

Bruxelles : l'urgence socioéconomique ♦

Développer Bruxelles, ... prendre en compte ses populations !

par Gabriel Maissin

Quel modèle de développement pour Bruxelles ? Voilà sans doute un thème « bateau » en cette période électorale. Et pourtant peu d'analyses et peu de débats ont été mobilisés dans cette campagne, du moins si on écarte les quelques propos de circonstance sur « une ville où il fait bon vivre » et autres « libérer le dynamisme des Bruxellois ». L'enjeu est pourtant de taille face à une réalité bruxelloise fortement marquée par une polarisation sociale et un développement très contrasté.

Pour situer correctement les permis de cette discussion il convient de construire un diagnostic pertinent sur l'état de la situation. La difficulté surgit immédiatement, car il n'existe pas de « base objective » pour un tel diagnostic. Le choix de tel indicateur plutôt que tel autre marque déjà une priorité, une vision des choses. Le diagnostic est donc aussi un enjeu.

Si la Région de Bruxelles-Capitale est délimitée au territoire des 19 communes, les géographes ne se privent pas de nous dessiner une agglomération étendue à 34 communes, voire à 49. L'espace urbain passe ainsi de 161 km² à 5.900 km². Dans cet espace « élargi » les indicateurs dessinent une réalité différente : entre 1990 et 2002, le nombre de demandeurs d'emploi en RBC a connu hausse de 24 %, si on ajoute les arrondissements d'Halle Vilvoorde et de Nivelles la hausse n'est plus que de 13 % ! Mais, les paradoxes les plus marquants se situent à l'intérieur de la RBC.

De quelques indicateurs du développement urbain.

La moyenne du PIB par habitant pour l'ensemble de l'Europe des 15 pouvait être fixé à un indice 100. Le classement des grandes agglomérations européennes donnait Londres en tête avec un indice de 229, suivi de 198 pour Hambourg, 172 pour Luxembourg, Bruxelles arrivant au quatrième rang avec un indice de 170. Bruxelles est donc une ville riche. Mais cette photo instantanée, cache une dynamique de croissance plutôt faiblarde. De 1985 à 1997, la croissance du PIB aura été de 2,13 % en Belgique, 2,59 % en Flandre, 1,71 % en Wallonie, de 3,61 % pour la périphérie, mais de 1,19 % en RBC ! Ces chiffres confirment¹ que la grande agglomération bruxelloise a d'excellentes performances, signe évident d'une « remétropolisation » des activités économiques, mais la RBC, ne profite pas de ce retour d'activités, elle est plutôt marquée par des indices négatifs.

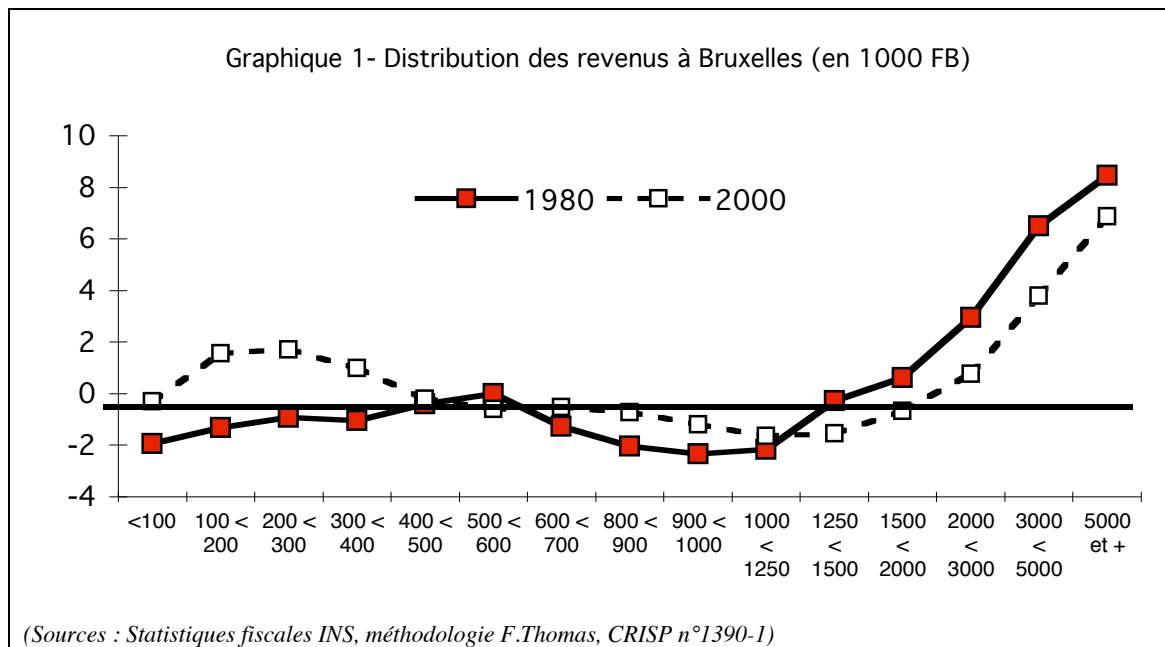
Le revenu moyen par habitant qui était de 40% supérieur à la moyenne belge en 1971 est passé à moins 10% de cette moyenne en 1999. Ce qui correspond au niveau de la Wallonie,

