

PLAN RÉGIONAL DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

PHASE PRÉPARATOIRE

ÉTAT DES LIEUX DE LA RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE

ADT
ATO.

AGENCE DE
DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL ADT
POUR LA RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE
AGENTSCHAP VOOR
TERRITORIALE ONTWIKKELING ATO
VOOR HET BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEST



Région de Bruxelles-Capitale

LES CAHIERS DE L'ADT / N° 10

GÉRER L'ESSOR DÉMOGRAPHIQUE

UNE ÉCONOMIE AU SERVICE DES BRUXELLOIS

AMÉLIORER LA QUALITÉ ENVIRONNEMENTALE DE LA VILLE

FAIRE FACE À LA DUALISATION SOCIALE

ASSEOIR LA VOCATION INTERNATIONALE DE BRUXELLES



PLAN RÉGIONAL DE DÉVELOPPEMENT DURABLE ÉTAT DES LIEUX



Région de Bruxelles-Capitale

Dépôt légal : D2011/10.645/2

Coordination : Annabelle Guérin, Frédéric Raynaud et Dirk Van de Putte

Graphisme : Kaligram

Traduction : Blablabla

Éditeur responsable : Luc Maufroy, ADT, Rue Royale 2-4, 1000 Bruxelles

Remerciements pour leur collaboration :

AATL-DIRL AATL-DL, AATL-DMS, AATL-DRU, AATL-DU, ABE, ABEA, Actiris, AEE, AFB, APL, ATRIUM, BLBE, Bruxelles-Environnement, Bruxelles-Export, Bruxelles-Formation, Bruxelles-Mobilité, Bruxelles-Propreté, Bruxelles Ville-Région en santé, CIRB, COCOF, COCOM, FEDAIS, Fonds du Logement, IBSA, INNOVIRIS, Observatoire de la Santé et du Social, Port de Bruxelles, RELEX, Réseau IRIS, SBGE, SDRB, Secrétariat général du Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale, SLRB, SRIB, STIB, VDAB, VGC, Visit Brussels

Les Cabinets des Ministres et des Secrétaires d'État de la Région de Bruxelles-Capitale

Jens Aerts, Patrick Frenay, Leïla Kabachi, Serge Loumaye, Benoit Moritz, Françoise Noël,

Marie-Laure Roggemans, Pierre Vanderstraeten, Benjamin Wayens



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

AGENTSCHAP VOOR
TERRITORIALE ONTWIKKELING vzw
VOOR HET BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEST



Direction Etudes et Planification (AATL)
Directie Studies en Planning (BROH)

REGION DE BRUXELLES-CAPITALE
BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEST

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION

Introduction	9
Pourquoi élaborer un PRDD ?	9
Comment a été élaboré l'état des lieux ?	9
Quel processus participatif ?	10
Et après ?	11

AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Introduction: le contexte	15
Le Plan Régional de Développement (PRD)	17
Le PRD de 1995	17
Le PRD de 2002	19
Le Plan Régional d'Affectation du Sol (PRAS) de 2001	26
Les Zones d'intérêt régional (ZIR)	27
Forces et faiblesses du PRAS	29
Les Plans particuliers d'affectation du sol	35
Le Règlement régional d'urbanisme	35
La réforme du permis socio-économique	36
Conclusions: les grands constats	39

CADRE DE VIE

Introduction: le contexte	49
Contexte démographique	50
La revitalisation urbaine et le cadre de vie: les Contrats de quartier	52
Pourquoi des Contrats de quartier ?	52
L'évolution des Contrats de quartier aux Contrats de quartier durable	53
L'observation urbaine pour donner des priorités aux interventions	55
Le fonctionnement des Contrats de quartier durable	57
Bilan des actions socio-économiques des Contrats de quartier	57
Conclusions	60
Les équipements au service du cadre de vie	61
Rattrapage du passé et préparation au boom démographique	61
L'enfance et la jeunesse	62
L'éducation et l'enseignement	64
Les espaces publics au service du cadre de vie	66
Bilan	67
Espaces publics de débat	69

La qualité architecturale au service du cadre de vie	70
La protection du Patrimoine au service de l'amélioration du cadre de vie	74
Le patrimoine classé	74
Les paysages urbains	75
Le patrimoine vert et bleu	75
Bilan	76
Conclusions: les grands constats	79

ÉCONOMIE - EMPLOI

Introduction: le contexte	91
La situation économique à Bruxelles	93
L'économie bruxelloise il y a 20 ans	93
Le premier Plan Régional de Développement	94
La concurrence économique de la périphérie	95
Les secteurs à Bruxelles: les constats	97
La situation de l'emploi à Bruxelles	101
Dichotomie entre l'évolution économique et l'évolution sociale	101
Bruxelles et son Hinterland	102
Bruxelles, premier bassin d'emploi du pays	103
Le chômage en Région bruxelloise	109
Bilan réflexif des réalisations (2000-2009)	113
Les missions des acteurs publics régionaux	113
Mesures et outils mis en œuvre	116
Conclusions: les grands constats	127

ENVIRONNEMENT

Introduction: le contexte	139
La question de la qualité de vie urbaine	141
La qualité de vie: l'occupation de l'espace	141
La qualité de vie: la qualité de l'air	144
La qualité de vie: le bruit	148
La qualité de vie: la construction durable et les quartiers durables	151
La gestion environnementale des ressources naturelles	152
La gestion des ressources: l'énergie	152
La gestion des ressources: l'eau	156
La gestion des ressources: les sols pollués	158
La gestion des ressources: les déchets	160
Conclusions: les grands constats	165

FINANCES-BUDGET

Introduction: le contexte	177
Le financement de la Région.	178
Les recettes en Région bruxelloise	180
Les impôts régionaux	181
La taxe régionale forfaitaire	183
La part attribuée à l'impôt des personnes physiques	184
Les transferts en provenance du Fédéral	185
Conclusions	186
Les dépenses en Région bruxelloise	188
Les dépenses en chiffres	188
L'équilibre en Région bruxelloise	194
Conclusion: les grands constats	199
En termes de recettes	199
En termes de dépenses	200

FONCTION INTERNATIONALE

Introduction: le contexte	205
Les caractéristiques de l'internationalisation de Bruxelles-Capitale	206
Bruxelles – Ville internationale et européenne	207
Bruxelles – Ville de congrès et de tourisme	216
Bruxelles – Ville de loisirs et de sports	219
Bruxelles – Ville de culture	220
Politiques et outils de mise en œuvre: le bilan depuis 2000	221
Conclusions: les grands constats	229

LOGEMENT

Introduction: le contexte	237
La demande et l'offre de logements.	239
Les principales évolutions de la population régionale	239
Le parc existant de la Région	241
Le prix du logement	245
Les compétences et les objectifs des acteurs régionaux du logement (2000-2009)	250
La production de logements depuis 2000	252
La rénovation du logement	256
Bilan réflexif des réalisations (2000-2009)	259
Conclusions: les grands constats	267

MOBILITÉ

Introduction: le contexte	281
Caractéristiques de la mobilité à Bruxelles	283
Les déplacements en voiture	284
Les déplacements en transports publics	286
Les déplacements à vélo	287
Le transport de marchandises	288
Les caractéristiques environnementales et énergétiques du transport	289
Bilan des politiques mises en œuvre par les acteurs de la mobilité	290
IRIS 1: une application partielle	290
Conclusions: les grands constats	297
LISTE DES ACRONYMES	309





INTRODUCTION

POURQUOI ÉLABORER UN PRDD ?

Le Plan Régional de Développement (PRD) est un document stratégique destiné à piloter l'action publique et à aider à concrétiser, grâce aux différentes politiques sectorielles, la vision souhaitée et partagée par les forces vives de la Région de Bruxelles-Capitale.

Le PRD vise donc à définir

1. une vision du futur souhaitable de la Région (état des lieux et démarche prospective);
2. la manière de la concrétiser (définitions d'objectifs);
3. le chemin à parcourir pour y arriver (établissement de mesures opérationnelles).

COMMENT A ÉTÉ ÉLABORÉ L'ÉTAT DES LIEUX ?

Le **Code bruxellois de l'aménagement du territoire** (article 18 §2 du CoBAT) prévoit dans le processus d'élaboration du Plan Régional de Développement (PRD) de disposer d'une **évaluation des politiques sectorielles régionales**. A cet effet, un questionnaire d'évaluation a été rédigé et transmis par la Direction Etudes et Planification (DEP) de l'AATL et par l'Agence de Développement Territorial (ADT) aux différents départements de l'administration régionale et aux organismes d'intérêt public ou pararégionaux. Le questionnaire a permis de disposer d'un bilan des politiques sectorielles menées depuis 2000.

Ce bilan a été complété par les différents « états des lieux » (rapports annuels et mémorandums, travaux réalisés dans le cadre de la semaine de la ville et des 20 ans de la Région, travaux de la Commission Régionale de Développement, États généraux, ...) dressant la situation de la Région de Bruxelles-Capitale.

L'accord de Gouvernement 2009-2014 et les actes qui l'ont suivi (plan IRIS 2, plans environnementaux, schémas directeurs, ...) ont bien évidemment été pris en considération.

Sur cette base, des notes « thématiques régionales » ont été réalisées par l'ADT, en étroite collaboration avec la DEP, sur base de contributions d'experts extérieurs. Elles ont pour thèmes : l'**aménagement du territoire**, le **cadre de vie**, l'**économie** et l'**emploi**, l'**environnement**, les **finances** et le **budget**, le **logement**, l'**international** et la **mobilité**. Elles sont complétées de 2 notes sur la sécurité et les matières communautaires qui ont de fortes implications sur les matières régionales, qui seront publiées séparément.

QUEL PROCESSUS PARTICIPATIF ?

La présente publication reprend les 8 **notes «thématiques régionales»**. Les **conclusions rédigées**, sous forme de constats et de questions, constituent un **outil facilitant le travail des acteurs qui font et qui vont faire la Région de demain**. Elles permettront, dans la phase dite prospective, de **concentrer les débats du processus participatif vers un objectif commun**. Elles ne constituent pas les positions du Gouvernement de la Région et ne préjugent pas des orientations futures qui seront décidées. Cette publication est dès lors un document appelé à évoluer au fil des échanges et des débats.

Le processus participatif, organisé en ateliers et regroupant les forces vives de la Région, se déroule entre le 26 avril 2011, date de la plénière de présentation, et le mois de décembre 2011 au cours duquel aura lieu la réunion plénière finale.

Les 5 ateliers thématiques prévus dans le processus participatif sont déclinés à partir des 5 défis inscrits dans l'accord de Gouvernement :

1. «Gérer l'essor démographique» – atelier logement
2. «Une économie au service des Bruxellois» – atelier économie
3. «Améliorer la qualité environnementale de la ville» – atelier environnement
4. «Faire face à la dualisation sociale» – atelier cohésion sociale
5. «Asseoir la vocation internationale de Bruxelles» – atelier international

La plupart des notes thématiques sont plus spécifiquement destinées à certains des ateliers. La mise à disposition des notes à tous les participants, quel que soit l'atelier auquel ils participent, répond avant tout à un **souci de transversalité dans la réflexion**, qui se traduit également par l'organisation de réunions plénières et par le travail de coordination des animateurs et des personnes-ressources.

L'objectif du processus participatif est de préparer la rédaction du PRDD par l'élaboration :

- d'une **vision**, en définissant de manière partagée ce que doit devenir la Région à l'horizon 2040,
- d'**axes stratégiques**, en déterminant et en hiérarchisant des objectifs qui permettront de concrétiser la vision,
- de **propositions d'actions**, en établissant des mesures opérationnelles qui permettent de mettre en œuvre les axes stratégiques.

Les ateliers seront encadrés par des **animateurs professionnels** et par des **personnes-ressources** (ADT, DEP et IBSA).

Les ateliers de prospective représentent la seconde phase du processus d'élaboration du PRDD et s'organisent autour de 2 types de participation : les forces vives du développement régional et un panel représentatif de la population bruxelloise.

Les **forces vives** peuvent être regroupées en **4 catégories** : les acteurs publics et parapublics (bruxellois et des autres niveaux de pouvoir), les acteurs privés et les membres de la société civile, les académiques, les Cabinets régionaux et les autres niveaux de pouvoir.

- > Pour la **vision**, sont prévus 1 atelier « forces vives » par thématique (soit 5 ateliers) et un atelier transversal.
- > Pour les **axes stratégiques**, sont prévus une séance plénière et 1 atelier « forces vives » par thématique (soit 5 ateliers).
- > Pour les **actions**, est prévu 1 atelier « forces vives » par thématique (soit 5 ateliers).

Parallèlement, un **panel de 30 personnes, représentant la diversité citoyenne de la Région**, travaillera (en septembre et octobre) sur les axes stratégiques et les propositions d'actions qui auront déjà été travaillées avec les forces vives.

Les comptes rendus des ateliers seront rédigés par l'ADT, en collaboration avec la DEP et l'IBSA. Ils permettront de structurer le travail qui déterminera les axes stratégiques et les propositions d'actions.

ET APRÈS ?

Au mois de décembre, le consultant rédigera un rapport final de synthèse, basé sur l'ensemble des propositions déclinées dans les ateliers. Ce document nourrira le projet de PRDD.

Le PRDD sera soumis à l'avis de diverses instances consultatives et à enquête publique, avant d'être définitivement adopté par le Gouvernement bruxellois.

Vous pouvez retrouver l'ensemble des informations concernant le Plan Régional de Développement Durable, dont les notes présentées dans cette publication, sur www.bruxellesplus10.be.

Enfin, qu'il nous soit permis de remercier toutes les collaborations indispensables à la réalisation de cette publication : les membres des administrations, des Organismes d'Intérêt Régional, des Cabinets, ainsi que les nombreux experts qui ont permis de publier cet état des lieux.

Luc Maufroy,
Directeur de l'ADT

Pierre Dejemeppe,
Président



1. GÉRER L'ESSOR DÉMOGRAPHIQUE
2. UNE ÉCONOMIE AU SERVICE DES BRUXELLOIS
3. AMÉLIORER LA QUALITÉ ENVIRONNEMENTALE DE LA VILLE
4. FAIRE FACE À LA DUALISATION SOCIALE
5. ASSEoir LA VOCATION INTERNATIONALE DE BRUXELLES



INTRODUCTION : LE CONTEXTE

La base juridique de l'aménagement du territoire est le Code bruxellois de l'aménagement du territoire (CoBAT) adopté par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale le 9 avril 2004 et ratifié par l'ordonnance du 13 mai 2004.

Le CoBAT coordonne et codifie diverses ordonnances :

- l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme (OOPU),
- l'ordonnance du 4 mars 1993 relative à la conservation du patrimoine immobilier,
- l'ordonnance du 18 juillet 2002 relative au droit de préemption,
- l'ordonnance du 18 décembre 2003 relative à la réhabilitation et à la réaffectation des sites d'activité inexploités.

Le CoBAT a, depuis 2004, été modifié à 4 reprises. Il a notamment fait l'objet d'une réforme importante en mai 2009 (entrée en vigueur le 1er janvier 2010). Le CoBAT précise le contenu et les procédures d'élaboration et d'approbation des plans et règlements, de délivrance des permis d'urbanisme et des mesures de protection du patrimoine. Pour affirmer la hiérarchie entre les plans, le CoBAT 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.

En matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire, l'autorité publique peut agir de 3 manières.

- > **La planification stratégique** vise à déterminer les choix et les options d'aménagements devant régir le développement économique et social du territoire concerné.

La planification stratégique s'exprime principalement dans le contenu du PRD qui fixe les grandes orientations stratégiques et politiques pour le développement de la Région (tant les matières strictement régionales que les matières culturelles ou sociales).

Diverses politiques sont territorialisées : les Zones-Leviers établies par le PRD 2002 qui sont activées par les Schémas Directeurs, l'Espace de développement Renforcé du Logement et de la Rénovation (EDRLR) où se concentrent les actions de rénovation (Contrats de quartier, primes à la rénovation...), les principes du plan des déplacements ou des plans de maillage verts et bleus, ...

Les Plans Communaux de Développement doivent, dans le respect du PRAS, s'inscrire dans les orientations du PRD et définir la stratégie communale.

- > **L'urbanisme réglementaire** vise à encadrer juridiquement les interventions des maîtres d'ouvrages publics et privés en matière d'actions sur le bâti (construction/rénovation) et d'aménagements dans l'espace public : le PRAS et le Règlement Régional d'Urbanisme (RRU) indiquent les conditions auxquelles les demandeurs de permis doivent satisfaire (affectations, gabarit, hauteur de constructions, ...).

Ces deux outils peuvent être précisés dans des instruments locaux élaborés par les Communes que sont les Plans Particuliers d'Affectation du Sol (PPAS) et les règlements communaux d'urbanisme. L'échéance temporelle visée par les outils réglementaires est en général plus longue que la temporalité visée par les outils stratégiques (minimum 15 ans pour un PRAS, beaucoup de PPAS datent encore des années 60-70 et n'ont pas été révisés).

Au niveau du patrimoine, le CoBAT et les arrêtés de classement ou d'inscription sur la liste de sauvegarde qui en découlent imposent également des mesures contraignantes sur les biens protégés qui peuvent être assimilées à des mesures réglementaires.

> **L'urbanisme opérationnel** se caractérise par la pratique d'investissements publics concrets dans des projets d'urbanisme portés par des objectifs de politiques publiques. Ces interventions visent aussi à stimuler des projets portés par le secteur privé. Les principaux outils de l'urbanisme opérationnel sont les Contrats de quartier, les Schémas Directeurs, le Plan Logement, le plan des déplacements et les plans d'investissements des organes para-régionaux (STIB, Port, ...). La politique foncière régionale rentre également dans cette catégorie d'action.

La Région se trouve confrontée à de nouveaux défis urgents tant internes (démographie, équipements, chômage, dualisation sociale et spatiale) qu'externes (nécessité de grands équipements déterminés dans le PDI pour faire face à la concurrence entre les villes, réchauffement climatique et énergie chère). Ceux-ci impliquent des choix en matière d'aménagement du territoire : densification résidentielle, augmentation des besoins en équipements (scolaires, de santé, de loisirs, ...) et en espaces verts, mise à niveau des équipements nationaux et internationaux, amélioration de la mobilité et de l'environnement dans la perspective d'un développement soutenable, ... Par ailleurs, les besoins économiques sont aussi en mutation : le secteur tertiaire rationalise ses besoins d'espaces et laisse un parc vacant important, et les activités économiques de production ou urbaines ne trouvent plus de terrains ou d'ateliers accessibles financièrement.

Les instruments réglementaires (PRAS, PPAS, RRU) et indicatifs (PRDD, PCD) doivent être évalués et adaptés à ces nouveaux défis.

Cette note présente une évaluation des instruments de planification (plans, Schéma Directeurs, règlements), mais aussi du CoBAT et des procédures de délivrance des permis. En guise de conclusions, elle reprend les grands constats en se posant les premières questions qui permettront de préparer l'avenir des outils de planification à l'horizon 2020.

LE PLAN RÉGIONAL DE DÉVELOPPEMENT (PRD)

LE PRD DE 1995

Le PRD a été réalisé pour la première fois en **1995**. Jusqu'alors, l'aménagement du territoire n'avait été régi que par un plan à vocation réglementaire : le Plan de Secteur de 1979.

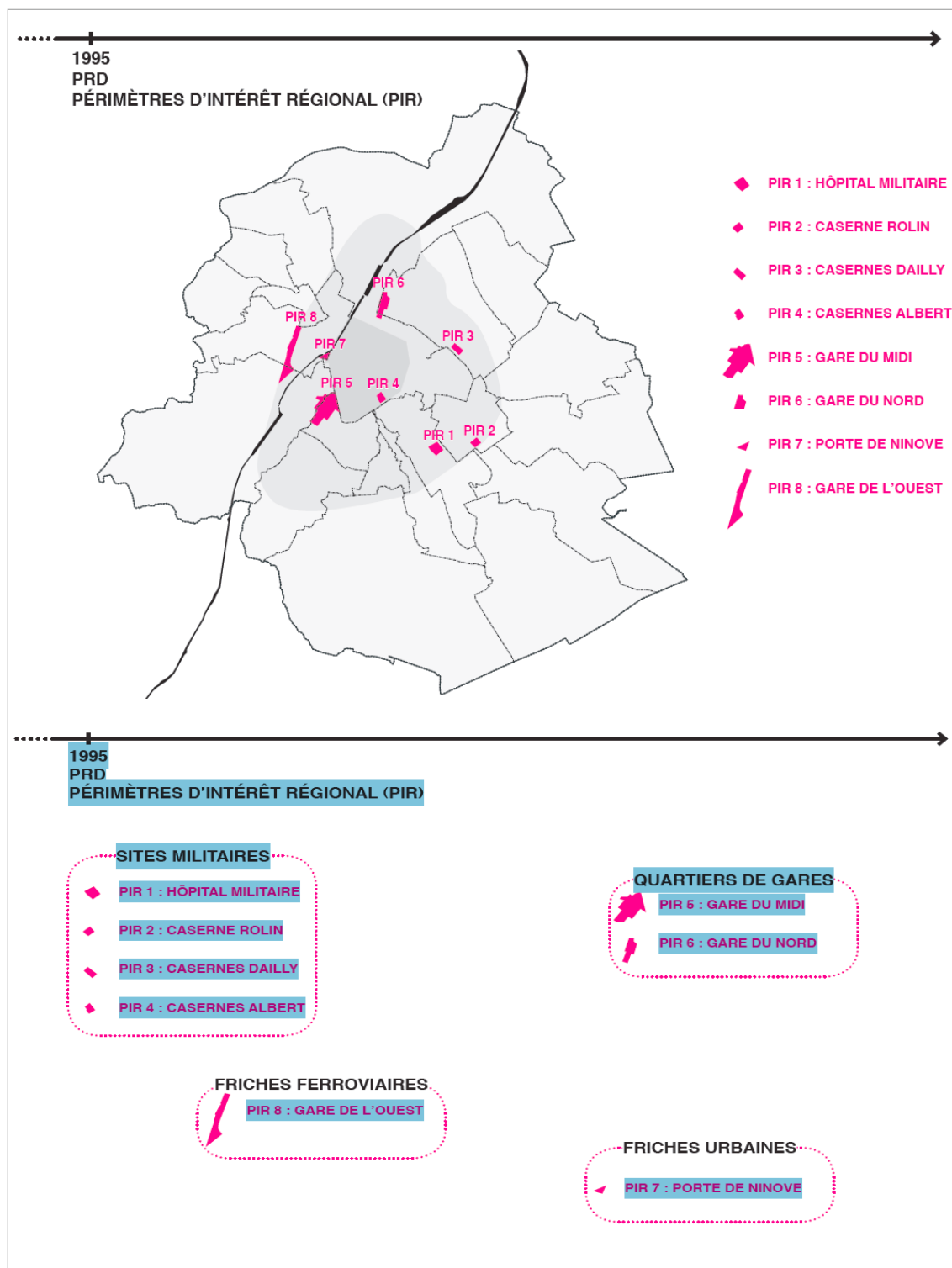
A sa création, la Région devait, pour la première fois, faire un inventaire détaillé de ses forces et faiblesses et des opportunités qu'elle devait pouvoir saisir, ainsi que des menaces qu'elle aurait à affronter.

Devant une perte importante de population, la diminution des revenus des habitants, une baisse significative de la part de l'impôt sur les personnes physiques, le déclin du centre-ville, ... le PRD a proposé une action vigoureuse d'inversion des tendances, en concentrant les moyens publics (dont les dispositifs de revitalisation urbaine) sur le centre et la première couronne et particulièrement dans l'EDRL, sur base d'un principe de solidarité interpersonnelle et de solidarité entre communes riches et pauvres.

Une série de cartes a mis en évidence l'importance de revaloriser les caractéristiques spécifiques du tissu urbain bruxellois, d'augmenter la lisibilité de la structure urbaine et de son identité. Celle-ci est construite sur base des anciens noyaux villageois et des espaces structurants constitués par certaines voiries qui sont de véritables vecteurs de compréhension de la structure spatiale de la ville. Les principes d'aménagement ont aussi été conçus en vue de diminuer la pression automobile sur la ville (localisation des grandes concentrations d'emplois tertiaires autour des nœuds de transports en commun).

