ville, 150 nationalités se côtoient, la moitié des habitants de Bruxelles sont d'origine étrangère – si l'on prend en compte les 100.000 Bruxellois non-inscrits au Registre National – et un nombre croissant de Bruxellois maîtrise plus l'anglais que le néerlandais. Que représentera dans dix ans un projet culturel commun, fédérateur dans cette ville ? J'espère que nous ne deviendrons pas comme tant d'opéras : le public qui s'identifie aux pièces jouées est composé exclusivement de plus de 65 ans. Je me demande aussi à quoi ressemblera l'avenir de Bruxelles en tant que Capitale européenne. Je ne parle pas seulement des Bruxellois, mais aussi des personnes qui viennent de l'extérieur de Bruxelles. Comment donner de bons exemples aux Européens vivant à l'étranger pour qu'ils puissent s'identifier à Bruxelles ? Soutenir les projets qui s'y rapportent, c'est une question de *City Imaging*. C'est autre chose que le *City Marketing* que nous observons de nos jours. La collaboration entre le KVS et le Théâtre National est un bon exemple à cet égard.

## LA VILLE COMME SOURCE D'INSPIRATION

**J-L C –** Peu de temps après que Jan a déménagé du Bottelarij au KVS, je suis entré au Théâtre National. Cela a certainement joué dans notre décision de collaborer. Il existait une volonté commune de travailler sur l'idée de la ville. Nous voulions inscrire nos espaces et outils comme des endroits de vie au sein de la cité, et nourrir une partie de nos créations de la réflexion sur la ville. Par ailleurs, c'est non négligeable, il existe une connivence entre Jan et moi quant à notre regard sur la société. Nous partageons un certain nombre de valeurs. Je crois que cette démarche de collaboration intègre certainement une part de pensée humaniste, des valeurs telles que le respect, la rencontre et la découverte de l'autre. C'est clair. Les affinités que nous partageons sont très importantes. Ce qui ne veut pas dire que nous sommes d'accord sur tout. Ni que nous opérons strictement de la même manière. Il est clair que nous avons notre sensibilité spécifique. Le profil artistique du KVS et celui du Théâtre National ne sont pas les mêmes. Les missions et les attentes diffèrent également.

Le paysage théâtral dans lequel évolue le KVS, au sein de la Communauté flamande, est autre que celui que connaît le Théâtre National, dans la Communauté française. Cela joue beaucoup. Le KVS constitue l'un des trois grands théâtres flamands de ville. Ce n'est pas le cas du Théâtre National. Vu le caractère d'unicité du Théâtre National dans la Communauté française, les pouvoirs publics et le milieu théâtral ont d'énormes attentes. On exige du Théâtre National qu'il fasse tout et le contraire. Qu'il soit le lieu des grands classiques, mais aussi de l'expérimentation. Qu'il vise à la fois un vaste espace public et soit un endroit d'intimité, d'entente, etc. Nous devons travailler avec les plus âgés, les jeunes… Ce n'est pas simple car cela va à l'encontre de l'identité artistique. Un théâtre n'est ni un service public, ni un Ministère du Théâtre. Un théâtre, c'est une aventure artistique avec des artistes. Donc ce sont des choix. Cela n'a rien à voir avec le pluralisme. De l'ouverture bien, mais pas de pluralisme.

Le théâtre que nous pratiquons est souvent proche. Preuve en sont nos coproductions régulières. Concrètement, les deux théâtres ont constitué un groupe de huit personnes, quatre du KVS et quatre du Théâtre National. Elles assistent aux représentations pour sélectionner ensuite les pièces qu'elles ont aimées. Le choix, la subjectivité, l'identité artistique et la sensibilité jouent ici un rôle important. Nous donnons la priorité aux pièces liées à des questions d'actualité et qui présentent principalement des pratiques théâtrales novatrices. Je dis bien *principalement* car rien n'est exclu. Le programme le montre clairement.

L'idée fondamentale est la découverte. On constate que les deux Communautés cohabitent à Bruxelles, mais ne savent pas ce qui se passe de l'autre côté de la frontière linguistique. C'est criant en matière théâtrale. Évidemment, la question de la langue est présente. Mais nous voulons inciter à découvrir et proposer au public ce qui se passe dans l'autre Communauté. Montrons aux Néerlandophones ce que font les Francophones, et inversément ! La mixité du public est également très importante. Jan a souligné le fait que le festival *Toernee General* coûtait cher. Il dure deux semaines et compte dix spectacles. Mais c'est un choix délibéré. Il s'agit de présenter des pièces qui ont déjà été jouées en Flandre, en Wallonie ou à Bruxelles. Le KVS et le Théâtre National présentent ainsi *leurs coups de cœur* artistiques.

## ÉVOLUTION DES MENTALITÉS APRÈS BRUXELLES 2000

**J G –** La manifestation culturelle Bruxelles 2000 a eu pour résultat principal un changement de mentalité des opérateurs. Je l'ai fortement ressenti et constaté. Dans les années qui ont suivi Bruxelles 2000, beaucoup de personnes ont mis sur pied ou renforcé des initiatives culturelles bruxelloises. Celles-ci continuent de compter aujourd'hui. Ces figures-là ont joué un rôle clé pendant Bruxelles 2000.

Le cheminement du KVS est un bel exemple de la nécessité d'avoir une vision. En 1999-2000, lors du déménagement entre le Bottelarij et le site actuel, nous avons réalisé que le KVS était devenu un *ovni* dans la ville. C'était un théâtre fait par et pour la Communauté flamande, qui représentait une petite minorité dans la ville. Sur le plan de l'émancipation culturelle flamande, le KVS a joué un rôle capital. Ce combat importait, mais est maintenant terminé. Nous formons l'une des minorités les mieux protégées au monde. Profitons de cette position pour nous ouvrir à la ville entière et travailler aux côtés des autres communautés. Bon nombre d'entre-elles sont aujourd'hui impliquées dans une logique de reconnaissance, comme les Flamands cinquante ans auparavant. Le KVS est bien placé pour jouer un rôle dans ces autres combats. De temps à autre, nous pouvons mettre nos moyens et notre scène à la disposition d'artistes qui, dix ans plus tôt, ne connaissaient même pas le KVS. En tout cas, ils n'avaient aucune raison de s'identifier à ce théâtre. Je pense que le lien avec le Théâtre National et une initiative telle que Toernee General relèvent de cette même vision. C'est cette culture flamande-là que je veux diffuser à partir de Bruxelles : ouverte, interculturelle et plurilingue. La vision d'une culture flamande en Flandre est trop souvent une vision fermée, repliée sur la langue de Vondel. Nous nous affirmons clairement en tant que théâtre flamand, tout en disant que nous travaillons avec des artistes issus d'autres communautés. Cela veut dire aussi que nous travaillons dans d'autres langues, en écho à la réalité de la ville. C'est le rôle que nous voulons jouer en tant que théâtre flamand à Bruxelles en 2008. Dans ce sens, l'initiative qui réunit le KVS et le Théâtre National montre ce à quoi on peut arriver quand de grandes institutions culturelles, liées à une Communauté, réalisent des projets en commun.

## MARQUER LA DIFFÉRENCE

**J G –** En matière de soutien aux initiatives culturelles, on remarque le peu de *good practices* de la part de la Région. C'est dommage car il y a beaucoup à faire. Malgré le manque de moyens et de compétences dont elle dispose, la Région pourrait déjà intervenir de manière significative. Je pense à la Zinneke Parade, City Mine(d), Cinema Nova et Passa Porta. Je songe aussi à tous les liens avec l'Union européenne, où la Région peut jouer un rôle important. Le week-end des arts BRXLBRAVO est une initiative qui a été organisée deux fois. Nous avons l'impression qu'elle a atteint son maximum à cause du manque de moyens et de soutien politique. Tout vient des institutions culturelles qui donnent le budget, la volonté… alors que le secteur est déjà très actif. Du coup, plus aucune initiative dans le genre ne s'est développée depuis cinq ans. La Région pourrait faire la différence en élaborant une vraie politique culturelle.

On pourrait développer à Bruxelles des initiatives culturelles d'une certaine ambition. Peu importe qu'elles soient liées à une ou deux communautés. Mais pour l'instant, on ne fait pas grand-chose. Chaque fois que nous voulons mettre sur pied un projet relativement ambitieux, nous devons préciser si nous sommes Francophones ou Néerlandophones ! Le KunstenFestivaldesArts a décidé de ne pas jouer ce jeu. Du coup, il doit introduire un nombre incalculable de dossiers. Je ne dis pas non plus que toutes les initiatives doivent être bruxelloises ou bicommunautaires. Mais les politiques doivent prendre conscience qu'il y a là un ingrédient essentiel d'une véritable vie bruxelloise culturelle et dynamique.

**J-L C –** La Région bruxelloise dispose de moins de moyens que les deux autres Régions et aucune compétence culturelle ne lui est officiellement attribuée. Par ailleurs, Bruxelles connaît une situation particulière, vu le grand nombre d'activités culturelles organisées sur son territoire.

**J G –** Cela fera bientôt dix ans que je travaille au théâtre, et je suis Directeur artistique depuis huit ans. Au cours des cinq premières années, j'ai observé de grands progrès en matière d'initiatives bruxelloises. Des initiatives solides qui se sont multipliées. À présent, j'ai l'impression que nous atteignons le plafond de ce qui est réalisable à partir des opérateurs culturels. La politique et le politique doivent suivre de manière beaucoup plus nette.

## UNE VISION D'AVENIR, S'IL VOUS PLAÎT !

**J G –** Cela me touche et m'étonne qu'à chaque fois que le politique, de tous niveaux, souhaite parler de ce qui se passe sur le plan culturel à Bruxelles, il s'adresse volontiers à nous, grâce à Toernee General. Et il ne se tourne pas que vers nous, mais aussi vers nos collègues du KunstenFestivaldesArts. Toernee General et le KunstenFestivaldesArts sont des initiatives prises par des opérateurs culturels obstinés qui veulent collaborer par-delà les frontières communautaires. Mais, au niveau politique, l'évolution est faible : il n'existe toujours aucun accord culturel, aucune politique culturelle bruxelloise. Un des problèmes majeurs est qu'on continue à définir la culture en termes linguistiques, au niveau politique. À Bruxelles, cela n'a plus de sens. Il y a quelques jours, j'ai vu un extrait d'une interview de Jacques Brel, qui disait : « Moi, je suis Flamand à 100 % et je parle français. Et quoi alors ? ». Cela dit tout. A Bruxelles ou dans n'importe quelle autre grande ville, vouloir définir la culture sur base de la langue parlée ne mène nulle part. Toute culture de ville internationale sera forcément multilingue ou n'existera pas. Cette vision est trop absente au niveau politique. C'est justement pour cette raison que je trouve urgent de définir une politique culturelle bruxelloise. Cela ne veut pas dire que les Communautés ne doivent pas agir sur le plan culturel, au contraire. Elles font du bon travail et ne doivent surtout pas arrêter ! Mais la Région doit prendre en mains une partie de la politique culturelle bruxelloise. Dès à présent, elle peut même jouer un rôle culturel beaucoup plus significatif et substantiel qu'elle ne le fait. Avec les marges et les possibilités actuelles, elle peut déjà élaborer une véritable vision d'avenir. Je trouve que cela manque aussi dans le Plan de Développement International (PDI), qui est peu ambitieux au niveau culturel. Dans le PDI, la vision politico-culturelle est vraiment assimilée au *City Marketing*. Ni les festivités organisées par la Région à l'occasion du 50e anniversaire de l'Union européenne, ni les mesures qu'elle prend pour promouvoir l'image de Bruxelles ne dégagent une vision claire. Or, sans cette vision d'avenir, comment peut-on décemment demander et exiger de vraies compétences culturelles ? ■

*Propos de Jean-Louis Colinet et de Jan Goossens,*
*recueillis par Steven Vandenbergh*

# focus

## BRUXELLES, MIROIR DE LA DIVERSITÉ CULTURELLE EUROPÉENNE

Les Bruxellois savent-ils assez qu'ils bénéficient d'une offre culturelle que peuvent envier bien des villes de taille plus importante ? La Région bruxelloise compte une quantité de centres de création artistique, de production, de diffusion, de formation, et de réseaux. Dès les années 1980, des lieux emblématiques tels que le Kaaitheater, les Halles de Schaerbeek, la Monnaie, ont dessiné un visage culturel de Bruxelles plus moderne et plus international. Le KunstenFestival des Arts et Europalia ont considérablement accru la circulation internationale des artistes et des œuvres d'art. Bruxelles est devenue une véritable Capitale de la danse contemporaine. La collaboration entre le Théâtre National et le Koninklijke Vlaamse Schouwburg (KVS) est exemplaire d'une volonté de surmonter les barrières linguistiques et communautaires, et la création des deux plateformes culturelles bruxelloises, le Réseau des Arts à Bruxelles et le Kunstenoverleg a constitué une étape cruciale pour le développement culturel de la Région.

L'image de Bruxelles, Capitale européenne, s'est trouvée enrichie par cette transformation du paysage culturel. Institutions fédérales, la Monnaie, Bozar et les grands musées constituent des lieux irremplaçables d'échanges intercommunautaires et interculturels. Avec Flagey, ils jouent un rôle de premier plan dans l'organisation d'événements culturels majeurs sur des thématiques cruciales pour l'Europe telles que le dialogue interculturel, la circulation des artistes et des œuvres d'art, le contact avec les autres continents. Ces lieux culturels sont d'ailleurs fréquentés par un public très cosmopolite.

Grâce à des événements tels que BRXLBRAVO, Couleur Café ou la Zinneke Parade, Bruxelles offre une image colorée, conviviale, riche des échanges et métissages qui façonnent son identité. Les grandes institutions traditionnellement réputées élitaires ont noué des relations fructueuses avec le monde associatif. Même si beaucoup reste à faire en matière de démocratisation et de participation, des ponts et des échanges multiples se développent désormais dans l'esprit de ce qui fut rêvé il y a dix ans pour Bruxelles 2000, Ville européenne de la culture. Peut-être la dynamique initiée par ce projet aura-t-elle engendré davantage de résultats positifs qu'on ne pouvait le penser au sortir de l'an 2000, avec son lot de difficultés et de demi-succès.

Il me semble assez clair que cette évolution du paysage culturel bruxellois est avant tout le fait des artistes et des responsables culturels. Les responsables politiques ont suivi le mouvement, l'encourageant dans le meilleur des cas. On a trop souvent entendu dire que la Région n'avait pas de compétence culturelle. Cette situation est-elle tenable à plus long terme ? Je vois notamment deux questions qui ne peuvent que se résoudre sur le plan politique : malgré toutes les qualités évoquées ci-dessus, Bruxelles n'a pas encore l'image d'une grande ville de culture. N'est-il pas temps de travailler activement à la promotion internationale d'une vie artistique à bien des égards exemplaire ?

L'autre question concerne les rapports entre Bruxelles et l'Europe. Après des décennies d'indifférence réciproque, l'Union européenne et Bruxelles ont commencé à comprendre que leur image était interdépendante. L'Europe a tout intérêt à *débureaucratiser* Bruxelles, à s'associer aux centres de création et aux réseaux culturels qui y sont actifs, à y valoriser un miroir de sa propre richesse multiculturelle. Et les institutions culturelles bruxelloises savent qu'elles ont tout intérêt à nouer avec l'Union européenne des relations de proximité. Si l'avenir de la Région de Bruxelles-Capitale semble étroitement lié à son rôle de Capitale européenne, il faudra sans doute en tirer les conclusions : comment cette ville métissée pourrait-elle mieux refléter les grands défis du projet européen, et contribuer à lui donner cette âme qui semble aujourd'hui lui faire défaut ? ■

*Bernard Foccroulle*

# 17

## L'IMAGE DE BRUXELLES : ÊTRE ET PARAÎTRE

**ANDRÉ VRYDAGH**
*City Marketing & Tourisme, Bruxelles International-Tourisme & Congrès*

focus

**BRUXELLES, SYMBOLE D'UNE RÉALITÉ EUROPÉENNE ET INTERNATIONALE**

**ÉTIENNE DAVIGNON**
*Vice-Président, Suez-Tractebel et Président, SN Airholding*

**MARKETING TERRITORIAL : LES HABITANTS AU CŒUR DU SYSTÈME**

**JOËL GAYET**
*Associé, bureau CoManaging, spécialisé en Marketing urbain*

**SCHÉMAS PROSPECTIFS, LE CITY MARKETING AU SERVICE DES QUARTIERS**

**PIERRE-YVES BOLUS**
*Directeur, Atrium*

# L'image de Bruxelles : être et paraître

ANDRÉ VRYDAGH

Les villes sont des pôles d'attraction qu'on a besoin de s'approprier, pour décider d'y investir, pour y organiser un Congrès ou y passer un court séjour. Dans cette relation *intuitu personae*, nous avons régulièrement besoin d'anecdotes, de cartes postales pour *situer* une ville par rapport à notre sensibilité et notre imaginaire.

Jusqu'il y a peu, cette relation se construisait au fil d'événements ou de lieux historiques. Ainsi, pendant des décennies, les repères de Bruxelles étaient sa cathédrale gothique, sa Grand Place flamboyante, ses fêtes breugheliennes, la couronne royale et l'esprit frondeur de son Manneken-Pis…

C'était suffisant pour décliner une identité au temps de la concurrence gentille mais vraiment trop réducteur depuis que les transports rapides et les nouvelles techniques de communication ont raccourci les dimensions de la planète. [identité : le fait pour une personne d'être tel individu et de pouvoir être reconnue sans nulle confusion grâce à ses éléments (Petit Robert)]

## EVEIL ET BALBUTIEMENTS TOURISTIQUES

En 1958, Bruxelles prend conscience qu'elle peut se donner une nouvelle personnalité lors de la première Exposition Universelle de l'après-guerre. Pour l'occasion, elle ne se contente pas de redorer son blason : elle se pare effrontément de grandes avenues et d'une Petite Ceinture. Vêtue de ces nouveaux atours, elle est portée au pinacle de la modernité, paradant pendant six mois à la une du monde entier en compagnie de Chefs d'état et de stars internationales.