♦ Article publié dans le n° 13 (juillet 2004) de la revue *DEMOCRATIE*

¹ Diverses publications IGEAT-ULB. La plupart des données chiffrées proviennent de « Indicateurs statistiques de la RBC » édité par Ministère de la RBC.

loin derrière le revenu flamand. Les différents rapports² montrent que 30 % des Bruxellois sont en situation de pauvreté ou de précarité suivant les normes européennes. Les 25 % de la population la plus pauvre se partagent 8 % de l'ensemble de revenus, les 25 % les plus riches s'en partagent 48 %. Une étude sur les quartiers en difficulté montre que 330.888 Bruxellois habitent 180 quartiers marqués par des indices de précarité et de pauvreté. Près d'un tiers de la population³ ! Deux autres indices confirment cette précarisation croissante : 30 % des familles avec enfants perçoivent des allocations familiales majorées, contre 11 % en Flandre et 22 % en Wallonie⁴ ; le nombre de bénéficiaires du « minimex ou de l'équivalent minimex » est passé d'un peu moins de 10.000 personnes en 1990 à plus de 20.000 en 1999.

Une comparaison synthétique de la distribution des revenus bruxellois avec celle de l'ensemble du royaume entre 1981 et 2001 est fort instructive. Sur le graphique 1, lorsque la tranche de revenus est représentée dans la même proportion en RBC que pour la Belgique, le point se situe sur la barre horizontale ; un écart (positif ou négatif) par rapport à cette droite indique si la tranche est plus ou moins représentée à Bruxelles.



Si en 1981, les tranches inférieures étaient moins représentées, leur part 20 ans plus tard a considérablement augmenté. Pour les revenus élevés, au-delà de 2.000.000 FB imposables, la proportion bruxelloise reste supérieure à la proportion nationale, mais elle a tendance à baisser. Pour les revenus intermédiaires, la situation s'est améliorée pour les tranches de 500.000 FB à 1.250.000 FB mais, reste en dessous de la proportion nationale. Bruxelles concentre donc plus de revenus faibles et de revenus élevés, avec une sous-représentation des tranches moyennes, avec même un recul dans les tranches moyennes élevées (entre 1.250.000 à 2.000.000 FB).

² Rapport sur la pauvreté en RBC, 1995 et 1997.

³ Kesteloot & Vandermotten (dir.), Structures sociales et quartiers en difficulté, Politique des grandes villes, 2002

⁴ J.Verstaeten, « Répartition géographique des familles et des enfants bénéficiaires 1990-2000 », in Revue belge de sécurité sociale, 1/2003, pp. 257-75

Une autre facette de la polarisation sociale est la situation de l'emploi et du chômage. Ici aussi le paradoxe est connu. Bruxelles est le principal bassin d'emploi du pays, près de 600.000 emplois salariés s'y concentrent. Si on y ajoute l'emploi indépendant, la population active occupée s'élève à 652.864. Mais parmi eux seulement 298.203 sont des Bruxellois, soit 45 %.⁵ Ce faible taux d'occupation s'accompagne d'un taux de chômage très élevé. Certes, Bruxelles a connu, comme d'autres régions, un effondrement de l'emploi industriel, mais la compensation de cette perte par le secteur tertiaire a été moins performante (voir tableau 1). La croissance de l'ensemble de l'emploi salarié⁶ n'a été que de 5 % sur 20 ans. Alors que cette croissance a été de l'ordre de 20 % en Flandre et de plus de 30 % dans l'arrondissement d'Halle Vilvoorde. Bruxelles crée donc au total peu d'emplois. Quant à la structure de cet emploi, elle est aussi marquée par des évolutions internes importantes : recul de l'industrie, du bâtiment, des activités commerciales (détails et gros), croissance du secteur financier et de services aux entreprises. À remarquer que l'enseignement recule depuis 1995 et que les secteurs associatif, de la santé et culturel progressent depuis cette date.