La carte réglementaire d'affectation du sol du PRD indique des périmètres (de protection accrue du logement, de protection du logement, de redéploiement du logement et de l'entreprise) qui ont pour objet de resserrer les contraintes imposées par le plan de secteur sur les fonctions commerciale et de bureau. La carte réglementaire a également ajouté 21 nouveaux espaces verts.

Les plans de développement pouvaient, à cette époque, contenir des dispositions réglementaires relatives à l'affectation des sols, l'ordonnance « planification et urbanisme » (OOPU) de 1991 ayant prévu cette possibilité. Avec l'adoption du projet de PRAS en 1998, cette possibilité n'était plus utile et risquait d'entraîner des contradictions entre les plans. L'OOPU a été modifiée pour supprimer cette disposition. Les plans de développement sont **devenus « indicatifs »** et n'interfèrent plus avec les plans réglementaires d'affectation (PRAS et PPAS). Toutefois, le Conseil d'État a considéré que le PRD conservait un caractère « quasi obligatoire » dans le sens où le CoBAT indique que *« l'octroi d'aides par le Gouvernement à des personnes physiques ou morales, privées ou publiques, ne peut s'effectuer que dans le respect des dispositions du plan »*. La littérature et la doctrine juridiques indiquent que les plans de développement constituent des **« obligations de moyens mais pas de résultats »** pour les autorités publiques qui les adoptent. Cela signifie que le Gouvernement doit respecter les priorités inscrites dans le plan, notamment en matière de programmation et d'affectations budgétaires. De plus, les plans de développement constituent l'image du *« bon aménagement des lieux »*. Leurs dispositions peuvent donc être invoquées complémentaires aux plans réglementaires (PRAS et PPAS) pour déterminer des conditions particulières dans le cadre de la délivrance des permis.



Source: MSA

Le PRD impose aussi un régime de charges d'urbanisme obligatoires (pour les bureaux) et comprend une liste de Périmètres d'Intérêt Régional (PIR) constitués essentiellement par la réaffectation des casernes et des zones autour des gares (Midi, Nord, Ouest).

Les casernes ont fait l'objet de ré-urbanisations, par le biais d'opérations de partenariat avec le secteur privé: les projets ont été développés au travers de permis de lotir qui prévoient une mixité d'affectations (bureaux, commerces, logements) et une mixité de types de logements (sociaux, moyens et libres). Les PIR des Gares du Midi et du Nord ont été couverts progressivement par des PPAS.

LE PRD DE 2002

Ce plan va poursuivre les objectifs du PRD de 1995 à travers 3 défis:

- assurer une population diversifiée en renforçant l'intégration des populations fragilisées et en encourageant le retour à la ville des classes moyennes;
- favoriser un développement économique durable générateur d'emplois pour les Bruxellois;
- inclure le caractère international et interculturel de Bruxelles dans des projets phares intégrés.

Le plan n'a pas fait d'arbitrage entre les 12 priorités relatives aux politiques régionales (logement, mobilité, environnement, social, ...), les considérant toutes comme stratégiques.

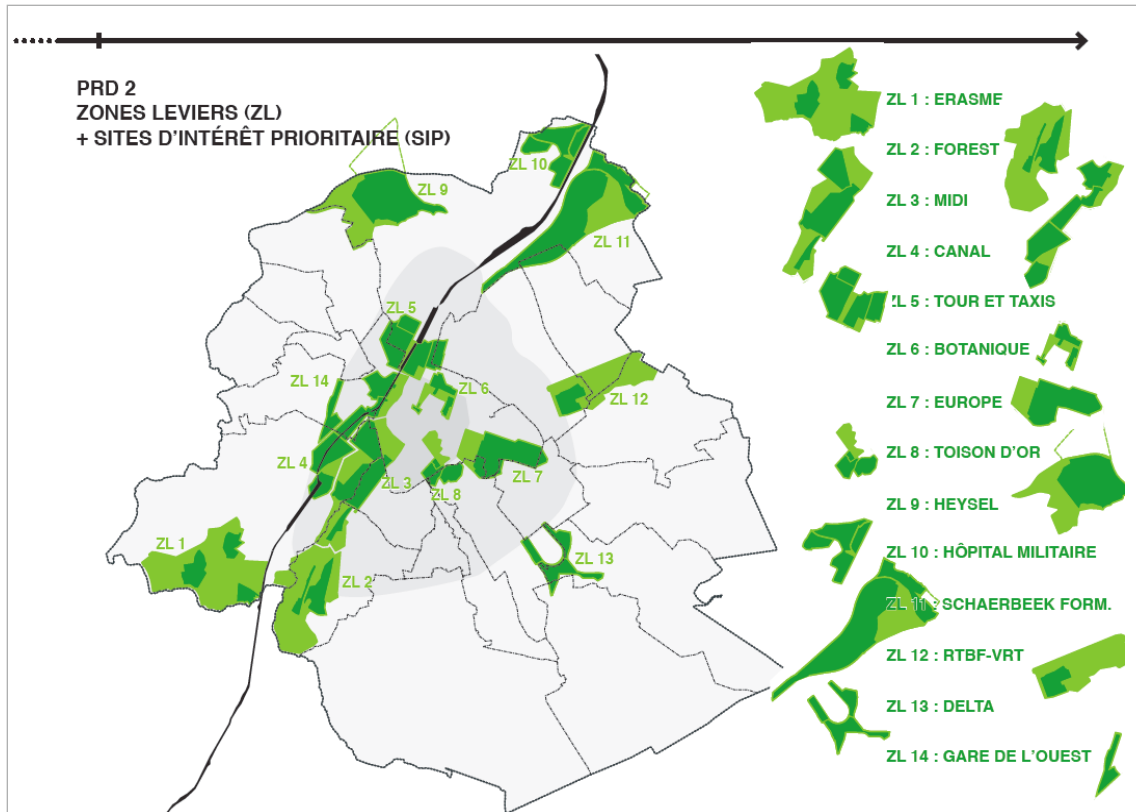
De plus, sa mise en œuvre n'a été que partielle, essentiellement par manque de moyens financiers et de priorités dans les propositions. La politique de revitalisation du centre et de la première couronne a été poursuivie avec des moyens de plus en plus importants.

L'aspect interculturel, international et européen de Bruxelles est souligné comme un atout. Le plan fait référence aux perspectives de l'élargissement de l'Union européenne et aux besoins des institutions. Il ne se prononce toutefois pas sur la localisation des futures infrastructures de l'Europe.

Les principes du plan IRIS des déplacements et des plans de maillage vert et bleu ont été intégrés dans les cartes.

Les zones-leviers

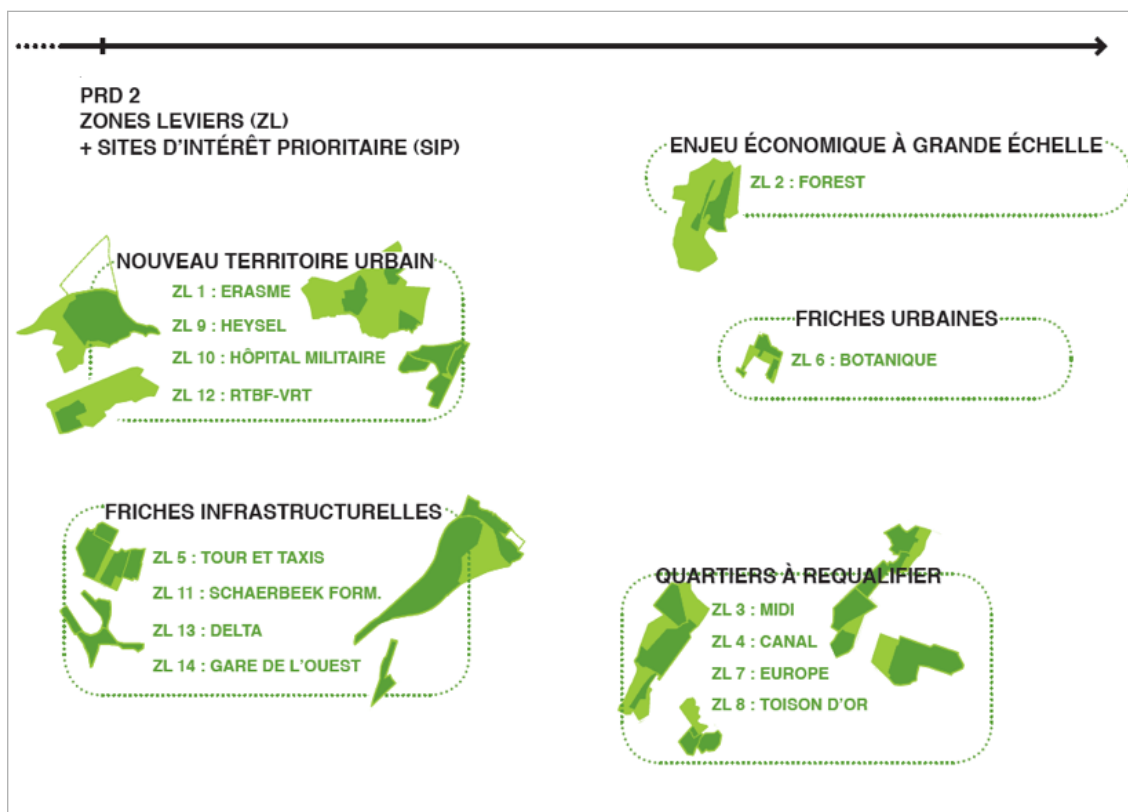
Comme élément neuf, le PRD 2002 préconise la mise en œuvre d'une politique opérationnelle d'aménagement du territoire et de mise en place d'instruments de politique foncière, en définissant 14 **zones-leviers**, dont 6 sont prioritaires. Ces zones ont des périmètres variables.



Source: MSA

Le PRD de 2002 définit l'objectif des zones-leviers: «renforcer l'attractivité résidentielle et favoriser l'équilibre social en améliorant la qualité de l'environnement urbain, au travers d'une politique intégrée et ambitieuse, notamment en matière de rénovation urbaine, d'espaces publics, d'équipements collectifs, de propriété et de patrimoine». Les périmètres choisis «conjuguent de fortes possibilités d'attraction résidentielle avec d'autres dimensions du développement futur de la Région». Ces zones sont l'objet d'une attention particulière «soit que leur potentiel résidentiel risque d'être écorné par d'autres fonctions, soit que ce potentiel gagnerait à être valorisé, ce qui renforcerait les autres vecteurs de développement et multiplierait l'attrait global de la zone».

Les zones-leviers définies par le PRD de 2002 concernent différentes catégories de territoires et d'enjeux urbains. Certaines répondent à la nécessité de réaménager des «friches infrastructurelles» (Tour et Taxis, Schaerbeek Formation, Delta, Gare de l'Ouest) ou des «friches urbaines» (Botanique). D'autres découlent de la volonté de développer des «nouveaux territoires urbains», souvent périphériques (Érasme, Heyssel, RTBF-VRT). Enfin, des zones-leviers résultent de la nécessaire requalification de quartiers existants (Midi, Canal, Europe, Toison d'Or) ou réagissent à la possible désaffectation d'une importante portion de territoire (Forest, Hôpital Militaire).



Source: MSA

Par rapport aux PIR définis dans le premier PRD, les zones-leviers ne sont plus seulement concentrées en première et en deuxième couronnes, mais concernent également des territoires situés dans les communes périphériques et aux limites de la Région (Erasme, Forest, Delta, RTBF-VRT, Schaerbeek Formation, Hôpital Militaire, Heyssel).

Toutefois, un nombre important se concentre le long du Canal, du Sud au Nord: Erasme, Forest, Midi, Canal, Gare de l'Ouest, Tour et Taxis, Schaerbeek Formation, Hôpital Militaire.

Lors de la précédente législature, le Plan de Développement International (PDI) a déterminé des Pôles de Développement Stratégiques, dont la plupart reprennent les zones-leviers du PRD, afin de préciser certaines options, entre autres programmatiques (centre de congrès, salle de concerts, ...).

Les schémas directeurs

Le PRD de 2002 définit le **schéma directeur** comme l'outil qui organisera la planification des zones-leviers : *«au caractère strictement indicatif, il sera élaboré en vue de concilier au mieux les objectifs et les attentes des différents acteurs et de transcender d'éventuelles logiques concurrentielles».*

Le schéma directeur est donc l'instrument de base qui organise la zone-levier :

- il trace le contour précis de la zone,
- il détermine les principales options d'intervention qui y seront développées,
- il définit les moyens requis pour son développement.

Le schéma directeur a donc une triple vocation : il est à la fois un **outil de définition**, un **outil de négociation** et un **outil d'engagement des pouvoirs publics**.

En tant qu'outil de définition, il intervient sur des périmètres dont l'avenir n'est pas encore défini et il sert à avancer dans la détermination de la programmation. Le schéma directeur permet donc d'affiner la définition programmatique, tout en restant suffisamment ouvert (il n'est pas réglementaire, à la différence du ou des potentiels PPAS qui le suivent).

En tant qu'outil de négociation, le schéma directeur réunit, autour des problématiques et propositions qu'il soulève, les différents acteurs engagés dans le processus, à savoir les pouvoirs publics concernés, tant entre eux qu'avec les propriétaires fonciers et avec les habitants et les associations représentatives.

Finalement, le schéma directeur implique l'engagement des pouvoirs publics. Ces derniers sont les garants de la cohérence d'ensemble du développement du périmètre. Ils interviennent en termes de régulation et de planification puisqu'ils seront à l'origine des plans réglementaires qui fixeront les options prises par le schéma directeur. Ils prévoient également certains projets d'intérêt général, tels que les équipements, les espaces publics, la desserte en transports publics, les logements publics, ...

En 2010, **8 zones-leviers** (Botanique, Delta, Europe, Gare de l'Ouest, Heysel, Tour et Taxis, Reyers, Schaerbeek Formation) sur les 14 bénéficient d'un schéma directeur (finalisé ou en cours).

La situation de ces 8 zones-leviers activées n'est toutefois pas identique. Tous les schémas directeurs ont été initiés sur impulsion régionale mais la maîtrise d'ouvrage de celui du Heysel a été confiée à la Ville de Bruxelles et celle du schéma directeur de la Gare de l'Ouest (lancé par Beliris) a été confiée à Beliris.

Les pouvoirs publics n'ont pas nécessairement la maîtrise foncière des sites sur lesquels des schémas directeurs sont lancés. Dans le cas du Heysel, de Delta et de Reyers, les pouvoirs publics ont la maîtrise foncière en tout ou en partie. Dans le cas de Tour et Taxis, ils l'ont uniquement pour les terrains du Port.

Aujourd'hui, 4 schémas directeurs sur 8 sont approuvés par le Gouvernement : Tour et Taxis (approbation en décembre 2008 et arrêté du Gouvernement définissant les objectifs du PPAS en avril 2009), Botanique (approbation en novembre 2006 et arrêté du Gouvernement en février 2007), Europe (approbation en avril 2008) et Reyers (approbation en décembre 2010).

Pour la Gare de l'Ouest, le schéma directeur mené par Beliris est terminé. La situation est néanmoins gelée tant que la SNCB ne décide pas de vendre les terrains. Concernant le Heysel, le plan directeur est en cours d'élaboration. Enfin, la Région poursuit les études sur Schaerbeek Formation et le site de Delta.

La temporalité pour la réalisation des schémas directeurs varie, entre moins d'un an pour Botanique à presque 4 ans pour Tour et Taxis : la complexité du projet et les nombreux intervenants (propriétaires, communes, Région, mobilité, logement, ...) expliquent le temps nécessaire aux négociations.

Divers projets sur les 6 autres zones-leviers qui ne bénéficient pas d'un schéma directeur sont toutefois en cours :

- la « zone Érasme » bénéficie du développement d'un zoning de la SDRB, de la mise en place du PPAS « Chaudron » en prévision de l'urbanisation de terrains à ce jour agricoles, de l'extension du site de l'hôpital universitaire, et de l'implantation éventuelle d'un dépôt de métro attenant au terminus Érasme.
- la « zone Forest » a vu l'arrivée d'Audi, suite au départ de VW.
- la « Gare du Midi » connaît de nombreux projets immobiliers et fait l'objet d'un Master plan concernant les aspects « espaces publics et mobilité » lancé par la SNCB.
- le « périmètre autour du canal » concentre de nombreux Contrats de quartier, est couvert par la ZIP et accueille une série de projets SDRB, Beliris et immobiliers privés. La Région a récemment décidé de lancer une vision d'ensemble sur la zone du Canal en vue d'encadrer le dynamisme de la zone et son potentiel autour d'une vision stratégique régionale.
- la « zone Toison d'Or » voit ses Galeries rénovées et fait l'objet d'une étude pour la couverture du tunnel.
- le territoire connexe à l'« Hôpital Militaire » fait l'objet d'une opération par le CPAS de la Ville dans le cadre du plan 1.000 logements.

L'activation de certaines zones-leviers en priorité sur d'autres s'explique par leur importance stratégique, par la présence de projets isolés (où l'on constate un manque de coordination), et parfois par l'urgence d'agir sur certains périmètres.

L'Agence de Développement Territorial (ADT) a été créée pour soutenir et organiser la coordination entre les différents acteurs de la mise en œuvre des projets urbains dans les ZIR. Elle travaille à cette tâche depuis janvier 2010.

Les atouts des schémas directeurs

> L'activation de l'outil schéma directeur a permis de procéder à un **éclaircissement d'ordre méthodologique** dans la mécanique du projet urbain.

Auparavant, les PPAS (et les permis de lotir) étaient appelés à régler les questions d'aménagement du territoire, à petites et grandes échelles. Or, les PPAS sont des outils qui relèvent du règlement et non du projet. Ils constituent dans ce sens un moyen, et non une fin en soi (c'est-à-dire la réalisation d'un projet urbain). La fin doit être garantie au niveau du schéma directeur, c'est-à-dire par une réflexion en amont de l'outil réglementaire.

Les communes sont généralement appelées à réaliser des PPAS. Elles ne sont toutefois pas à même d'activer l'ensemble des leviers nécessaires à un développement urbain cohérent à l'échelle régionale (desserte en transports publics à grande échelle, implication des outils de développement économique et du logement public). Dans ce sens, la phase d'élaboration du schéma directeur constitue le lieu et l'occasion d'une discussion avec l'ensemble des acteurs publics (régionaux et communaux) et privés impliqués dans la conception et le développement d'un projet urbain.

> Le schéma directeur se base sur une **approche globale** des différentes thématiques urbaines (programmation urbaine, environnement, mobilité, énergie, mise en œuvre, ...) et ce comme alternative aux logiques sectorielles.

Le schéma directeur a pour ambition de prendre en compte tous les éléments constitutifs du territoire : il se veut une démarche alternative à la parcellisation récurrente des tâches dans les différents domaines et à l'éclatement des acteurs.

- > Le schéma directeur permet de **définir une ambition urbanistique** partagée entre acteurs publics (régionaux et communaux) en charge de l'aménagement du territoire, ce que ne permettent pas les PPAS. Le mécanisme de désignation des bureaux d'études adopté par la Région (procédure négociée avec publicité) a permis d'introduire sur la « scène » bruxelloise des bureaux d'études émergents ou reconnus internationalement, dont l'expérience des projets urbains à grande échelle est un atout non négligeable.
- > L'outil schéma directeur a pour ambition de **prendre en charge une diversité de situations urbaines**. Son absence de définition préalable en termes de contenu permet d'envisager la prise en charge de problématiques aussi diverses que l'aménagement d'une friche ferroviaire (Tour et Taxis), la problématique de la mixité fonctionnelle dans un quartier entièrement bâti (quartier européen), la modernisation d'un site de foires et d'exposition (Heysel), l'introduction de nouvelles formes d'urbanité dans un territoire jusqu'alors périphérique (Reyers), ...
- > L'élaboration des schémas directeurs a permis la réintroduction d'un **débat sur la programmation urbaine (à petite et grande échelle), sur la forme et le dessin urbain**. On redécouvre ainsi l'importance des espaces libres, des vides au sens large comme élément de structuration du paysage urbain, comme objets de projet et de stratégie urbaine. Parallèlement à cette prise de conscience des vides comme composantes structurantes du paysage urbain, se développe une culture de l'action sur les espaces publics.
- > L'outil schéma directeur pose la question de la **participation citoyenne sur des enjeux urbains à grande échelle**. Dans le cadre de l'élaboration de l'ensemble des schémas directeurs régionaux, un effort a été fait au niveau de l'implication de la participation citoyenne dans la définition des options de base pour l'aménagement des territoires concernés. Des ateliers ont été organisés avec la population et les entreprises des zones. La volonté politique a été d'élargir le champ de la participation citoyenne sur le modèle de celle organisée dans le cadre des Contrats de quartier (via les CLDI). Un important effort d'information vis-à-vis du grand public a été réalisé afin de présenter les enjeux, les tenants et aboutissants des schémas directeurs adoptés, que ce soit sous forme d'expositions ou de sites internet, ...

Les faiblesses des Schémas Directeurs

- > Les phases d'élaboration et de mise en œuvre des schémas directeurs ne disposent pas de contractualisation entre acteurs publics (en particulier avec les communes concernées) et de contractualisation avec les acteurs privés en charge des projets immobiliers. Cette contractualisation pourrait permettre de définir les « règles du jeu » (répartition des tâches, planning partagé entre acteurs, première répartition des investissements) dans lequel l'ensemble des acteurs sont impliqués et investis, tant au niveau de l'élaboration qu'au niveau des engagements sur la mise en œuvre. La contractualisation est le résultat idéal de la négociation, puisqu'il y a engagement des parties.
- > La marge de manœuvre de l'outil « schéma directeur » est limitée aux contraintes réglementaires d'affectation prévues au PRAS. Les conclusions d'un schéma directeur n'ont donc que très peu d'influences sur les affectations prévues au PRAS, affectations qui ne peuvent être modifiées qu'à des conditions très strictes. Les PPAS devant concrétiser des projets éventuellement dérogoratoires au PRAS, ils doivent répondre aux 3 conditions héritées de la jurisprudence du Conseil d'État et intégrées dans le Cobat (art 42):
 - « *il ne peut être porté atteinte aux données essentielles du PRAS* » (et le Conseil d'État considère que quasi toutes les données sont essentielles);
 - « *la dérogation doit être motivée par des besoins qui n'existaient pas au moment où le PRAS a été adopté* »;

- «il faut démontrer que l'affectation nouvelle répond aux possibilités d'aménagement existantes de fait».
Les deux premières conditions sont parfois difficiles à rencontrer.

> L'approbation d'un schéma directeur n'implique pas automatiquement la libération d'un budget public pour sa réalisation. Cette situation rend fragile le processus dans ses aspects opérationnels vis-à-vis de certains acteurs : les habitants et les associations qui participent au processus d'élaboration du schéma directeur, les acteurs du foncier à qui des projets publics sont annoncés mais sans que ceux-ci ne fassent l'objet d'une inscription et/ou d'une garantie de financement.

Le Plan Communal de Développement (PCD)

Le CoBAT prévoit (article 31) que chaque commune élabore un PCD. Dans les 6 mois de l'installation du Conseil communal, le Collège soumet un rapport sur l'utilité de procéder à une modification totale ou partielle du plan.

Moins de la moitié des communes ont à ce jour un PCD approuvé, ce qui est principalement dû à la lourdeur de la procédure qui prévoyait l'approbation d'un dossier de base et d'un projet de plan, soumis tous les 2 à enquête publique. Le CoBAT a été modifié pour supprimer le dossier de base. De plus, les Bourgmestres qui ont pris en main leur projet de PCD ont pu en faire un projet du Collège. Par contre, quand il était de la compétence du seul Echevin de l'urbanisme, des blocages internes ont pu se faire sentir.