© BITC

Les guides touristiques édités à l'époque mordent à l'appât en saluant les mérites de cette cité au cœur médiéval ayant osé s'éclater en gratte-ciel et boulevards tentaculaires largement ouverts sur l'avenir.

En 1991, les politiques commanditent un symbole pour son drapeau : c'est l'iris qui fleurira la Région de Bruxelles-Capitale.

Dans la foulée, les Assises du Tourisme de 1995 débouchent sur une revendication des Bruxellois d'assurer eux-mêmes la promotion de leur Région et le *Tourisme Information Bruxelles* (TIB) complète alors son rôle d'information par la mise en cohérence de l'offre touristique. Bruxelles devient *ma découverte* et offre un nouveau produit appelé *Brusselscard* : un passeport à forfait incluant transports en commun, visites de musées et réductions shopping.

Bruxelles est élue *Capitale Européenne de la Culture* en 2000, ce qui contribue à la prise de conscience, politique cette fois, de l'importance d'enrichir le contenu de l'image de la Capitale de l'Union européenne.

2005 : les États-généraux du Tourisme concluent sur une évidence : même si l'aspect culturel n'est qu'une facette de l'image de marque, il représente une valeur économique non négligeable et non délocalisable. [l'image de marque a comme source essentielle la perception qui est gravée en creux ou en plein dans la mémoire par les médias.]

Les différents acteurs rassemblés pour l'occasion acceptent de capitaliser sur l'Europe à visage humain, sur les aspects culturels du village des Européens et l'art de vivre bruxellois. Ils comprennent que les grandes expos, les musées et autres monuments servent le plus souvent de prétexte à une exploration plus triviale de la ville : shopping, bières aux terrasses et pralines inimitables…

© BITC

2007 voit la naissance des enfants de Tintin, les *Tof People* : des résidents européens originaires de tous les pays de l'Union européenne, délégués comme ambassadeurs de Bruxelles auprès de leurs compatriotes et porte-parole crédibles auprès de la presse internationale.

## DE L'ÉMOTION ET DU SENS

Dans l'hypermarché des médias, l'image des villes est troublée par des verdicts du style *Londres et les Jeux Olympiques*, *Prague et les jeunes*, *Amsterdam et les coffeeshops*.

Dans l'hypermarché Internet, les villes essaient de se donner une personnalité, mais comme la créativité se limite souvent à copier le succès des autres, toutes offrent le même miroir aux alouettes désormais accessible pour quelques euros.

Pour sortir de ces pièges, donnons envie et arrêtons de nous vendre.

La marque Apple ne vend pas d'équipement informatique : elle nous offre un accès simple aux nouveaux plaisirs du multimédia : elle nous tente et nous croquons la pomme parce que l'achat a un sens… et le prix ne compte même plus.

Osons pour Bruxelles cette dimension émotionnelle qui fait lâcher prise à la concurrence.

Quand on essaie actuellement d'établir un portrait-robot en écoutant tous ceux qui parlent de notre Région, le résultat ressemble plus à une abstraction cubiste qu'à un portrait réaliste :

- les dirigeants professent leur credo, chacun affirmant ses propres ambitions pour dessiner les contours de la ville idéale : Bruxelles l'Europe des gens, Bruxelles Bonheur, Bruxelles vibrante, Bruxelles une saveur unique…
- les artistes parlent d'une Bruxelles sensible, imprévisible, fragile parce que fragmentée et difficile à réduire à une seule image. Pour eux, c'est avant tout : moins de béton, plus de sens.
- les habitants se réfèrent à une réalité duale : autochtones et résidents européens se côtoient sans vraiment se rencontrer. Leur relation tient plus du *speed-dating* où chacun a très envie de nouer une relation mais reste sur ses gardes. Les contacts entre résidents européens et Bruxellois ont une réalité qui relève plus des rencontres que des fréquentations systémiques…

© BITC

– et les journalistes parlent d'un lieu désincarné parmi les plus cités et montrés en *prime time* dans le monde. Mais tout comme la pipe de Magritte n'en n'est pas une mais bien son image, Bruxelles ne veut pas être ramenée à la seule dimension *Bruxelles décide*, sentence vide de sens attractif qui ne reflète pas notre personnalité.

Bruxelles doit donc se créer des repères autres, lisibles par tous pour supplanter ce cliché. C'est à ce prix que notre nom deviendra une marque. [la marque : élément sémantique qui exprime une valeur, un savoir-faire, une expertise, une histoire, un engagement … qui contribuent à aider au choix]

## IMAGE ET CRÉATIVITÉ

Peut-on vraiment construire l'image d'une ville comme celle d'un produit de grande consommation ?

Non, car sa substance n'est pas contrôlable, ni dans sa dimension produit, ni dans son expression symbolique. Lorsque nous entendons parler d'une ville, il n'y a pas qu'une mais plusieurs images qui se forment dans la mémoire selon la sensibilité, les goûts et les humeurs de ceux qui prennent la parole. Loin d'être une partition composée, ce sont des bruits, des pétarades, de la cacophonie, et pourtant, nous voudrions que la musique bruxelloise séduise le monde.

Et comme dans toute construction, il faut commencer par une assise solide.

D'abord, planter le décor et dessiner le paysage géographique et social. Tours ou espaces verts ? Ghetto administratif ou quartier convivial ? Voies rapides ou piétonniers ?

Bruxelles doit afficher ses nouvelles ambitions européennes tout en respectant ses valeurs identitaires.

Dans un autre registre, la culture contribue à donner à une ville une aura de séduction : Paris et le sourire de sa Joconde, Copenhague et sa petite sirène, Bilbao et son gigantesque Guggenheim…

© BITC

Mais la richesse culturelle ne se résume pas à un bâtiment emblématique ni à des chefs-d'œuvre fétiches ; elle doit aussi palpiter au cœur de la ville citoyenne, accessible dans toutes ses formes.

Urbanisme et culture sont deux piliers d'identité où une saveur novatrice est attendue car le clonage n'a aucun intérêt. Nous n'avons pas inventé le marché de Noël, mais Plaisirs d'hiver est la seule manifestation du genre à se dérouler sur un parcours et non en lieu clos. Il y a aussi de l'Art Nouveau à Prague, mais on n'oubliera jamais le coucher de soleil en amoureux sur le toit du Musée des Instruments de Musique (MIM). Ici, le quartier de la mode et du design ne joue pas les divas inaccessibles mais s'éclate aux terrasses… Fixons-nous comme exigence que tous nos projets contribuent à notre personnalité.

Demain, osons une Maison de l'Europe construite avec le bois de toutes les forêts de celle-ci et osons la planter au Cinquantenaire.

## DE LA MUSIQUE PLUTÔT QUE DU BRUIT

L'explosion des technologies liées à l'information nous propulse dans une dimension qui efface les repères, bouleverse les théories et chamboule les modes de fonctionnement. L'*homo internetus* a détrôné le *sapiens sapiens* avec cette exigence : tout savoir, sur tout, tout de suite et choisir vite malgré l'embarras du choix. Il recherche donc l'hyper-qualité, compare les hyper-concurrences et exige de l'hyper-transparence. Pour attirer son attention dans ce tumulte, il faut des images fortes, des définitions claires, des promesses d'expériences différentes. En d'autres mots, jouer un air mélodieux dominera le tohu-bohu du web.

Dans le festival des villes, quelle est la musique jouée depuis toujours par les Bruxellois ?

Celle d'une fanfare sans tambour-major où chacun joue de son instrument sans se soucier des autres. Alors que dans les villes européennes à image forte, les trompettes de la renommée claironnent à l'unisson !

Pour composer une mélodie en communication majeure, il faut élire une clé et composer avec les notes de la gamme

## La clé, ce sont les racines du sens plébiscité par les indigènes

Chaque ville a son histoire, son folklore, sa culture et ses habitudes; ces codes identitaires caractérisent la ville et la rendent unique. [l'identité se forge avec les acteurs de la ville, ses habitants et ses visiteurs. A posteriori, elle ne se négocie plus ! ]

© BITC

Carrefour ? accueillante ? administrative ? festive ? musicale ? sportive ?

La connaissance approfondie de la région permettra de se démarquer, de rendre l'imitation caduque et, par-dessus tout, de répondre à la quête de sens du citoyen, du visiteur et de l'investisseur.

Ces racines communes à tous, acteurs institutionnels et privés, sont la substance de notre personnalité. Elles serviront de prompteur à ceux qui, voulant parler de Bruxelles, auront un peu oublié leur texte mais auront retenu l'importance de parler juste.

## Les notes, ce sont les ressources qui composent l'imaginaire des différents publics

### Les émotions qui donnent envie

Pour gommer les icônes de catalogues, il faut choisir les gammes et varier les promesses d'émotions.

Un amateur d'Art Nouveau visitant la ville à vélo est peut-être aussi à la recherche de 500 m² de bureaux. Celui qui arpente les Institutions européennes en journée sera peut-être le soir dans une loge à La Monnaie. Même les iguanodons du Muséum se prêtent au jeu: il accueillent des écoliers l'après-midi mais passent la soirée avec des VIP en smoking.

L'homme d'affaires fait aussi du tourisme et on peut même le classer en tribus selon ses marottes: explorateurs, économes, hyper-connectés; différentes manières de découvrir les aspects locaux de son lieu de travail momentané.

### Les *people* qui font parler de leur talent

Les grands médias en parlent hors Belgique : l'affaire est dans le sac avec Delvaux au Japon et en Russie, Mathilde – griffée par Natan – rayonne sur toutes les places royales, à New York, Arno chante notre surréalisme tandis que les branchés brunchent au Pain Quotidien et les gourmands de Kuweit City fondent en savourant les pralines de Pierre Marcolini.

Quels talents ! Tant festifs que plus sérieux comme la biotechnologie ou la haute technicité de communication où nos experts sont unanimement reconnus.

N'oublions pas de miser sur ces ambassadeurs d'excellence.

### Le style qui fait rêver

Une star porte des talons aiguilles et un fourreau lamé pour arpenter le tapis rouge mais peut se balader en Converse et jeans pour faire son shopping, sans pour autant perdre son aura dans l'esprit de ses fans.

De même une destination doit faire connaître son style sous peine de se voir coller une étiquette *ne s'est pas encore trouvée*. Ce qui dénote un manque de maturité et laisse présager qu'on ne la retrouvera pas dans le souk international des villes qui se poussent du col pour être en bonne place.

Bruxelles n'a pas besoin de palmiers ni de ciel bleu : les nuances d'or et de gris, les reflets d'enseignes sur les pavés mouillés et les trams grinçants dans les virages lui vont trop bien.

Elle doit simplement choisir son répertoire pour conquérir ses publics dans toutes les salles de concert du monde.

### Les expériences qui sont vécues

Tout comme le méridional exilé chez les *Chtis*, le Congressiste invité à Bruxelles ou l'Eurocrate nommé chez nous débarque souvent avec des pieds de plomb pour subir l'enfer du Nord mais revient rapidement sur ses a priori.

Et de constater que la Capitale de l'Union européenne n'est pas couturée de glaciales avenues washingtoniennes, que c'est fou comme un ciel gris se marie bien avec les flèches gothiques et que dès que j'ouvre un plan de ville il y a quelqu'un pour me donner un coup de main.

Ils sont même nombreux ces hommes de carrière internationale à s'attarder ici quand la mission est terminée pour prolonger la complicité avec cette Capitale décidément pleine d'âme. C'est là que nous sommes uniques, inimitables… et pas assez *dikke-neks* pour le faire savoir.

© BITC

## Le *cyber-putsch* qui modifie nos repères

Depuis l'avènement du web 2.0, l'internaute a pris le pouvoir. Finie l'information à subir, l'ère est au dialogue, au partage, à l'interactivité.

Trip Advisor et Vinivi (sites Internet d'informations pavées sur les expériences des visiteurs) est un pied-de-nez à Michelin: on décerne soi-même les étoiles et on le raconte à qui veut l'entendre.

Celui qui veut (doit) venir chez nous pour un *citybreak*, un Congrès ou une mission de plusieurs mois n'atterrira pas sans avoir expurgé quelques blogs ou autres plateformes d'information. C'est là qu'il faut concrètement occuper le terrain virtuel et Bruxelles a ses putschistes, connus et inconnus, qui dévoilent leurs coups de cœur sur You Tube.

## L'écoute qui fait le mixage des perceptions

Pour faire partie de ceux qui donnent envie, une seule recette: l'écoute des marchés qui permet de se maintenir sur la crête de la vague.

La tyrannie de la perception est telle qu'il suffit parfois d'une seule fausse note pour retomber dans la dissonance. C'est pourquoi la température de l'image des villes est prise à intervalles réguliers par des spécialistes. Pour Bruxelles, tous aspects perçus confondus, une place au milieu du peloton avec mention : *très sympa mais pas assez sexy*.

Peut mieux faire. Non peut-être !

### Le projet commun qui rassemble les acteurs

Pour frapper les esprits et prendre place dans l'imaginaire, il faut crever l'écran. L'heure n'est plus au petit projet personnel égoïste mais à l'interdépendance : chacun a besoin de tous.

Quand la Région choisit de s'exporter pour un *Brussels Day* : à Paris, New York, Milan, Madrid ou Berlin, elle réunit tous ses partenaires pour une journée de totale séduction. Réalisons qu'elle œuvre comme une enseigne de distribution qui attire le client pour lui donner envie des marques et des talents… comme l'Inno dans son espace de marques.

## ETRE ET OSER PARAÎTRE

Pour la Région de Bruxelles-Capitale, l'image ne peut plus être le fruit du hasard : racines et ressources apportent le sens qui manque souvent à nos actions dispersées de promotion. Pas n'importe quel sens, celui qui construit pour mieux toucher les clients mais surtout pour leur donner envie d'investir plutôt que d'acheter au rabais.

Donner du sens pour demain, c'est l'enjeu d'un projet visionnaire.

Si Bruxelles laisse son image se développer au hasard des faits divers, ce qui continuera de nous identifier, c'est Manneken Pis : un ket' sympa mais qu'on ne prend pas au sérieux…

© BITC

L'autodérision nous rend sympa, mais elle ne peut être le principal trait de caractère de l'attractivité bruxelloise.

Nous devons oser notre identité totale. Pas rien que celle du passé mais celle qui conjugue toutes les ressources identitaires élues pour aboutir au projet visionnaire qui affirmera notre vraie identité.

Si la sagesse populaire dit qu'il vaut mieux être que paraître, la Région de Bruxelles-Capitale doit oser prendre cet adage à rebours car contrairement aux vantards, nous sommes, mais nous n'avons pas encore décidé de paraître. ■

# focus

## BRUXELLES, SYMBOLE D'UNE RÉALITÉ EUROPÉENNE ET INTERNATIONALE

Actuellement Vice-Président de Suez-Tractebel et Président de SN Airholding, Étienne Davignon a navigué dans les eaux de la politique belge, de la Commission européenne dont il fut Vice-Président, et dans le monde des affaires. De ces multiples expériences, il retient une image de Bruxelles intimement liée à la dimension internationale de la ville. Il voit sa mutation comme une conséquence directe de la création de l'Europe, et souligne la marque laissée par la période transitoire de près de 50 ans pendant laquelle les sièges des Institutions européennes étaient localisés *de manière temporaire*. C'était avant que Bruxelles ne se voie attribuer, par Traités, l'implantation de la Commission européenne, des réunions du Conseil européen, et des Commissions du Parlement européen.

Cette situation « temporaire » explique-t-elle que la Région et l'Europe se sont regardées longtemps en chiens de faïence ?

Il y a plusieurs facteurs. Bien que l'intérêt de la Belgique et de la Région était de rendre définitive cette situation provisoire, nous étions liés politiquement aux Traités. Impossible de donner ouvertement des coups de canif dans les engagements acceptés. Ceci explique, par exemple, la construction par le privé d'un *Centre international de Congrès** dont tout le monde savait qu'il était directement destiné au Parlement européen… Les Institutions ne pouvaient pas non plus déroger aux Traités. Cela interdisait notamment à la Commission européenne de devenir propriétaire de ses immeubles. Par ailleurs, celle-ci n'avait pas de véritable interlocuteur belge sur le terrain. Elle devra attendre longtemps avant que la Région de Bruxelles-Capitale, comme Région à part entière, soit en état de faire sa programmation.

La capacité pour les différents intervenants d'imaginer une politique de siège n'a donc été possible, objectivement, que très tard. Sans compter que, subjectivement, il a fallu aussi une prise de conscience de la prédominance des avantages de la présence de l'Europe sur les inconvénients.

Dans les milieux internationaux que vous fréquentez, quelles caractéristiques de Bruxelles souligne-t-on ?

Les Bruxellois sont vus comme accueillants, sans être profiteurs, et Bruxelles comme un endroit où il est très facile de s'installer. Cette ville a les avantages d'une petite agglomération, tout en ayant une offre culturelle qui rend la vie agréable en dehors des heures de travail. Le plus grand atout de Bruxelles est donc l'envie des expatriés de rester ici. Il n'y a jamais eu de mouvement interne au sein des Institutions pour quitter la ville. La réalité européenne et internationale de Bruxelles s'est faite par le choix et la satisfaction de ceux qui y vivent. Le défi est de conserver une capacité d'évolution suffisante pour que les améliorations confortent les expatriés dans leur jugement positif.