Tableau - Emplois salariés en Région de Bruxelles-Capitale (1981-1991-2002)

Secteurs	1981	1991	1995	2002
Agriculture	1 059	624	373	347
Industrie	78 153	57 748	43 339	42 363
Bâtiment	24 951	21 534	18 568	17 640
Enseignement	45 138	46 417	51 291	49 167
Administration	101 862	103 925	89 043	97 182
Réparation, commerce de détail	36 851	34 173	31 703	31 073
Transports, entrepôt et communications	18 685	15 788	21 548	30 147
Horeca	13 489	17 362	19 273	21 341
Commerce de gros	50 775	50 036	40 919	40 026
Crédit, assurances, services aux entreprises	103 993	128 969	138 535	153 856
Postes et Télécommunications	20 389	17 599	17 969	17 195
Eau, gaz, électricité	5 953	4 948	4 889	4 976
Santé, services aux personnes, vie associative, culture	68 955	77 283	73 383	88 646
Organismes extraterritoriaux. et divers			9 414	2 895
Services marchands et non marchands	319 090	346 158	357 633	390 155
<i>Total du tertiaire</i>	<i>466090</i>	<i>496500</i>	<i>497967</i>	<i>536504</i>
Total emploi salarié	570 253	576 406	560 247	596 854
Chômeurs complets indemnisés	40 483	48 820	59 338	55 004
Demandeurs d'emplois inscrits (DEI) = chômeurs complets, jeunes en attente, demandeurs inscrits travaillant part time, inscrits libres, ...		66 694		83 241

Sources : 1981-1991 (colloque ULB 1994) / 1991, 1995, 2002 (Bres)

Sur cette structure sectorielle, se surimprime d'autres caractéristiques. La qualification (mesurée par le niveau d'études) des demandeurs d'emplois est globalement plus faible que dans le reste du pays. 43 % des chômeurs complets ont un niveau égal ou inférieur au secondaire inférieur. Si on y ajoute les 17 % de chômeurs dont la qualification n'est pas reconnue, on arrive à plus de deux tiers.⁷ Parmi les chômeurs qui n'appartiennent pas à l'UE,

⁵ Auxquels il faut ajouter 54.728 Bruxellois travaillant en Flandre ou en Wallonie.

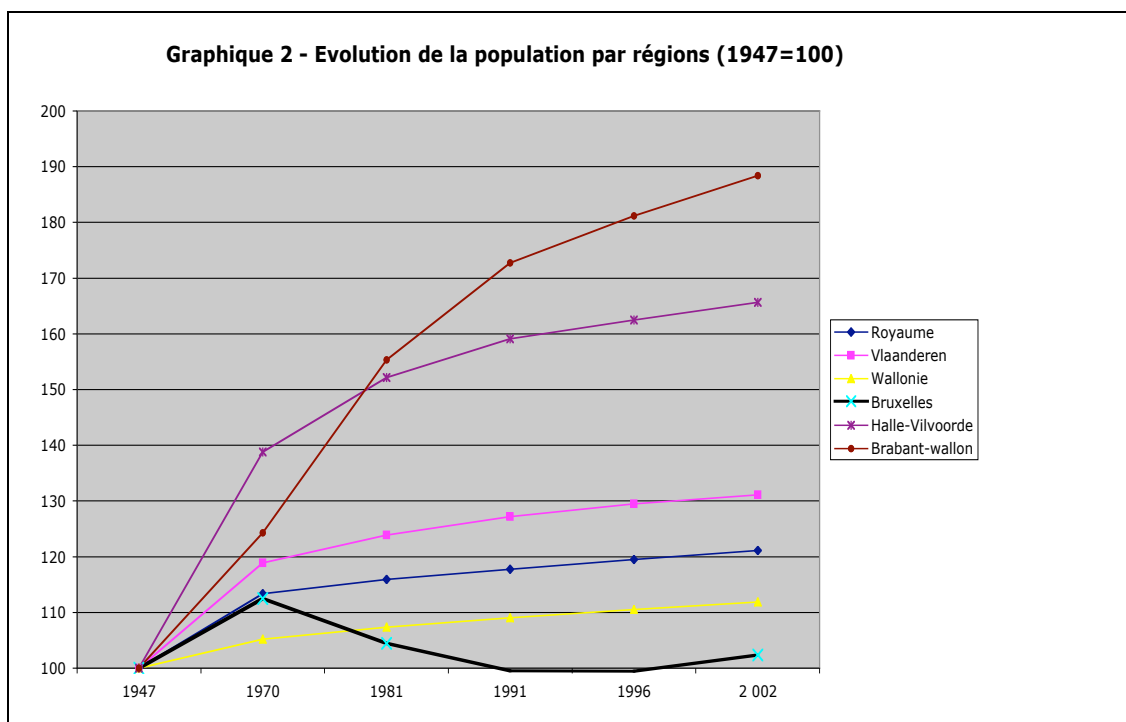
⁶ Quant à l'emploi indépendant, il est passé de 61.719 à 66.623 sur la même période.