Le contenu obligatoire du PCD est fixé par le CoBAT :

« 1° les objectifs généraux et sectoriels ainsi que les priorités de développement, en ce compris d'aménagement du territoire, requis par les besoins économiques, sociaux, culturels, de déplacement et d'environnement ;

2° les moyens à mettre en œuvre de manière transversale et sectorielle pour atteindre les objectifs et priorités ainsi définis, notamment par l'expression cartographiée de certaines de ces mesures ;

3° la détermination des zones d'intervention prioritaire de la commune ;

4° le cas échéant les modifications à apporter aux dispositions normatives, plans et programmes élaborés par la commune en fonction des objectifs et des moyens ainsi précisés ».

Depuis 2006, les PCD sont soumis à évaluation environnementale et doivent donc être accompagnés d'un rapport d'incidences environnementales. Si l'évaluation environnementale est en général bien rodée pour les projets de construction et les plans détaillés (PPAS), son contenu et la méthodologie de travail sont toutefois encore à expérimenter pour les plans stratégiques.

Les communes qui ont mené à bout la procédure d'adoption de leur PCD (date de l'arrêté du Gouvernement) sont :

- Berchem : 14/05/2001
- Molenbeek : 06/05/2004
- Ville de Bruxelles : 13/12/2004
- Saint-Josse : 03/02/2005
- Evere : 07/07/2005
- Etterbeek : 01/06/2006
- Watermael Boisfort : 25/01/2007

Certaines communes (Anderlecht, Ixelles, Koekelberg, Schaerbeek, Woluwé-St-Lambert) ont relancé le processus et désigné des auteurs de projets.

LE PLAN RÉGIONAL D'AFFECTATION DU SOL (PRAS) DE 2001

Le PRAS a succédé au Plan de secteur. Au contraire du PRD, il devait prendre en compte le niveau déjà très détaillé du Plan de secteur et le contenu des nombreux PPA en vigueur, afin de ne pas encourir d'abrogations implicites.

Le PRAS a maintenu le zonage du Plan de secteur, en le précisant davantage (les zones d'habitation et mixité ont été divisées en 2 sous-catégories). Les zones administratives ont été complétées par les zones de bureaux de fait. La zone industrielle a été répartie en zone d'industrie urbaine et zone d'activité portuaire et de transport. Les zones d'équipements et d'espaces verts ont été étendues.

Dans ses prescriptions générales, le PRAS a :

- maintenu le principe de la protection des logements existants (inscrit dans le PRD de 1995) en interdisant leur destruction ou leur mutation, à moins de maintenir la même superficie de logement sur le site ou dans la zone ;
- 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 ;
- prévu des conditions dérogatoires pour la protection du patrimoine et pour la réaffectation d'immeubles économiques désaffectés ou la résorption de chancres urbains.

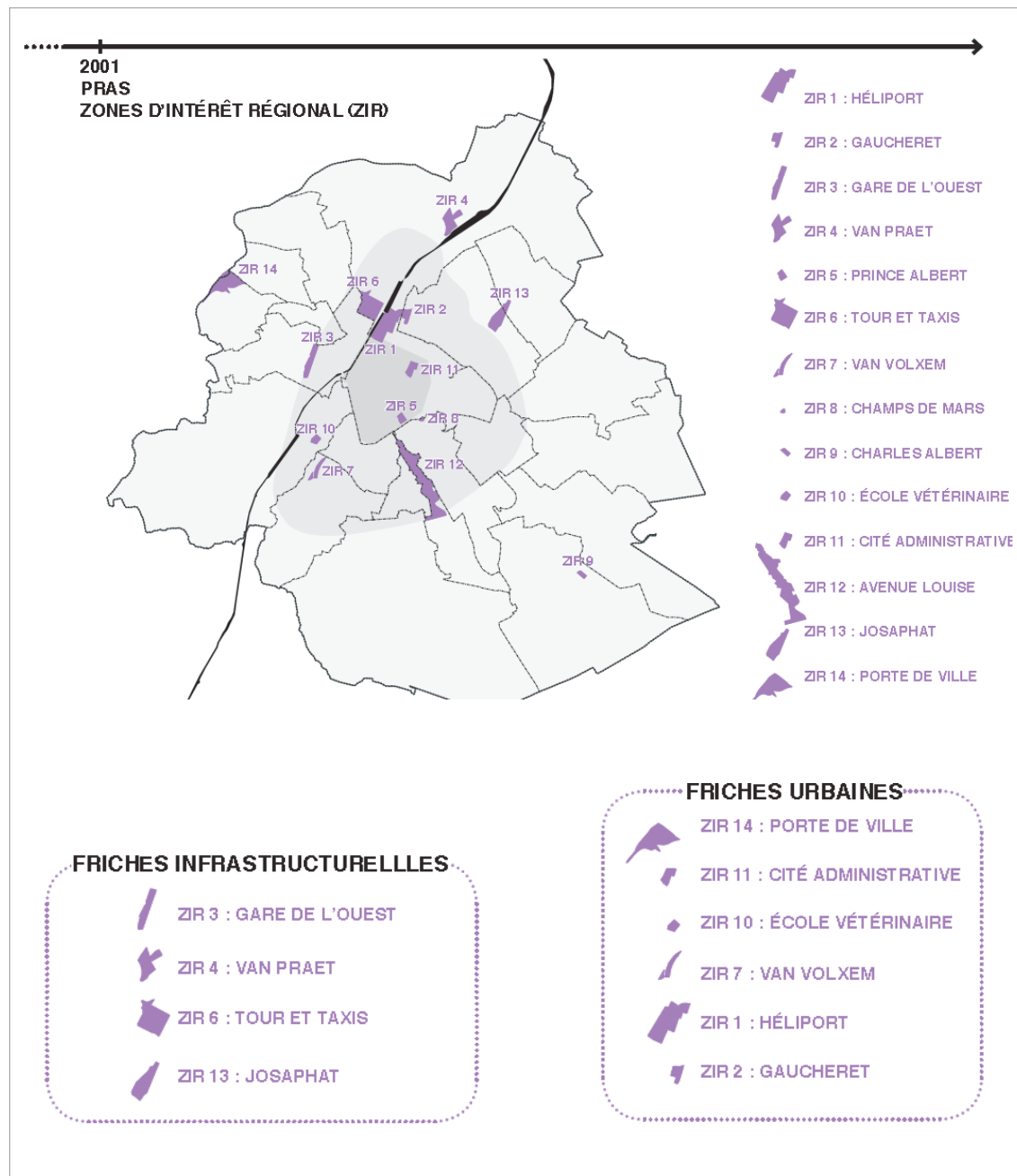
Cinq problématiques spécifiques sont prises en compte de façon détaillée :

- la question de la protection des intérieurs d'îlots ;
- la problématique commerciale : le plan a consacré les noyaux commerciaux existants, 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 étendant des parcs existants en zones vertes ou en consacrant définitivement en zone verte la plus grande partie des zones de réserve du plan de secteur ;
- le plan a consacré en zone administrative les zones de bureaux existantes, y compris les zones d'entreprises à caractère urbain inscrites dans le Plan de secteur qui avaient été de fait occupées par du bureau (Boulevard de la Plaine, rue Colonel Bourg, ...) ;
- la gestion des petits bureaux au travers de la Carte des superficies admissibles de bureau (CASBA) : des mailles couvrant le territoire indiquent le « potentiel admissible » de bureaux en zones d'habitation et en zones de mixité, ce potentiel étant adapté à chaque délivrance de permis ;
- pour la première fois, un plan réglementaire 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.



LES ZONES D'INTÉRÊT RÉGIONAL

Le PRAS a déterminé 14 zones d'intérêt régional (ZIR) qui sont des « zones à programme » : leur affectation n'est pas aussi détaillée que le reste du plan, mais à chacune de ces ZIR est affecté un programme comprenant les affectations autorisées et en général des limitations aux surfaces de bureaux (soit en m², soit en pourcentage des superficies plancher à construire) et un minimum de surfaces de logement à réaliser.



Source: MSA

Les ZIR doivent faire l'objet d'un PPAS. En l'absence de PPAS, les affectations de la zone de forte mixité du PRAS sont autorisées.

- > Les ZIR 1 et 2 (« Héliport » et « Gaucheret ») du quartier Nord ont été couvertes par des PPAS.
- > La ZIR 3 « Gare de l'Ouest » a fait l'objet d'un schéma directeur et est en attente.
- > La ZIR 4 « Pont Van Praet » vise une recomposition urbaine et n'a pas encore fait l'objet d'un PPAS.
- > La ZIR 5 « Prince Albert » est achevée (permis délivrés).
- > Les ZIRS 6 A et 6B « Tour et Taxis » ont fait l'objet d'un schéma directeur plus vaste, de la délivrance d'un permis global et un PPAS est en cours d'élaboration.
- > Les ZIR 7 « Van Volxem » est de plus petite dimension et a fait l'objet de permis et de travaux.
- > La ZIR 8 Champ de Mars, de petite dimension également, a été réalisée entièrement par un permis d'urbanisme.
- > La ZIR 9 Charles Albert a été cassée par le Conseil d'Etat en ce qu'elle permettait d'accueillir 3.500 m² de bureaux ou 4.000 m² de logements dans le jardin.
- > La ZIR 10 « Vétérinaire » a fait l'objet de permis.
- > La ZIR 11 « Cité administrative » a fait l'objet d'un schéma directeur et de la délivrance de permis partiels, et un PPAS est en voie d'approbation.
- > La ZIR 12 « Avenue Louise » vise à la promotion de la mixité des fonctions en stabilisant la situation des bureaux à l'état existant à la date du PRAS : de nouvelles implantations ne sont autorisées qu'à la condition d'une transformation de bureaux en logements. La réalité montre que les reconversions en logements sont plus importantes que les nouveaux bureaux.
- > La ZIR 13 « Gare Josaphat » fait actuellement l'objet d'un PPAS.
- > La ZIR 14 « Porte de Ville » a fait l'objet de PPAS partiels.

Il est à noter que le programme des ZIR 6B « Tour et Taxis » et 7 « Van Volxem » ne permettent pas l'implantation de logements et qu'un réexamen de ces 2 programmes paraît donc opportun.

FORCES ET FAIBLESSES DU PRAS

Depuis quelques années, la Direction Etudes et Planification de l'Administration à l'Aménagement du Territoire et au Logement (AATL) réalise une série d'évaluations (Observatoire des bureaux, Observatoire du logement, Observatoire du commerce, ...) qui contribuent à alimenter le contenu du PRD par rapport à l'évaluation du PRAS (en conformité aux prescriptions du CoBAT): «*[Le PRD] détermine le cas échéant les modifications à apporter aux dispositions normatives, plans et programmes applicables en Région de Bruxelles-Capitale en fonction des objectifs et des moyens ainsi précisés*».

Le PRAS a pour caractéristique son grand degré de précision, représentant très certainement une des qualités essentielles de ce plan dans la mesure où elle **garantit un cadre juridique clair** qui stabilise et oriente le marché de l'immobilier. Toutefois, cette précision peut parfois constituer un obstacle à une évolution nécessaire de la ville.

Ainsi, la difficulté à élaborer des PPAS dérogatoires, notamment dans les zones-leviers, peut être problématique.

De même, il apparaît que certaines prescriptions générales du PRAS génèrent des effets pervers. Il en est ainsi de la clause de sauvegarde qui a été fortement étendue: elle permet des extensions de bureaux dans des zones d'habitation pour des superficies correspondant à 20 % de la surface initiale, mais elle empêche également l'assainissement nécessaire des intérieurs d'îlots en autorisant le maintien d'ateliers ou de dépôts même vétustes et inexploités en intérieur d'îlot.

Le glossaire

Au fil des années, certaines définitions sont devenues très difficiles à interpréter.

Le secteur des **activités productives** est un exemple frappant qui permet de comprendre l'évolution des terminologies, où un très grand nombre de nuances est à constater. La définition des « activités productives de biens immatériels » laisse la porte ouverte aux interprétations, en raison de sa proximité avec la notion de bureaux, laquelle connaît un régime juridique moins favorable (voir ci-dessous).

La définition d'« **entreposage** » est également difficile à interpréter, surtout dans le cas d'activités qui sont accessoires à d'autres activités telles que l'activité productive.

Les définitions portant sur le **commerce** et les **équipements** ne sont pas non plus sans équivoque. Pour l'illustrer, une école de danse est considérée soit comme du commerce soit comme de l'équipement selon le statut de l'entreprise (privé ou public), selon le fait qu'elle soit ou non reconnue par la Communauté française, selon le montant des droits d'inscription, ...

Le terme « **équipements** » englobe des services publics (tels que des écoles), mais aussi les représentations diplomatiques (voir ci-dessous).

Un autre exemple qui peut poser problème est la notion d'**appart-hôtel** (voir ci-dessous).

Les kots d'étudiants, les servitudes en pourtour des bois, les terrains de tennis considérés ou non comme des constructions en zone de sport, ... sont d'autres exemples de problématiques pour lesquelles, actuellement, il n'y a pas jurisprudence.

La mixité urbaine fonctionnelle et sociale

Le PRAS a protégé la fonction «logement».

La prescription de «**continuité du logement**», obligatoire en zone d'habitation, a été, quant à elle, difficile à gérer, notamment parce qu'elle n'est pas traduite en règle précise. Ce principe a été appliqué dans les faits. Dans des noyaux commerciaux, des permis ont en effet été refusés au motif de non continuité des logements. De même, on a refusé une demande d'équipement sur l'entièreté d'une face d'un îlot.

La «mixité verticale» est actuellement parfois difficile à mettre en œuvre, alors qu'elle peut être très bénéfique d'un point de vue social. Les étages des immeubles des grandes artères commerçantes de la Région (comme la rue Neuve par exemple) sont souvent inoccupés, alors que des logements pourraient y être implantés, permettant une vie sociale en dehors des heures d'ouverture des commerces. Actuellement, le coût d'un mètre de façade rend impossible l'aménagement d'un accès indépendant. Par ailleurs, l'arrière des commerces est souvent occupé par des installations volumineuses et non esthétiques.

Les équipements

Les seuils du PRAS prévus pour les **équipements** dans les zones d'habitation et de mixité sont très bas. Ils peuvent néanmoins être contournés, en utilisant la prescription 0.7, qui permet d'en implanter dans toutes les zones sans limitation de superficies, moyennant des mesures particulières de publicité.

Les **ambassades** et les **représentations des entités fédérées** sont considérées comme des équipements même s'ils se distinguent en réalité des autres types d'équipements. L'objectif de les considérer comme tels était de leur faire bénéficier de la liberté d'installation permise par le PRAS pour les équipements collectifs (fonction acceptée dans toutes les zones). Cependant, dans certaines zones, les ambassades et bâtiments fédéraux tendent à évincer le logement et les autres équipements (en particulier dans le quartier européen). Malgré le fait qu'ils soient considérés comme des équipements, ils ont des incidences identiques au bureau.

Les bureaux

Le parc de bureaux s'élève à plus de **12,5 millions de mètres carrés**. Le taux de vacance a fortement augmenté depuis l'adoption du PRAS en 2001 pour atteindre plus de 9,5 % en 2008. Depuis 2008, il est stabilisé autour des 10 % et ce malgré la crise économique.

En zone administrative, le phénomène de «monofonctionnalité» de bureaux s'est accentué. De par l'existence de la CASBA (Carte des soldes des bureaux admissibles), les zones administratives, localisées autour des gares, restent les seules zones où leur implantation est possible à large échelle, induisant parfois l'accroissement des coûts des terrains.

L'objectif du PRAS de limiter l'extension des bureaux aux zones administratives a été atteint (le PRAS a été bien plus efficace que le Plan de secteur à ce niveau) : il a permis de les canaliser dans certaines zones stratégiques. Les surfaces de bureaux, qui peuvent encore être construites dans les différents pôles, varient d'un site à l'autre : à la Gare du Nord, le nombre de m² de bureaux fixé par PPAS a été quasiment atteint. Les m² de bureaux admissibles dans le quartier «Midi» n'ont par contre pas encore été atteints (environ 92.000m² encore mobilisables). Dans certaines ZIR, les programmes permettent également la construction de nouveaux bâtiments administratifs (ex : Gare de l'Ouest, Tour et Taxis, ...) en fonction de leur proximité avec les nœuds de transports en commun et en vue de disposer d'une mixité de fonctions permettant de ré-urbaniser les chancres.

Hors zone administrative, le rapport entre les fonctions «logement» et «bureau» est plutôt en faveur du logement. Les notaires, les comptables, les architectes, les informaticiens indépendants, ... éprouvent de plus en plus de difficultés à s'installer à Bruxelles, situation certainement due à la pression immobilière et aux seuils de bureaux définis par le PRAS.

Globalement, la CASBA a produit les effets attendus, à savoir une limitation de la diffusion des bureaux dans les zones de logement : certaines « mailles » de la CASBA étaient déjà fortement négatives au moment de l'adoption du PRAS (Pentagone et première couronne).

On constate aussi de plus en plus de réaffectations d'immeubles de bureaux obsolètes vers d'autres fonctions, et notamment vers le logement (par exemple, avenue Louise, chaussée de Charleroi, bâtiment de l'ancien Ministère des Finances avenue Brugmann, ...).

Le PRAS a créé une nouvelle catégorie d'activités «de production de biens immatériels» pour permettre son implantation là où le bureau au sens strict du mot était interdit ou fortement limité (en zone d'industrie urbaine, en zone de forte mixité, ...). Le but était d'encourager l'installation de structures liées à la «nouvelle économie de la connaissance». Dans les faits, on constate que ces immeubles sont occupés par des bureaux et qu'il n'est pas possible de suivre les changements d'occupants.

Les hôtels

Le PRAS règlemente sévèrement les hôtels (sauf en zone administrative), par exemple, en les limitant à 50 chambres maximum en zones d'habitation.

Dans certains quartiers (comme le square Ambiorix), des résidences-services phagocytent des immeubles de logements neufs. Cette pratique est de plus en plus prise pour des raisons fiscales, et difficile à interdire. En effet, au sens du PRAS, les appart-hôtels sont considérés comme des hôtels et non du logement, et le CoBAT interdit le changement d'affectation sans permis. Mais les résidences-services échappent à ces prescriptions car elles sont considérées comme du logement **même si elles ont en réalité une fonction** qui devrait s'apparenter à celle des apparts-hôtels.

Les commerces

Le PRAS affiche clairement la volonté régionale de favoriser les implantations commerciales dans les **lisérés de noyau commercial**. Les commerces ne bénéficient de quasiment aucun mécanisme de protection hors liseré commercial. Deux mécanismes ayant pour but la protection du logement leur sont fortement défavorables : la prescription 0.12 qui interdit le changement d'affectation d'un logement et la définition de seuils admissibles par zones¹.

Les seuils de superficie sont actuellement contraignants car ils sont limités par projet et par immeuble.

Certains PPAS sont parfois encore plus restrictifs que le PRAS par rapport à l'implantation de commerces (et autres fonctions non résidentielles). C'est le cas, par exemple, au Val d'Or, à Woluwé Saint-Lambert, où le PPAS impose un lotissement «monofonctionnel logement».

¹ Des lotissements résidentiels importants se sont développés ces dernières années en « zones d'habitat » ou en « zones mixtes » ou sont en projet : Chaudron à Anderlecht (zone d'habitat à prédominance résidentielle au PRAS), Vishay à Evere (zone de forte mixité), Engeland à Uccle (zone d'habitat à prédominance résidentielle). Sur ces 3 sites, les communes et les demandeurs étaient désireux d'installer des commerces au regard de la densification des lieux. A Chaudron, la demande est d'autant plus légitime que le site est de grande taille et situé dans une zone peu urbanisée actuellement. Y opérer la centralisation des commerces afin de rendre possible l'implantation d'un petit supermarché de quartier serait très profitable au futur lotissement.

La zone de chalandise est déterminée en fonction de la concurrence intra-urbaine et inter-urbaine. Mais, les règles qui en découlent vont parfois à l'encontre de l'objectif qui vise à faciliter la vitalité commerciale. Par ailleurs, cela n'empêche pas de continuer à renforcer les anciens noyaux commerciaux pour maintenir l'attractivité des centres urbains, notamment par des mesures incitatives et d'encadrement.

Le déclin progressif de certains commerces traditionnels dans les noyaux commerciaux inscrits au PRAS s'accompagne d'une perte de mixité des types de commerces. Certains règlements communaux prévoient parfois des mesures particulières de publicité pour toute demande de permis concernant le secteur Horeca. La commune peut alors procéder à une analyse plus fine des noyaux commerciaux et de ce fait mieux contrôler le développement du secteur commercial sur son territoire.

La notion de « **grand commerce spécialisé** » a été conçue pour permettre l'installation de grands commerces spécialisés dans la vente d'un type particulier de biens (Ikea, Decathlon, ...) dans des zones affectées aux activités économiques (zone d'industrie urbaine, zones de forte mixité). Cela se justifiait par les besoins en surfaces (minimum 500 m²) de ce type de commerce et leurs besoins en stationnement (commerces principalement fréquentés par des personnes se déplaçant en voiture).

Les activités économiques et les industries urbaines

On distingue deux sortes de terrains situés en zones d'industrie urbaine : les terrains entourés ou proches des zones résidentielles et les terrains périphériques ou à caractère purement industriel. Il apparaît que la répartition des activités industrielles sur le territoire bruxellois ne prend pas toujours en considération le contexte urbain et que certaines zones sont amenées à subir de plus en plus la forte pression immobilière due notamment à l'essor démographique.

Attirer de nouvelles entreprises (pôles audiovisuels, entreprises high-tech ou liées à la nouvelle économie, ...) nécessite également une gestion efficace de la mobilité. En effet, la congestion automobile fréquente dans le centre de Bruxelles fait qu'un certain nombre d'entreprises choisissent de s'installer dans des zonings situés en périphérie. De plus, la CASBA empêche souvent les activités productives d'installer leur siège social.

La lutte contre les chancres

Afin de remédier à un chancre urbain, la prescription 4.4 permet, en zone de forte mixité, d'autoriser un programme mixte, comprenant au maximum 25 % de bureaux et au minimum 35 % de logements. Ce programme va au-delà des limites prévues pour le bureau dans ce type de zone.

Ces dernières années, cette possibilité est moins fréquemment utilisée que lors de l'adoption du PRAS. Le nombre de chancres y était alors plus élevé, et la conjoncture était plus favorable à la fonction « bureaux ». Elle a été utilisée une dizaine de fois (y compris pour des permis très importants comme à Tour et Taxis). Le nombre limité de recours récents à cette mesure s'explique par les conditions requises à son utilisation (le site doit correspondre à la définition d'un chancre et être totalement inexploité) et par les quotas de mixité et d'espaces verts qu'elle impose.

Cette prescription a cependant été fort utile, permettant d'urbaniser certains chancres existant au moment de l'élaboration du PRAS.

Lors de la réaffectation d'un bâtiment industriel inexploité, le PRAS empêche parfois le maintien de l'activité économique lorsque le domaine d'activités de l'entreprise qui souhaite s'implanter sur le site n'est pas celui qui y existait auparavant. Pourtant, la prescription 0.10 relative à la réaffectation d'immeubles économiques permet plus de souplesse par rapport aux changements d'affectations, ce qui a pour conséquence

de faciliter les réhabilitations. Mais le recours à cette prescription est devenu peu fréquent en raison des délais d'inexploitation requis pour pouvoir en disposer, délais qui n'ont pas été réactualisés (seuls les bâtiments inexploités depuis 1996 sont concernés).

La prescription 0.9 (clause de sauvegarde) permet, quant à elle, des opérations de démolition-reconstruction en assurant le maintien d'activités existantes même si elles ne sont pas conformes au PRAS. La jurisprudence du Conseil d'État indique que cette utilisation est limitée à des biens dont l'activité n'a pas disparu.

Le PRAS prévoit également un mécanisme propre aux ZIR : en l'absence de PPAS, il est possible d'appliquer les règles prévalant dans les zones de forte mixité. Si ce mécanisme n'avait pas existé, le développement de certaines de ces zones aurait été gelé.