On perçoit que si les Bruxellois sont satisfaits d'habiter leur ville, ils n'en éprouvent pas une grande fierté…

Bruxelles n'échappe pas au problème d'identité de la Belgique. Celle-ci n'a jamais été une Nation, et la ville-région n'a jamais été une commune unique. Bruxelles fonctionne plus de manière réactive qu'affirmative. En cas d'attaque, la riposte est forte pour défendre son caractère bruxellois. Par contre, lorsqu'il faut définir celui-ci, il est difficile d'identifier un fanion unique autour duquel se rassembler, car la réalité de cette ville est complexe. D'où l'affirmation de certains que la caractéristique de Bruxelles est le multiculturalisme… Cependant, celui-ci ne doit pas effacer la notion d'identité bruxelloise. Les différentes cultures ne peuvent pas se substituer à une culture dominante, essentiellement francophone à Bruxelles, dont on n'a pas à être honteux.

Des pôles économiques se développent en périphérie (flamande et wallonne) sans collaboration avec Bruxelles. Est-ce un risque pour la Région d'être dépossédée d'une capacité économique ?

C'est sûrement un risque ! Par ailleurs, cette absence de coopération structurée est inexplicable pour les observateurs extérieurs, tout simplement parce que tout le monde y perd. Si tout le monde reconnaît que Bruxelles est un pôle d'attraction, que fait-on pour en tirer avantage ? Rien, parce qu'on ne sait pas partager.

Quelle doit être la priorité pour l'avenir de Bruxelles ?

L'avenir réside dans notre capacité à mettre en œuvre la notion qu'incontestablement Bruxelles devient, au-delà de son statut de Capitale, le symbole d'une réalité européenne et internationale. Si on y parvient, les retombées seront automatiques.

Ce côté international de notre ville, personne ne peut nous l'enlever… sauf nous-mêmes. Les Institutions européennes partiraient ailleurs si on imposait à l'Europe de gérer directement Bruxelles comme ville à statut européen. Comment voulez-vous qu'une Communauté de 27 États devienne responsable de l'organisation d'une communauté d'un million d'habitants ? C'est grotesque ! Cela reviendrait à lui demander de décider de l'augmentation des pompiers bruxellois… De temps en temps, le bon sens le plus terre-à-terre n'est pas une faiblesse intellectuelle. Il permet de mesurer les conséquences pratiques d'une idée théorique. ■

*Propos d'Étienne Davignon, recueillis par Pierre Dejemeppe et Stéphanie Meyer*

* La construction des bâtiments bruxellois du Parlement européen ne pouvant être prise en charge ouvertement par l'État belge, le projet sera mené par la Société Espace Léopold, unissant la Banque d'épargne C.O.B. (Coopération ouvrière belge) et la Société Générale de Belgique (présidée alors par Étienne Davignon). Cette structure privée se chargera de bâtir un « Centre international de Congrès ». Officiellement, une occupation des lieux par le Parlement européen n'est présentée que comme une éventualité. Pratiquement, les plans répondent parfaitement aux besoins et souhaits de cette Institution.

# focus

## MARKETING TERRITORIAL : LES HABITANTS AU CŒUR DU SYSTÈME

Spécialisé dans le Marketing territorial, le bureau CoManaging part en quête de la personnalité profonde de Bruxelles. Il a été chargé par la Région de Bruxelles-Capitale de dresser un « portrait identitaire » de la ville. Cette étude pourra servir de guide de travail afin de concevoir et mettre en œuvre une stratégie de développement, d'aménagement, de marketing et de communication. Fondateur et gérant associé de ce Cabinet, Joël Gayet a déjà réalisé une trentaine d'études de ce type. Se pencher sur Bruxelles, c'est aborder une ville à la réalité particulièrement complexe, vu ses identités superposées et entremêlées. Une tâche pourtant facilitée par l'évolution du Marketing territorial et de ses outils.

Le Marketing territorial a souvent une connotation marchande. Est-ce à tort ou à raison ?

Traditionnellement, le Marketing territorial ou *City Marketing* est présenté comme « l'art d'adapter et de promouvoir un territoire en fonction des attentes de ses clients ». Cette définition est quasiment obsolète. Premier élément d'évolution : de la notion de « clients » d'un territoire, on est passé à celle de « clients-usagers », qui représente aussi bien les investisseurs ou les touristes que les acteurs leaders d'un territoire ou les habitants. Ces derniers sont donc remis au cœur du système. L'habitant est à la fois un citoyen pour qui le territoire travaille, un acteur-clé de l'offre (exemple : dans le tourisme, il porte l'identité de la ville, héberge ou renseigne des visiteurs), un client qui représente une partie de la consommation touristique locale et un ambassadeur qui communique vers l'extérieur. Comme il faut obtenir leur adhésion, le marketing devient dès lors très citoyen, alors qu'il était vu auparavant comme marchand et artificiel.

Le marketing urbain se définit donc davantage comme « l'art d'organiser le développement d'un territoire en faisant coïncider la vision et les valeurs de la ville avec les attentes de ses différents clients-usagers, investisseurs, touristes et habitants ». C'est pourquoi les villes cherchent aujourd'hui à davantage comprendre ce qu'elles sont pour mieux définir leur projet politique, avant de prospecter sur cette base les marchés et les clientèles qui leur correspondent. Et non l'inverse. Un territoire n'est pas un yaourt dont on peut inventer la couleur, le goût, la forme…

Deuxième élément de modification : le contexte. Il y a une montée en puissance des villes dans le monde. Elles sont devenues des portes d'entrées (avec le Train à Grande Vitesse, les aéroports, etc) du pays et des moteurs de la culture *vivante* des pays. A cela, s'ajoutent l'explosion de la concurrence entre les grandes Capitales, le vieillissement de la population, le développement du tourisme… Enfin, les problèmes des territoires en général, et des villes en particulier, sont de plus en plus complexes, aux niveaux économique, social et environnemental, et les enjeux financiers et juridiques sont considérables.

L'ensemble de ces phénomènes rend le *City Marketing* classique très insuffisant. Les villes ont besoin d'améliorer l'efficacité de leur marketing, de se démarquer davantage et de mieux coller à leur réalité identitaire.

Lorsque plusieurs visions du territoire cohabitent, est-ce possible d'en dégager une ?

Clarifier et organiser la vision, c'est une partie du travail en interne du Marketing territorial. Lorsqu'il y a plusieurs visions, il faut trouver les valeurs et les objectifs partagés… Il faut travailler sur la réalité patrimoniale d'un côté, et la manière de le mettre en marketing de l'autre. Pratiquement, dans le cadre d'approches de plus en plus participatives, on fait émerger l'identité partagée du territoire, son *ADN*, les valeurs véhiculées par son projet de développement, et on étudie l'offre et les actions des différents acteurs d'un territoire ainsi que leurs objectifs et cibles communes. Enfin, on confronte ces analyses avec celles des principaux concurrents, aux niveaux global et sectoriel. Sur cette base, on construit une « plateforme Marketing partagé » avant de mettre en œuvre des plans d'actions spécifiques par secteurs et produits.

Quelles modifications de méthode entraînent ces changements de définition et d'approche ?

Avant par exemple, on se mettait à quelques-uns autour d'une table, avec généralement un ou plusieurs élus et les responsables chargés de la promotion économique et touristique. Et on construisait un projet en réfléchissant essentiellement en terme de campagne de promotion et de communication. Aujourd'hui, les différentes unités géographiques ou identitaires présentes dans un territoire interviennent et participent à l'élaboration des stratégies marketing. La « plateforme Marketing partagé » permet de fédérer plus facilement tous les acteurs concernés. Mettre en synergie les actions et les outils des structures qui existent, sans les fusionner, permet d'être plus puissant et cohérent.

Autre exemple, on ne construit plus des plans figés à 3 ou 5 ans comme dans le passé. On fait des plans évolutifs avec des réserves d'opportunités relativement conséquentes. Le cadre marketing général et ses plans personnalisables et évolutifs permettent au Marketing territorial d'être plus réactif, de saisir les opportunités tout en respectant les identités et les spécificités des acteurs concernés.

De même, face à la complexité des problèmes urbains, le *City Marketing* a dû inventer de nouveaux outils. Par exemple, on ne fait plus de « charte graphique » car cela fige la marque et limite la créativité, mais on élabore des « Codes de marque territoriale ». Ceux-ci définissent l'ensemble des signes (concepts, mots-clés, expressions, visuels, personnages, etc.) utilisés pour communiquer à propos d'un territoire. Ce sont des *boîtes* communes dans lesquelles chaque acteur, privé ou institutionnel,

peut puiser des éléments et les adapter à ses besoins. Résultat : lorsque l'un d'eux communique, même si son message est spécifique, les autres en tirent avantage et réciproquement. De plus, on fait des économies importantes de moyens en mutualisant au maximum le *back office* (ex. : photothèques, outils d'enquête ou de fidélisation).

### Financièrement, les villes ont-elles les ressources pour faire face à la concurrence qui se développe ?

Les budgets locaux sont insuffisants pour attaquer tous les marchés possibles, face à la distance de prospection qui s'élargit. Exemple : Bruxelles, avec ses ressources propres, ne peut pas toucher ses 290 millions de touristes potentiels localisés à moins de trois heures de trajet (par avion, train, voiture). Dans le cadre de la généralisation des approches de partenariat avec l'ensemble des acteurs internes et externes (producteur, distributeur, commercialisateur, média, etc.), une piste nouvelle est donc celle de la « coopétition » (contraction de « compétition » et « coopération »). Impensable jadis, on ose désormais passer des accords avec son principal concurrent pour construire de l'offre, partager des outils de veille, attaquer des marchés lointains… Les acteurs privés ont d'ailleurs intérêt à ces partenariats puisqu'ils sont confrontés à la même difficulté budgétaire que les acteurs institutionnels. A Bruxelles, il existe de nombreux organismes, entreprises ou produits privés (exemple: bière, livre, musique, salons, chocolat, etc.) qui sont à la fois des « portes d'entrée » mais aussi des « portes-drapeaux » identitaires, particulièrement présents dans l'imaginaire de la ville. Cette recherche d'une mise en synergie des identités et des stratégies d'action marketing des différents acteurs institutionnels et privés est l'un des grands défis que Bruxelles devra relever pour réussir son *City Marketing*. C'est le sens du travail qui est mené actuellement autour de la réalisation de l'audit identitaire et la définition des axes prioritaires de sa stratégie de marque et de communication. ■

*Propos de Joël Gayet, recueillis par Stéphanie Meyer*

# focus

## SCHÉMAS PROSPECTIFS, LE CITY MARKETING AU SERVICE DES QUARTIERS

Atrium est l'Agence régionale en charge de la revitalisation des quartiers commerçants. Elle est l'interlocuteur privilégié des enseignes, candidats commerçants et investisseurs. Elle les accompagne dans leurs projets d'implantation.

La démarche s'appuie sur le développement d'outils de géomarketing qui permettent de mesurer précisément le potentiel des quartiers et sur un accompagnement personnalisé pour identifier des emplacements sur le terrain. Mais pour assurer un développement commercial cohérent, l'implantation de commerces de qualité n'est pas suffisante. Aussi Atrium renforce l'attractivité et l'image des quartiers. Ces éléments sont essentiels à la dynamique d'une zone marchande. Le consommateur a évolué, il se tourne davantage vers des lieux d'achat authentiques, chargés d'histoire et d'architecture. Les artères commerçantes bénéficiant de ces atouts disposent dès lors d'un avantage concurrentiel. Dans les autres artères, d'autres spécificités doivent être trouvées pour créer un positionnement compétitif.

Dans un contexte de concurrence accrue entre Villes, l'image et le positionnement identitaire des territoires s'imposent aux pouvoirs publics. Les Capitales européennes sont de plus en plus souvent amenées à se positionner pour attirer des touristes, des investisseurs, des habitants ou des consommateurs. Bruxelles, à l'heure du Plan de Développement International (PDI), doit parvenir à trouver sa place dans ce contexte en établissant un positionnement spécifique.

Au sein même du territoire de la ville, composée de plusieurs centres, les quartiers sont aussi en concurrence et doivent aussi se démarquer. La Région de Bruxelles-Capitale est une ville polycentrique, une mosaïque de quartiers différents qui affichent de nombreux atouts et potentiels. Afin d'assurer un développement territorial cohérent, elle doit trouver un équilibre et une complémentarité entre ses différentes zones de commerce. Face à une offre multiple, le citoyen qui cherche un logement, le consommateur ou l'entreprise qui cherche à implanter son siège choisissent la zone la plus attractive et la plus en phase avec leurs attentes.

Sur base de ce constat, la Région a chargé Atrium, en association avec des professionnels du marketing et du design dont le cœur de métier est l'image des entreprises, et des architectes-urbanistes bruxellois, de créer un schéma de positionnement identitaire des quartiers : le schéma prospectif. La démarche est innovante en ce qu'elle applique les techniques du Marketing urbain à une entité territoriale de taille réduite, le quartier. Cette échelle a permis une concertation large des acteurs autour d'une analyse identitaire. Une réflexion sur le *produit* territorial a favorisé l'émergence d'une image consensuelle qui s'appuie sur les spécificités locales (culturelles, sociales, historiques), sur le positionnement commercial actuel ou à venir ou sur une thématique existante ou innovante.

Les schémas prospectifs établissent, par quartier, un positionnement propre mettant en valeur les forces intrinsèques des territoires. Il comprend un slogan, une couleur de référence, un repère et une description de l'identité. Ces éléments de positionnement sont accompagnés de scénarios de développement qui visent à décrire les grands enjeux à l'horizon 2020. Mais le schéma prospectif définit surtout des mesures opérationnelles qui sont autant de pistes concrètes que tant les acteurs publics que privés sont invités à mettre en œuvre. Il s'agit d'un programme d'actions qui traite notamment du mobilier urbain, des commerces, de l'éclairage, de la verdurisation et des espaces publics.

A titre d'exemple, le schéma prospectif du quartier de la Grand Place et de la rue Neuve est construit sur le concept *places et passages*. Il ambitionne de mettre en valeur les sept galeries et passages qui relient les artères de l'hyper-centre et recommande la revitalisation ou la spécialisation de certaines galeries pour développer un parcours suscitant la curiosité des touristes et des consommateurs et révélant des opportunités d'emplacement pour de nouvelles activités.

Les schémas prospectifs sont donc des outils de Marketing territorial opérationnel au service des acteurs publics et privés qui œuvrent à la redynamisation urbaine. Ils serviront de fil conducteur identitaire aux projets à venir dans les quartiers commerçants de Bruxelles. ■

*Pierre-Yves Bolus*

# 18

## PATRIMOINE ET ARCHITECTURE : TRANSCENDER LA BRUXELLISATION

**STÉPHANE DEMETER**
*Historien, Attaché à la Direction des Monuments et des Sites, Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale*

focus

### LE CONSTAT DIFFICILE

**MAURIZIO COHEN**
*Architecte, Enseignant, Institut Supérieur d'Architecture de la Communauté Française (ISACF) La Cambre Bruxelles, Institut Supérieur d'Architecture (ISAI) Lambert Lombard Liège, Politecnico de Milan*

# Patrimoine et architecture : transcender la Bruxellisation

STÉPHANE DEMETER

**_Patrimoine et architecture_, c'est le titre du chapitre. Non pas _Architecture et patrimoine_. Le rapport de force est donné. L'architecture est tout entière comprise dans le patrimoine, ne dit-on pas d'ailleurs _patrimoine architectural_ ? Et que faudrait-il penser d'une _architecture patrimoniale_ ? Peu importe, mais il y aurait donc alors une architecture qui ne serait pas patrimoniale ? Qui ne ferait pas partie du patrimoine ? Mais alors à qui appartiendrait-elle ? De quelle nature sa valeur serait-elle ?**

## RÉGIONALISATION VERSUS BRUXELLISATION

Chez le décorateur, les posters reproduisant des photographies de monuments classés ou des dessins représentant ceux-ci côtoient les clichés d'édifices neufs ou les esquisses d'avant-projet d'immeubles rêvés. Esthétiquement ils appartiennent à la même famille. Chaque épure de bâtiment, – passé, présent ou futur – est belle. Et l'édifice, le jour de la pendaison de sa crémaillère reçoit toujours les applaudissements d'un panel plus ou moins important.

Le patrimoine architectural urbain existe ; cette réalité est incontournable. Il est constitué de strates historiques – particulièrement enchevêtrées à Bruxelles – et il s'enrichit régulièrement de nouveaux objets. Ces architectures existantes nécessitent soins et entretiens réguliers pour conserver tous leurs attraits. C'est la négligence qui engendre la dépréciation, la laideur… elle est l'ennemi du patrimoine et de l'architecture. C'est une simple question d'éducation, de politesse, de respect des biens et du cadre de vie. Et à Bruxelles, dans les années 70 et 80, on a beaucoup manqué de respect au patrimoine et à l'architecture ; c'est une des facettes de la *bruxellisation*.

D'emblée, le 13 juillet 1989, dans un discours d'inauguration du premier Gouvernement régional bruxellois, le Ministre-Président d'une Région qui vient de naître dans la douleur, affirme à la tribune du Conseil régional que « l'action

urbanistique sera soucieuse de l'esthétique et de l'image urbaine au travers de la protection du patrimoine, de l'aménagement des espaces publics et de l'expression architecturale ». Le programme est lancé !

Vingt années plus tard il faut constater, voir, admirer et être fier du chemin parcouru. Il n'y a pas photo ! Oui cela va beaucoup mieux qu'au milieu des années 80. Les non-Bruxellois qui s'en souviennent sont les premiers à le dire. Non, Bruxelles n'est pas une catastrophe architecturale ! Les nouveaux Bruxellois qui ont fait le choix de Bruxelles en sont un témoignage patent. Lorsqu'en 1993, à l'heure du premier bilan patrimonial à Bruxelles, feu le professeur Raymond Lemaire posait la question « Bruxelliser, doit-il rester, pour l'avenir, l'appellation justifiée d'une politique urbanistique déplorable ? », confiant dans les nouvelles Institutions bruxelloises, il sous-entendait sa réponse : non bien sûr ! Et cet avenir qu'il n'a pas vu, a donné raison à ses espoirs. Il reste que beaucoup de Bruxellois doivent s'en convaincre également eux-mêmes ; peut-être même particulièrement ceux qui ont fait de la défense du patrimoine bruxellois leur engagement professionnel ou bénévole principal. Ah, le nez dans le guidon ! Pour ce faire rien de tel que le jeu des photographies avant et après. Et oui, Bruxelles est vraiment plus belle. L'esthétique et l'image urbaine se sont extraordinairement améliorées en vingt ans ; c'est un acquis de la *régionalisation*.