⁷ Ces « autres » regroupent les diplômés étrangers sans équivalence.

ce pourcentage est de 88 %. L'emploi occupé par des résidents peut être fort variable par secteur et très sensible à la conjoncture. Entre 1992 et 1996, les Bruxellois ont perdu 11.996 emplois secondaires, les navetteurs flamands et wallons respectivement 7.341 et 2.893. Quant au gain d'emplois tertiaires il s'est réparti entre 1.503 pour les Bruxellois et 13.741 navetteurs flamands et 2.960 navetteurs wallons. On trouve des proportions importantes de résidents bruxellois dans quatre secteurs : l'Horeca (71 %), les emplois internationaux (64%), les commerces (58 %) et les services aux personnes (56 %)⁸. Enfin, le chômage marque profondément le territoire : sept communes, Schaerbeek, Molenbeek, Bruxelles-Ville, Anderlecht, Saint-Gilles, Saint Josse et Forest avec 52 % de la population, totalisent 70 % des chômeurs complets indemnisés.

Les populations bruxelloises.

L'exode urbain a souvent été présenté comme la question clef pour la démographie de la RBC (voir le graphique 2). Sans nier l'impact de cette évolution, d'autres variables doivent être analysées.

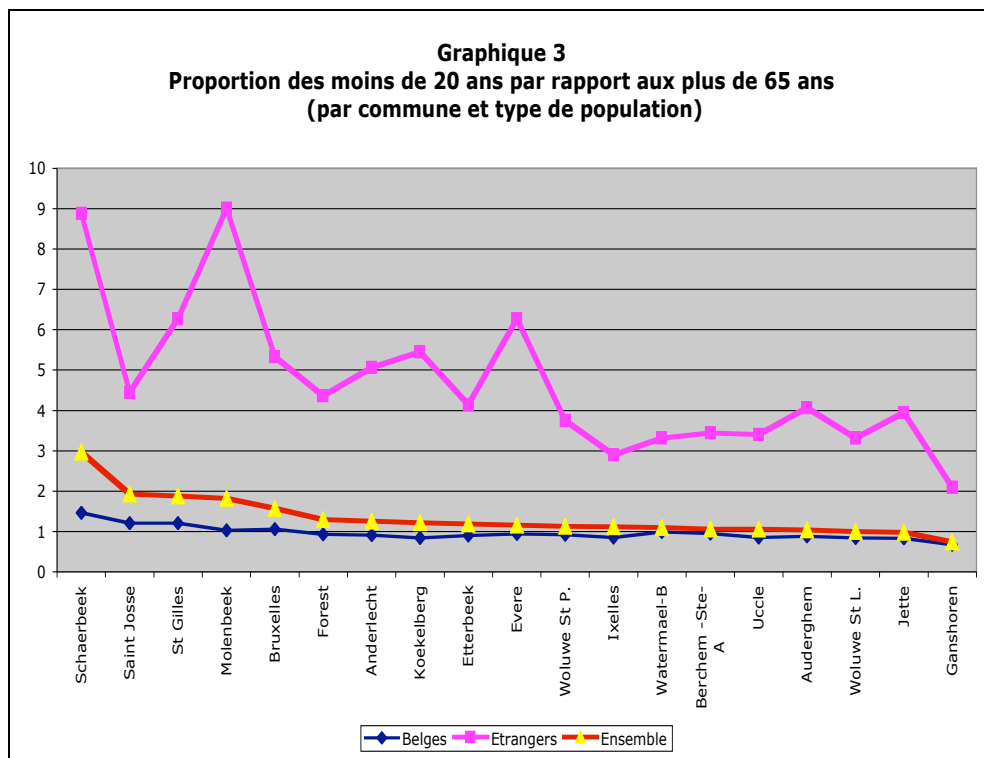


En premier lieu, il faut souligner que la stabilisation et la légère amélioration intervenue à partir de 1991 est due non seulement à une réduction du déficit migratoire (la balance entrées/sorties) qui est passé de moins 14.000 unités en 1990 à moins 6000 mille en 2001, mais aussi à une hausse légère mais constante du solde naturel (la différence entre décès et naissances). Celui-ci était largement négatif dans les années 80, pour redevenir positif en 1990 et atteindre 2000 unités en 2001.