Valorisation du patrimoine

Les mécanismes du PRAS ayant pour objectif la préservation du patrimoine (prescription générale 08) ne sont quasiment plus utilisés. Ils l'ont été un peu plus souvent les années suivant l'entrée en vigueur du Plan car il était possible de réaliser, entre autres, du bureau si la protection du patrimoine était assurée. Le changement d'affectation nécessitait l'avis conforme de la CRMS et de la commune sur laquelle se situait le bien.

Un aspect qui n'est pas couvert par le PRAS vise la protection des ensembles urbains ou des éléments urbains non répertoriés. Cela concerne également l'espace public (par exemple, pavés des rues du centre-ville) ou des éléments d'espaces verts. Il n'y a pas de plan réglementaire pour conserver les éléments qui composent les grands ensembles cohérents comme les grands boulevards léopoldiens (l'avenue de Tervuren, l'avenue Winston Churchill, ...), ainsi que les aménagements qui leur sont propres.

Qualification des espaces verts et protection des intérieurs d'îlot

Le côté « vert » de Bruxelles est une richesse pour la ville que le PRAS s'est attelé à protéger.

Les intérieurs d'îlot

Les intérieurs d'îlots sont une caractéristique de Bruxelles. Or, depuis le début du XX^e siècle, ils ont été fortement altérés. Ces dernières années, le développement en intérieur d'îlot a été relativement bien limité grâce à la prescription 0.6 du PRAS.

Le PRAS prévoit que l'on peut porter atteinte aux intérieurs d'îlot uniquement pour y faire du logement ou de l'équipement (prescription 2.5). Cependant, l'impact de ces fonctions, et en particulier du logement, n'est pas moindre que celui des commerces ou des entreprises.

Il faut par ailleurs souligner l'incidence du principe « un emplacement par logement » prévu par le RRU qui aboutit parfois à devoir examiner la construction de parkings en intérieur d'îlot quand un aménagement sous-terrain est impossible à réaliser.

Les espaces verts

Les mécanismes du PRAS ont été très efficaces pour protéger les espaces verts existants. Des PPAS et des permis de lotir ont permis le maintien de zones vertes de fait.

La prescription prévoyant, sur les terrains de plus de 5.000 m², un maintien de 10 % d'espaces verts au minimum, dont 500 m² continus, a été bien appliquée, et aucun problème majeur n'a été rencontré en raison de la prescription 0.7 permettant l'implantation d'équipement dans toutes les zones, les vertes com-

prises. Dans les zones industrielles, la pertinence d'une telle imposition fait débat dans la mesure où les entreprises exigent souvent des bâtiments et des parkings.

Le maillage vert et le maillage bleu

Une partie des maillages prévus par le PRD a pu être réalisée.

Ces maillages ont été complétés par le « Plan Pluie » qui prévoit plus d'imposition de sols perméables en fond de vallée (axe central de Bruxelles, vallée du Maelbeek), qu'en deuxième couronne.

LES PLANS PARTICULIERS D'AFFECTATION DU SOL

De nombreux anciens PPAS sont devenus obsolètes. Lors de l'élaboration de leur PCD, certaines communes ont réalisé une liste des plans à abroger, ce qui a permis, après l'enquête publique sur le projet de plan, que la procédure d'abrogation soit fortement simplifiée (concrètement, la commune ne devait plus organiser une autre enquête publique).

Par ailleurs, certains PPAS doivent faire l'objet d'une évaluation environnementale stratégique (rapport sur les incidences environnementales) au cas par cas, selon l'importance des projets envisagés et des impacts environnementaux attendus.

LE RÈGLEMENT RÉGIONAL D'URBANISME

Adopté en 2006, le RRU comporte 8 titres :

1. caractéristiques des constructions et des abords (implantation, gabarit)
2. normes d'habilité des logements
3. chantiers
4. accessibilité des bâtiments par les personnes à mobilité réduite
5. isolation thermique
6. publicités et enseignes
7. la voirie et ses abords
8. le stationnement (hors voirie)

Concernant le titre I, il faut passer par des mesures particulières de publicité (c'est-à-dire enquête publique et avis de la Commission de concertation) et l'avis du fonctionnaire délégué dès qu'il y a une dérogation, même mineure.

Le titre II est critiqué par la plupart des développeurs « logements », en raison des exigences supérieures au Code du Logement en matière de superficies des pièces d'habitation.

Le titre V n'est plus d'application depuis l'entrée en vigueur de l'ordonnance « performance énergétique des bâtiments » (PEB).

Le titre VIII sur le stationnement est appliqué pour les constructions neuves, mais la question se pose pour les immeubles existants dont les parkings sont maintenus même en cas de rénovation très lourde, allant jusqu'à la démolition des étages. L'accord du Gouvernement prévoit d'ailleurs une adaptation des permis d'environnement pour se calquer sur les exigences du RRU.

LA RÉFORME DU PERMIS SOCIO-ÉCONOMIQUE

Depuis l'entrée en vigueur de la loi sur l'autorisation d'implantations commerciales, dite « Ikea » (2005), ce sont les communes qui délivrent les permis socio-économiques et qui jugent donc de l'intérêt pour la population (et pour les finances communales) de l'arrivée de nouvelles surfaces commerciales. La loi « Ikea » impose la délivrance d'une autorisation socio-économique pour l'exploitation d'une implantation commerciale de plus de 400 m² sur base de critères socio-économiques. Pour les projets de plus de 1.000 m², les communes doivent prendre l'avis (non contraignant²) du Comité socio-économique national de la distribution (dans lequel siègent les partenaires sociaux, la Fedis, l'Union des classes moyennes, ...).

Le 22 janvier 2010, la « loi Ikea » a été modifiée afin de rendre la législation belge conforme à la **directive européenne dite « services »** (ou Bolkenstein). Depuis lors, les avis rendus par ce Comité national ne peuvent plus prendre en compte des critères « économiques » ou liés à l'emploi pour motiver une décision. Un projet ne peut donc pas être refusé parce qu'il risque d'avoir des répercussions négatives sur le commerce existant³.

Le permis socio-économique est maintenu mais délivré sur base de **nouveaux critères**. Les dossiers sont dorénavant évalués selon les critères suivants : la protection du consommateur, la protection de l'environnement urbain, le respect de la législation sociale et du droit du travail, et enfin la situation géographique de l'implantation commerciale.

La modification principale réside donc dans la substitution du critère relatif aux « *répercussions du projet sur le commerce existant* » par une analyse sur « **la protection de l'environnement urbain** ». A priori, on pourrait s'interroger sur la différence entre ce nouveau critère et celui portant sur la localisation spatiale. On sait cependant qu'en pratique, le critère de localisation spatiale porte essentiellement sur une analyse du projet en termes de mobilité. La formulation de ce nouveau critère semble s'inspirer de la directive dite « services », qui prescrit que « *l'interdiction des tests économiques comme condition préalable à l'octroi d'une autorisation devrait viser les tests économiques en tant que tels, et non les autres exigences objectivement justifiées par des raisons impérieuses d'intérêt général telles que la protection de l'environnement urbain, la politique sociale ou la santé publique* ».

La question du contenu de cette notion reste cependant posée dès lors que la directive n'apporte pas davantage de définition. Tout au plus, est-il précisé que cette notion comprend l'aménagement du territoire. Ce dernier constat n'est pas sans poser problème au regard des règles de répartition de compétences entre l'Etat fédéral et les régions, ces dernières étant compétentes en matière de protection de l'environnement et d'aménagement du territoire.

En vue de la possible régionalisation de cette compétence, une réflexion sur la place du commerce est en cours, afin de doter la Région d'une ordonnance « mixité commerciale » destinée à organiser l'offre commerciale sur son territoire.

2 Les Collèges des Bourgmestres et Echevins ont accordé ces dernières années les autorisations pour 75 % des surfaces demandées par les promoteurs, alors que le Comité n'avait émis un avis favorable que pour la moitié d'entre elles.

3 La Directive 2006/123 « Services » du 12 mai 2006 (dite Bolkenstein) établit un principe de libre circulation des services qui suppose que l'Etat membre ne peut plus imposer de barrières protectionnistes et subordonner l'accès à une activité de service ou à son exercice à des exigences qui ne satisfont pas aux 3 critères suivants (article 16) :

- non-discrimination à l'encontre de nationalités particulières ;
- nécessité (l'Etat doit justifier ces mesures par référence à l'ordre public, la sécurité publique, la santé ou l'environnement) ;
- proportionnalité (les exigences doivent être propres à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi).

AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE CONCLUSIONS



CONCLUSIONS : LES GRANDS CONSTATS

A. Les instruments d'aménagement sont parfois trop rigides et peu reliés.

La procédure d'adaptation du PRAS était, jusqu'il y a peu, assez longue (il fallait d'abord inscrire cette modification dans un nouveau PRD). Aujourd'hui, le PRAS peut être modifié par arrêté motivé à tout moment, mais la procédure reste longue (élaboration d'un projet avec rapport sur les incidences environnementales, enquête et avis, adoption définitive).

Il faudra par conséquent poursuivre la simplification des outils réglementaires, tel que le PRAS ou les PPAS, et réfléchir à une éventuelle adaptation de ces plans au fur et à mesure de l'évolution de la planification stratégique.

B. Les instruments d'aménagement du territoire ne sont pas encore assez opérationnels.

Avec la mise en place de l'ADT comme outil facilitateur et de coordination, faut-il activer plus fortement la politique régionale d'urbanisme opérationnel par :

- la contractualisation entre acteurs publics régionaux et communaux et, le cas échéant en impliquant les grands acteurs fonciers, afin de permettre un véritable engagement régional dans les dynamiques des grands projets urbains ? Quel impact ce type d'instrument aurait-il sur l'outil de négociation du Schéma Directeur ?
- la mise en place d'un « aménageur public » disposant d'un budget et d'un capital financier suffisant pour réaliser les infrastructures nécessaires à l'urbanisation des grandes zones stratégiques (Josaphat, Delta, Gare de l'Ouest, ...) avant la cession de lots à des investisseurs, sur le modèle des Sociétés d'économie mixte françaises (SEM) ? Les exemples étrangers démontrent l'intérêt d'avoir un opérateur public qui assure la diversité des programmes (confiés à des promoteurs publics et privés différents, avec des architectes différents) et la péréquation financière entre affectations.

L'asbl « Neo », créée par la Ville de Bruxelles pour le développement du Plateau du Heysel, correspond à ce type de structure.

La Société d'Acquisition Foncière (SAF), outil public de politique foncière, peut être considérée, sur les sites qui la concernent (Josaphat et Delta principalement), comme un outil de développement et de mise en œuvre d'urbanisme opérationnel mais elle n'agit que sur les aspects immobiliers des projets urbains. La Société d'Acquisition Foncière (SAF) ne pourrait-elle pas voir ses missions étendues dans le cadre d'un aménageur global ?

C. Les expériences de participation citoyenne ne sont pas toujours optimales.

À ce jour, le processus de participation n'est envisagé qu'au cours des phases d'élaboration des Schémas Directeurs (la participation s'arrête généralement après leur approbation par le Gouvernement). Des tentatives de suivi existent dans le cadre des mises en œuvre.

Le Gouvernement a confié à l'ADT l'organisation du processus participatif dans le cadre de la mise en œuvre des schémas directeurs déjà approuvés, ainsi que sur les grandes zones qui feront l'objet d'un futur schéma directeur.

D. Moins de la moitié des communes ont un PCD.

La planification stratégique reste indispensable au niveau communal car les processus d'inventaires et les politiques à mener concernent des matières stratégiques au niveau régional : terrains non bâtis, immeubles à l'abandon, besoins en écoles maternelles et primaires, logements et bureaux vacants, circulation et besoins en transports en commun, mise à l'emploi de chômeurs, ...

Les PCD permettent aussi une abrogation globale des PPAS obsolètes ou non conformes au PRAS.

Ne faudrait-il pas trouver une articulation efficace entre le nouveau PRD et les PCD (via la reconstitution du « Comité de concertation Région-Communes »), et mettre en place une structure de soutien et d'accompagnement des communes ?

La contractualisation avec les communes fonctionne dans des domaines spécifiques : les plans communaux de mobilité, les Contrats de quartier, ... Les PCD présentent l'avantage de regrouper tous ces dispositifs dans un cadre stratégique.

Dans le cadre des nouveaux besoins en équipements, les PCD ne devraient-ils pas, entre autres, planifier les extensions ou les nouvelles implantations d'équipements communaux (écoles, crèches, sport, ...)?

E. Le PRAS est dépassé pour certaines de ses prescriptions.

Au moment de l'élaboration du PRAS, le « bureau » était encore une fonction dominante au niveau immobilier. De nombreuses mesures visaient toutefois à protéger, voire développer la fonction « logement ».

Le PRAS est l'un des instruments les plus efficaces pour **traiter de façon concrète des enjeux urbains**.

Le Gouvernement vient de décider d'ouvrir une modification du PRAS. Elle concernera principalement la mise en œuvre du PDI et l'élaboration d'un PRAS démographique.

L'accord du Gouvernement prévoit que le PRAS soit partiellement modifié, de manière à **traiter en priorité les grands équipements nécessaires au développement international de Bruxelles**. Aujourd'hui, l'affectation reprise au PRAS pour 2 – Delta et Heysel – des 10 zones stratégiques ne permet pas le développement préconisé par le PDI.

La zone Delta est actuellement affectée en zone de chemin de fer et en zone d'industries urbaines. La Région a répondu, grâce à l'acquisition de la maîtrise foncière par la SAF, à la manifestation d'intérêt de la Commission européenne (CE) pour développer un nouveau pôle destiné à couvrir ses nouveaux besoins (après 2020). En fonction de la réponse définitive de la CE attendue dans le premier trimestre de 2011, il s'agira de finaliser le Schéma directeur en cours d'élaboration et d'affiner les lignes directrices de l'aménagement de ce site dont une partie est déjà dévolue à l'accueil d'un nouveau pôle hospitalier du Chirec et pour lequel le Gouvernement a décidé en octobre 2010 de lancer un PPAS. Par cette

décision, il s'agit de permettre la concrétisation d'un projet qui maintiendra à Bruxelles une activité hospitalière de qualité, génératrice d'emplois, et induira la création de nouveaux logements sur l'actuel site de Cavell pour une superficie de 17.000 m².

Cette ouverture du PRAS vise également à permettre l'implantation des fonctions préconisées par le PDI sur le **plateau du Heysel**. Cette zone a en effet été identifiée comme la plus à même d'accueillir un certain nombre de grands équipements nécessaires pour assurer le rayonnement international de Bruxelles, à savoir un nouveau centre de congrès de minimum 3.500 places, une salle de spectacles de 15.000 places et un centre commercial d'envergure nationale qui devra tenir compte des activités récréatives présentes sur le site. Il s'agit donc notamment d'implanter une infrastructure de congrès au-delà de la capacité actuelle de Square. Ce secteur est prioritaire pour Bruxelles, en raison de son potentiel de création d'emplois directs qualifiés et non qualifiés et des nombreuses retombées indirectes positives (tourisme et services annexes).

Mais cette ouverture du PRAS va principalement s'attacher à répondre à une question cruciale pour Bruxelles, celle de **l'essor démographique**.

Les constats sur les besoins en logements et en équipements étant faits, il est nécessaire d'y répondre rapidement. Le PRAS constitue l'un des instruments les plus efficaces pour traiter de façon concrète la question démographique.

Dans le cadre de cette modification, il faudra revoir les prescriptions applicables à chaque zone et examiner comment les modifier pour répondre aux besoins.

A titre d'exemple, les prescriptions des ZIR 6b «Tour & Taxis» et «Van Volxem» ne permettent pas l'implantation de logements. Or, ces 2 zones paraissent, aujourd'hui, potentiellement bien localisées pour accueillir cette fonction. Il faut donc réexaminer le programme de ces zones.

Mais l'élaboration du PRAS démographique impose également de se pencher sur la question de la densification de Bruxelles qui constitue évidemment une solution au manque de logement et à la thématique «mobilité».

L'essor démographique pose la question de l'utilisation optimale des espaces disponibles. Les formes de la densification sont variables. Il faut optimiser les espaces vides et lotir les dents creuses. Il faut en effet, comme pour le site de Tour & Taxis, envisager la densification de certains espaces.

Bruxelles est peu dense, avec ses 65 habitants à l'hectare, mais avec de fortes différences selon les communes de première ou deuxième couronne. La plupart des villes européennes tendent vers une densité minimale de 100 habitants à l'hectare. À titre de comparaison, Paris compte 2 fois plus d'habitants sur un territoire presque 2 fois plus petit (soit 2,2 millions habitants sur 90 km², soit 240 habitants/hectare).

Les quartiers doivent être bâtis à l'échelle «traditionnelle» de la ville, mais en réfléchissant à revoir les normes de gabarit applicables globalement à la Région. Le tissu urbain traditionnel bruxellois se situe à une moyenne de «R+3», ce qui est peu pour une métropole européenne (à titre d'exemple, Paris se situe à du «R+8»).

La densification doit aussi se faire là où les conditions de mobilité sont les meilleures.

Une autre réflexion générale s'impose: ne faut-il pas imposer, pour tous grands projets, la réalisation d'une mixité de fonctions? Cela se fait déjà dans de nombreuses métropoles. Cette question est également à l'étude dans le cadre du PRAS démographique.

Une deuxième étape de modification du PRAS interviendra lors de l'approbation du PRDD. Le niveau détaillé du PRAS a permis à cet outil d'éviter un urbanisme à la carte. Toutefois, il s'agit de trouver un juste milieu pour éviter certains dysfonctionnements dus à une trop grande rigidité des prescriptions. Certaines questions (dont une première liste est dressée ci-après) devront donc être abordées pour rédiger le projet de Plan.

- > La question de la «**mixité urbaine**» ne pourrait-elle pas être réappréciée en fusionnant les zones d'habitation à prédominance résidentielle et les zones d'habitation d'un côté, les zones mixtes et les zones de forte mixité de l'autre?
- > Les **seuils de fonctions admissibles** en m² par immeubles ne devraient-ils pas être revus pour correspondre aux besoins des entreprises?
- > La notion d'«**équipement collectif**» ne devrait-elle pas être revue afin de privilégier les équipements scolaires et de petite enfance? De plus, ne faut-il pas imposer une proportion minimale de superficie au sol par rapport à la zone visée susceptible d'accueillir des équipements scolaires et ce, afin de garantir des terrains à un coût accessible pour les fonctions d'utilité publique?
- > La notion de «**grand commerce spécialisé**» ne devrait-elle pas être précisée?
- > Ne faudrait-il pas revoir les prescriptions relatives au «**commerce**» en permettant, entre autres, d'augmenter les superficies maximales admises par immeuble au cas par cas et selon les zones?
- > Faut-il garder la notion peu précise «**d'activité productive de biens immatériels**»?
- > Ne faut-il pas revoir la notion de **logement** pour pouvoir mieux le cibler vers la fonction même de logement?
- > Pour poursuivre la **lutte contre les chancres**, ne faudrait-il pas assouplir les conditions de réaffectation d'un bâtiment ou d'un terrain, notamment concernant le délai et l'étendue de l'inexploitation?
- > Le «**zonage**» des «**zones d'activités portuaires et de transports**» ne devrait-il pas être renforcé dans son rapport fonctionnel avec la voie d'eau?
- > La «**zone du canal**» ne pourrait-elle pas devenir une «**zone urbaine**» pour orienter ou confirmer son côté attractif tant pour les activités économiques urbaines que résidentielles ou pour des activités culturelles ou sociales?
- > Ne faudrait-il pas introduire, pour tous les projets d'une certaine taille, des quotas de fonctions complémentaires à la fonction résidentielle (commerces, équipements, entreprises, ...) afin d'y assurer une offre globale de services?
- > Ne faudrait-il pas intégrer des éléments provenant d'objectifs spécifiques comme, par exemple, la gestion des densités, la gestion des hauteurs, ... ?

Concernant les **activités économiques**, il faudra être attentif à préserver une répartition judicieuse des entreprises bruxelloises sur le territoire régional: les industries «les plus lourdes» et peu compatibles avec la fonction résidentielle devraient se retrouver dans des zones éloignées du tissu urbain. Les industries «légères» et qui sont compatibles avec le logement pourraient se voir intégrer dans un tissu urbain de qualité.

Il pourrait donc être opportun de modifier les prescriptions d'une partie des zones d'industrie urbaine en vue d'accueillir la fonction résidentielle. Dans ce cas, les modifications devraient tenir compte d'un renforcement des activités économiques sur le territoire bruxellois, d'une part par un renforcement et une protection des zones à vocation purement industrielle et d'autre part, par le maintien d'une proportion d'activités à caractère économique dans les zones industrielles en milieu urbain.

Dès lors, par l'établissement d'un seuil d'activités économiques obligatoire dans les zones industrielles en milieu urbain, la densification de ces zones pour les autres fonctions nécessaires en vue de répondre à l'essor démographique permettrait de préserver, d'encourager et d'assurer l'implantation d'entreprises créatrices d'emplois à Bruxelles.

F. La seule régulation en matière d'implantations commerciales est d'ordre urbanistique.

La transposition de la Directive européenne « Services » (dite Bolkenstein) a contraint de revoir les critères d'appréciation des demandes de permis socio-économique pour les implantations commerciales. La matière étant régionalisée, les 2 autres Régions mettent en avant des critères de nature urbanistique et d'aménagement du territoire. Mais, contrairement à la Flandre et à la Wallonie, Bruxelles dispose d'un « cadre général » d'appréciation, avec le PRAS et le Schéma de Développement Commercial.

Les études d'incidences doivent comporter un chapitre socio-économique (effets du projet sur la structure économique du quartier, de la commune, de la Région; effets sur l'emploi; effets sur les valeurs immobilières et foncières; effets sur l'environnement et la mobilité;...). La Directive européenne n'interdit pas d'analyser les conséquences sur le tissu urbain (environnement, mobilité, ...) des projets.

Outre les balises qui seront mises par la future ordonnance « mixité commerciale » pour répondre à la disparition du permis socio-économique, ne serait-il pas utile d'améliorer le contenu des études d'incidences pour les grands commerces au niveau de l'étude du permis d'urbanisme ?

G. Les PPAS offrent des avantages en termes de précision et de sécurité juridique, mais manquent de souplesse ou sont dépassés.

Certains PPAS subsistent (leur élaboration datant parfois du Plan de secteur) en reprenant des prescriptions inapplicables, car implicitement abrogées par le Plan de secteur, le PRD de 1995 ou le PRAS.

Comment dès lors encourager les communes à poursuivre le travail de mise à jour de leur arsenal planologique et ce, dans un souci de sécurité juridique des personnes concernées par des projets ?

Les plans ne pourraient-ils pas aussi contenir des mesures opérationnelles, comme les Ruimtelijke uitvoeringsplan en Flandre, en prévoyant la gestion et les modalités de mise en œuvre, les aspects fonciers, le phasage du développement, les incitations et les primes ? Ne faut-il pas réduire la longueur de leurs délais d'adoption ? Ne faut-il pas donner à la Région la possibilité d'élaborer elle-même des PPAS sur des sites à vocation régionale ? Par ailleurs, ne faut-il pas étudier un modèle de PPAS qui permet d'élaborer des projets laissant plus de place à la créativité architecturale ?

H. Le CoBAT a été réformé en janvier 2010. Toutefois, certaines adaptations doivent encore être réalisées.

La simplification des procédures reste une problématique à aborder, entre autres afin de raccourcir les délais de traitement des demandes de permis et d'assurer des garanties de délais.

La réforme de l'arrêté relatif aux travaux de minime importance a donné davantage de latitude aux communes. Le CoBAT prévoit que, dans des zones d'intérêt régional, la Région délivre les permis. Il s'agit d'évaluer les résultats de cette réforme.

Ne faudrait-il pas examiner la possibilité de définir des périmètres à vocation régionale pour lesquels les PPAS et les permis sont élaborés et délivrés par la Région et où les affectations peuvent s'écarter des plans et règlements pour des motifs d'intérêt régional (sur le modèle des périmètres de remembrement urbain en Wallonie) ?