Cette dynamique qui mène à une transformation positive de la ville procède d'une double valorisation réciproque, la valorisation du patrimoine et de l'architecture dans la ville et la valorisation de la ville par son patrimoine et son architecture. Ce mouvement, timidement amorcé dans le courant des années 1980 dans le cadre des compétences de l'Agglomération de Bruxelles, a connu un réel développement et bientôt un épanouissement dans les politiques régionales d'aménagement du territoire.

Ces dernières incluent la politique de conservation du patrimoine culturel immobilier qui a été spécialement retirée aux Institutions compétentes en matière de culture, les Communautés linguistiques et culturelles, pour être confiées aux trois Régions qui sont devenues souveraines, pour leur territoire, dans cette matière. Le fait est suffisamment remarquable pour être souligné. Il amena les trois Régions à intégrer la gestion de cette compétence à celles de l'aménagement du territoire. Ainsi d'emblée s'affirme l'intention d'une politique urbaine cohérente qui intègre la problématique de la conservation du patrimoine. Cette option est également celle recommandée par la *Charte internationale pour la sauve-*

*garde des villes et quartiers historiques* adoptée à Washington D.C. en octobre 1987 par le Conseil international des Monuments et des Sites (ICOMOS). Selon cette doctrine, le patrimoine sera mieux intégré au développement des sociétés, et donc mieux protégé, si sa gestion et sa conservation s'inscrivent et s'intègrent dans les politiques de l'aménagement du territoire, de l'environnement et de l'urbanisme plutôt que si elle reste confinée dans le domaine des compétences culturelles. Autrement dit, si le patrimoine pouvait bénéficier du soutien et du pouvoir des politiques d'aménagement du territoire, d'urbanisme et de gestion de l'environnement, il serait bien mieux défendu et serait assuré d'un meilleur avenir que dans le giron de conservateurs scientifiques. L'idée est belle, généreuse et fondée mais elle ne peut fonctionner que si véritablement les décideurs en aménagement du territoire font leurs les préoccupations de la sauvegarde du patrimoine, en concertation avec les conservateurs professionnels. De plus, de cette manière, la société contemporaine peut bénéficier au mieux de la plus value que représente le patrimoine pour son développement.

## LA MISE EN VALEUR DU PATRIMOINE

Pour mettre en valeur le patrimoine il faut tout d'abord le connaître. Il faut l'identifier, le définir, le reconnaître, le déclarer, le dire, le lire, le voir… et alors enfin la conscience de son omniprésence se révèle, s'imprime dans l'inconscient collectif, s'impose comme une évidence. Si la seconde partie de la phrase qui précède, relève encore du rêve d'un conservateur du patrimoine, la première partie s'est quant à elle incarnée dans la politique de protection du patrimoine régional.

La base de tout est l'identification procédant de la prospection, de l'étude et de l'investigation qui conduisent à l'établissement de l'inventaire. La Région porte en effet l'entreprise de longue haleine que représente l'inventaire systématique du patrimoine culturel immobilier. Entamé dès avant 1989, dans le cadre d'une action initialement nationale, ce travail colossal fut poursuivi depuis, avec des moyens parfois inégaux, mais qui permettent peu à peu de rendre public l'étendue et la richesse de ce patrimoine. La publication des cinq volumes bruxellois dans la collection *Le patrimoine monumental de la Belgique* s'est poursuivie par une édition en ligne *www.irismonument.be*. Parallèlement, de nombreuses approches thématiques ont été menées par divers acteurs publics et privés parmi lesquelles : l'Atlas du sous-sol archéologique, l'inventaire des salles de cinéma,

celui des bâtiments témoins du passé industriel, l'étude de l'urbanisation du quartier Léopold, une thèse de doctorat sur les ateliers d'artistes, une étude sur les immeubles à appartement, etc. Au-delà de leur valeur scientifique intrinsèque, ces inventaires, analyses et études constituent, au travers de leur publication sous des formes diverses, un outil de sensibilisation de tous les publics : citoyens, fonctionnaires, professionnels de l'aménagement du territoire et hommes politiques. Les *Journées du Patrimoine* organisées en septembre de chaque année depuis 1989 autour d'un thème choisi sont également l'occasion d'une réflexion approfondie sur le patrimoine et d'une diffusion vers un très large public.

La mise en valeur passe aussi par l'identification et la promotion d'exemples remarquables. La valeur de l'exemple est incontournable dans notre culture. En 1989, le territoire de la Région bruxelloise comptait 327 monuments et sites classés dans le cadre de la loi de 1931 relative aux monuments et sites d'intérêt national. La Région se dota en peu de temps d'une nouvelle législation plus adaptée à la politique qu'elle souhaitait mener : la loi de 1931 fit place à l'Ordonnance du 4 mars 1993, intégrée en 2004 au sein du Code bruxellois de l'Aménagement du Territoire (CoBAT). Désormais, le critère exclusif se référant à l'intérêt national est abandonné permettant une action beaucoup plus large qui tienne compte de « la valeur de symbole et de repère visuel dans le contexte urbain. Leurs styles et caractéristiques propres déterminant le visage de la Région, le distinguant des autres régions et autres villes », comme le propose le mémorandum de l'Administration régionale des monuments et des sites en 1995. En élargissant les critères de classement ou d'inscription sur la liste de sauvegarde au niveau régional et par une politique volontariste, le nombre de monuments et sites protégés est en constante augmentation et s'établissait à plus de 3.000 au 31 décembre 2008. Une liste d'attente contient encore plusieurs dizaines de biens déjà présélectionnés qui seront évalués et traités à l'avenir. Cette liste s'accroît elle-même chaque année, alimentée par le travail d'inventaire et d'études évoqué ci-dessus.

Les critères de sélection qui mènent au classement d'un bien immobilier sont larges et ouverts. Ils permettent de prendre en compte la diversité du patrimoine bruxellois qui constitue une des caractéristiques majeures de l'image urbaine de Bruxelles. A côté d'une approche à long terme qui vise à protéger le patrimoine exceptionnel et majeur dans tous les domaines et notamment le patrimoine le plus ancien, rare ou irremplaçable, plusieurs campagnes de thématiques de classements ont été menées au fils des quatre législatures : ateliers d'artistes, devantures et intérieurs commerciaux, Art Nouveau, bâtiments industriels, sites

archéologiques, parcs et zones naturelles, immeubles à appartements, salles de spectacle, zone tampon de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) autour de la Grand-Place, infrastructures sportives etc. Dans tous les cas, ces protections se sont fondées sur une analyse contextuelle et une étude scientifique qui permettent d'objectiver la valeur remarquable de ce patrimoine au regard des critères retenus par la loi : historique, archéologique, artistique, esthétique, scientifique, social, technique ou folklorique.

Impossible ici de livrer la liste exhaustive des biens protégés inscrits dans le registre officiel *(www.monument.irisnet.be),* mais voici néanmoins un aperçu sélectif de monuments et sites classés depuis 1989 qui peut illustrer la diversité évoquée ci-dessus (cette sélection s'écarte volontairement des sentiers battus) : le chemin du Crabbegat à Uccle (1989), la porte de Hal à Bruxelles (1990), l'immeuble de la rue du Cardinal 4-6 à Bruxelles (1991), les anciens établissements Mommen dans la rue de la Charité à Saint-Josse-ten-Noode (1992), les anciennes glacières de la chaussée de Wavre, 1013 à Auderghem (1993), la maison d'habitation de Guillaume Des Marez, avenue des Klauwaerts, 11 à Ixelles (1994), la Gare de la place Cardinal Mercier à Jette (1995), l'ancienne école de Dessin et de Modelage de la rue Mommaerts, 2-4 à Molenbeek-Saint-Jean (1996), le monument funéraire du peintre Louis David au cimetière de Bruxelles à Evere (1997), le château d'eau de la rue Marconi, 167 à Forest (1998), les maisons Art Nouveau de l'avenue des Rogations 15-21 à Woluwe-Saint-Lambert (1999), la Cité Moderne à Berchem-Sainte-Agathe (2000), le dépôt de tram de l'avenue de Tervueren à Woluwe-Saint-Pierre (2001), le camp fortifié néolithique en Forêt de Soignes à Watermael-Boitsfort (2002), le Mémorial National des martyrs Juifs de Belgique à Anderlecht (2003), la brasserie Verschueren, au parvis de Saint-Gilles (2004), le hêtre pourpre de l'avenue de l'Yser, 9 à Etterbeek (2005), l'aubette de tram de la chaussée de Haecht à Schaerbeek (2006), l'immeuble à appartement *Résidence Basilique* de l'avenue Charles Quint, 122-124 à Ganshoren (2007) et l'ancienne école pour filles de la rue Herkoliers, 35-37 à Koekelberg (2008).

A côté des critères de niveau national et régional, est apparu le critère international et universel. En 1996, l'ensemble des entités fédérées concernées a permis la ratification, par la Belgique, de la *Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel* adoptée par l'UNESCO en 1972. Quelques monuments et sites bruxellois purent dès lors faire valoir leur valeur universelle exceptionnelle et solliciter leur inscription sur la Liste du patrimoine

mondial qui contient aujourd'hui *la Grand-Place de Bruxelles* (1998) et *les habitations majeures de l'architecte Victor Horta à Bruxelles* (2000). Le dossier de l'inscription du Palais Stoclet est actuellement en cours d'examen par l'UNESCO tandis que le *Palais de Justice*, les *Galeries Royales Saint-Hubert* et le *Bloemenwerf* (Uccle – comme partie de l'œuvre architecturale d'Henry van de Velde) ont été placés sur la liste indicative de la Belgique, anti-chambre de dépôt de candidatures futures. Outre la reconnaissance de l'exemplarité universelle qui renforce la valeur du patrimoine au niveau régional, cette inscription sur la liste du patrimoine mondial débouche sur une responsabilité accrue des autorités publiques sur la gestion et la conservation de ces biens, puisque portée au niveau des citoyens du monde.

Une fois leur caractère remarquable et exemplaire reconnu, ces biens immobiliers bénéficient d'une protection qui assure leur conservation pour les générations futures. Personne ne peut décider de les démolir, de les effacer de l'image de la ville dont ils contribuent à assurer la qualité. Ils doivent être bien entretenus par leur propriétaire, voire faire l'objet d'un programme de restauration après études historiques et archéologiques approfondies. Les administrations des Monuments et Sites et de l'Urbanisme ainsi que la Commission royale des Monuments et des Sites sont les garantes de cette protection légale qui est accompagnée de larges possibilités d'aides financières directes spécifiques aux biens protégés. Le budget annuel alloué à ces subventions s'est également développé et avoisine, depuis quelques années, les 20 millions d'euros par an, investis par la Région dans le secteur économique de la restauration du patrimoine. Le statut du propriétaire du bien fixe le niveau de l'intervention régionale dans le coût des travaux. Des montants substantiels sont donc également investis dans le patrimoine par d'autres acteurs privés ou publics, ainsi que par d'autres mécanismes tels que les Fonds structurels européens ou *l'Accord de coopération État fédéral – Région de Bruxelles-Capitale* de 1993 *(Beliris)*.

Les conservateurs-restaurateurs ont l'habitude de considérer qu'un bâtiment classé dont on souhaite assurer la pérennité pour les générations futures nécessite un entretien régulier et une restauration importante par siècle. Dans la seconde moitié du 19e siècle, la Capitale de la jeune Belgique s'est à la fois dotée de grands édifices à la hauteur de son nouveau statut tout en veillant à la restauration et à la mise en valeur de quelques fleurons de son passé, érigés en paradigmes d'une histoire nationale alors en cours de construction. Aussi, très logiquement, la fin du 20e siècle et le début du 21e siècle voient-ils la tâche des travaux de restauration

prendre une ampleur remarquable. La circonstance du statut de Capitale européenne de la culture obtenu par Bruxelles en 2000 allait accélérer une prise de conscience des besoins importants en la matière. Sans aucune exhaustivité soulignons les travaux suivants : la flèche et les façades de l'hôtel de ville de Bruxelles, de la *Maison du Roi* et de plusieurs maisons de la Grand-Place, le Palais des Beaux-Arts, la Cathédrale des Saints-Michel-et-Gudule, l'église Notre-Dame du Sablon, les Galeries Royales Saint-Hubert, la Gare Centrale, la coupole du Palais de Justice, le Parlement bruxellois, le Musée des Instruments de Musique, l'ancien prieuré de Rouge-Cloître, le Site archéologique et Musée du Coudenberg.

Mais l'investissement consenti pour la restauration d'un monument ou d'un site classé dépasse presque toujours l'enrichissement intrinsèque du bien, ainsi que le développement de l'activité des secteurs économiques directement concernés. Il rejaillit positivement sur l'environnement du bien concerné en créant ou en renforçant un effet d'entraînement positif auquel concourent, le cas échéant, l'ensemble des politiques de l'aménagement du territoire abordées par ailleurs dans le présent ouvrage. La question n'est pas de savoir qui de la poule ou de l'œuf… Evoquons simplement la restauration de l'Institut National de Radiodiffusion (INR) au bord de la place Flagey, celle du parc Leopold et des édifices qu'il abrite au cœur du quartier européen, la densité de bâtiments classés autour du parvis de Saint-Gilles, la place de l'Altitude Cent centrée sur l'église Saint-Augustin, le Théâtre royal Flamand amarré à l'ancien bassin de l'Entrepôt, la porte de Hal et son parc urbain, le quartier Saint-Géry et ses halles, le square de l'aviation, etc. La réussite de ces exemples parmi d'autres peut présager d'un bel avenir pour d'autres projets de développement en cours comme le Wiels à Forest par exemple.

A l'échelle plus générale, l'action conjointe des Départements régionaux du patrimoine et de l'environnement sur la mise en valeur des sites naturels et semi naturels ainsi que des parcs et jardins publics participe de manière remarquable à la construction de l'esthétique urbaine et de la qualité de la vie en ville à Bruxelles. *Bruxelles ville verte* est un slogan qui n'est pas surfait. Le caractère de bien protégé au titre de site de la plupart de ces espaces débouche sur une exigence de qualité d'entretien et d'aménagement dont les résultats offrent une réelle valeur ajoutée aux réalisations de ces dernières années : parc de Bruxelles, jardins de l'abbaye de La Cambre, parc Parmentier, parc du Cinquantenaire, parc Josaphat, bois de La Cambre, etc.

Le patrimoine protégé, classé ou inscrit sur la liste de sauvegarde, n'est cependant pas le seul patrimoine qui soit mis en valeur et qui participe à la valorisation de la ville. D'importantes réalisations se sont faites, en dehors du cadre légal de protection du patrimoine stricto sensu, mais néanmoins clairement en faveur du patrimoine car bien d'autres acteurs de la ville s'intéressent à cette valeur intrinsèque des immeubles. Quelques exemples à l'appui parmi une longue liste : l'Atomium, le Mont des Arts, le site de Tour & Taxis, la Galerie Ravenstein, la Cité Hellemans, l'espace Morphosis, l'Arsenal du Charroi, etc. Autant de projets de rénovation d'immeubles existants non protégés pour lesquels le choix fut celui de la conservation intégrée à une rénovation de qualité. Eux aussi s'inscrivent dans des dynamiques locales d'amélioration du cadre de la vie urbaine qui sont toujours actives. La valeur patrimoniale est par ailleurs susceptible d'activer d'autres outils réglementaires comme les règlements zonés que les communes peuvent initier pour encadrer l'évolution d'un quartier particulièrement homogène du point de vue architectural sans devoir recourir au classement. Soulignons également le rôle des primes à l'embellissement des façades qui ont largement contribué à améliorer l'image de la ville.

Ainsi l'apport de la conservation du patrimoine à l'économie urbaine est-elle double, d'une part des investissements dans un secteur économique pourvoyeur d'emplois tel que le secteur des entreprises générales et d'autre part le renforcement de l'attractivité de la place bruxelloise comme lieu de vie, de travail et d'implantation d'individus, de communautés et de sociétés de tous horizons.

## LA CRÉATION ARCHITECTURALE

Seul un architecte pourrait en parler ! A Bruxelles, comme dans toutes les villes du monde, à l'exception des villes neuves créées *ex nihilo*, les réalisations architecturales contemporaines s'élèvent vis-à-vis de plus anciennes qu'elles. Le patrimoine architectural de Bruxelles est incontestablement riche et bien conservé ; il constitue d'ailleurs une ressource majeure pour la ville. Ses qualités, son échelle, sa densité en font le succès que d'autres villes lui envient. Inutilement, car elles ont leurs avantages aussi. Quant à Bruxelles, elle se doit de valoriser ses atouts et d'en développer d'autres, mais sans hypothéquer les premiers. Une architecture contemporaine de qualité remarquable constitue assurément un enrichissement pour la ville. Mais ce nouvel atout ne peut pas prendre la place ou remplacer l'autre, il vient le compléter et le renforcer dans un dialogue auquel Bruxelles est habitué.

Sur le patrimoine architectural et urbain du passé, il y a peu de polémique. Les historiens sont là pour le décrire, le décrypter, l'expliquer, le présenter. Le regard sur le patrimoine n'est assurément pas univoque mais l'objet patrimonial est antérieur à toute contestation. A l'inverse, l'architecture que l'on dessine aujourd'hui pour la construire demain naît d'un débat, celui de l'acte créateur. Il s'agit de deux discussions fondamentalement différentes, l'une étant rétrospective et l'autre prospective. Chacun est amené à participer de près ou de loin à ces deux types de débats. Je peux avoir été un virulent détracteur du projet de nouvelle tour à la place Rogier et être un évaluateur et biographe objectif de cette tour comme dernière étape de l'histoire du lieu. Le jugement de valeur sur le passé est délicat, relativement inutile et d'un usage dangereux, le jugement de valeur sur l'avenir est indispensable, un acte engagé et parfois visionnaire.