L'autre caractéristique de la population est son vieillissement. La part de la population âgée de plus de 65 ans est plus élevée que dans l'ensemble du pays, 18 % contre 16 %. Ce vieillissement est surtout marqué pour la composante belge. Si on mesure le vieillissement de la population en calculant le nombre de jeunes (moins de 20 ans) par rapport au nombre des

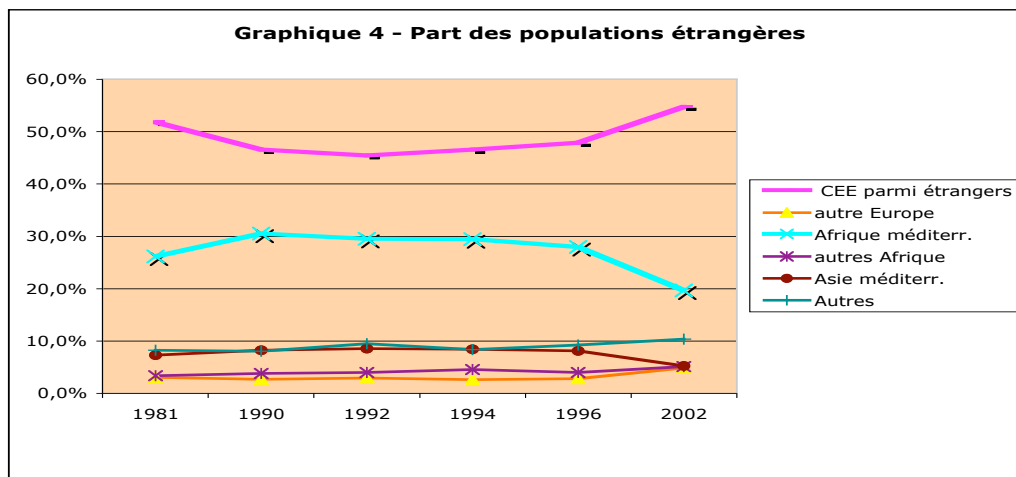
⁸ C.Vandermotten, Documents préparatoires XIII^e congrès des économistes de langue française, 1998.

anciens (plus de 65 ans), on constate (Graphique 3) pour quelques communes une proportion de jeunes, deux à trois fois plus élevée. La présence d'une composante jeune est très marquée pour les populations étrangères dans l'ensemble des communes, avec des pointes à Schaerbeek, Saint-Gilles, Molenbeek. Si on y ajoute que la proportion des femmes de 15 à 49 ans, rapportée à l'ampleur des groupes, est de 23 % pour les belges et de 29 % pour les étrangers, que de manière générale dans cette catégorie, les taux de fécondité des femmes maghrébines (4,1 enfants par femme) et turques (3,1) sont supérieurs à la moyenne régionale de 1,6.⁹ Tout cela freine sans doute le vieillissement, mais n'inverse pas la tendance. D'autant plus que le comportement démographique, notamment des jeunes femmes issues de l'immigration, se modifie rapidement et que les populations d'origine immigrées ont encore leur vieillissement devant elles.



Évidemment, des statistiques basées sur la nationalité doivent être maniées avec prudence, car la proportion entre belges et étrangers évolue rapidement, notamment par la hausse récente des naturalisations. La part des étrangers qui était de 15 % en 1971, qui a culminé à 30 % en 1996, est redescendue à 25 % en 2002. Soit le niveau de 1985. Par contre on constate aussi une diminution des composantes maghrébines et turques, une augmentation des étrangers européens (UE et autres) et une faible augmentation pour les africains. (Graphique 4)

⁹ Les études démographiques synthétiques sont rares. Sur base des travaux de Poulain & Eggerinckx (1991), données actualisées jusque 1995.