Pour améliorer le fonctionnement des **Commissions de concertation**, ne pourrait-on pas imaginer 2 types de traitement des dossiers : la situation reste la même pour les projets à finalité « régionale », mais les projets à finalité « locale » sont traités, après enquête publique, par les communes elles-mêmes ? Dans ce cas de figure, l'importance des dossiers doit être déterminée dès le départ (selon la superficie, la zone, la présence de patrimoine, ...).

Par ailleurs, ne serait-il pas utile de revoir les **liens entre les permis d'urbanisme et les permis d'environnement**, et principalement alléger les obligations d'études d'incidences ?

I. Des adaptations du RRU sont nécessaires suite aux difficultés rencontrées dans l'application de certaines mesures qui y sont prévues.

En premier lieu, ne serait-il pas utile d'analyser les demandes de dérogations pour simplifier les procédures ?

Une mise à jour ne doit-elle pas être réalisée pour mieux intégrer les conditions de durabilité des bâtiments ? Ne serait-il pas utile de s'inspirer des critères retenus par différents organismes pour la certification des bâtiments durables ?

L'obsolescence rapide des immeubles de bureaux (15 à 25 ans) entraîne des nuisances environnementales importantes (démolitions) et un gaspillage de ressources. Étant donnée la crise des bureaux et l'offre importante, ne faut-il pas envisager de proposer un nouveau titre pour les immeubles de bureaux afin d'obliger les concepteurs de ces immeubles à prévoir dès l'origine la possibilité d'utilisation de l'immeuble à d'autres fonctions (logement, équipement, commerce, ...) ?

J. La protection du patrimoine ne dispose pas d'instruments applicables à des ensembles urbains.

En matière patrimoniale, ne serait-il pas nécessaire de prévoir la possibilité d'instaurer des « règlements zonés » (type RRU) pour protéger les caractéristiques spécifiques à certains quartiers, notamment les grands ensembles et paysages urbains composés de bâtiments ou d'aménagements dont la valeur patrimoniale intrinsèque est éventuellement moindre, mais dont l'intérêt réside dans la valeur d'ensemble, la spécificité des traitements architecturaux et d'aménageur des espaces publics ?





INTRODUCTION : LE CONTEXTE

Le cadre de vie peut se définir comme l'**ensemble des éléments de proximité qui conditionnent la qualité de vie, le bien-être des citoyens et l'habitabilité des quartiers** et par ailleurs qui conditionnent la santé au sens où l'OMS l'entend (état de bien-être physique, psychique et social). Dans la présente note sont regroupés les « éléments » suivants : l'espace public et les infrastructures, soit de manière générale comme des éléments urbains permettant le « vivre ensemble » et le développement personnel des usagers de la ville, soit au travers d'outils de repère et d'identification pour les usagers (comme la rénovation urbaine, la qualité architecturale et le patrimoine)¹.

Le cadre de vie, c'est donc tout ce qui touche au contexte dans lequel les habitants vivent leur ville. L'amélioration de ce cadre de vie passe par les « **politiques de la ville** ». Les politiques de la ville menées à Bruxelles montrent la constance des préoccupations des autorités publiques régionales face aux écarts de développement entre la zone centrale et le reste de la ville. L'action publique tente en effet de contrer cette dynamique ou, du moins, d'en réguler les effets, entre autres via des politiques de revitalisation volontaristes².

Les principaux concernés par l'amélioration du cadre de vie sont les habitants, même si les usagers de passage profitent également de l'embellissement et des services offerts par la ville.

Le plus grand défi du cadre de vie bruxellois est de « digérer » le boom démographique annoncé. En effet, il aura pour conséquence un besoin accru en termes de logements, d'équipements, d'espaces publics et d'espaces verts, de services, de dispositifs d'insertion, ...

1 D'autres thématiques liées au cadre de vie (comme le logement, l'environnement, les espaces verts ou les conditions socioéconomiques) sont abordées dans d'autres notes thématiques.

2 F. Noël, « La politique de revitalisation des quartiers : à la croisée de l'action urbanistique et sociale » in « Bruxelles [dans] 20 ans », Cahier de l'ADT n°7, janvier 2009, p.214.

CONTEXTE DÉMOGRAPHIQUE

Dès le premier PRD, l'objectif a été de multiplier les initiatives pour stabiliser, sinon augmenter, la population bruxelloise. En 2005, la population atteint le million et au 1er janvier 2010, Bruxelles compte 1.088.134 habitants.

La Région connaît depuis des décennies un **solde négatif de migrations internes** (notamment des familles avec des enfants en bas âge). Ce solde négatif dépasse les 10.000 personnes par an depuis 2003.

Bien que l'**accroissement naturel** constitue la plus forte contribution à la croissance de la population depuis 2003, ce sont les **migrations internationales** qui continuent d'exercer la plus grande influence sur la composition de la population (environ un tiers des échanges de population intervenant entre la Belgique et l'étranger s'effectue via Bruxelles).

L'**immigration internationale** recouvre des profils socio-économiques **très diversifiés**, que l'on peut grossièrement estimer à partir de la nationalité des nouveaux arrivants³. Un tiers d'entre eux sont des nationaux des pays riches (Europe du nord-ouest, Etats-Unis, Canada, Japon) et un second tiers de pays nettement moins favorisés sur le plan économique (Afrique, Amérique du Sud, Asie hors Japon). Le tiers qui reste est constitué par des ressortissants des pays de l'est et de la façade méditerranéenne (Espagne, Portugal, Italie, Grèce) de l'Union européenne⁴.

Les migrations, au sens le plus large du terme (l'ensemble des migrations par-delà les frontières, les migrations intérieures) ont fait de la population bruxelloise une population jeune, multi-ethnique et multiculturelle. Ces courants migratoires sont le reflet des différentes fonctions de Bruxelles-capitale, et dans ce sens, on peut s'attendre à ce qu'elles demeurent à l'avenir le principal facteur démographique.

Une part importante des naissances se produit dans des **foyers aux conditions socio-économiques précaires** (en 2007, près de 27,6 % des bébés bruxellois sont nés dans un ménage sans revenu du travail, cette proportion variant entre 8,2 % à Woluwe-St-Pierre et 52,6 % à Saint-Josse⁵).

La **première couronne** connaît un large **excédent migratoire avec l'étranger**, mais perd toujours des habitants au profit de la deuxième couronne et du reste du pays. La **deuxième couronne** reçoit autant d'habitants qui vivaient auparavant dans la **première couronne** que de nouveaux arrivants de l'**étranger**, mais elle perd également des habitants au profit du reste du pays. Les nouveaux Bruxellois de la deuxième couronne forment donc au fil du temps un groupe de population plus multi-ethnique, multiculturel et multilingue.

Les quartiers bruxellois s'inscrivent profondément dans le **cycle de vie** des individus. Les jeunes adultes se localisent davantage dans le centre et près des universités, délaissant les quartiers plus périphériques où se retrouvent leurs aînés. Une nette opposition centre-périphérie se dessine avec un centre jeune⁶ et une

3 IBSA, « *Indicateurs statistiques de la Région de Bruxelles-Capitale* », Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale, 2009.

4 Le profil de ces derniers migrants est moins facile à établir sur le strict critère de la nationalité, puisqu'il peut aussi bien s'agir de cadres associés aux institutions européennes que d'immigrants faiblement dotés sur le plan économique venant chercher du travail.

5 Roesems, Truus et Gille Feytaerts. *Baromètre social*, Bruxelles, Commission communautaire commune, 2009, p. 63.

6 La partie la plus jeune correspond au croissant pauvre et s'étend du bas de Forest au centre de Saint-Josse en contournant le Pentagone par le nord-ouest. Cette zone se prolonge vers le nord-est en direction de la Gare de Schaerbeek. Une deuxième zone assez jeune complète la première. Elle couvre le cœur historique de Bruxelles et déborde sur un espace compris entre le quartier de l'Université et les quartiers bordant le parc Josaphat.

périphérie plus âgée. Notons d'ailleurs que les plus fortes croissances de population observées entre 2001 et 2007 se localisent dans les quartiers centraux et occidentaux⁷.

La composition des **ménages** bruxellois montre une très **grande diversité**. A l'instar d'autres grandes villes, Bruxelles compte un très grand nombre de personnes isolées (plus de 50 % de tous les ménages, contre une moyenne nationale de 33 %)⁸, de ménages issus de **familles recomposées** et de parents seuls avec enfants.

Selon le Bureau du plan, la population des enfants de moins de 3 ans va croître, sur la période 2008-2020, de plus de 18,6 %, soit une augmentation de près de 9.000 enfants de moins de 3 ans en 12 ans. On constate une concentration plus élevée de ce groupe d'âge dans la zone du croissant pauvre (moyenne régionale: 4,4 % – croissant pauvre: 6,6 %). Cette situation s'explique par une plus forte présence des jeunes adultes et de populations d'origine étrangère (à la fécondité plus précoce et plus élevée) dans la première couronne et le centre-ville⁹.

La population en âge de scolarité (chiffres 2007-2008) se divise comme suit: 51.716 enfants en maternelle, 83.335 en primaire et 88.918 en secondaire¹⁰.

Tous les experts en perspectives démographiques s'accordent sur une augmentation de la population durant la prochaine décennie¹¹. La dernière actualisation des perspectives démographiques pour Bruxelles évalue cette croissance à 14.000 habitants par an¹². A évolution inchangée, la population officiellement enregistrée de la Région bruxelloise dépassera donc 1.230.000 habitant vers 2020-2025.

Le vieillissement de la population va également devenir une donnée critique, mais à un horizon plus éloigné que pour le reste de la Belgique: le nombre de personnes âgées de plus de 80 ans va augmenter à l'horizon 2020, ce qui va engendrer de nouveaux besoins, notamment suite à l'accroissement de la dépendance.

Cette note présente les thèmes qui permettent d'améliorer le cadre de vie des Bruxellois: la philosophie des Contrats de quartier, le besoin en équipements de proximité, l'aménagement des espaces publics et les nouvelles stratégies, la volonté de donner à Bruxelles une qualité architecturale et la valorisation du patrimoine. En guise de conclusion, elle reprend les grands constats en se posant les premières questions qui permettront de préparer l'avenir de cette vaste thématique à l'horizon 2020.

7 Dehaibe, Xavier et Benoît Laine, «*Projections démographiques bruxelloises*», Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale, Institut bruxellois de Statistiques et d'Analyse IBSA, 2010.

8 C'est ainsi que la taille moyenne des familles a fortement régressé ces 30 dernières années dans la Région, mais récemment la tendance s'est stabilisée et on assiste même à un très léger accroissement, dû à la part accrue des grands ménages.

9 IBSA et P. Deboosere.

10 Communauté française et Vlaamse Gemeenschap – IS 2009 (IBSA).

11 Collectif. «*Perspectives de population 2007-2060*» (Coll. Planning Paper), Bruxelles, Bureau du Plan; Surkyn et al. *La Région de Bruxelles-Capitale face à son habitat: étude structurelle et prospective*.

12 X. Dehaibe et B. Laine, «*Projections démographiques bruxelloises*».

LA REVITALISATION URBAINE ET LE CADRE DE VIE : LES CONTRATS DE QUARTIER

POURQUOI DES CONTRATS DE QUARTIER ?

Les Contrats de quartier sont un outil transversal qui agit sur le cadre de vie (espaces publics, équipements), mais intervient aussi dans d'autres domaines : le logement, l'environnement, la cohésion socio-économique. On ne peut donc limiter la politique des Contrats de quartier à la question de l'amélioration du cadre de vie.

Les Contrats de quartier constituent une réponse à une série de dysfonctionnements constatés dans le développement de l'agglomération bruxelloise. Ils trouvent leur fondement dans une **ordonnance (octobre 1993) sur la revitalisation des quartiers**.

Ces dysfonctionnements étaient causés d'une part, par l'aménagement urbain de l'après-guerre qui avait produit des formes de « *concentrations monosociales* » et de ségrégation dans de nombreux quartiers, et d'autre part, par « *le culte de la mobilité* » qui avait entraîné « *la disparition des espaces publics, leur transformation en zone de circulation* »¹³. Les conséquences de ces dysfonctionnements se sont traduites par « *la perte d'attrait de la vie en ville* »¹⁴ et par la dualisation socio-spatiale de la ville, résultats du dépeuplement causé par le solde migratoire négatif des ménages à revenu moyen. La situation sociale difficile du centre de la ville se reflétait dans les « *indicateurs socio-économiques, commerciaux, revenus des habitants, dégradation du parc [de logement], et sécurité* »¹⁵ et la **dégradation physique des espaces urbains**.

La **revitalisation**, 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, se présente comme un instrument d'**amélioration du cadre de vie des habitants**¹⁶.

Les objectifs premiers des programmes de revitalisation visaient à retrouver l'identité des quartiers pour les rendre attractifs, notamment dans les parties centrales de l'agglomération¹⁷. La mauvaise qualité des logements et de l'environnement urbain dans ces quartiers « *décourage les investisseurs, tant les ménages que les sociétés immobilières* »¹⁸. Les Contrats de quartier devaient « *répondre à l'exclusion sociale et à la dualisation de la ville* »¹⁹.

13 Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, 1992, session ordinaire 1991-1992, Projet d'ordonnance organique de la revitalisation des quartiers anciens, exposé des motifs, p.1.

14 Ibidem.

15 Ibidem.

16 F. Noël, « La politique de revitalisation des quartiers : à la croisée de l'action urbanistique et sociale » in « Bruxelles [dans] 20 ans », Cahier de l'ADT n°7, janvier 2009, p.220.

17 Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, 1992, session ordinaire 1991-1992, Projet d'ordonnance organique de la revitalisation des quartiers anciens, exposé des motifs, p.2.

18 Ibidem, p.4.

19 Ibidem, p.2.

Les Contrats de quartier représentent un «*premier niveau de transversalité entre les matières qui entrent dans le champ d'action des communes*»²⁰. D'autres acteurs (SDRB, SLRB, Fonds du Logement, Atrium, ABE, SRIB, ...) interviennent de manière complémentaire et ce, afin d'assurer un développement intégré des quartiers. Il s'agit donc de tenir compte de ces interventions pour «*avoir une stratégie lisible et globale*»²¹. Cette stratégie globale se réalise également par la prise en compte des moyens financiers provenant d'autres niveaux de pouvoir (Fonds européens, Programme Grandes Villes, ...), ce qui permet de mutualiser les moyens sur des zones fragilisées.

L'ÉVOLUTION DES CONTRATS DE QUARTIER AUX CONTRATS DE QUARTIER DURABLE

Le premier PRD, approuvé en mars 1995, constatait que «*certaines parties du territoire connaissent un réel déficit de l'investissement résidentiel*», auquel s'ajoutent une dégradation de l'espace public et une fragilisation en matière de cohésion sociale et culturelle. Pour répondre à ce constat, il prévoit un «**Espace de Développement Renforcé du Logement**» (EDRL)²², dans lequel seront concentrés (entre autres) les Contrats de quartier, afin de rééquilibrer les différences de statuts socio-économiques entre les territoires.

Le PRD de 2002 confirme le rôle primordial des Contrats de quartier au sein des dispositifs publics concourant au développement urbain. La revitalisation urbaine doit notamment «*assurer une double mixité à la fois des fonctions urbaines (résidentielle et économique) et des différentes catégories de la population, seule garantie de la pérennité du projet de ville*»²³. Pour parvenir à ces fins, des **actions intégrées** devront être menées, c'est-à-dire qui font appel à différentes politiques sectorielles ou acteurs publics. Le volet social est considéré comme un complément indispensable aux opérations «sur la brique». Il est abordé sous 3 aspects : la participation des habitants, l'implantation d'équipements collectifs de proximité et l'encouragement à la rénovation privée. La participation des habitants doit permettre à ces derniers de devenir «*de véritables acteurs du développement urbain*»²⁴.

Le PRD met déjà l'accent sur le **nombre insuffisant d'équipements d'intérêt collectif** dans les quartiers repris dans l'EDRL²⁵, d'autant plus qu'ils jouent un rôle essentiel «*dans la qualité de la vie et l'instauration de la cohésion sociale*»²⁶. Une série de projets potentiels est énumérée, à savoir la création d'équipements sportifs, l'utilisation de locaux scolaires par les habitants ou les associations, la création d'espaces culturels de proximité, ou encore la création d'infrastructures d'accueil de l'enfance.

En 2005, le Gouvernement rappelle que les Contrats de quartier restent un objectif prioritaire. Cependant, il semble indispensable de «*moderniser et d'améliorer encore la performance de ces programmes*»²⁷. A cet

20 Ibidem, p.4.

21 Ibidem, p.5.

22 Les contours de l'EDRL ont été dessinés à partir de 3 éléments : la Zone à Protéger et à Rénover de 1984, une enquête de terrain menée par la Fondation Roi Baudouin en 1989-1990 et l'enquête de terrain du service régional du logement en 1994. In «Bruxelles change... ! 10 ans de politique de la ville en Région de Bruxelles-Capitale», Les cahiers du Srdn n°4, 2007, p.12.

23 <http://www.prd.irisnet.be/fr/priorites/priorite04.htm>.

24 Ibidem.

25 L'EDRL devient l'Espace de Développement Renforcé du Logement et de la Rénovation (EDRLR), afin de mieux prendre en compte la volonté de globalisation des opérations de revitalisation dans les programmes d'investissements qui visent la discrimination territoriale. Cette nouvelle dénomination marquait la volonté de traiter aussi bien de la rénovation du logement et du développement social que de la requalification de l'espace public dans un même périmètre. In «Bruxelles change... ! 10 ans de politique de la ville en Région de Bruxelles-Capitale», Les cahiers du Srdn n°4, 2007, p. 14.

26 <http://www.prd.irisnet.be/fr/priorites/priorite04.htm>.

27 Déclaration de Politique Générale du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 octobre 2006.

effet, le Gouvernement souhaite mieux articuler les grands plans existants (comme le « Contrat pour l'économie et l'emploi ») et les Contrats de quartier, notamment dans le cadre des projets socio-économiques, en mettant la **priorité sur les projets** de « mise à l'emploi des jeunes [], formations, développement économique local, création de nouveaux services démontrés par un besoin »²⁸.

D'autres « améliorations » ont été apportées : l'augmentation des budgets régionaux (lors de la précédente législature, on passe de 25 à 50 millions d'euros par an), l'inclusion des financements Beliris dans le programme (pour des travaux de voiries, de création d'équipements et de logements assimilés au logement social et ce, pour 11 millions d'euros par an), les procédures de participation des habitants (des processus novateurs font leur apparition, certaines communes faisant appel à des structures spécialisées), l'ouverture des Contrats de quartier à de nouveaux opérateurs autres que les communes (CPAS, associations, ...).

Dernière étape en date, sur proposition du Gouvernement, le Parlement a également adopté une nouvelle ordonnance de la revitalisation urbaine le 28 janvier 2010, qui a donné lieu à un nouvel arrêté du Gouvernement, le 27 mai 2010, initiant une politique de **Contrats de quartier durable**.

Dès la série 2010-2014, ce nouveau cadre permet :

- d'intégrer les différentes facettes de l'outil dans une optique transversale de développement durable, chaque opération immobilière ou de requalification des espaces publics devant être replacée dans ce contexte (amélioration de la performance environnementale et énergétique des constructions, lutte contre les nuisances environnementales présentes dans le périmètre, gestion des eaux, prévention et gestion des déchets, augmentation de la biodiversité, des espaces verts et végétalisés, ...)
- de mener des opérations autres qu'immobilières avec des partenaires publics et privés actifs dans le **secteur de l'emploi et de la formation** qui répondent au prescrit de l'ordonnance du 18 mars 2004 relative à l'agrément et au financement des initiatives locales de développement de l'emploi et des entreprises d'insertion ou avec des associations actives localement au profit des habitants des périmètres concernés. Le champ des acteurs susceptibles de participer à la cohésion socio-économique est ainsi élargi, entre autres à Actiris, Bruxelles Formation, aux services emplois des communes et des Centres Publics d'Action Sociale, aux Agences Locales pour l'Emploi, ... ;
- de renforcer la politique régionale de **revitalisation des quartiers commerçants** par le financement d'opérations de revitalisation d'espaces commerciaux (et ce, afin de soutenir la politique menée par Atrium). Ces derniers contribuent en effet à améliorer la qualité de vie d'un périmètre urbain. Il est toutefois prévu que seules les opérations menées sur des biens situés en liseré de noyau commercial au PRAS et concernant des activités de type « commerce de proximité » peuvent bénéficier de subventions dans le cadre de la revitalisation ;
- d'intégrer un **projet pilote environnemental** dans chacun des programmes, avec pour objectif d'aller le plus loin possible dans un champ de travail environnemental à l'échelle du quartier (gestion de l'eau, alimentation, ...);
- de réduire l'**intervention minimale à charge des communes** en difficultés financières dans le coût de la réalisation du programme de revitalisation ;
- d'organiser le **processus de désignation** par le Gouvernement des périmètres pouvant bénéficier de subventions dans le cadre de la revitalisation urbaine et ce, en lien avec l'observation urbaine et le Monitoring des quartiers.

28 Courriers du Ministre-Président envoyés aux communes qui bénéficient d'un Contrat de quartier.

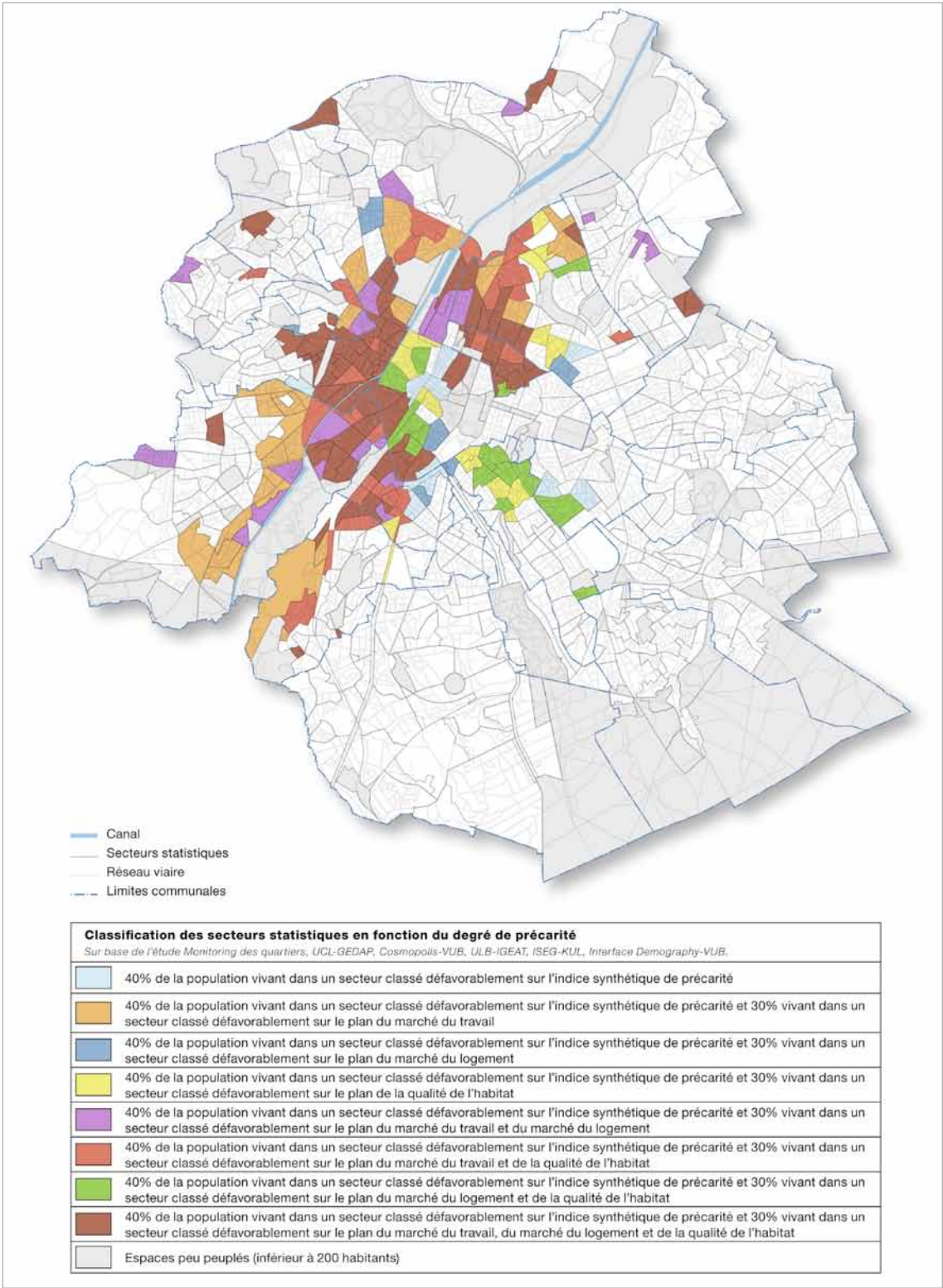
L'OBSERVATION URBAINE POUR DONNER DES PRIORITÉS AUX INTERVENTIONS

Afin de mieux connaître la situation des quartiers à Bruxelles, l'Agence de Développement Territorial (ADT)²⁹ a lancé un vaste projet de création d'un **Monitoring des quartiers**³⁰, véritable outil de la connaissance de la situation socio-économique des quartiers bruxellois, qui a permis de repérer 4 sortes de « zonages » :

1. la **première couronne** anciennement industrielle (le long du canal) concentre la plupart des problématiques inhérentes aux quartiers en difficulté.
2. le **pentagone** connaît soit des problèmes liés à la situation socio-économique des populations ou à l'état du logement, soit des critères de déclin urbanistique suivant l'endroit où l'on se trouve.
3. **certaines communes du sud-ouest** (comme Anderlecht et Forest) voient une extension de leur zone en difficulté, difficulté surtout liée à la fixation, dans certains quartiers, d'une population qui a peu accès au marché de l'emploi (chômage, manque de formation, revenus de remplacement, ...).
4. Par contre, **certaines quartiers d'Ixelles et d'Etterbeek** voient leur situation évoluer vers des problématiques qui sont surtout liées au marché du logement et à l'habitat en général.