L'une des caractéristiques du paysage urbain bruxellois, tant à l'échelle de la Région entière que de certains quartiers, est une grande mixité de styles, une grande diversité de couches urbanistiques lacunaires successives enchevêtrées les unes dans les autres. Les grands alignements et ensembles homogènes ne sont pas légion et d'ailleurs ce seul caractère parfois suffit à ce que l'on en envisage le classement comme ensemble. Aux charnières et limites de ces différentes strates urbaines se sont formées de nombreuses lacunes, dents creuses et autres chancres qui apparaissent aussi parfois au cœur des strates mêmes, à la suite de phénomènes de récession urbaine. Ces lacunes peuvent être le lieu de très belles reconstructions du tissu urbain grâce à une architecture contemporaine qui exploite et

assume ces solutions de continuité. Là, il ne faut pas craindre de faire côtoyer des architectures très différentes puisque telle est en partie l'identité de la ville. A Bruxelles, il y a moins de raison qu'ailleurs de s'émouvoir de la confrontation de concepts architecturaux différents de part et d'autre d'un même mitoyen ou se faisant face sur un square.

Il y a donc bien place pour une création architecturale à Bruxelles, elle est attendue pour continuer à enrichir le patrimoine de la ville. L'espace cependant fait défaut pour certains types de projets. C'est une autre réalité bruxelloise, celle du carcan territorial imposé par les Institutions, qui amène parfois une pression plus forte de l'architecture contemporaine sur le bâti existant. Ce défi nous ramène à une des notions urbaines premières, celle de la densité, à la manière des villes fortifiées du passé dont le développement était, par la force des remparts, limité à l'espace *intra muros*. Dans les limites de la Région plusieurs zones ont cependant été récemment identifiées comme susceptibles d'accueillir les nouvelles infrastructures dans le cadre du Plan de Développement International. Là comme ailleurs, la conservation de ce qui fait l'attractivité de Bruxelles, un patrimoine architectural riche en quantité et en qualité, et son enrichissement par une architecture contemporaine tout aussi remarquable, doit également s'imposer comme une évidence.

La mise en place par le Gouvernement de la *Cellule d'assistance à la maîtrise d'ouvrage publique* s'inscrit dans cette optique. En effet, son rôle sera principalement de sensibiliser les maîtres d'ouvrage à l'importance architecturale des bâtiments et des espaces publics et de les assister tout au long du processus décisionnel afin de mettre en place des procédures permettant d'aboutir à une production architecturale de qualité.

## LA RÉAFFECTATION

La réaffectation est au cœur des politiques de la conservation du patrimoine depuis que celle-ci s'est dotée de ses lettres de noblesse. La *Charte internationale sur la conservation et la restauration des monuments et des sites* adoptée à Venise en 1964 y consacre son article 4. Bien plus, dans de nombreux cas, le processus qui a mené à la conservation d'un monument du passé jusqu'à nous est précisément celui de la réaffectation successive à différentes fonctions au cours des siècles moyennant adaptations et transformations. Parfois même, cette stratification des usages et leurs traces laissées dans le bâtiment représentent une part importante de son intérêt et de la motivation de son classement. Si un immeuble n'est pas affecté, il est à l'abandon, l'antichambre de la ruine, laquelle est le processus naturel d'extinction de l'espèce patrimoine ! L'affectation la plus naturelle est bien entendu celle d'origine, ce qui est le cas de nombreux immeubles d'habitation, d'édifices de culte ou de bâtiments publics. Dans certains cas, cette affectation d'origine n'est pas envisageable car l'activité initiale a disparu : certains bâtiments militaires, certaines infrastructures industrielles.

A Bruxelles, la réaffectation a fait l'objet d'une politique volontariste dès 1989 que l'on peut illustrer tant par du patrimoine classé que non classé : l'ancienne imprimerie du journal Le Peuple pour la Casa de Asturias, les anciens établissements Blum pour l'agence Duval-Guillaume, l'entrepôt royal de Tour & Taxis, l'ancienne salle des guichet du Crédit du Nord pour le restaurant Belga Queen, l'ancien Palais du Vin pour un Centre d'entreprises, l'ancienne Maison Hoguet pour la Maison du Livre, l'ancienne brasserie Wielemans pour le Centre d'Art Contemporain Wiel's, l'ancien Athénée royal Bruxelles Nord-Ouest pour la Maison des Cultures et de la Cohésion sociale, l'ancienne imprimerie NIMIFI pour un collectif de logements, la Loge du Droit Humain pour le Musée de l'Architecture, etc.

Quelques cas seront plus problématiques. Ainsi, les vestiges des fortifications médiévales de Bruxelles, la porte de Hal, la tour Anneessens ou la tour Noire ne peuvent décemment retrouver leur destination d'origine. Il n'est pas possible non plus d'envisager sérieusement de les affecter à du logement, bureau ou commerce. Aussi leur réaffectation la plus appropriée est-elle la diffusion culturelle. C'est-à-dire que le rôle assigné à ces lieux est celui d'expliquer leur propre histoire au citoyen. Il s'agit d'une médiation directe du patrimoine. Le *Centre de culture urbaine* inauguré dans la porte de Hal restaurée en juin 2008 appartient à ce type

de réaffectation. Les tours de la première enceinte de Bruxelles ou celle de l'ancienne église Sainte-Catherine attendent un projet similaire. Une telle approche est possible aussi pour des biens moins problématiques comme par exemple la Maison Autrique à Schaerbeek ou le moulin d'Evere.

## VINGT ANS, ET APRÈS ? : L'AVENIR DU PATRIMOINE ET DE L'ARCHITECTURE

Vingt ans, l'occasion d'un bilan et de poser la question *Où en est-on ?* Sans doute. Mais plus fondamentalement le Progrès ne peut se mesurer que sur la durée et qu'à l'aune de l'histoire. Vingt ans, c'est une opportunité pour regarder d'où on vient et ce qui a été fait. C'est un temps pour apprécier les progrès réalisés et définir les objectifs que l'on se fixe pour l'avenir. Les grincheux seront peut-être tentés de faire l'inventaire de tout ce qui n'a pas été fait, de ce qui aurait pu être fait, de ce qui aurait pu être mieux fait, de ce qui aurait pu être fait autrement etc. Cet exercice déprimant – dont nous avons choisi de faire l'économie dans le cadre de cet ouvrage, car il y serait contre-productif – ne peut trouver sa pertinence que dans la recherche d'options constructives et positives à formuler pour l'avenir. Ainsi quelques débats actuels vont demain orienter le devenir de notre patrimoine. C'est dire l'importance de l'enjeu de ces débats qu'il convient de mener, autant que faire se peut, sereinement et objectivement.

Classé ? Alors on garde ! Pas classé ? Alors on jette ! Les défenseurs du patrimoine souhaitent interdire toute intervention contemporaine sur la ville et les promoteurs urbanistes rêvent de tout raser pour reconstruire. La distance, entre une option théorique idéalisée et la réalité pragmatique que le bon sens devrait imposer à tous, est particulièrement vertigineuse dans les deux camps. De toute façon les idéaux ne sont pas destinés à trouver application dans le monde réel du vivant de leurs penseurs, voire jamais et, en l'occurrence, c'est heureux. Mais on assiste encore trop souvent à un dialogue minimaliste, dichotomique et manichéen qui consiste à appliquer une politique de conservation très exigeante sur les biens classés, plus précisément sur la partie d'un bien dont on ne peut pas démontrer juridiquement qu'elle n'est pas classée, et à proposer trop souvent la démolition et reconstruction de ce qui n'est pas classé. Cette manière de faire est insupportable à l'homme de bonne volonté qui décèle immédiatement une double crispation antagoniste entre conservateurs et développeurs qui n'est ni pertinente, ni légitime !

L'option de la conservation du patrimoine intégrée à l'aménagement du territoire prise voici vingt ans devait transcender l'apparente opposition entre conservateurs et développeurs. Cette volonté n'est pas encore complètement assumée. Le poids de la tradition, les cursus des formations académiques inadaptés, les vieilles habitudes générant une méfiance mutuelle n'ont pas permis d'atteindre cet idéal directement. Mais il convient de rompre cet antagonisme par une alliance objective entre deux tendances qui ont aujourd'hui chacune beaucoup à perdre dans le maintien de positions opposées. En effet, le ton donné dans le premier *Plan Régional de Développement* est confirmé dans le *Plan de Développement International*: le patrimoine est un atout majeur de Bruxelles. Les développeurs ne peuvent décemment pas s'en désintéresser simplement parce qu'ils pensent qu'il n'y a pas de dialogue possible avec les conservateurs. De la même manière, les conservateurs ne peuvent pas espérer conserver que pour et par eux-mêmes. Ils n'en ont d'ailleurs ni les moyens, ni la légitimité. Les débats autour de certains projets de travaux portant sur des biens protégés se profilent parfois comme des dialogues de sourds qui accouchent de mauvais compromis hétérogènes. Résultat des courses: ratage complet et ressentiment réciproque, mais torts partagés! Il faut donc encourager et accentuer le dialogue entre ces deux secteurs pour qu'ils puissent se montrer à la hauteur des attentes que les citoyens placent en eux. Vingt ans c'est aussi presque une génération, une nouvelle génération qui est déjà engagée dans cette voie.

Un autre défi se présente aujourd'hui aux protagonistes: comment participent-ils au développement durable? A priori ce concept ne peut pas être fort éloigné du dialogue que développeurs et conservateurs tentent d'accorder depuis vingt ans dans le domaine du patrimoine. Le patrimoine, par le simple fait qu'il existe encore aujourd'hui, âgé parfois de plusieurs siècles, témoigne d'une performance particulière à la durabilité qui doit pouvoir être source d'inspiration pour notre propre développement. En tout premier lieu, dans l'esprit de la réduction de l'exploitation des ressources naturelles de la planète et des coûts énergétiques engendrés par cette exploitation, la démolition de maçonneries dont la garantie décennale a été multipliée par vingt, cinquante ou cent dans les faits, pour leur remplacement par les matériaux actuellement disponibles sur les marchés de la construction, est un gaspillage évident. De même, dans le domaine de la performance énergétique des bâtiments, le mode de calcul généralement proposé, mais néanmoins pas imposé par la Directive européenne de 2002, débouche systématiquement sur une sous-évaluation de la qualité des performances du bâti

existant. L'Ordonnance bruxelloise qui a transposé la Directive est, sur ce point, réductrice et lacunaire au point de constituer un danger pour le bâti existant, y compris pour le patrimoine protégé. A n'en pas douter, il faut rapidement amender cette législation régionale dans le cadre de l'application effective et complète de l'article 4 de la Directive européenne qui stipule que: « Lorsqu'ils fixent ces exigences, les États membres peuvent faire une distinction entre bâtiments neufs et bâtiments existants et entre différentes catégories de bâtiments. Ces exigences doivent tenir compte des conditions générales caractérisant le climat intérieur, afin d'éviter d'éventuels effets néfastes tels qu'une ventilation inadéquate, ainsi que des particularités locales, de l'utilisation à laquelle est destiné le bâtiment et de son âge. Ces exigences sont revues à intervalles réguliers n'excédant pas une durée de cinq ans et, le cas échéant, mises à jour pour tenir compte des progrès techniques réalisés dans le secteur du bâtiment ». Par ailleurs, même si la performance énergétique d'une nouvelle construction est exemplaire – au regard des normes actuellement en vigueur – on oublie souvent de calculer les coûts énergétiques de la démolition et de l'évacuation des matériaux, même s'ils sont recyclés au moins partiellement, ainsi que ceux de la production et des méthodes de mise en œuvre des matériaux à haute performance dont la garantie offerte sur cent ans est inconnue. Il faut inverser la charge de la preuve, ce n'est pas au patrimoine de prouver qu'il est performant à l'échelle séculaire; c'est aux nouvelles technologies de la construction de le faire. Et si le bénéfice du doute doit être accordé, c'est à l'existant et au maintien de celui-ci plutôt qu'à l'aventure d'une hypothétique durabilité meilleure non démontrée dans les faits et qui exigerait de surcroît la démolition de l'ancien, comme pour faire disparaître les preuves de son méfait.

Les débats techniques, placés souvent au-delà des compétences propres de l'architecte, et plus encore de l'historien de l'architecture, relevant d'une ingénierie de laboratoire, se trouvent être le plus souvent les instruments d'autres enjeux, d'autres ambitions qui ne désirent pas se présenter sous leur vrai visage. Lorsqu'un propriétaire public ou privé souhaite rénover et réaffecter un bâtiment existant, à prix égal, deux options s'offrent à lui: démolition et reconstruction ou rénovation et réhabilitation. Or, le plus souvent, les slogans commerciaux des promoteurs de la construction et des fabricants de matériaux frisent la mauvaise foi lorsqu'ils affirment que la rénovation-réhabilitation coûte plus cher. Elle leur coûte plus cher! Oui, car cette option n'entre pas dans leurs standards de production normalisée et que chaque dérogation à ces standards diminue le profit de ces sociétés. Pour le propriétaire, l'option rénovation-réhabilitation mise en œuvre

par des petites et moyennes entreprises ne coûte pas plus cher que l'option démolition-reconstruction mise en œuvre par les grands groupes de la construction. La différence ? C'est le montant de la marge bénéficiaire, réduite dans le premier cas, parfois plantureuse dans l'autre. La différence ? Ce sont les bénéficiaires de cette marge à savoir d'un côté les entreprises indépendantes et les artisans le plus souvent locaux et de l'autre les multinationales de la construction. Ces dernières peuvent beaucoup plus facilement promouvoir leurs activités au sein du secteur privé et répondre aux exigences des soumissions publiques. Où sont les bureaux de consultance et les lobbys qui travaillent pour les petites et moyennes entreprises et les petits artisans ? Comme souvent, ce n'est pas l'argent le problème, c'est ce que l'on en fait, c'est la manière dont on choisit de l'utiliser.

Dans un autre domaine se révèle cette opposition radicale entre les choix possibles qui s'offrent aux commanditaires principalement publics, à savoir l'opportunité du renouvellement par rapport à l'entretien. Là aussi et encore une fois, le prétexte du moindre coût est souvent avancé. Ainsi, pour un espace public donné, on fait le choix d'une rénovation qui mettra en œuvre des matériaux et des plantations nécessitant le moins d'entretien possible, au détriment éventuel de la qualité même de l'environnement et de l'esthétique urbaine, et même au prix fort, pourvu que l'on n'ait pas à investir dans la gestion d'équipes d'entretien, et quitte à réitérer l'opération plus vite que la normale. Là aussi, le coût n'est pas l'enjeu sur le long terme. Car à long terme, à n'en pas douter, l'entretien est toujours moins coûteux que les investissements lourds. Mais encore une fois les bénéficiaires de la dépense publique seront autres, d'un côté du personnel d'entretien à former, encadrer et gérer dans une perspective longue, celle du développement durable, et de l'autre côté quelques grands groupes du secteur de la construction intéressés par un profit à court terme.

Ces derniers paragraphes peuvent sembler relever d'un discours politiquement très marqué ; ce n'est pourtant pas le propos. Ces exemples tentent de montrer que le patrimoine et l'architecture qui sont des conditions essentielles de la qualité du cadre de vie urbain ont tout à gagner de choix qualitatifs raisonnés qui répondent au triple critère d'économie, d'efficience et d'efficacité que l'on recommande pour la bonne gestion de la chose publique comme des affaires privées. Or ces choix ne sont pas ceux vers lesquels les acteurs les plus puissants du marché tentent d'orienter les décideurs tant privés que publics. Il revient donc à ces derniers de résister à ces déviations en exigeant des choix de qualité.

La *Déclaration de Bruxelles pour l'avenir des architectes*, adoptée le 10 avril 2008, par la Conférence du Conseil des Architectes d'Europe qui avait élu domicile au Flagey contient quelques éléments auxquels les considérations ci-dessus font écho : « Il est nécessaire de mieux comprendre pourquoi le marché ne répond pas complètement au souhait des citoyens de disposer d'un environnement bâti de grande qualité », « il conviendrait de réformer les procédures d'adjudication des marchés publics en faisant de la qualité le principal objectif qui doit primer sur le moins disant », « tous les professionnels de l'environnement bâti doivent reconnaître que la durabilité est essentielle. Un défi auquel il faut répondre est la nécessité de rénover nos villes, de concevoir des politiques et des techniques à l'échelle du défi qui permettront un avenir durable de nos villes. », « la qualité culturelle et la diversité procurent un dynamisme, une identité, un caractère et un réel attrait aux lieux – qui s'accompagnent également d'avantages économiques, sociaux et environnementaux ». Le 23e Congrès de l'Union Internationale des Architectes qui s'est tenu à Turin en juillet dernier a confirmé cette orientation dans sa déclaration finale rappelant également que « le patrimoine, sous toutes ses formes, doit être préservé, mis en valeur et transmis aux générations futures comme un témoignage de l'expérience et des aspirations humaines futures de manière à favoriser la créativité dans toute sa diversité et d'inspirer un véritable dialogue entre les cultures ».

Le tableau qui précède a été brossé de façon optimiste et positive tout en pointant les écueils qui se profilent à l'horizon. L'avenir passe donc par la poursuite et le renforcement de la politique menée ces vingt dernières années dans le domaine de la mise en valeur du patrimoine ainsi que dans celui de la création architecturale, en veillant à éviter les pièges de l'économie instrumentalisée, afin de contribuer au développement durable de Bruxelles. ■

# focus

## LE CONSTAT DIFFICILE

Tracer le bilan des derniers vingt ans d'architecture en Région bruxelloise pose d'emblée la question de la valeur que nous attribuons à l'architecture.