Signalons enfin que l'espérance de vie des Bruxellois qui est de 71,2 pour les hommes et de 78,1 pour les femmes est globalement inférieure par rapport au Brabant (H : 72,99 ; F : 79,32) et au Royaume (H : 72,43 ; F : 79,13). Mais le fait le plus frappant est l'écart entre communes. Entre St Josse et Woluwé-St-Pierre, il est de 7 ans pour les hommes (de 67,4 à 74,2) et de six ans pour les femmes (de 74,5 à 80,5).

Recoupés avec les données sur le vieillissement, la diminution des revenus moyens, les niveaux de qualifications et la structure du marché de l'emploi, cet ensemble d'indices trace le profil d'une région dont une part importante de la population connaît des difficultés croissantes¹⁰ et où la polarisation sociale s'inscrit clairement dans l'espace urbain.

Quel projet de développement pour Bruxelles ?

La question de l'exode urbain et la volonté de « faire revenir » des habitants à revenus moyens et supérieurs qui furent l'alpha et l'oméga des perspectives politiques depuis une vingtaine d'année ne peut suffire pour structurer un véritable projet pour cette ville région.

Sans nier l'importance de cette question, elle participe à un modèle de développement économique particulier basé sur l'attente de retombées positives en termes d'activités, de revenus et d'emplois du développement de l'activité tertiaire, du rôle de capitale internationale et d'une certaine forme de réaménagement de l'espace urbain. Cette vision qui semble aller de soi ne tient pas suffisamment compte des problématiques propres aux habitants. On peut parler d'un modèle extraverti, tourner vers l'internationalisation de Bruxelles, mais qui ne prend pas en compte les potentialités endogènes, celles qui sont liées au développement local. D'ailleurs, les retombées d'une telle politique n'atteignent pas certains quartiers, communes et groupes sociaux. Souvent mêmes, elles ont des effets inverses comme le montre la structure du marché du travail, l'orientation des investissements publics ou d'aides à l'activité économique.

Certes, il existe une vaste gamme d'instruments de politiques sociales en RBC qui visent à limiter l'exclusion, à favoriser l'insertion sociale et professionnelle, à permettre l'accès au logement, ... et qui produisent des effets positifs. Mais ces politiques sont elles-mêmes sous pression de ce modèle général urbain « extraverti » et de l'effacement progressif de ce que fut l'Etat-Providence.

¹⁰ Nous n'avons pas abordé la question cruciale du logement et des équipements collectifs.

Progressivement, les politiques urbaines orientées vers l'attractivité, « la qualité de la vie urbaine » ou « le business climate » entrent en contradiction avec la prise en compte des dynamiques sociales négatives qui travaillent les populations. Cette contradiction est illustrée par la comparaison entre les plans régionaux de développement. Le premier PRD de 1995, malgré toutes les critiques¹¹, témoignait encore d'une volonté de planification et de maîtrise d'un projet de ville. Ce projet, a rapidement été détricoté, par l'adoption de nouvelles mesures législatives¹² donnant plus de marges d'actions aux acteurs privés, pour aboutir à faire du PRD de 2001, une simple référence « idéologique » selon les termes du Ministre-Président (MR) de l'époque. Seules les dispositions réglementant l'affectation des sols et l'urbanisme conservent une dimension obligatoire. Contrainte qui est déjà jugée excessive par les milieux d'affaires.

C'est dans cette contradiction que se sont retrouvés coincés l'actuelle majorité et son Exécutif régional. D'un côté, un pôle libéral qui ne voit de salut que dans la déréglementation et l'initiative des acteurs économiques privés. Pour ce dernier le social n'est qu'une retombée de l'économique. De l'autre, un pôle social-démocrate qui attentif aux conséquences sociales tente de limiter les dégâts et de préserver un espace pour des politiques sociales. Dans le contexte bruxellois, cette contradiction ne peut perdurer, car elle se résoudra tôt ou tard à l'avantage de la première logique. Ce dont il s'agit aujourd'hui c'est de renouer avec l'idée-force du premier PRD et qui n'a jamais pu être mise en œuvre : établir une liaison forte entre le social et les instruments de l'aménagement du territoire, entre les besoins sociaux et la politique économique. Certes cela suppose, une modification de la coalition politique et une mobilisation des acteurs sociaux de la ville dans ce sens. Un enjeu de taille, mais pas une mission impossible ...

Gabriel Maissin

¹¹ G. Maissin, Le développement urbain entre local et global. Une étude de cas à partir du PRD bruxellois. Département des sciences de la population et du développement de l'UCL, 1999

¹² Voir notamment les modifications de l'Ordonnance régionale du 10/7/1998.