29 L'ADT a succédé au Secrétariat régional au développement urbain (Srdu) et a pour mission de devenir un facilitateur tant dans son approche « connaissance territoriale » (pôle d'expertise destiné à rassembler les connaissances sur le développement urbain et à accompagner les partenaires dont l'IBSA et la DEP-AATL) que dans son métier de « développement territorial » (coordinateur des projets décidés dans le cadre des schémas directeurs des grandes zones du PDI).

30 Le suivi du Monitoring est géré par l'IBSA. Voir www.monitoringdesquartiers.irisnet.be.



LE FONCTIONNEMENT DES CONTRATS DE QUARTIER DURABLE

Le principe du Contrat de quartier durable consiste en une contractualisation entre la Région et les communes bénéficiaires de subsides régionaux. C'est la Région qui détermine les quartiers pouvant bénéficier d'une programmation et qui coordonne, en fonction d'objectifs politiques précis, l'élaboration des programmes présentés par les communes au Gouvernement. Ces dernières sont chargées de la mise en œuvre des projets approuvés par la Région.

La réalisation d'un programme s'étale sur 4 ans, période durant laquelle les mesures nécessaires à la réalisation des projets et des travaux inscrits dans le programme doivent être entreprises.

Le financement du programme est pris en charge par la Région à concurrence de 95 % maximum du coût total. Le solde, soit 5 %, est à charge de la commune et/ou du CPAS. Toutefois, les communes peuvent augmenter le taux de leur participation.

La programmation d'un Contrat de quartier durable intervient dans 4 domaines : le logement, l'espace public, la cohésion socio-économique et l'environnement.

BILAN DES ACTIONS SOCIO-ÉCONOMIQUES DES CONTRATS DE QUARTIER

Entre 1994 et 2010, **60 programmes** ont été lancés, plus particulièrement dans les zones les plus fragilisées d'Anderlecht, de Molenbeek, de Saint-Gilles, de Saint-Josse, de Schaerbeek et de la Ville de Bruxelles.

Entre 1999 et 2006, les 34 Contrats finalisés ou en cours prévoient un investissement global (Région, communes et Fédéral) de plus de 1,235 millions d'euros.

Sur cette période, près de 6,5 % des moyens prévus sont affectés à la création d'une centaine d'équipement de proximité (crèches, Maisons de l'emploi, salles de sports, ...) et plus de 10 % aux actions socio-économiques³¹.

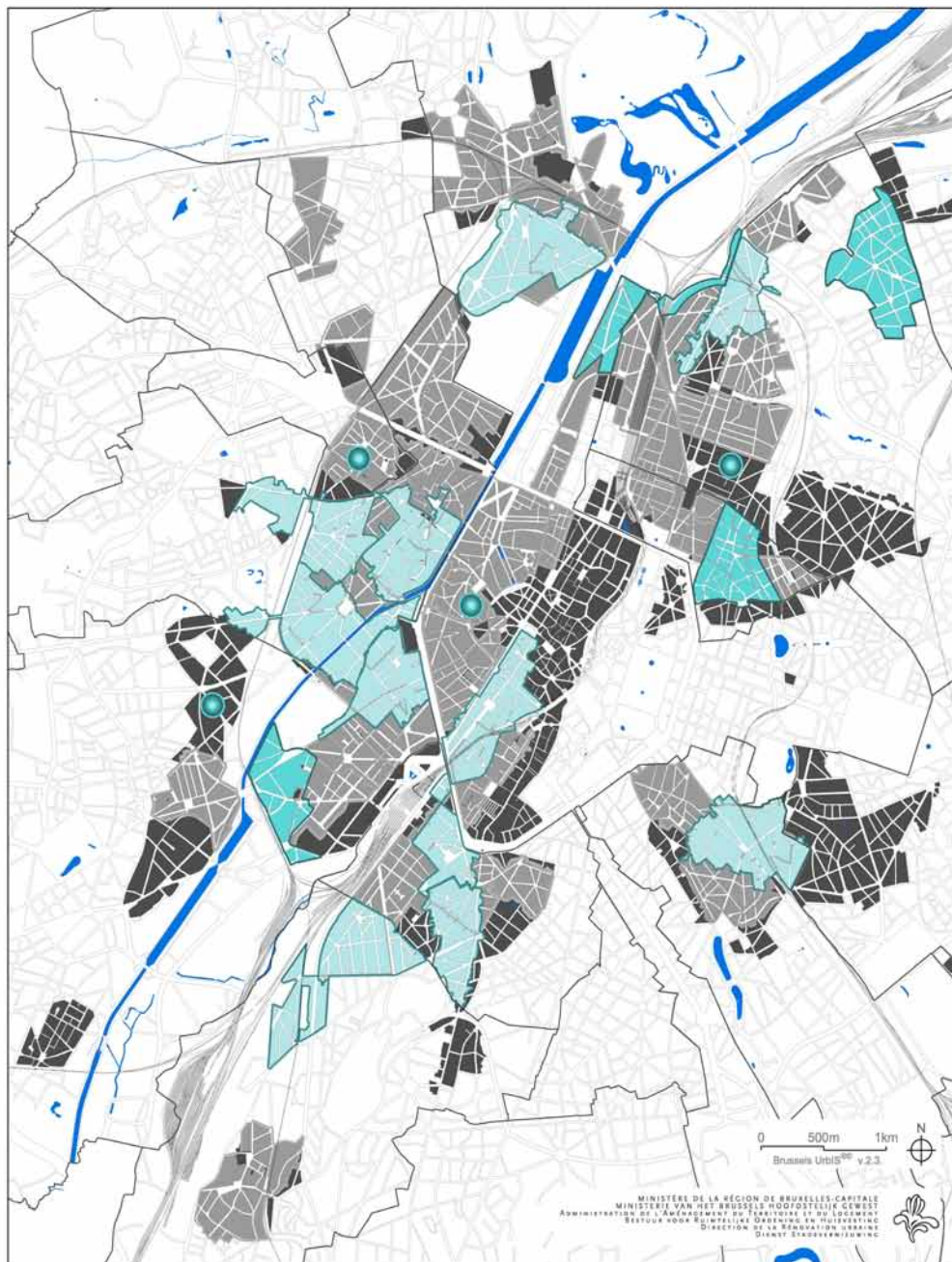
Entre 1999 et 2007, plus de 350 projets sont finalisés ou en cours. Les actions locales réalisées touchent à des domaines variés : insertion socio-professionnelle, information aux habitants sur les primes à la rénovation, actions d'éducation à la propreté (très peu de projets touchant à la santé), activités socioculturelles et sportives, organisation de lieux d'échange et de rencontre, ... Les projets les plus nombreux sont ceux relatifs à l'**insertion socio-professionnelle**, en augmentation depuis 2005. Plus de 50 équipements ont été réalisés à ce jour dans les programmes de Contrats de quartier. Près d'une centaine, si on prend en compte les autres programmes de revitalisation (Programmes européens, ...) ³².

31 Par ailleurs, depuis 1994, les Contrats de quartier ont permis de créer environ 1.500 logements (réalisés ou en projet).

32 Chiffres Direction de la Rénovation Urbaine (AATL).



DRU DSV Périmètres des contrats de quartier 1994-2016
Perimeters van de wijkcontracten



Contrats de Quartier Durable
Duurzame Wijkcontracten

- | | | |
|--|---|---|
| ● Série 1 (14) - actifs
Reeks 1 (14) - nog lopend | ● Séries 11 à 13 - actifs
Reeks 11 tot 13 - nog lopend | ● Espace de développement renforcé du logement et de la rénovation urbaine
Ruimte voor versterkte ontwikkeling van de huisvesting en de stadsvernieuwing |
| ● Série 2 (15) - à l'étude
Reeks 2 (15) - op studie | ● Séries 1 à 10 - inactifs
Reeks 1 tot 10 - afgesloten | ● Eau
Water |
| | | ● Voies ferrées
Spoorwegen |

Celles-ci s'appuient sur le développement et/ou le renforcement du tissu associatif local. L'action repose de plus en plus sur des structures qui ont le nom d'associations mais dont le mode de fonctionnement dépend de plus en plus de l'autorité publique (Missions locales, Centres d'entreprises, Atrium, SDRB, Agence Bruxelles-Propreté, ...)³³.

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 (filières 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 (chantiers dans le périmètre, rénovation de logements, amélioration de certains équipements, ...)³⁴.

Les processus participatifs sont jugés indispensables pour être plus proches 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 Commission locale de Développement intégré (CLDI) ne reflètent pas nécessairement la composition sociologique des quartiers.

33 F. Noël, « La politique de revitalisation des quartiers : à la croisée de l'action urbanistique et sociale » in « Bruxelles [dans] 20 ans », Cahier de l'ADT n°7, janvier 2009, p.224.

34 Ibidem, p. 227.

CONCLUSIONS

Les constats, les objectifs et les principes d'action sur lesquels le Gouvernement régional s'est appuyé pour créer les Contrats de quartier en 1993 n'ont jamais été remis en cause en profondeur³⁵.

La recherche de l'attractivité résidentielle et de la mixité sociale en attirant de nouvelles populations dans les quartiers fragilisés, tout en assurant l'intégration sociale des populations résidentes, ont été les préoccupations majeures de cet outil.

«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»³⁶.

La recherche de l'attractivité résidentielle, de la mixité sociale à atteindre en attirant de nouvelles populations dans les quartiers fragilisés, tout en assurant l'intégration sociale des populations résidentes, sont les préoccupations majeures de cet outil.

Au-delà de ces objectifs explicites, on s'aperçoit aussi que les principes d'intervention qui ont été inaugurés avec les Contrats de quartier cherchent à établir de nouvelles méthodes de gouvernance dans la conduite de politiques publiques (nouvelles relations entre les communes et la Région par l'intermédiaire de la contractualisation, mise en avant de nouvelles pratiques de projet en valorisant les partenariats et la concertation), et globalement, un nouveau rapport entre les autorités publiques et les acteurs de la société civile.

Depuis la nouvelle ordonnance, les Contrats de quartier durable visent à répondre aux nouveaux enjeux liés à l'évolution de la ville (croissance démographique, pressions du marché immobilier, besoins d'équipements, ...) et à développer la dimension environnementale, au cœur du processus d'intervention sur les quartiers fragilisés.

35 Ibidem, p. 223.

36 Patrick Crahay, « Les Contrats de quartier, lieux d'innovation urbaine » in « Bruxelles [dans] 20 ans », Cahier de l'ADT n°7, janvier 2009, p.235. Voir également l'ouvrage « Bruxelles change...! 10 ans de politique de la ville en Région de Bruxelles-Capitale », Les cahiers du Srdn n°4, 2007.

LES ÉQUIPEMENTS AU SERVICE DU CADRE DE VIE

La définition d'un équipement de proximité est large. Dans le cadre d'une récente étude³⁷, 3 principes de base ont été retenus pour la définition d'un équipement de proximité ou de service :

1. il doit être accessible au **public cible sans distinction** ;
2. il doit offrir des activités ou des services sur place ;
3. il doit avoir un lien avec les pouvoirs publics (gestion, reconnaissance, agrément, subside, ...).

Alors que les quartiers du «croissant pauvre» sont densément peuplés par une population souvent fragilisée, on constate que les équipements de proximité et de services sont moins présents que dans les quartiers plus aisés.

RATTRAPAGE DU PASSÉ ET PRÉPARATION AU BOOM DÉMOGRAPHIQUE

Les communes avec l'aide de la Région se sont efforcées de combler progressivement les retards constatés dans l'EDRLR et ce, via les programmes de revitalisation urbaine comme les Contrats de quartier, les programmes européens, ...

On constate une augmentation du nombre d'équipements créés depuis 1995 et une concentration dans les quartiers situés au centre et à l'ouest de l'EDRLR, précisément là où les besoins étaient les plus criants : ouest du Pentagone, Molenbeek historique et Cureghem.

Le PRD de 2002 confirme la nécessité d'intensifier l'offre en cette matière et d'intégrer systématiquement la production d'équipements dans les politiques de revitalisation urbaine, avec *«une attention particulière pour les équipements de la petite enfance»*.

Une grande partie des équipements sont de type multifonctionnel, c'est-à-dire que plusieurs activités sont menées dans un même bâtiment.

L'étude citée plus haut a classifié les équipements en 13 thématiques :

1. l'aide aux personnes,
2. l'éducation et l'enseignement,
3. la santé physique,
4. la santé mentale,
5. le handicap,
6. l'emploi et le travail,
7. l'immigration,
8. la justice,
9. l'enfance et la jeunesse,
10. la famille,
11. les seniors,
12. les sports,
13. les beaux-arts et l'audiovisuel.

37 Inventaire des équipements et des services à la population, BRAT-ADT, étude en cours.

Dans la présente note, nous aborderons en priorité les domaines liés à la petite enfance et à l'enseignement, thématiques prioritaires pour répondre au défi démographique qui attend la Région à l'horizon 2020 et dont les réponses vont conditionner le cadre de vie à Bruxelles.

L'ENFANCE ET LA JEUNESSE

Les enfants âgés de moins de 3 ans ne sont pas répartis de façon homogène sur le territoire. En effet, on observe une concentration plus élevée de ce groupe d'âge dans la zone dite du **croissant pauvre**. La part des moins de 3 ans atteint 6,6 % de la population totale dans cette zone contre 4,4 % pour la moyenne régionale.

On constate une évolution positive du taux de couverture des places d'accueil pour enfants de moins de 3 ans ces dernières années, particulièrement au cours de la dernière législature (2004-2009). En 1995, Bruxelles possédait 9.953 places d'accueil pour 36.909 enfants de moins de 3 ans, soit un taux de couverture de 27 %. En 2006, le taux était de 28,7 %.

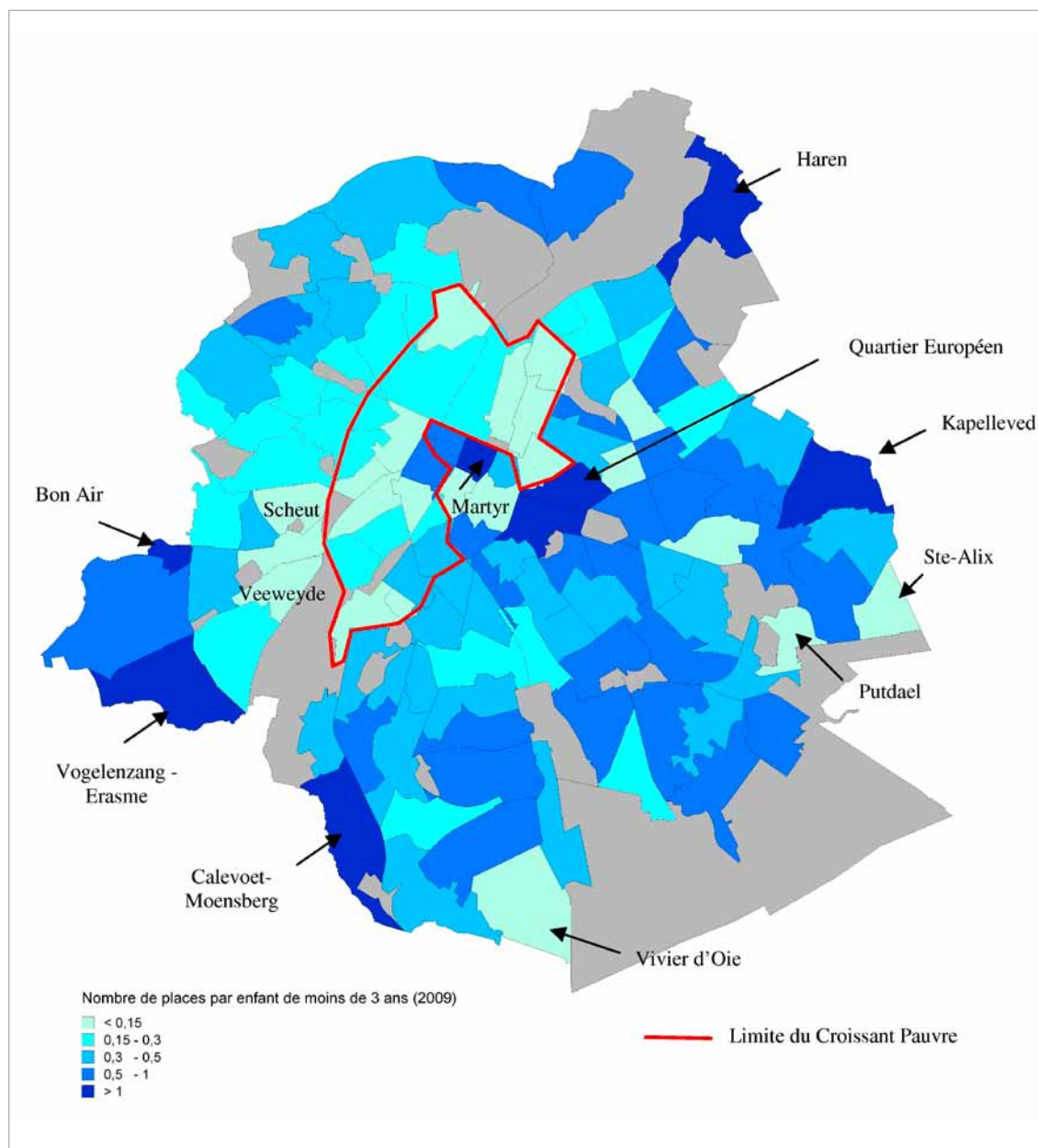
Toutes les entités fédérées sont compétentes en matière de crèche: la Communauté française, la Vlaamse Gemeenschap, la Commission communautaire française (Cocof), la Région de Bruxelles-Capitale, la Région wallonne, la Vlaamse Gemeenschapscommissie (VGC). Les Régions et la Cocof sont compétentes en matière d'infrastructures (au niveau régional, c'est la Cocof qui est compétente et la Région intervient via les communes). Les Communautés sont quant à elles compétentes en matière d'agréments et d'octroi de subsides de fonctionnement (les Régions octroient également des Agents Contractuels Subventionnés [ACS]).

En 2003, dans le premier contrat de gestion de l'Office de la Naissance et de l'Enfance (ONE), la Communauté française a adopté son premier plan Cigogne visant l'ouverture de places d'accueil. En 2005, le Plan Cigogne 2 est venu le prolonger jusqu'en 2010. L'ONE met en œuvre ces plans à travers différentes programmations prévoyant l'ouverture de nouvelles places d'accueil qui touchent également Bruxelles.

En 2007, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a adopté un **Plan Crèche** ayant comme objectif de **créer de nouvelles places d'accueil à Bruxelles** étant donné la pénurie criante. L'intervention régionale dans le Plan Crèche est réalisée tant en infrastructures (Arrêté « infrastructures », Feder, Contrat de quartier, subside Cocof) qu'en octrois de postes ACS.

En 2009, le nombre de places d'accueil global est de **15.009**, dont 56 % ONE et 44 % Kind & Gezin (K&G). Le taux de couverture est donc estimé à **31,1 %**, soit 1 place pour 3 enfants. Environ **60 %** de ces places sont subventionnées (c'est-à-dire accessibles à tous et appliquent donc une tarification qui prend en compte les revenus des familles)³⁸.

38 Baromètre conjoncturel de la Région de Bruxelles-Capitale, « Essor démographique et milieux d'accueil pour la petite enfance: l'apport du Monitoring des quartiers », IBSA, janvier 2010, n°15, pp.36-52.

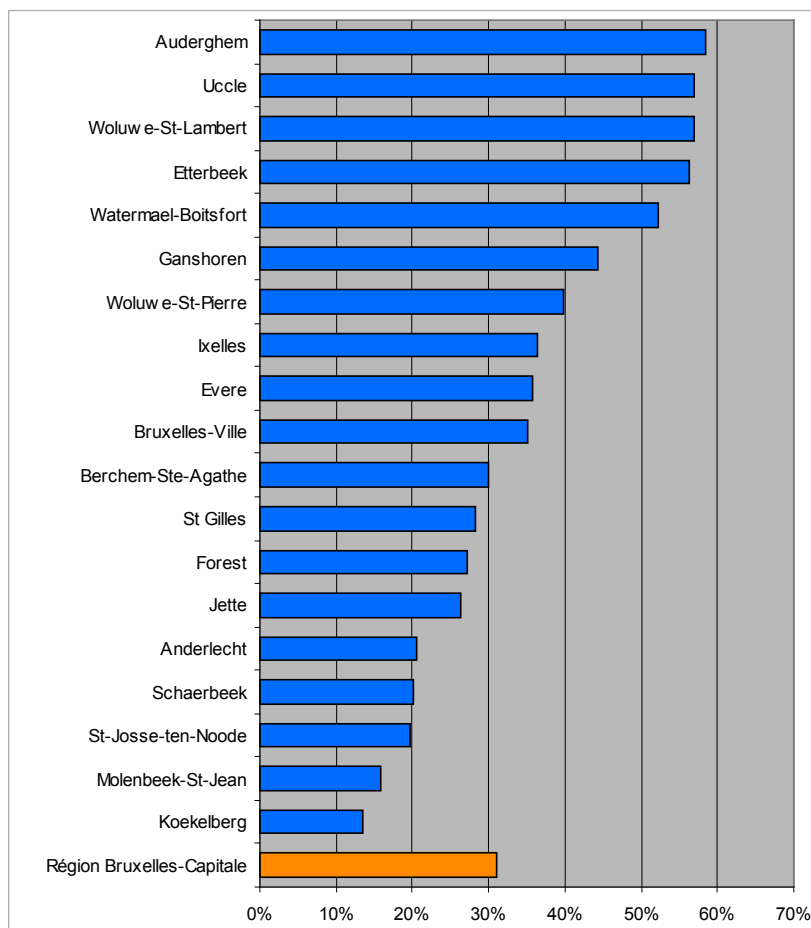


Sources : CERE, Registre National – Carte : Monitoring des Quartiers

On constate de grandes disparités en termes d'offres de milieux d'accueil au sein de la Région Bruxelloise. Neuf communes se trouvent en dessous de la moyenne régionale des 31 % (taux de couverture ONE et K&G). Celles-ci sont les communes de l'ouest de la Région (à l'exception de Ganshoren), ainsi que les communes de Saint-Gilles, Saint-Josse, Schaerbeek et Forest.