Dans le cas d'une ville importante comme la Capitale belge, on peut légitimement souhaiter que la qualité des constructions, leur valeur symbolique et identitaire, leur pertinence dans le contexte urbain et leur capacité d'en valoriser le statut politique soient des moteurs suffisants pour voir apparaître des architectures de grande qualité.

Ce n'est malheureusement pas le cas. Nous attendons encore aujourd'hui un changement radical d'attitude qui puisse projeter Bruxelles dans le 21e siècle.

Les premières vingt années de la Région ont par contre permis de commencer à réfléchir sur un plan général et à surmonter les complexités institutionnelles qui caractérisent Bruxelles.

Après 1945, l'architecture a été riche d'épisodes intéressants et controversés, d'architectures remarquables et de dossiers épineux mais la lenteur des processus de conception et de mise en œuvre a plongé les habitants dans la sensation de vivre dans un chantier permanent et dépourvu de sens. La liste est très et trop longue pour qu'on puisse la résumer ici. On se limitera à constater que la plupart des projets voient le jour quand ils sont déjà dépassés et décalés par rapport à leur époque.

On pourrait néanmoins faire des distinctions entre l'intervention publique et les projets privés mais aussi souligner l'implication des administrations et des décisions politiques concernant la gestion globale du bâti. C'est un exercice qui demanderait une analyse en profondeur. Nous allons donc nous limiter à des considérations générales qui caractérisent l'ambiance de Bruxelles.

En premier lieu, il faut souligner que la ville est marquée par l'absence de projets émergents de grande envergure capables d'inverser tant l'image de la ville que la perception de ses habitants et de ses visiteurs.

D'on vient ce constat ? D'une part du fait que les Institutions publiques de tout ordre – locales, fédérales et internationales – n'ont pas pris en charge la réalisation des bâtiments qui les accueillent. Pas de concours, pas d'appels d'offre, pas de recherche de qualité. On a préféré se diriger vers le marché de la promotion immobilière.

Des exemples ? Les bâtiments pour la Communauté française et la plupart de ceux pour les Institutions de l'Union européenne, conçus en prévision de ces occupations illustrent la maladresse et l'incertitude de cette époque. Ces constructions ne sont pas à la hauteur de l'image de Capitale internationale qu'on pourrait souhaiter.

Les conséquences de ces épisodes se mesurent dans la pauvreté expressive de l'architecture de ces dernières années. Quand les pouvoirs publics ne se *représentent* pas il devient difficile aux particuliers de le faire. Les administrations vont privilégier une attitude conservatrice, voir réactionnaire, pour étouffer toute proposition innovante. Ainsi, la grande majorité des architectes ayant travaillé à Bruxelles constate des obstacles à obtenir des permis, même pour de petites interventions, chaque fois que des idées d'architecture sont proposées.

Si d'un côté on peut se réjouir d'une transformation globale de l'agglomération et d'un ensemble d'améliorations importantes par rapport aux années 80, nous devons, malgré tout, constater que les outils et les directives n'ont pas permis l'affirmation de projets de grande qualité.

Pendant 20 ans, le nombre de m² de bureaux n'a pas cessé de croître mais très peu de bâtiments méritent ne fusse qu'une mention. La seule logique poursuivie a été celle de la rentabilité financière sans aucune préoccupation urbanistique et architecturale. Des mots d'ordre ont dominé l'urbanisme et l'architecture comme *l'intégration*. Cette définition n'est pas un mot clair ni partagé, c'est juste une formule pour justifier les choix administratifs vis-à-vis d'un projet.

Malgré le grand nombre de bureaux construits on peut aussi constater la progressive disparition de la commande privée de grandes entreprises. Si dans les années soixante et septante plusieurs sièges de société ont surgit dans la ville avec, à la clé, des projets significatifs (Banque Bruxelles Lambert, Royale Belge, Cimenteries Belges Réunies – CBR, etc.), à partir des années 80, cette commande a diminué du fait d'un changement de stratégie immobilière où l'on préfère louer des plateaux sans devoir s'engager sur le long terme.

Le panorama de l'architecture bruxelloise s'est adapté à la situation en produisant un petit groupe de bureaux d'affaires capable de répondre à la demande de la promotion immobilière avec efficacité, en ayant de bonnes relations au sein des Administrations, dans les Conseils d'administrations des Banques et naturellement dans certains Cabinets ministériels.

La course à la production n'a laissé aucun espace à la qualité architecturale. En témoigne l'absence quasi-totale de réalisations bruxelloises mentionnées dans la presse internationale spécialisée en architecture hormis des cas isolés (souvent objets de polémique) et quelques rares bâtiments

publics. Un autre signal est la rareté des auteurs de projet venus de l'étranger. Cela prouve le peu d'attrait pour la commande locale, la réticence – pure et simple – pour l'architecture contemporaine et les difficultés de la faire aboutir.

Il est vrai que les bureaux belges s'illustrent dans des événements comme le Marché international des professionnels de l'immobilier (MIPIM). Mais il s'agit d'une foire de la promotion immobilière et non pas d'architecture. A moins qu'on ne pense que la qualité architecturale se résume à sa rentabilité.

Doit-on oublier au plus vite cette période ? Je ne le pense pas car des épisodes positifs existent. Il faut en rendre grâce à l'acharnement de certains architectes, politiques et fonctionnaires qui pensent que l'architecture est un bien commun nécessaire à la collectivité.

Un exemple à souligner est celui de Contrats de Quartier grâce auxquels plusieurs dizaines de petits projets à l'échelle locale des quartiers commencent à peupler les rues de la ville. Ces dernières années, nous avons pu aussi heureusement constater l'ouverture d'un débat à propos de la conception des espaces urbains. Il va de soi que l'application progressive des règles de marchés publics imposés par la Commission Européenne a donné un élan à de nouvelles initiatives qui donneront leurs fruits dans les prochaines années.

La question du patrimoine pose d'autres problèmes. D'une part, la politique actuelle est la conséquence des démolitions des années précédentes. Le regard a changé et l'intérêt pour le passé de la ville a trouvé un terrain fertile dans la quête identitaire de la nouvelle Région.

La protection du patrimoine est devenue un argument populaire mais les outils d'application, mis en place pour contrer le pouvoir financier de la promotion immobilière, doivent nécessairement évoluer. Conserver implique aussi un sacrifice de la part des pouvoirs publics qui doivent allouer des sommes pour que la conservation d'un bien soit garantie. On ne peut donc pas tout classer et tout figer au nom de l'identité et de l'histoire.

Nous n'en avons pas les moyens mais surtout il ne faudrait pas en avoir l'intention.

Donner un élan à l'architecture contemporaine va servir tant à valoriser Bruxelles que de conserver son passé, car dans les deux cas l'objectif est d'offrir une qualité à la ville. Cette qualité ne se mesure pas en chiffre d'affaires mais en capacité créative et en volonté politique. ■

*Maurizio Cohen*

# 19

## 20 ANS DE RAPPORTS ENTRE RÉGION ET COMMUNES

**MARC THOULEN**
*Directeur, Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale asbl*

focus

## 20 ANS DE FINANCES COMMUNALES

**MICHEL VAN DER STICHELE**
*Directeur général, Administration des Pouvoirs locaux, Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale*

# 20 ans de rapports entre Région et Communes

MARC THOULEN

Le présent article entend traiter des relations entre la Région de Bruxelles-Capitale et les communes bruxelloises des points de vue politique, administratif et financier. Il n'entre pas dans ses intentions, et encore moins dans ses possibilités, d'établir la saga de ces rapports sur les vingt années qui ont suivi la mise en place des Institutions bruxelloises. Il s'agit essentiellement d'une réflexion qui, faisant au maximum l'économie de faits, dates et chiffres, s'emploie à dégager les lignes de force de ces vingt années, et d'en tirer, autant que faire se peut, des pistes pour l'avenir[1].

## LE CONTEXTE

Répondant au prescrit du désormais célèbre article 107 quater de la Constitution, dont le paragraphe 1er est devenu depuis l'article 3 de la Constitution coordonnée, la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises dotait, après presque une décennie de retard sur les autres, la Région bruxelloise d'Institutions propres.

Sous l'appellation de Région de Bruxelles-Capitale, celle-ci se voyait dotée des mêmes compétences que celles que la loi spéciale de réforme institutionnelle du 8 août 1980 accordait aux deux autres Régions. La Région acquerrait ainsi des compétences dans le domaine des matières régionales, incluant les travaux publics, l'aménagement du territoire, l'environnement, le logement et divers aspects de la politique économique et de l'emploi.

Il faut cependant y ajouter les compétences qui, dans les Régions Flamande et Wallonne, sont exercées par les Provinces, institution ici inexistante. En plus de ces matières, spécifiquement régionales, la Région de Bruxelles-Capitale exerce encore les compétences normalement dévolues aux agglomérations de communes. Exercées sur la base de règlements, celles-ci incluent l'enlèvement des déchets ménagers, les services de lutte contre l'incendie et l'aide médicale urgente.

Mais le législateur posait aussi certaines restrictions. Alors que les Régions wallonne et flamande recevaient le pouvoir de régler les matières régionales par voie de décret, lesquels ont force de loi, il n'en allait pas de même pour la Région de Bruxelles-Capitale, agissant par voie d'Ordonnance. Pareil régime a un statut comparable au décret, si ce n'est que certaines Ordonnances sont susceptibles de suspension par le Gouvernement fédéral : il s'agit d'Ordonnances adoptées en matière d'urbanisme, d'aménagement du territoire, de routes et de transport. En outre, la loi spéciale introduisait un contrôle juridictionnel de l'Ordonnance qui porte sur sa conformité à la Constitution ainsi qu'à elle-même, contrôle visant à s'opposer à ce que la Région ne modifie son organisation institutionnelle.

L'accord de Gouvernement conclu après les élections du 13 juin 1999 stipulait que serait mise en place une conférence visant à améliorer le fonctionnement des Institutions. C'est au sein de ce groupe de travail que dans la nuit du 28 au 29 avril 2001 fut conclu l'accord dit « du Lombard » sur la réforme des Institutions bruxelloises. Une partie importante des termes de cet accord fut traduite dans la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux Régions et Communautés : celle-ci modifie l'article 6, §1er, VIII de la loi spéciale de réforme institutionnelle de manière à inclure l'organisation générale des pouvoirs locaux dans les compétences des Régions.

Cette compétence de principe est assortie d'exceptions. Il est notamment interdit aux Régions de modifier les dispositions inscrites dans la législation organique des Provinces et des Communes en vertu de la loi du 9 août 1988 dite « de Pacification communautaire ». La loi spéciale de réforme institutionnelle émet, outre ces exceptions, une réserve importante : la Région de Bruxelles-Capitale, seule concernée, exerce cette compétence sans préjudice des articles 279 et 280 de la Nouvelle loi communale, destinés à protéger la représentation du groupe linguistiquement minoritaire. Mais ces deux dispositions empêchent aussi que la Région modifie ainsi l'organisation des communes sur des points essentiels qui sont à l'ordre du jour dans les deux autres Régions. Ce faisant, le législateur spécial renforçait encore la différence de traitement entre les Régions.

Cet extrait choisi des péripéties institutionnelles de notre pays suffit à brosser la toile de fond nécessaire aux développements qui vont suivre et illustre d'entrée le caractère exceptionnel de la Région, relativement forte d'une gamme étendue de compétences mais aussi quelque peu plus limitée dans ses possibilités d'intervention. Créée plus tardivement que les autres, la Région est également soumise

à des contraintes spécifiques qui ont entravé son développement : des contraintes de bilinguisme pèsent sur l'organisation de ses services, et elle est tenue de garantir les minorités, ce qui est à l'origine d'Institutions originales, mais incontestablement plus complexes. Last but not least, elle pâtit d'un sous-financement dans le partage des ressources fiscales et des dotations fédérales, comparé à des charges dont la spécificité ne sera que progressivement reconnue et partiellement compensée par la suite.

Ces caractéristiques *institutionnelles* se complètent d'autres traits atypiques. Dans le concert des Régions, celle de Bruxelles-Capitale possède la taille la plus faible alors que les communes qui la composent ont au contraire en moyenne la taille la plus grande : 55.000 habitants, alors que cette taille moyenne est de 13.000 en Wallonie et de moins de 17.000 en Flandre. Le rapport de force s'en trouve nécessairement influencé, et les potentialités de conflit d'autant accrues que l'échelon intermédiaire – provincial – qui pourrait jouer un rôle tampon, a cessé d'exister. Symétriquement, ce qui pourrait apparaître comme un handicap est aussi un atout, car l'existence de rapports directs de proximité permet aussi de dynamiser les synergies.

Surtout, la Région, si elle ne peut être qualifiée de ville-région au sens institutionnel du terme, parce que ses compétences restent réparties sur deux niveaux différents, est bien, au sens géographique du terme, un ensemble *urbain*. Nonobstant de substantielles disparités socio-économiques, ses communes présentent des similarités fonctionnelles importantes et appartiennent à un même ensemble qui a sa cohérence interne. Aussi les politiques des uns interfèrent-elles plus fortement avec les politiques des autres : que l'on pense simplement à l'impact que des mesures touchant à la circulation automobile pourraient avoir ailleurs sur les problèmes de stationnement. Les comparaisons de coût ou d'efficacité des services prestés à des niveaux différents paraissent y avoir quelque sens – ou moins de non sens – parce que se rapportant au même lieu et au même objet. Cette appartenance à un ensemble peu ou prou homogène, peu ou prou structuré, ouvre en tout cas le débat en faveur, soit d'une gestion plus centralisée des services, soit d'une gestion plus coopérative de ceux-ci.

## LE CONSTAT

### Les politiques

En dépit de ces handicaps de départ, la Région de Bruxelles-Capitale a initié un travail considérable sur le plan des politiques urbaines. En particulier, ce qui nous y paraît dominant sont les actions plus directement liées à l'espace public : aménagement du territoire, rénovation urbaine, espaces verts, environnement… La description de ces politiques fait l'objet d'autres contributions dans le cadre de cet ouvrage et nous ne nous y attarderons pas ici, car tel n'est pas notre propos. La mise en évidence de ces domaines d'action plutôt que d'autres paraîtra peut-être relever d'un choix arbitraire, mais là n'est pas l'essentiel, car ce que nous voulons mettre en évidence ce n'est pas l'objet mais le mécanisme par lequel le mouvement a été impulsé.

Vu de Sirius, mais peut-être est-ce là de trop loin, la reprise d'activités par la Région elle-même n'apparaît pas avoir été le mode privilégié de mise en œuvre de ces politiques. Certes, on observe un certain grignotage des prérogatives communales, certaines compétences de contrôle ou d'exécution étant transférées à la Région, parfois d'ailleurs au soulagement des communes, dans le cas des égouts, par exemple. Dans d'autres cas, on a affaire à un exercice accru des compétences de la Région, en matière de voirie, par exemple, ou à un rôle accru de celle-ci dans le processus de planification. La problématique financière des communes tout autant que la montée en puissance de l'administration régionale, ont sans aucun doute poussé dans ces voies.

Pourtant, dans leur majorité, la mise en œuvre des politiques régionales a privilégié celle du partenariat avec les pouvoirs locaux. Les communes ont reçu des missions nouvelles – notamment en matière d'environnement –, certaines de leurs missions traditionnelles ont été rendues plus complexes, ou encore les communes ont été encouragées à développer leurs interventions dans des domaines tenus pour prioritaires par la Région. Le moyen étant celui des subsides ou de contrats, soumis à un encadrement strict, la Région se réservant les orientations, ce transfert de tâches relève davantage d'un mouvement de déconcentration que de décentralisation.

Pour être complet, il faudrait encore tenir compte des glissements de tâches imputables au législateur fédéral : transfert des tâches policières vers les zones de police, ou à l'inverse, dévolution aux communes de sanctions administratives. Ces changements restent étrangers à notre propos, tout en faisant part au bilan.

En longue période, le volume des tâches des communes ne paraît pas s'être significativement modifié, et à tout le moins pas réduit, même si des glissements sont apparus qui vont davantage dans le sens de la déconcentration que la décentralisation. Leur autonomie en aura été écornée, leur dynamisme y aura gagné, tout au moins dans les secteurs prioritaires de la Région. La lecture politique, selon qu'elle est ou non de couleur identique entre Commune et Région, influencera sans nul doute la valorisation de ce bilan.

## Les finances

D'une façon plus marquée, ce glissement de tâches s'est accompagné de modifications dans les moyens dont les communes disposent.

La liste des programmes soutenus par la Région est longue. Ceux qui touchent plus spécifiquement aux problèmes urbains ont pour noms : Contrats de Quartiers, Quartiers d'Initiative, Fonds structurels européens, initiatives cohabitation / intégration, Contrats de Quartiers commerçants, Chemins de la Ville, réhabilitation d'immeubles isolés et abandonnés, Plans de sécurité, Contrats de Sécurité et de Prévention… sans doute en oublions-nous dans les tiroirs de l'Histoire. Leur nature même autant que les critères de répartition des fonds alloués confèrent à ces programmes une portée redistributive qui complète celle de la Dotation Générale des Communes.

Celle-ci est l'héritière du Fonds des communes, lequel avait historiquement subi, lors de la régionalisation de son enveloppe, une amputation nette de quelque 40 % au bénéfice des communes des deux autres Régions. La dotation correspondante s'est retrouvée inscrite au budget de la Région, qui a tenu à lui donner une dynamique d'évolution propre, et notamment une croissance qui se compare très honorablement à celle assurée dans les deux autres Régions.