Certaines zones cumulent une part des 0-3 ans supérieure à la moyenne régionale, un taux de couverture en places d'accueil inférieur à la moyenne et un taux d'emploi relativement faible. Le faible taux d'emploi féminin ne compense pas le déficit de places en crèche.



Sources : IBSA, Baromètre conjoncturel de la Région de Bruxelles-Capitale, janvier 2010

L'ÉDUCATION ET L'ENSEIGNEMENT

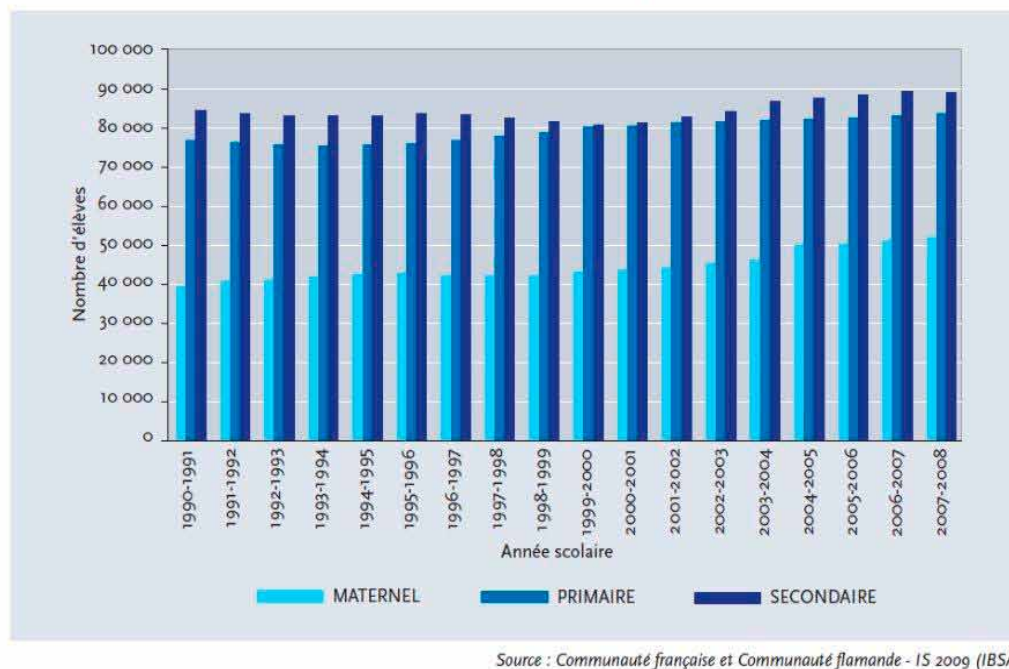
L'enseignement en Région de Bruxelles-Capitale est principalement organisé ou subventionné par les 2 grandes Communautés du pays. Cette répartition ne simplifie pas la collecte de données³⁹.

Pour l'année scolaire 2007-2008, 51.716 enfants étaient scolarisés dans une école maternelle de la Région, 83.335 dans une école primaire et 88.918 dans une école secondaire. Les dernières années montrent une **croissance constante** de la population scolaire pour chacun des niveaux d'enseignement.

39 Les Cahiers de l'IBSA, « Impact de l'essor démographique sur la population scolaire en Région de Bruxelles-Capitale », juin 2010.



GRAPHIQUE 1 : Évolution de la population scolaire par niveau en Région de Bruxelles-Capitale



Tous les enfants scolarisés à Bruxelles ne sont pas originaires de la Région⁴⁰ et tous les enfants de la Région ne sont pas scolarisés à Bruxelles (même si c'est dans une proportion assez faible).

Pour l'enseignement de la Communauté française, plus de 99 % des enfants bruxellois scolarisés au niveau maternel ou primaire le sont à Bruxelles. Ils sont encore plus de 96 % pour le secondaire. On peut s'attendre à ce que ces pourcentages soient toujours très élevés mais un peu moindre dans le cas de l'enseignement néerlandophone, au vu de la proximité géographique d'écoles flamandes autour de la capitale.

Déjà à l'heure actuelle, l'offre d'enseignement à Bruxelles semble répondre avec difficulté à la demande⁴¹. Du côté francophone, de nombreuses écoles maternelles et primaires déclarent en effet être à leur maximum de capacité pour des raisons immobilières. Ce sont en particulier les communes du centre et du Nord-Ouest qui connaissent le plus haut niveau de saturation des écoles.

40 Environ 16 % des élèves scolarisés à Bruxelles n'habitent pas Bruxelles, la plupart venant de Flandre, in Les Cahiers de l'IBSA, Ibidem, p.7.

41 Pour 2007-2008, la capacité d'accueil est de 1,07 place dans l'enseignement maternel par enfant bruxellois concerné par ce niveau. On note que l'écart entre le nombre d'enfants bruxellois concernés par le maternel et le nombre de places dans le maternel diminue. La capacité d'accueil diminue donc elle aussi. Dans le même temps, la capacité d'accueil est de 1,09 place dans l'enseignement primaire par enfant bruxellois concerné par ce niveau. De 2001-2002 à 2007-2008, la croissance de la population, ainsi que des élèves concernés par ce niveau d'enseignement est constante. Il en va de même pour le secondaire, pour lequel la capacité d'accueil en 2007-2008 est de 1,21 place.

LES ESPACES PUBLICS AU SERVICE DU CADRE DE VIE

Lors de la naissance de la Région en 1989, les espaces publics bruxellois étaient en très mauvais état, suite à 3 phénomènes conjugués :

- > Depuis les années 60, la ville avait été sacrifiée au « tout automobile » (construction de tunnels et de viaducs, multiplication des bandes de circulation au détriment des trottoirs, places traversées par les flux automobiles, alignements d'arbres supprimés, ...) ⁴². Mais la crise pétrolière (1974) et les contestations issues des mouvements urbains contre la démolition des quartiers ont fait abandonner les projets d'auto-routes urbaines prévues jusqu'à la Grand Place.
- > La conception urbanistique « moderniste » (charte d'Athènes) considérait que les voiries sont seulement des instruments permettant la gestion des flux (essentiellement automobile) et que la « rue » au sens traditionnel devait disparaître, avec l'implantation des immeubles dans la verdure.
- > La crise financière des communes a fait que celles-ci n'ont plus investi dans la réfection ou le réaménagement de leurs voiries.

Le PRD de 1995 a mis en évidence l'importance stratégique des espaces publics comme facteur d'attractivité résidentielle, mais aussi comme facteur contribuant fortement à l'image de la ville. Les exemples belges (Bruges, Louvain, Namur, ...) et étrangers (Barcelone, Lyon, ...) ont en effet convaincu de la nécessité d'une action forte pour restaurer la qualité des espaces publics bruxellois. Le PRD veut limiter la pression automobile, en spécialisant les voiries et en donnant la priorité aux transports en commun et à la fonction d'espaces de rencontre et d'échanges.

Le PRD met aussi en évidence la nécessité de restaurer la cohérence des « espaces structurants », ceux qui contribuent à la lecture et à la compréhension de la structure urbaine, soit par l'intensité de leur fréquentation (les grands axes), soit par leur caractère historique et patrimonial (les « chemins de la ville » du haut au bas de la ville, le « tracé royal » de la rue de la Régence à la rue Royale Sainte-Marie).

Pour asseoir cette politique, la Région publie, en 1995, le « **Manuel des espaces publics** » qui, de façon didactique, montre qu'un aménagement urbain et convivial est possible et met l'accent sur la nécessaire cohérence et sobriété dans les 6 domaines qui concernent les espaces publics : voirie et circulation ; matériaux et design ; signalisation ; mobilier urbain ; éclairage public ; plantations. Le principe général est de réduire l'impact de la circulation, en partageant l'espace public entre tous les utilisateurs.

Si de très nombreux investissements ont été réalisés selon ces principes, que ce soit dans des programmes régionaux (via Bruxelles Mobilité ou financés par Beliris) ou communaux (travaux subsidiés, Contrats de quartier, ...), ils ont pour la plupart constitué une « mise à niveau » d'espaces trop longtemps dégradés. Dans certains cas malheureusement, ils se sont parfois limités à une rénovation « à l'identique », sans réelle amélioration qualitative et esthétique, ou sans réelle amélioration en termes de mobilité.

La situation de la place Flagey est toutefois un tournant important dans la pratique régionale. Les premiers projets ont été abandonnés suite à la contestation des riverains et de la Plate-forme Flagey qui a organisé un premier appel à idées (« concours » international) en 2005. La Région a décidé de suivre cette dynamique

42 Voir Michel Hubert, « l'expo 58 et le "tout à l'automobile" », Brussels studies, octobre 2008.

en organisant une procédure de désignation de l'auteur de projet, par le biais d'un appel d'offre permettant de confronter les idées sur le réaménagement de l'espace. Le réaménagement des places Rogier, Cardinal Mercier ou Schweitzer fait l'objet d'un processus similaire.

La plupart du temps, les bureaux d'architecture gagnants ont opté pour une conception de l'espace public unitaire, indifférencié⁴³ : l'aménagement se fait de façade à façade, sans différence de niveau (comme les zones résidentielles ou woonerfs). Le souci est aussi d'intégrer la place au quartier environnant.

Très souvent, un grand soin est également accordé à la scénographie (abri pour le tram à Flagey, « champignon » gigantesque protégeant les accès au sous-sol à Rogier, arbres plantés en bouquets plutôt qu'en alignement, jets d'eau qui sortent du sol, ...) qui vise à faire de ces places de nouveaux espaces de représentation, de rencontre et d'événements. On peut aussi mettre en évidence la créativité et l'intérêt du mobilier, de l'éclairage, des matériaux.

Ces projets ont aussi fait l'objet de nombreux débats, à différents niveaux et montré la nécessité d'une procédure participative. Ils ont aussi montré la dialectique entre la cohérence et la solidité du projet comme figure de conception défendue par le bureau vainqueur du concours et l'adaptation nécessaire aux exigences diverses des parties prenantes.

BILAN

De très nombreux espaces publics ont été réaménagés.

> La requalification de l'espace public concerne l'ensemble des quartiers de l'EDRLR : 148,34 hectares de voiries ont bénéficié de travaux d'aménagement. Il s'agit d'opérations de pavage et d'asphaltage, de remise à niveau, de réaménagement de carrefours, de plantations d'alignement et souvent de remodelage du profil en travers de façades à façades en vue d'augmenter le confort et la sécurité des usagers faibles. A cela s'ajoute la réfection de 165,34 km de linéaire de trottoirs.

Ce sont les voiries communales les plus dégradées qui font l'objet de réaménagements, le plus souvent dans le cadre des Contrats de quartier.

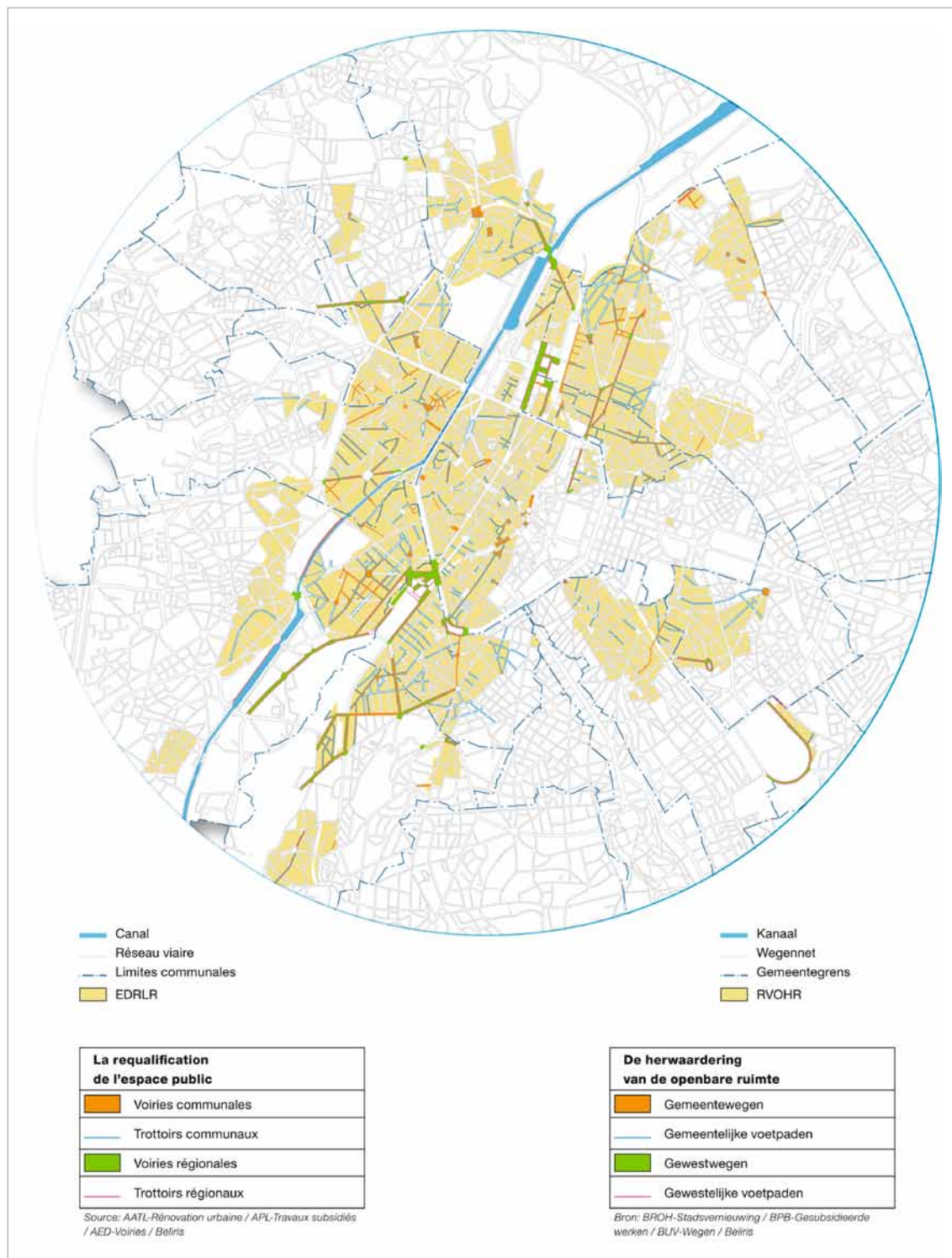
A partir de 2001, le nombre de réaménagements de l'espace public s'est accru considérablement grâce à l'intervention systématique de Beliris.

Globalement, la Région a consacré 74,6 millions d'euros aux réaménagements de voiries.

Le traitement de l'espace public (choix des matériaux, réflexion sur le stationnement, ...) est assez variable d'une commune à l'autre, notamment en ce qui concerne les options en matière de mobilité. Cette situation pose un certain problème en termes d'harmonisation, de qualité mais surtout d'entretien⁴⁴.

43 « L'espace public doit être partagé de façon souple, sans parties réservées pour une catégorie particulière d'usagers (voiture, piéton, cycliste). L'espace public est un lieu calme, de rencontre et d'observation, de présentation et représentation », Hans Monderman, Shared space.

44 Pour l'EDRLR, un inventaire détaillé a été publié dans « Bruxelles change... ! 10 ans de politique de la ville en Région de Bruxelles-Capitale », Les cahiers du Srdn n°4, 2007, pp.64-67. L'objectif de l'inventaire était de quantifier et de cartographier la masse des investissements injectés dans la zone entre 1995 et 2005.



- > Au niveau régional, de nombreuses grandes voiries ont fait l'objet de travaux (près des gares du Nord, Midi et Centrale, les grands axes de circulation comme la rue de la Loi, la chaussée de Haecht, la chaussée de Mons, la chaussée de Ninove, le boulevard du Souverain, ...), avec parfois l'établissement de nouvelles lignes de tram ou de sites propres pour les trams ou bus.
- > Au niveau communal, les travaux sont réalisés selon différents budgets (fonds propres, travaux subsidiés, Contrats de quartier, ...).

Le PRD de 2002 prévoyait l'élaboration, en concertation avec les communes, d'un plan global d'amélioration des espaces publics et la constitution d'une équipe pluridisciplinaire composée de fonctionnaires détachés de Bruxelles-Mobilité, de l'AATL et de l'IBGE. Cette équipe n'a pas été mise en place, mais des coordinations ont été instaurées entre les interlocuteurs régionaux (Bruxelles-Mobilité, STIB, AATL, IBGE).

Si l'aménagement des voiries régionales poursuit une certaine cohérence, ce n'est pas toujours le cas des voiries communales. Certains axes, même prestigieux (comme l'avenue Molière) font l'objet de choix différents selon les communes traversées, ce qui laisse perplexe l'usager : changement de matériaux, de trottoir, de revêtement, de mobilier et de luminaires. On peut aussi trouver ces anomalies parfois d'un côté à l'autre d'une même voirie. Il en va de même pour les options d'aménagement en lien avec la mobilité : les réaménagements de la circulation et du stationnement sont très inégalement organisés, voire contradictoires entre communes, même limitrophes.

A ce stade, il faut constater que les projets régionaux ne font que très rarement le lien entre espaces publics et espaces verts dans la réflexion sur les aménagements.

ESPACES PUBLICS DE DÉBAT

Depuis quelques années, la Région a pu mettre en place de véritables espaces de débat public permettant aux citoyens de s'exprimer lors de processus décisionnels relatifs à la politique de la ville. A ce stade, ils ont essentiellement émergé dans le cadre des Contrats de quartier, qui a été un vecteur important pour retisser le lien entre habitants et autorités publiques. Des processus participatifs ont également été organisés sur des problématiques plus larges (grandes voiries, zones stratégiques), mais sans nécessairement recueillir le même succès et le même ancrage auprès des habitants et des usagers.

Ces processus intègrent les outils classiques que sont les enquêtes publiques et les commissions de concertation. Mais la participation s'exprime désormais plus souvent en amont des grandes décisions, à un moment où le projet discuté peut encore être amendé. Et elle prend la forme d'une grande mise en débat des positions de chacun.

Cette évolution a été initiée dans un cas particulier comme la place Flagey, qui a vu l'émergence d'une dynamique « sui generis » pleine d'enseignement pour l'avenir. Elle a également trouvé des relais « institutionnels » avec les méthodes de travail générées par l'ADT et la cellule Maître architecte (bMa).

LA QUALITÉ ARCHITECTURALE AU SERVICE DU CADRE DE VIE

L'architecture traduit la **vision** d'une autorité publique **sur la vie en communauté, ses ambitions sociales, culturelles et politiques**. Bruxelles, Région à part entière, capitale nationale et européenne doit en effet se donner une identité architecturale.

Il ne s'agit pas seulement d'une ambition esthétique et formelle mais bien d'une démarche qualitative et pluridisciplinaire reposant sur une exigence fondamentale : le droit pour tous à un **environnement durable de qualité**.

Or, cet aspect a trop souvent été délaissé au profit de projets issus de compromis et d'une logique de rentabilité.

Lors de la création de la Région de Bruxelles-Capitale, le Gouvernement a lancé une politique urbanistique fondée sur l'idée de reconstruction de la ville européenne. Le premier PRD a consacré la notion « d'embellissement de la ville ». Parallèlement, la politique des Contrats de quartier a permis de faire émerger une architecture de qualité. La Région a encore développé des réglementations urbanistiques imposant des critères de qualité aux projets soumis à permis d'urbanisme (par exemple, le PRAS et le RRU).

Toutefois, elle ne disposait pas d'instruments lui permettant de développer en amont une ambition architecturale pour ses propres bâtiments et espaces publics. Les pouvoirs publics ont toutefois pris conscience de cette lacune et décidé de reprendre le rôle d'exemple qui leur appartient dans l'édification de bâtiments et la réalisation d'espaces publics.

Sous la législature 2004-2009, le Gouvernement a mis l'accent sur l'importance de la qualité architecturale en menant à bien différents projets :

- des « concours » ont été organisés pour des places publiques emblématiques à savoir les places Flagey, Rogier, Schweitzer et Cardinal Mercier ;
- la formation « Pyblik » a été créée pour les concepteurs et les fonctionnaires actifs dans la problématique de l'espace public bruxellois (les concepteurs et les maîtres d'ouvrage) ;
- un vade-mecum relatif à la commande d'architecture publique a été publié. La réalisation d'un vade-mecum relatif aux appels à projets en matière d'architecture publique à Bruxelles permet d'aider les administrations régionales, pararégionales et communales à mener à bien des projets publics garantissant une qualité architecturale. Le vade-mecum vise à éclairer, de manière didactique, les diverses procédures et mettre en avant les bonnes pratiques en la matière.

Dans le cadre de la présidence belge, la Région a organisé une exposition au Palais des Beaux-Arts pour montrer comment l'architecture contemporaine a, dans d'autres villes européennes, répondu aux mêmes défis que ceux auxquels Bruxelles doit faire face.

Le Maître Architecte

Le Gouvernement a confié essentiellement 2 missions au bMa :

- l'aide aux maîtres d'ouvrage pour garantir la qualité architecturale et paysagère des projets publics régionaux ;
- le développement d'un pôle d'expertise « Art dans l'espace public ».

Au début de la législature 2009-2014, le Gouvernement bruxellois a désigné son Maître Architecte (bMa) pour un mandat de 5 ans.

Pour le bMa, une architecture est de qualité dès lors qu'elle représente une plus-value pour son environnement et qu'elle respecte les valeurs que la société souhaite voir véhiculer par sa réalisation. Ces valeurs sont le fruit d'un débat public auquel les auteurs du projet contribuent en assumant la responsabilité de les traduire formellement. Le résultat de ce débat représente une objectivité relative, synthèse de subjectivités diverses. L'équilibre entre les partenaires conditionne la qualité des échanges. La force attractive des compétences rassemblées oriente le résultat dans le sens d'une véritable cristallisation des énergies et non d'un simple compromis.

L'engagement des pouvoirs publics est déterminant. Souvent non spécialistes des formes et de leur signification, elles doivent accepter d'être conseillées afin d'assumer pour la suite les choix qui s'imposeront dans l'espace.

La médiation publique est également un facteur déterminant. Située en amont du débat, elle est source de richesses, d'envies et de complexités à résoudre. Pendant le débat, elle nécessite une pédagogie et une dynamique toute particulière, en aval du débat, elle se pose trop souvent comme censeur, source de conflits ou d'incompréhension.

Entre expression de volontés et de négociations, la qualité est donc un résultat collectif et non individuel.

Le bMa a décidé de concentrer sa mission sur la phase de désignation de l'auteur de projet car, par ses composantes, elle est particulièrement déterminante pour la suite du projet.

Dans ce cadre, le bMa a identifié 3 leviers : un bon programme, une bonne procédure et un bon comité d'avis.

Un bon programme : afin de guider les maîtres d'ouvrages dans la composition de leur programme, le bMa met à leur disposition un document les aidant à identifier les enjeux du projet, les contraintes à résoudre et les moyens pour y arriver.

Une bonne procédure : le bMa propose aux maîtres d'ouvrage un modèle de procédure pour les aider à rédiger l'avis de marché et le cahier spécial des charges. Il rend aussi des avis sur des cahiers des charges relatifs à la désignation de l'auteur de projet.

Un bon comité d'avis: le bMa collabore à la mise en place d'un comité d'avis tant dans sa composition que dans son déroulement.

Outre le fait que ce processus ne doit pas alourdir les règles en vigueur, il intervient le plus en amont possible (bien avant la demande de permis) et vu qu'il s'agit d'une procédure de conseil et d'avis, le pouvoir adjudicateur reste le seul décideur.

Le bMa travaille prioritairement sur les projets urbanistiques, architecturaux et paysagers dont **le maître d'ouvrage est une administration régionale ou pararégionale, et sur les projets de Beliris.**

De plus, le bMa doit également donner la priorité aux **projets d'initiative régionale** que sont :

1. les projets repris dans les Contrats de quartier ;
2. les projets préalablement sélectionnés par le Gouvernement, situés dans une zone stratégique faisant ou ayant fait l'objet d'un schéma directeur ;
3. les projets sélectionnés par le Gouvernement dans le cadre d'Objectif 2013.