Pareille croissance soutenue est cependant loin d'avoir pu rattraper ce qui avait été perdu à la régionalisation du fonds, encore moins de combler les déficits des communes les plus exposées à des pertes de recettes ou à des charges alourdies par l'évolution socio-économique de la Région. La croissance de la Dotation générale a dès lors dû être complétée par d'autres mesures.

Une première voie a été d'en revoir les critères de répartition, de manière à réserver davantage de moyens aux communes qui en avaient le plus besoin. La Région s'y est attelée à plusieurs reprises, que ce soit en revoyant les critères de charges ou de pauvreté fiscale, ou encore en instaurant des régimes dérogatoires successifs. L'exercice a toutefois montré ses limites, parce qu'on en est arrivé à ne plus pouvoir garantir une évolution plancher à l'ensemble des communes. Tout changement dans la répartition des fonds doit en effet être soutenu par une croissance suffisante, à défaut de quoi les quotes-parts de certaines communes vont plonger, jusqu'à enregistrer des évolutions négatives. Or s'il est encore possible de justifier des diminutions relatives des quotes-parts individuelles, il est politiquement et financièrement beaucoup plus ardu de faire passer des réductions en valeur absolue. Le poids relatif entre communes et Région autant que l'étroitesse du budget régional permettaient d'aller ici moins loin que ce qu'on n'aurait éventuellement pu faire ailleurs.

Ce travail n'ayant pas suffit, une seconde voie a été de compléter la dotation principale par des dotations diverses réservées aux communes les plus en difficulté. Dans le prolongement de dotations complémentaires diverses établies par le passé, et qui ont depuis été intégrées dans la Dotation générale, on trouve aujourd'hui le Fonds d'intervention pour les communes en difficulté financière. Ces fonds ont leurs propres critères de répartition, qui complètent l'impact redistributif de la Dotation générale qu'une alimentation insuffisante ne permet pas de pousser plus loin. Le caractère par nature palliatif de ces dotations complémentaires ne permet cependant pas non plus à la Région de les gonfler sans limite, sous peine de se voir accusée de couvrir d'office les déficits… de gestion communale.

La troisième voie, qui complète ce dispositif, est celle des programmes évoqués plus haut : il s'agit de contrats ou de subsides dont le caractère redistributif est plus ou moins affirmé, et auxquels, pour être complet, il faudrait encore joindre la dotation pour les travaux subsidiés, qui elle aussi contient des critères qui renforcent la politique de redistribution de la Dotation générale.

L'observation générale est que l'on est passé, sous la double pression de la raréfaction des moyens financiers et de l'affirmation politique de la Région, d'un régime de Dotation Générale aux Communes, dont celles-ci peuvent disposer de manière autonome, à des formes d'aide de plus en plus spécifiques, coulées dans un cadre contractuel ou de subventionnement conditionnel. Les communes mettent toutefois en exergue la perte d'autonomie et/ou de moyens qui en résultent, et font également valoir la lourdeur des parcours administratifs et les délais nécessaires au paiement des subventions. Ici aussi, la lecture politique sera influencée par la situation socio-économique de chaque commune, qui est aussi largement à l'origine du signe et de l'importance de ces transferts.

L'évolution des finances communales apparaît in fine moins défavorable que ce que les Cassandre n'avaient prédit. Au moins a-t-on pu stabiliser, au moins provisoirement, la situation d'ensemble, en évitant aux communes les plus défavorisées de plonger. Ce faisant, on a aussi réparti les efforts et les difficultés, et cette répartition n'a pas manqué d'être douloureuse. Cela est d'autant plus vrai qu'au fil de ces vingt années, la situation socio-économique des communes s'est elle aussi transformée. Le centre et la première couronne ont davantage profité des politiques urbaines et sans doute du mouvement de *gentrification* de la ville tandis que les difficultés sociales tendent à s'accroître dans la deuxième couronne. La croissance du nombre des interventions des CPAS y est significative à cet égard.

## Les structures

Pareille dynamique des transferts de tâches et de moyens n'aurait très certainement pas suffi à ce résultat si elle n'avait été accompagnée de mesures portant sur l'organisation même des communes et de leurs rapports avec la Région. Il est temps d'en venir à ce troisième volet.

A ce sujet, la première mesure à pointer est assurément l'accompagnement des mesures générales de soutien financier, notamment la possibilité pour les communes de faire appel au Fonds de refinancement des trésoreries communales, moyennant un contrôle très strict des dépenses passant par la présence en leurs murs d'un inspecteur régional et le contrôle par celui-ci de la conformité de ces dépenses à un plan d'assainissement dûment approuvé. Ce Fonds, qui prenait le relais des emprunts d'assainissement contractés auparavant sous les appellations notamment de *Fonds 208* et des *emprunts Hatry*, a soulagé la dette des communes

lorsque le transfert de ressources via les dotations ou les subsides ne suffisait plus. Les conditions de ces interventions ont quelquefois été vécues douloureusement au départ, mais avec le temps la présence des inspecteurs régionaux et la confection de plans d'assainissement se sont banalisées.

Avant la régionalisation de la Nouvelle loi communale, les Régions disposaient déjà de compétences en matière communale, notamment la maîtrise des règles d'organisation de la tutelle. Les Régions flamande et wallonne ont rapidement légiféré, mais il fallu attendre 1988 pour que soit prise la première Ordonnance réglant la tutelle sur les communes de la Région de Bruxelles-Capitale. Répondant à des revendications communales déjà anciennes, celle-ci introduisait une plus grande sécurité juridique et quelque accélération des procédures. Le délai d'approbation par l'autorité de tutelle devenait un délai de rigueur, et se voyait finalement raccourci à 40 jours. Tous les actes ne devaient plus lui être transmis, mais seuls ceux traditionnellement relatifs aux budgets, comptes, cadre, statut pécuniaire… Une liste reprend les autres actes devant être transmise dans les 20 jours à la tutelle qui pouvait alors les évoquer.

Suite à la régionalisation de la Nouvelle loi communale, la Région de Bruxelles-Capitale adoptera par la suite plusieurs modifications tenant surtout compte des préoccupations du monde politique : des modifications ont ainsi été introduites dans la procédure et le calendrier d'installation des Collèges et des Conseils, les pouvoirs de délégation du Bourgmestre, l'approfondissement de la démocratie locale… Nous ne les approfondirons pas ici dans la mesure où elles ne nous paraissent pas interférer directement dans les rapports entre communes et Région.

Nous pointerons cependant deux modifications portant, elles, sur le fonctionnement proprement dit des communes, apparues dans des Ordonnances de 2003 et 2006.

La première concerne la modification du régime disciplinaire, réglant le cas où un agent doit être écarté du service dans l'urgence sans pouvoir attendre une réunion du Collège. Une formalisation des usages en cours accordait au Secrétaire communal, en cas d'urgence, un pouvoir de suspension préventive à titre de mesure d'ordre à confirmer par le Collège.

L'autre modification porte sur la gestion financière, la modification introduite consistant à autoriser le Collège à décider seul du mode de passation, même à l'extraordinaire, dans la limite d'un seuil à fixer. Ceci permet d'alléger les procédures pour des investissements mineurs.

On peut voir de cette évolution que peu de changements auront finalement été introduits par rapport à la situation antérieure. La Région a certes apporté des améliorations, mais l'a fait essentiellement en réponse à des situations d'urgence, de nature plutôt politique, et en l'absence d'une réflexion d'ensemble sur la loi communale.

Enfin, se remarque aussi une tendance de plus en plus marquée à l'intervention de la Région dans l'organisation interne des communes, en particulier pour ce qui touche à la gestion du personnel. Il faut à cet égard souligner le travail considérable qui a été réalisé dans le cadre de la Charte sociale pour dynamiser la fonction publique locale, notamment par l'instauration de mécanismes de promotion liés à la formation, elle-même soutenue par les programmes mis en œuvre par l'École régionale d'Administration publique. La Région a également cofinancé des augmentations barémiques consenties en particulier au profit du personnel communal employé aux niveaux les plus faibles. Le Plan de Gouvernance, locale récemment adopté par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, contient diverses dispositions qui poursuivent largement dans cette voie, tout en insistant désormais davantage sur le management proprement dit.

On retiendra de cette section que si les modifications apportées à la législation organique des communes sont restées relativement rares, les actions visant à assurer leur continuité financière ou le renforcement des capacités de leur personnel ont, elles, été variées et récurrentes.

## DES PISTES POUR L'AVENIR ?

L'objection posée à la continuité du système actuel d'une ville-région à deux niveaux de pouvoir est la difficulté de pouvoir y mener des politiques suffisamment cohérentes. Poser cette question revient le plus souvent à s'interroger sur la pertinence de conserver ces deux niveaux et, en pratique, le niveau communal.

Mais il est aussi d'autres défis, comme celui d'assurer le meilleur service, la plus grande solidarité, la meilleure transparence démocratique, ou encore la plus forte participation. Les réponses pertinentes à l'un ne sont pas forcément les meilleures réponses à l'ensemble de ces défis.

De la même manière qu'il y a plusieurs questions qui se côtoient, existent aussi divers types de réponses. On peut tout aussi bien imaginer de renforcer le pouvoir communal, de le réduire, de le fusionner, de l'amener à collaborer davantage… ou tout simplement d'améliorer les relations entre communes et Région. Il existe des pistes multiples pour y arriver, qui touchent au processus de coopération, aux moyens financiers, au partage des tâches… Si réellement tout sujet est discutable, aucune voie de solution ne peut non plus être exclue.

En fait, la question de départ devrait être reformulée : comment articuler au mieux les politiques pour valoriser au mieux l'apport de cohérence de la Région et l'apport de proximité des communes ?

### Les politiques

A cet égard, il faut bien observer que la concertation de nature politique, probablement parce que la diversité socio-économique de la Région et la taille des pouvoirs respectifs ne s'y prêtent pas, ne fonctionne guère de manière structurelle. La convergence des politiques suit les couleurs respectives des communes et de la Région, à la faveur des alternances, la concertation s'établit in fine au Parlement, quand ce n'est pas à la Conférence des Bourgmestres, la consultation se déroule à l'Association de la Ville et des Communes, avec un groupe d'élus, de fonctionnaires ou d'experts… Le processus de concertation – consultation, il est vrai, se réalise et ne manque pas d'enrichir le débat de la connaissance de terrain et du consensus de la base, mais il reste à géométrie variable, le plus souvent long et informel, et les pouvoirs locaux n'y sont pas toujours à leur aise.

Pourquoi ne pas prévoir la consultation d'office des pouvoirs locaux concernés par des mesures régionales, sur la base d'un dossier formel comprenant une analyse d'impact, spécialement lorsque ces mesures impactent leur fonctionnement ou leurs ressources ?

La tutelle, qui en dépit des améliorations a conservé globalement les mécanismes du temps où elle était fédérale, ne devrait-elle pas être adaptée à la contractualisation croissante des relations entre communes et Région, et non pas simplement être allégée ou accélérée ?

S'inspirant de l'expérience des Contrats de Quartier, les départements de tutelle et ceux qui s'occupent des subsides ne pourraient-ils pas dépasser les cloisonnements administratifs et être réunis dans des *task force* avec ceux qui mènent les projets à l'échelle régionale, ainsi qu'avec les communes dont on attend la collaboration en l'espèce ?

Plutôt que de renoncer à la richesse du processus de concertation – consultation en ramenant les compétences à un seul niveau, pourquoi ne pas tenter plutôt d'améliorer celui-là ? La recherche du consensus n'est pas étrangère à la culture de notre Région, mais le maintien de dispositions héritées du Fédéral et le caractère informel des concertations ne permet pas d'en tirer avantage comme il se pourrait. Il est ici un champ de bonne gouvernance, à développer et à structurer.

## Les finances

La Région a consenti des efforts considérables au sein de son budget pour contrer la décrue historique du Fonds des communes et venir à leur aide. Pourtant la part des fonds et subventions régionaux dans le total des recettes communales n'aura finalement que très peu varié au cours de la période : l'impact s'est essentiellement joué essentiellement à travers la redistribution que la Région a pu opérer de la sorte entre les communes, mais le ratio global lui-même a été peu affecté.

Compte tenu des limites des possibilités de redistribution, il ne paraît dès lors pas possible d'en attendre davantage si le budget de la Région lui-même ne se desserre pas ou si d'autres sources de financement ne se présentent pas pour les communes.

C'est en ce sens qu'apparaît tout l'enjeu des négociations institutionnelles pour les communes bruxelloises. La Région de Bruxelles-Capitale est à l'évidence sous-financée parce que le fait d'être privée d'un *hinterland* avec lequel une compensation financière pourrait être établie, son statut d'agglomération abritant la Capitale du Royaume et son régime institutionnel bilingue ne font l'objet que de compensations partielles. Elle est également défavorisée par l'organisation fiscale du pays au sens où elle doit supporter des charges considérables pour entretenir sur son sol une activité économique dont les deux autres Régions tirent avantage par l'emploi de leurs résidents et in fine par la perception au lieu de résidence de l'impôt qui provient de ces revenus. Obtenir une juste compensation de ces charges et un partage équitable de l'impôt est probablement une des clés de la viabilité future de la Région et de ses communes.

La Région peut aussi intervenir sur la perception des additionnels communaux, qui constituent l'essentiel des ressources fiscales des communes. La régionalisation du précompte immobilier semble aujourd'hui acquise, mais elle n'aura de sens que si elle permet d'améliorer le suivi de la matière et d'accélérer les procédures en les intégrant, ce qui va bien au-delà d'une simple reprise de tâches administratives fédérales. À terme, elle devra tôt ou tard retomber sur la péréquation des revenus cadastraux.

Enfin, dans un État moderne, les pouvoirs publics locaux doivent pouvoir compter sur une palette variée de formes de financement. A cet égard, il conviendrait de favoriser les Partenariats Public – Privé et d'assouplir, notamment pour ce qui est du leasing, les règles de subsidiation qui permettraient en ce cas de ne pas perdre le bénéfice des subventions. Ici aussi, ceci devrait pouvoir se faire en faisant usage des pouvoirs que la régionalisation a conféré à la Région.

## Les structures

Pour revenir à la dévolution des tâches et des moyens, on se rappelle le contexte particulier de notre Région, partageant des caractéristiques urbaines, et où les communes sont liées par de fortes similarités fonctionnelles et une forte cohérence par leur espace de voisinage. Plus qu'ailleurs, moins mal qu'ailleurs en tous cas, il doit être possible de définir un cadre cohérent de compétences qui permet à chaque pouvoir de connaître ses limites.

Cette réflexion devrait être menée dans le cadre de référence qui est désormais celui de la subsidiarité. L'application de ce principe postule que les compétences soient exercées au plus près du citoyen, dès lors qu'une solution à un niveau supérieur n'est pas plus efficace.

Il est assez frappant d'entendre que le discours le plus hostile au maintien de l'échelon communal se réfère essentiellement aux avantages d'échelle. Cette question n'est cependant pas aussi simple qu'il n'y paraît. Le terme est né dans l'industrie, où la part des coûts fixes peut être très importante, mais le concept est souvent beaucoup moins applicable à la prestation de services. Par ailleurs, il n'y a pas que la prestation du service, il y a aussi son organisation, où des déséconomies d'échelle, liée à une superstructure dont le poids augmente plus que proportionnellement avec la taille, apparaissent très rapidement. Il y a enfin la perte de l'efficacité du contrôle de terrain, sans oublier la proximité du citoyen, de son écoute, qui correspond aussi à un besoin croissant de société.

Cela ne signifie pas que des synergies ne puissent pas être mises en œuvre, pour partager des équipements coûteux, s'assurer ensemble des compétences rares, obtenir de meilleurs prix par des achats groupés, mais ces avantages ont aussi un prix et la balance n'en a jamais été faite. Et même si le résultat plaidait pour la mise en commun, le renvoi de ces activités à un niveau supérieur ne serait pas encore l'unique solution. A cet égard, peut-être y aurait-il intérêt à développer un cadre de coopération entre communes qui puisse être plus souple que les formules qui leur sont ouvertes aujourd'hui.

Il est bien vrai que les possibilités de centralisation, déconcentration et décentralisation dans un cadre renouvelé par la création de la Région, n'ont jamais fait l'objet d'une analyse systématique, bien que l'exercice soit régulièrement appelé de leurs vœux par ceux qui se penchent sur la question.

Il ne s'agit pas d'un exercice facile. La dévolution de tâches à l'un ou l'autre niveau n'est pas chose aisée, et les nuances entre décentralisation et déconcentration sont elles aussi quelquefois subtiles. Une activité peut fort bien faire l'objet d'une déconcentration lorsque la décision doit rester au niveau régional, mais que son exécution peut être déléguée; dans le même temps, elle peut devoir être assortie de mesures complémentaires qui, elles, nécessitent la prise de décisions au niveau local. Une même matière peut dès lors être à la fois déconcentrée sur le principal et décentralisée dans son accompagnement. Pour ces compétences, de

plus en plus nombreuses, que nous qualifierons de conjointes, il n'y a pas lieu de ne réfléchir qu'à un partage entre niveaux de pouvoir, mais à une co-gestion entre ces niveaux.

De notre part, nous appelons à ce que cette réflexion constitue l'un des chantiers majeurs des législatures à venir. Il n'est que temps de mettre un terme à des polémiques qui affaiblissent la Région et qui prônent tel ou tel modèle d'organisation sans référence aucune à des analyses objectives du partage des tâches et des schémas de coopération.

## CONCLUSIONS

Les vingt années de la Région ont démontré qu'elle avait su apporter des aménagements variés et multiples à une situation héritée de la gestion fédérale.

La capacité de la Région d'avoir apporté ces aménagements en dépit de ses handicaps, augure de sa capacité future. Du côté des communes, on a pu observer que les attitudes pouvaient dépasser la caricature de ne défendre que des baronnies, et parfaitement s'inscrire dans un plan régional lorsque celui-ci était win-win et dûment concerté.

Sous la pression des évènements, les contraintes financières, politiques et d'organisation, ceci s'est toutefois fait le plus souvent au coup par coup, sans remettre fondamentalement en cause le modèle existant.

Pour la période suivante, on se prend à rêver d'un plan d'ensemble, réfléchi avec anticipation, avec l'audace nécessaire. Les spécificités de la Région, en matière de taille, proximité, urbanisation, institutions… autorisent tout autant le développement d'un modèle d'organisation et de gouvernance original.

On plaide ici pour que ceci se fasse dans cadre d'une ville-région maintenue sur deux niveaux de pouvoir, parce que ceci paraît in fine constituer le meilleur moyen d'y conjuguer efficacité et démocratie. Ces deux exigences sous-tendent un cadre de relation et de service au citoyen, lequel représente la finalité unique de cette discussion.

L'efficacité, d'abord, par l'optimisation d'un double niveau de décision et d'exécution des politiques et par de nouvelles formes de coopération entre communes et entre communes et Région notamment, le tout soutenu par le desserrement des contraintes financières de Bruxelles. Cette discussion a fait l'objet de la section précédente, et il n'y a pas lieu de la reprendre.

La démocratie, ensuite, parce qu'il n'y aura pas d'implication de la population au niveau local si celle-ci n'y voit pas d'enjeu : des communes qui ont des services à offrir et des décisions à prendre. Il n'y a pas de participation démocratique pour des communes réduites à un guichet ou à l'exécution de la politique régionale.

Cette question va au-delà de celles touchant à l'efficacité de la taille et de la proximité dans la gestion des services publics. Quant à la démocratie elle-même, il sera difficile de croire qu'elle puisse être mieux défendue à un niveau plus éloigné du citoyen qu'à son échelon local.

Ne celons pas que, dans les deux volets, des démarches audacieuses et douloureuses seront peut-être nécessaires : transferts de tâches entre niveaux, réforme de schémas de tutelle et de coopération, négociations au niveau fédéral, renforcement de la démocratie locale…

L'avenir de la Région exige peut-être ce prix, mais l'expérience du passé tend à démontrer qu'il n'est pas hors de notre portée. ■

# notes

[1] L'auteur tient à remercier MM. Jacques Bouvier, Paul-Marie Empain, Olivier Evrard et Robert Petit pour leurs conseils précieux ainsi que Mmes Céline Lecoq et Juliette Lenders et M. Alain Veys pour leur appui. L'article de M. Frédéric Amez, « Premières réflexions sur la réforme des Institutions bruxelloises », in Rechtsleer / Doctrine – 72 –C.D.P.K. 2002, Mys & Breesch éd. ainsi que l'ouvrage de M. Joost Vaesen, « Entre interaction et autonomie : les relations politico-financières entre la Région de Bruxelles-Capitale et les communes, 1994-2000 », VUBPress 2004, ont également été sources d'inspiration.

# focus

## 20 ANS DE FINANCES COMMUNALES

Pour parler clair, l'histoire avait mal commencé – mais ceci concerne une période antérieure à la création de notre Région. En effet, la régionalisation du Fonds des communes en 1976 avait vu progressivement fondre la part des communes bruxelloises de 20,5 % à 9,59 % (13,07 % si on y ajoute les moyens dédiés à la Ville de Bruxelles en sa qualité de Capitale du Royaume).

Le jeune Gouvernement bruxellois a dû donc très rapidement s'atteler à la problématique de la santé financière de nos communes et soutenir ces dernières tant par l'injection de moyens budgétaires supplémentaires, que par la création d'outils d'intervention spécifiques. C'est ainsi que dès 1992, le Gouvernement décidait de créer un Fonds de refinancement des Trésoreries communales. Ce Fonds qui a procédé au remboursement des emprunts d'assainissement et de consolidation fédéraux (emprunts Hatry I et II) est chargé d'intervenir dans le cadre de l'assainissement financier des pouvoirs locaux par la consolidation des charges qui grèvent structurellement les finances communales. A ce titre, il s'occupe aussi de la problématique hospitalière des communes et du déficit des hôpitaux publics. Notons aussi que ce Fonds s'est vu confié en 2002 une nouvelle mission, à savoir d'intervenir comme centre de coordination financière pour les communes et les Centres Publics d'Action Social (CPAS) de la Région. A ce jour, le Fonds a investi quelque 120 millions dans les entités locales.

Le financement direct des Institutions locales a connu deux grandes évolutions durant la période qui nous concerne. D'abord la façon de répartir la Dotation régionale aux communes a été substantiellement modifiée par l'Ordonnance du 21 décembre 1998 fixant les règles de répartition de la Dotation Générale aux Communes. Trois sous-ensembles président à cette répartition. Le premier, intitulé dotation de base, représente 8 % et est fonction du nombre d'habitants et de la superficie de la commune. Le deuxième qui compte pour 42 % a trait aux recettes fiscales de la commune et concerne tant la hauteur de la recette par habitant de l'additionnel à l'IPP que les centimes additionnels au précompte immobilier. Le dernier qui vaut 50 % vise les dépenses communales et tient compte de la densité de la population, du niveau d'enseignement communal, du nombre de chômeurs et d'allocataires sociaux ainsi que du pourcentage de la superficie du territoire communal compris dans l'Espace de Développement Renforcé du Logement et de la Rénovation (EDRLR). L'Ordonnance de 1998 garantit également une augmentation annuelle minimale de 2 % de la Dotation générale indépendamment du niveau d'inflation. Par ailleurs, et le phénomène s'est accéléré ces dernières années, la Région a mis en place une série de financements spécifiques aux communes. Outre la Dotation triennale d'investissement connue sous le vocable des travaux subsidiés, la Région alloue des subsides spécifiques en matière de Contrats de Quartier, d'infrastructures sportives, de prévention et de sécurité, d'accrochage scolaire et de formation professionnelle des jeunes au sein des administrations communales. La Région intervient dans la revalorisation des bas salaires

du personnel communal. Depuis 2007 elle a mis des moyens supplémentaires à disposition des communes en allouant chaque année, d'une part, 30 millions pour améliorer la situation financière des communes et, d'autre part, 15 millions pour la promotion du développement économique, la moitié de ce dernier montant visant à compenser la suppression de certaines taxes communales.

De par la loi du balancier, il faudra peut être se poser la question de savoir si ces dotations spécifiques ne doivent pas à terme rejoindre la Dotation Générale aux Communes. Il faut se rappeler qu'un euro sur sept dépensé par la Région va aux pouvoirs locaux. En chiffres absolus, ceci représente quelque 450 millions d'euros sur une base annuelle.

Les outils de travail en matière de finances communales ont connu de profonds changements durant la période qui nous intéresse. C'est ainsi que la nouvelle comptabilité communale – les premières autorités publiques à utiliser une comptabilité en partie double ! – a été mise en œuvre au 1er janvier 1995. De nombreuses améliorations ont été apportées au système – travail peu spectaculaire mais pourtant indispensable de la Commission régionale de comptabilité communale – et un arrêté du Gouvernement de 2008 fixe le format informatique des budgets et des comptes des communes, arrêté nécessaire pour la mise en place d'une centrale informatique des budgets et comptes des 19 communes qui a récemment vu le jour.

Et la santé financière des communes ? Disons pour faire bref qu'elles ont connu des hauts et des bas durant ces vingt dernières années. Les communes dont la situation est plus précaire aujourd'hui ne sont pas nécessairement celles qui l'étaient en 1990 ou en 2000. Du côté des recettes communales, les additionnels au précompte immobilier demeurent la principale source de revenus des communes. La deuxième source de financement provient des moyens alloués à la Région. La part des additionnels à l'IPP a tendance à s'amoindrir tandis que la part des recettes liée à la fiscalité propre reste stable. Quant aux dépenses, les variations dans leur répartition sont peu conséquentes. Dans toutes les communes, les dépenses de personnel représentent la part du lion. Viennent ensuite, avec des ordres de grandeurs similaires, les dotations au CPAS et à la zone de police. La charge de la dette des communes était fort élevée il y avait vingt ans – quelque 14 % des dépenses. Après une diminution dans les années 90, elle n'était plus que de 8 % en 2000, mais elle atteint les 10 % en 2008. Les opérations Dexia I et II liées à la vente d'actions du Crédit communal détenues par les communes ne sont pas étrangères à l'amélioration de 2000.

On peut dès lors conclure que la majorité des communes ont gardé ou retrouvé un équilibre budgétaire. Cet équilibre est néanmoins précaire et est toujours à retrouver. Les vingt dernières années prouvent que les périls ont toujours été jugulés et que des démarches proactives tant dans le chef des communes que de la Région restent payantes. ■

*Michel Van der Stichele*

# 20

## LISTE DES AUTEURS

# Remerciements

La réalisation de « Bruxelles [dans] 20 ans » est le fruit d'un travail collectif.

Le Comité de rédaction est composé de : Pierre DEJEMEPPE, Céline MOUCHART, Caroline PIERSOTTE, Frédéric RAYNAUD et Dirk VAN DE PUTTE.

Nos remerciements vont à l'ensemble des personnes qui ont accepté d'apporter une contribution écrite :

Nicolas BERNARD
*Professeur, Facultés Universitaires Saint-Louis (FUSL)*

Pierre-Yves BOLUS
*Directeur, Atrium*

Vincent CARTON
*Ingénieur civil – Urbaniste, Directeur de la Division Energie, Air, Climat et Bruit, Bruxelles Environnement – IBGE*

Maurizio COHEN
*Architecte, Enseignant, Institut Supérieur d'Architecture de la Communauté Française (ISACF) La Cambre Bruxelles, Institut Supérieur d'Architecture (ISAI) Lambert Lombard Liège, Politecnico de Milan*

Jean-Louis COLINET
*Directeur artistique, Théâtre National*

Patrick CRAHAY
*Directeur, Rénovation urbaine – Monuments et Sites, Administration de l'Aménagement du Territoire et du Logement, Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale*

Jean-Claude DAOUST
*Administrateur Délégué, Daoust, Président Honoraire Fédération des entreprises de Belgique (FEB)*

Étienne DAVIGNON
*Vice-Président, Suez-Tractebel et Président, SN Airholding*

Jean-Luc DEHAENE
*Ministre d'État, Membre du Parlement européen*

Vincent DEGRUNE
*Chef de projet, Service des projets subsidiés, Commune de Molenbeek-Saint-Jean*

Stéphane DEMETER
*Historien, Attaché à la Direction des Monuments et des Sites, Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale*

Bernard DEPREZ
*Ingénieur architecte, Chargé de cours, Institut Supérieur d'Architecture de la Communauté Française (ISACF) La Cambre*

Éliane DEPROOST
*Secrétaire générale, Centre d'Action Laïque, Ancienne directrice adjointe, Centre pour l'Égalité des chances et la Lutte contre le racisme*

Michael DOOMS
*Research Associate, Solvay Business School, Vrije Universiteit Brussel (VUB)*

Alain FAURE
*Chargé de mission de la Zone de Bruxelles du Service général des Affaires pédagogiques et du Pilotage du réseau d'enseignement, Communauté française*

Alain FLAUSCH
*Administrateur-Directeur général, Société des Transports Intercommunaux de Bruxelles (STIB)*

Bernard FOCCROULLE
*Musicien, Directeur du Festival d'Aix-en-Provence, Ancien Directeur, Théâtre Royal de la Monnaie*

Joël GAYET
*Associé, bureau CoManaging, spécialisé en Marketing urbain*

Jean-Louis GENARD
*Directeur, Institut Supérieur d'Architecture de la Communauté Française (ISACF) La Cambre, Chargé de cours, Université Libre de Bruxelles (ULB) et Facultés Universitaires Saint-Louis (FUSL)*

Myriam GÉRARD
*Secrétaire régionale, CSC-Bruxelles (Confédération des syndicats chrétiens)*

Jan GOOSSENS
*Directeur artistique, Koninklijke Vlaamse Schouwburg (KVS)*

Jacky GORIS
*Directeur général, Scholengroep Brussel*

Roel JACOBS
*Auteur, Conférencier sur l'histoire de Bruxelles*

Siim KALLAS
*Vice-Président de la Commission européenne, Affaires administratives, Audit et Anti-fraude*

Jean-François KLEYKENS
*Directeur, RenovaS asbl*

Pierre LALLEMAND
*Architecte et plasticien, Associé, bureau d'architecture Art & Build Architect*

Judith LE MAIRE
*Architecte, Institut Supérieur d'Architecture de la Communauté Française (ISACF) La Cambre Bruxelles, réalisation d'une thèse sur la grammaire de la participation en architecture*

Olivier LODZIA BRODZKI
*Fonctionnaire Prévention, Commune d'Anderlecht*

Fabienne LONTIE
*Direction Rénovation urbaine, Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale*

Xavier MABILLE
Président, Centre de recherche et d'information socio-politiques (CRISP)

Philippe MOUREAUX
*Ministre d'État, Sénateur, Bourgmestre, Commune de Molenbeek-Saint-Jean*

Dominique NALPAS
*Coordinateur de Parcours citoyen Ixelles, Co-fondateur du Comité de quartier Flagey et de la Plateforme Flagey*

Françoise NOËL
*Professeure, Université Libre de Bruxelles (METICES)*

Benoit PÉRILLEUX
*Ingénieur en chef Directeur, Etudes et Planification, Administration de l'Aménagement du Territoire et du Logement, Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale ; Maître de conférence invité à l'Université Catholique de Louvain (DES en aménagement du territoire et développement régional), Chargé de cours, Solvay, Université Libre de Bruxelles (Executive Education en immobilier)*

Rik PINXTEN
*Professeur, Universiteit van Gent (U Gent)*

Jean PUISSANT
*Professeur émérite, Université Libre de Bruxelles (ULB), Président de La Fonderie, Musée de l'Industrie et du Travail de Bruxelles*

Bernard REY
*Professeur, Université Libre de Bruxelles (ULB)*

Marie-Laure ROGGEMANS
*Conseiller de programme, Fondation Roi Baudouin (FRB), Déléguée de la Région de Bruxelles-Capitale au développement du quartier européen*

René SCHOONBRODT
*Docteur en sociologie, Ancien président-fondateur de l'Atelier de Recherche et d'Action Urbaines (ARAU), Ancien président d'Inter-Environnement Bruxelles (IEB), Professeur émérite, Université Catholique de Louvain (UCL)*

Yves SCHOONJANS
*Docteur Ingénieur-Architecte, Chargé de cours et chercheur dans le domaine de l'histoire et de la théorie de l'Architecture, affilié à la Hogeschool voor Wetenschap en Kunst, département Architectuur, Sint-Lucas*

Sven STERKEN
*Docteur Ingénieur-Architecte, Chargé de cours et chercheur dans le domaine de l'histoire et de la théorie de l'Architecture, affilié à la Hogeschool voor Wetenschap en Kunst, département Architectuur, Sint-Lucas*

Gaëtan TARANTINO
*Fondateur, coordinateur artistique, asbl Tarantino*

Marc THOULEN
*Directeur, Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale asbl*

Stéphane THYS
*Coordinateur, Observatoire bruxellois du Marché du Travail et des Qualifications, ACTIRIS*

Nic VAN CRAEN
*Administrateur délégué, Quartier Latin – student in Brussel, Directeur financier, Vrije Universiteit Brussel (VUB)*

Philippe VANDENABEELE
*Secrétaire régional, Centrale Générale des Syndicats Libéraux de Belgique (CGSLB)*

Christian VANDERMOTTEN
*Professeur, Université Libre de Bruxelles (ULB), Membre de l'Académie Royale des Sciences, des Lettres et des Beaux-Arts de Belgique*

Michel VAN DER STICHELE
*Directeur général, Administration des Pouvoirs locaux, Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale*

Filip VANHAVERBEKE
*Directeur de régie des processus et des projets, Agentschap Stadsvernieuwing Oostende (AGSO)*

Philippe VAN MUYLDER
*Secrétaire général, FGTB-Bruxelles (Fédération Générale du Travail de Belgique)*

Magali VERDONCK
*Professeure, Facultés Universitaires Saint-Louis (FUSL)*

André VRYDAGH
*City Marketing & Tourisme, Bruxelles International-Tourisme & Congrès*

Benjamin WAYENS
*Chargé de recherche, Institut de Gestion de l'Environnement et d'Aménagement du Territoire, Université Libre de Bruxelles (ULB), Maître-assistant, site Ferry de la Haute École Lucia de Brouckère*

Olivier WILLOCX
*Administrateur délégué, Brussels Entreprises Commerce and Industry (BECI)*

*L'ensemble des auteurs assument à titre personnel la responsabilité de leurs écrits.*

**Journalistes**

Stéphanie MEYER
*Journaliste, Télé Bruxelles*

Steven VANDENBERGH
*Freelance journalist*

**Traduction**

BLABLABLA – sprl

SINGER TRANSLATIONS

**Relecture**

Ilka DE BISSCHOP
Claude RAYNAUD

**Graphisme et production**

KALIGRAM – sprl

**Vingt ans après la création de la Région de Bruxelles-Capitale, l'ouvrage analyse les politiques menées depuis 1989 au regard des thèmes qui ont permis la construction de la Région. Il se veut aussi prospectif dans la perspective de bâtir aujourd'hui son avenir.**

**Cet ouvrage rend compte de toute la complexité du territoire urbain, creuset des évolutions et tensions sociales, lieu d'affirmation de la ville/monde, rencontre et confrontation entre le besoin d'ouverture et la recherche identitaire.**

**Partant de l'histoire de sa création et en passant par son fonctionnement institutionnel, il porte un regard sur ce qui a été fait dans le champ des politiques régionales telles que l'urbanisme, l'aménagement du territoire, la revitalisation urbaine, la mobilité, l'économie, l'emploi, le logement ou encore l'environnement.**

**Une cinquantaine d'experts, universitaires-acteurs-observateurs, apporte leur contribution à ce qui constitue un panorama de la dynamique de la Région de Bruxelles-Capitale dans ses vingt premières années d'existence.**