Outre les projets cités ci-dessus et dans la mesure de ses disponibilités, le bMa se met à la disposition des autres maîtres d'ouvrage publics communaux et fédéraux.

De même, le bMa répondra aux sollicitations du secteur privé (promoteurs, associations professionnelles, associations d'habitants, ...), dès lors qu'elles ont une portée de niveau régional ou en connexion avec des projets d'initiative régionale tels que décrits ci-dessus.

l'Art dans l'espace public

Le bMa a entamé un processus de réflexions visant à identifier les enjeux liés à la présence d'œuvres d'art dans le domaine public et à en déterminer les moyens et conditions idéales de production.

A la suite de cette première approche, le bMa établira un **plan d'action pluriannuel** dans le cadre duquel ses interventions auprès de partenaires institutionnels seront définies dans le sens d'une vision globale de la présence de l'art dans l'espace public.

Pyblik : une formation destinée à la qualité

La Région a organisé une série de « concours » d'architecture dans le cadre des réaménagements des places importantes (places Flagey, Rogier, ...). Les réactions à ces concours de la part des concepteurs et les résultats enregistrés témoignent de la plus-value considérable qu'apportent ces appels aux candidats concepteurs. L'expertise de ces concepteurs externes apporte un soutien aux maîtres d'ouvrage publics dans le cadre de l'exécution de la politique menée en matière d'espace public.

Spécifiquement pour les projets d'espaces publics, le Gouvernement a initié l'organisation de formations en gestion de projets pour l'espace public. Cette formation, appelée *Pyblik*, s'adresse aux fonctionnaires qui s'occupent de plus en plus de la gestion et de l'encadrement qualitatif des projets d'espace public, au moins dans leur conception. La formation s'adresse également aux concepteurs, et ambitionne de réunir les fonctionnaires maîtres d'ouvrage et les concepteurs auteurs de projets dans une culture commune, partageant des valeurs. Par ailleurs, les projets sont sans cesse plus complexes et sont constitués de diverses problématiques liées à la mobilité, à la sécurité routière, à des principes d'aménagement du territoire, à la communication et à la participation. Ces tâches nécessitent une aide particulière, par le biais d'une formation, qui permettra aux fonctionnaires et concepteurs d'assurer de manière intégrée l'encadrement de projets relatifs à l'espace public et de faire de véritables projets urbains.

En effet, c'est dès la définition des intentions et des objectifs que le maître d'ouvrage public fixe, au travers de sa commande, les éléments, tant qualitatifs que quantitatifs, qu'il souhaite voir développer dans son projet, étant donné que la qualité de la commande conditionne le résultat du projet.

Depuis la mise en place du bMa, celui-ci est le pilote de Pyblik en tant que figure emblématique garant de la qualité de l'espace public. Il apportera les « inputs » dans le développement des actions de l'équipe qui sera sélectionnée fin 2010.

LA PROTECTION DU PATRIMOINE AU SERVICE DE L'AMÉLIORATION DU CADRE DE VIE

La première mise en œuvre d'une politique de conservation et de valorisation propre au bâti de la Région-Capitale⁴⁵ fait suite à la régionalisation de la loi relative à la conservation du patrimoine. Elle se traduit directement dans le PRD de 1995 qui accorde une place importante au patrimoine immobilier exceptionnel (liste de 52 biens ou ensembles) en le comptant parmi les éléments qui font la qualité du paysage urbain et renforcent l'attractivité résidentielle, économique, touristique ou encore culturelle de la Région. Les atouts du patrimoine ont été quelque peu négligés dans le PRD de 2002 et ce, malgré les efforts consentis par les pouvoirs publics et les partenaires privés qui se sont traduits concrètement par une amélioration de la conservation des biens.

Pour rappel, la notion de patrimoine est communément liée aux **bâtiments protégés** (classés ou sauvegardés) faisant l'objet de mesures conservatoires définies strictement par le législateur.

Dans sa notion élargie, le patrimoine recouvre également le bâti présentant une valeur architecturale moindre mais qui **constitue le paysage urbain**. Il s'agit entre autres des témoignages de l'histoire, de l'évolution de la ville et du patrimoine vert, naturel ou paysager, protégé ou non.

LE PATRIMOINE CLASSÉ

Le patrimoine classé, le plus souvent identifié comme monument historique, compte parmi les facteurs d'identification de et à la ville. Il relève du cadre de vie, qu'il participe à améliorer, et soutient le rayonnement international de la ville.

Ensemble urbain, palais isolé ou espaces verts, les monuments historiques sont des **repères forts** dans la ville, tant pour les Bruxellois que pour les visiteurs étrangers. Ils marquent les esprits. Témoins historiques, bijoux esthétiques, ils participent de la richesse patrimoniale, culturelle, touristique, économique de la ville : la Grand-Place, le Palais Stoclet, le Parc de Bruxelles, ...

Le patrimoine classé participe au **développement et au rayonnement culturel** de la ville par ce qu'il a été et pour ce qu'il représente aujourd'hui (affectation nouvelle) : musée Horta, Flagey, musée du Coudenberg, La Bellonne, Porte de Hal, théâtre flamand, ...

Le patrimoine peut également être le moteur d'une **dynamique de revitalisation de quartier**. La valorisation d'un bien classé peut rejaillir sur son environnement, en améliorer l'image et la qualité de vie : l'école des vétérinaires, les halles Saint-Géry, l'Institut National de Radiodiffusion (INR), les maisons communales, ... Cette revitalisation a pour corollaire des retombées socio-économiques positives pour le quartier. L'environnement urbain s'en trouve amélioré et une image positive s'en dégage.

45 Entre 1980 et 1988, la compétence des Monuments et Sites relevait des Communautés française et flamande.

Depuis peu, la Région ne classe plus prioritairement sur un critère d'ancienneté, mais reconnaît les qualités intrinsèques d'un bien quelle que soit la période de construction.

LES PAYSAGES URBAINS

Au-delà des bâtiments classés, le tissu urbain est composé d'éléments patrimoniaux qui ont modelé le paysage urbain. En dehors des monuments-phares, ils constituent l'essence de la ville. On pense particulièrement au Pentagone et aux communes de la première couronne au bâti si caractéristique. Ce sont souvent ces ensembles qui forment l'identité urbaine de Bruxelles : avenue Albert, avenue Molière, avenue Louis Bertrand, le quartier des Squares, la rue Haute, le quartier du béguinage, le quartier Sainte Catherine, les Marolles, mais aussi certaines zones semi-naturelles ou agricoles, telles que la Pede, le Kauwberg.

Par ailleurs, la ville d'aujourd'hui se présente sous une forme hautement hétéroclite et mélangée, qui lui confère une identité et une qualité paysagère spécifique.

LE PATRIMOINE VERT ET BLEU

Les espaces verts couvrent à Bruxelles une superficie particulièrement importante et constituent également une facette particulière de l'identité de la Région. Cet environnement vert participe à la qualité de vie en ville, à l'équilibre de la ville.

Un grand nombre d'espaces verts, tels que les parcs historiques ou certaines zones semi-naturelles sont par ailleurs protégés vu leurs intérêts environnemental, biologique, récréatif mais aussi historique et esthétique. Ils sont des éléments incontournables qui doivent être intégrés dans les réflexions de l'aménagement du territoire. La conservation de la forêt de Soignes est un enjeu de taille à ce titre.

Dans le même ordre d'idée, la place de l'eau dans la ville doit être repensée. L'eau a marqué le paysage de son empreinte (rivières, vallées, marécages, canal, ...) et a aujourd'hui quasiment disparu de notre environnement. Elle a donc une valeur paysagère, mais également un intérêt écologique majeur.

La place de ces deux éléments devrait notamment être réévaluée dans la problématique de la minéralisation de la ville découlant de sa densification.

BILAN

En 2009, la Région de Bruxelles-Capitale compte environ **3.500 biens classés**, contre 300 en 1993.

Parallèlement, le nombre de dossiers de restauration est en constante augmentation : de 158 en 2004, on passe à 519 dossiers en 2008.

Les subsides alloués à la restauration du patrimoine classé sont en augmentation depuis la régionalisation, passant de 5 millions d'euros à 14 millions en 2009.

Cet investissement marque bien la prise de conscience des pouvoirs publics pour le patrimoine, tant public que privé. Les demandes d'intervention de la part des privés sont également en augmentation, ce qui peut témoigner d'une prise de conscience des propriétaires quant à la conservation de leurs biens. Cet intérêt est également encouragé par une politique de subsidiation particulièrement avantageuse, puisqu'en moyenne, les subsides alloués couvrent environ 50 % des frais de travaux de restauration des parties classées.

CADRE DE VIE

CONCLUSIONS



CONCLUSIONS : LES GRANDS CONSTATS

A. Depuis 1994, les Contrats de quartier ont démontré une efficacité réelle en termes de dynamique urbaine et d'amélioration du cadre de vie dans les quartiers bruxellois les plus fragilisés.

L'originalité des Contrats de quartier réside dans la volonté de mettre en place un **développement intégré** (au niveau social, économique et urbanistique) et de **proximité** au sein de quartiers sélectionnés.

Cette politique relève pour une part d'une **stratégie d'attractivité** en contribuant à améliorer les espaces urbains centraux, faisant de ceux-ci des lieux plus rassurants, propices à des nombreux usages diversifiés, à la stabilité de la population en place et à des investissements résidentiels par les classes moyennes. D'autre part, 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 défavorisé, souvent exclu des filières de formation classiques, et plus récemment une orientation sur des projets exemplaires sur le plan environnemental.

Les **60 Contrats de quartier** ont couvert la plupart des quartiers de l'EDRLR, certains périmètres ayant bénéficié de plusieurs passages.

Si le cadre physique a nettement été amélioré tout au long des interventions, le principal souci observé encore dans les quartiers de la première couronne est d'**ordre socio-économique** (chômage important, peu de personnes formées, accès au logement spécifique, accès aux services limité,...). Comment répondre à cette problématique qui permettrait de stabiliser les populations d'origine, tout en leur permettant d'acquérir un pouvoir d'achat plus important ?

Certaines limites ont toutefois été observées :

- la politique de revitalisation, axée sur une amélioration du cadre de vie, a induit une attractivité nouvelle de certains quartiers, suscitant une forme de dynamique immobilière.
- le succès du dispositif dépend avant tout du dynamisme de la gestion communale ;
- en tentant d'intervenir à la fois sur le cadre urbain et sur le plan social, cette politique contribue plus à rendre les symptômes urbains de la marginalisation sociale moins visibles qu'à agir sur les causes structurelles de celle-ci ;
- les enjeux de politiques régionales ou qui dépassent les frontières communales (en termes de mobilité, de localisation d'équipements, d'emploi ou de formation) ne correspondent pas toujours aux priorités locales ;
- 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 ;
- même si la création d'équipements et la réhabilitation de l'espace public sont les véritables succès du dispositif, le problème reste la gestion quotidienne par les communes qui manquent souvent de moyens propres.

Si le cadre physique a nettement été amélioré tout au long des interventions, les principaux enjeux observés encore dans les quartiers de la première couronne concernent :

- la création d'équipements et de services disponibles au niveau local (crèches, espaces éducatifs, sportifs, récréatifs, culturels, ...) pour une population en augmentation constante et comptant une proportion importante d'enfants et de jeunes ;
- les caractéristiques socio-économiques de cette population (chômage important, peu de personnes formées, accès au logement spécifique, accès aux services limité, mobilité problématique, ...);
- la prise en compte au niveau local de l'enjeu environnemental de manière transversale.

L'accord de Gouvernement énonce clairement que le PRDD traduira les enjeux du développement durable, entre autres en **orientant de nouveaux programmes de revitalisation urbaine**. L'accord de Gouvernement précise bien que *«les moyens des Contrats de quartier seront ciblés sur les zones les plus fragilisées déterminées dans le cadre de l'observation urbaine et des analyses réalisées par l'ADT en mobilisant l'ensemble des acteurs régionaux, communautaires et locaux du développement socio-économique»*.

Ne faut-il pas imaginer 2 types de Contrats de quartier, un local et un régional (sur le même modèle que les PRAS locaux et régionaux) ? L'un serait lié à des interventions ponctuelles (effet d'impact) permettant de résoudre les problèmes locaux. L'autre sur des zones plus vastes permettant à plus long terme, des opérations plus importantes (immobilières, équipements, espaces publics,...) coordonnées avec les autres niveaux de pouvoir et aptes à répondre de manière plus significative aux problématiques prioritaires de la zone.

Il est encore dit que «le Gouvernement mettra l'accent sur les questions de la formation, de la mise à l'emploi et sur la production des équipements dans les quartiers (particulièrement ceux liés aux priorités (établissements scolaires, petite enfance, ...))». Dans cette optique, ne serait-il pas intéressant de faire le lien entre l'Alliance Emploi-Environnement et les Contrats de quartier durable ?

De manière générale, la ville ayant évolué, les outils de rénovation urbaine doivent évoluer aussi. L'enjeu environnemental est déjà progressivement intégré dans les «outils» tels que la SDRB, le FEDER, ou les Contrats de quartier suite à l'ordonnance de 2010. On peut cependant constater que s'il y a eu une amélioration physique de l'aspect des quartiers et une relative relance de l'investissement privé en matière de logement, les enjeux sociaux, économiques, urbanistiques et environnementaux restent énormes. Ce sont par ailleurs, ces quartiers qui subissent de plein fouet les effets de certaines pressions inhérentes à l'évolution du contexte urbain.

Un certain recadrage des politiques de revitalisation urbaine serait donc utile. Il ne s'agit en effet pas tellement de «revitaliser» (de redonner vie à des quartiers «en retard»), mais d'améliorer l'aptitude des quartiers centraux à faire face aux «pressions» identifiées.

Par ailleurs, on peut constater aujourd'hui que la réalité des «parties» de l'EDRLR varie en fonction de plusieurs facteurs. Il est important d'étudier ces réalités de manière globale à l'échelle de l'EDRLR et d'orienter les projets dans ce sens.

On peut constater que la réalité de certaines parties de l'EDRLR n'est pas celle d'autres parties, cette variation s'exprimant entre autres en fonction des dynamiques immobilières locales parfois très différentes les unes des autres.

N'est-il donc pas important d'étudier ces réalités de manière globale à l'échelle de l'EDRLR et d'orienter les projets en fonction du contexte et des problématiques ? Ne faut-il pas imaginer 2 types de Contrats de quartier, un local et un régional (sur le même modèle que les PPAS locaux et régionaux) ? L'un serait lié à des interventions ponctuelles (effet d'impact) permettant de résoudre les problèmes locaux. L'autre sur des zones plus vastes permettant, à plus long terme, des opérations plus importantes (immobilières, équipements, espaces publics, ...) coordonnées avec les autres niveaux de pouvoir et aptes à répondre de manière plus significative aux problématiques prioritaires de la zone ?

Il est encore dit que *« le Gouvernement mettra l'accent sur les questions de la formation, de la mise à l'emploi, et de la production des équipements dans les quartiers (particulièrement ceux liés à la petite enfance »*. Dans cette optique, ne serait-il pas intéressant de faire le lien entre l'Alliance Emploi-environnement et les Contrats de quartier durable ?

L'idéal ne serait-il pas que les projets des Contrats de quartier se profilent en complément des politiques sectorielles existant par ailleurs, en contribuant aussi à les orienter vers les quartiers en difficulté, tout en lançant des expériences innovantes dans des niches inoccupées (par rapport à des besoins et problèmes peu ou mal rencontrés par les politiques traditionnelles) ?

B. Grâce au volontarisme régional, dans le cadre du Plan crèches et des dispositifs de revitalisation urbaine, le nombre d'infrastructures et de places en crèches offertes à la population a considérablement augmenté ces dernières années, mais reste insuffisante.

L'essor démographique va accroître considérablement la population en âge de fréquenter les établissements de petite enfance et scolaires. Entre 2010 et 2020, la population des 0 à 5 ans va augmenter de plus de 15 %, celle des 6 à 11 ans de plus de 26 %, et celle de 12 à 17 ans de 18 %. Cette augmentation de la population commande une concentration importante de moyens pour la construction de nouveaux équipements, en particulier de crèches et d'écoles maternelles, primaires et secondaires.

Les déclarations gouvernementales de juillet 2009 de la Région et de la Cocof prévoient le **lancement d'un deuxième plan crèches ambitieux** tenant compte des difficultés socio-économiques des communes et des populations et ce, en travaillant sur la tarification sociale, en donnant la priorité aux zones où la croissance démographique est la plus forte et le taux de couverture le moins adapté. Cet objectif doit se faire dans le souci de répartir équitablement les moyens pour rencontrer les besoins réels des 2 Communautés.

La déclaration de la Communauté française prévoit, quant à elle, que le Gouvernement fixera, **en concertation avec les Régions, des critères objectivables de programmation**. Il sera également attentif à l'**accessibilité des milieux d'accueil en fonction des réalités socio-économiques** des familles. En outre, le Gouvernement veillera à ce que l'ONE assure le pilotage et la programmation de l'accueil des 0-12 ans afin d'opérer les choix de programmation d'offre d'accueil de manière éclairée et objectivée **tenant compte notamment de l'essor démographique**. Les **normes d'encadrement** seront évaluées et, le cas échéant, adaptées. Quant aux normes d'infrastructure, elles seront aussi évaluées et précisées. Un système de dérogation sera étudié **en fonction de la réalité urbanistique**, tout en garantissant la qualité d'accueil et les conditions de sécurité.

Le Gouvernement conjoint Communauté française – Région de Bruxelles-Capitale du mois d'octobre 2010 a décidé de renforcer la **coordination politique entre les 2 instances** et de désigner le même opérateur pour accompagner les politiques d'accueil de la petite enfance.

En termes de **programmation**⁴⁶, les chiffres actuels (basés sur une photographie de la situation actuelle qui ne tient pas compte de l'évolution démographique) sont insuffisants au regard de la proportion d'enfants bruxellois par rapport au nombre total en Communauté française⁴⁷.

Concernant les **normes d'agrément (normes d'encadrement et normes d'infrastructures)**, un débat doit s'ouvrir avec les 2 Communautés.

Le débat est nécessaire, notamment en vue de soutenir les initiatives privées en matière de crèche. Actuellement, on assiste à une baisse des structures privées non subventionnées agréées par l'ONE en Région bruxelloise⁴⁸ et un risque pèse sur les crèches privées agréées par Kind & Gezin (K&G).

En effet, on assiste à un changement de politique du côté de la Communauté flamande qui développe un décret-cadre sur l'accueil des jeunes enfants (qui devrait être voté en 2011). L'une des données cruciales du nouveau cadre politique est le fait que tous les systèmes d'accueil formels devront obtenir une licence. L'obtention de la licence est notamment liée aux compétences du gestionnaire de la crèche mais également de son personnel. A côté d'exigences minimales (âge, diplôme,...), il est actuellement prévu que l'accueillant(e) ou la puéricultrice ait une connaissance active du néerlandais. Cette connaissance sera attestée par un certificat de qualification néerlandophone ou un test linguistique. Par ailleurs, l'accueillant(e) ou la puéricultrice doit utiliser la langue néerlandaise dans ses contacts avec les enfants.

Par ailleurs, n'est-il pas nécessaire de créer de nouvelles formes d'accueil ?

Il existe des formules d'accueil plus flexibles permettant de répondre aux demandes des parents ayant des emplois dits flexibles/instables (intérim, contrat à durée déterminée, temps partiel, horaire décalé) ou des parents demandeurs d'emploi. Leur nombre est toutefois insuffisant. Ces milieux d'accueil ne sont pas subventionnés par l'ONE car les conditions d'éligibilité mises en place par l'ONE manquent de flexibilité⁴⁹.

Dans le souci d'une gestion cohérente des problématiques afin de garantir l'efficacité des politiques de proximité, ne serait-il pas utile d'harmoniser les statistiques et les différentes données provenant de l'ONE et de K&G ?

46 La programmation est le seul moyen pour les crèches d'être subventionnées.

47 Entre 2006-2007, la programmation ONE prévoit la création de 1.855 places sur toute la Communauté française, dont 270 pour Bruxelles (= 14,5 %). Entre 2008-2010, ce taux passe à 22,6 %.

48 En 2008, la Région de Bruxelles-Capitale comptait 2.332 places d'accueil collectif non subventionné ONE. En 2009, ce chiffre est passé à 2.181 places, soit une perte de 151 places. Pour ce qui concerne Kind en Gezin, on comptait 2.785 places d'accueil collectif non subventionné en 2008. En 2009, on compte 4.065 places, soit une augmentation de 1.280 places.

49 L'accueil doit être assuré 220 jours par an, 5 jours par semaine et 10 heures par jour.

C. La situation de l'enseignement est proche de la saturation, surtout dans le maternel et les premières années du primaire et du secondaire.

De 2010 à 2015, la population scolaire résidant en Région de Bruxelles-Capitale concernée par le **maternel** va augmenter de plus de 7.000 élèves soit une augmentation de 13 %. De 2015 à 2020, l'augmentation de cette classe d'âge sera de 2.057 élèves soit une augmentation de 3,3 %.

De 2010 à 2015, la population scolaire concernée par le **primaire** va augmenter de près de 11.000 élèves soit une augmentation de 12,7 %. De 2015 à 2020, cette classe d'âge augmentera encore de près de 10.000 élèves soit une augmentation de 10 %.

De 2010 à 2015, la population scolaire concernée par le **secondaire** résidant en Région de Bruxelles-Capitale va augmenter de 4.700 élèves soit une augmentation de 5,2 % durant ces 5 années. De 2015 à 2020, l'augmentation sera beaucoup plus importante (7.807 étudiants), soit une augmentation de 8,3 % sur ces 5 années. C'est donc durant la période 2015-2020 que l'effort à porter sera le plus important en termes de créations d'écoles pour le secondaire.

Afin de répondre à cet objectif prioritaire, la Région joue un rôle de sensibilisateur à la problématique et de coordination des actions avec les Communautés. A cet effet, un Groupe de travail a déjà été mis sur pied avec la Communauté française et la Communauté flamande, la VGC et la Cocof. Les Communautés doivent toutefois assumer la majeure partie des coûts financiers, la Région ne pouvant faire porter aux communes (pouvoir organisateur de l'enseignement officiel subventionné) la charge de l'essor démographique de manière trop importante. Déjà aujourd'hui, l'organisation de l'enseignement coûte très cher aux communes⁵⁰.

Comment la Région peut-elle répondre directement à cette demande? Ne faut-il pas le faire via les différents soutiens financiers apportés aux pouvoirs locaux qui permettent aux communes d'offrir un enseignement de qualité, via les programmes des Contrats de quartier dans le cadre de projets de rénovation ou d'extension d'écoles (tout en sachant que les budgets de ces projets restent limités), via la compétence «aménagement du territoire» et l'octroi de permis ou via sa politique de prêts aux communes au travers du Fonds régional bruxellois de Refinancement des Trésoreries communales (FRBRTC)? Ne faut-il pas développer des mécanismes d'ingénierie financière (dont les PPP) pour accélérer la construction de nouvelles écoles?

⁵⁰ On avoisine un coût net de 1.400 euros par enfant et par an. Ces coûts intègrent les services administratifs et techniques qui gèrent ou encadrent l'enseignement au sein des écoles (surveillants, secrétaires d'école, personnel de nettoyage, ...) et les services administratifs qui gèrent l'enseignement au sein de la commune.

D. Depuis sa création, la Région a redonné de l'importance aux espaces publics comme facteur d'attractivité résidentielle, mais aussi comme facteur contribuant fortement à l'image de la ville, et ce par le biais des concours ou de la qualité architecturale.

Avec le boom démographique qui est en cours, les espaces publics au sens large ont un rôle majeur à jouer. En effet, l'éventuelle densification de la ville rend indispensable une attention accentuée à la qualité des espaces publics et des espaces verts, afin d'offrir à une population plus nombreuse une qualité de vie : verdurisation de la première couronne, diminution de la présence automobile en voirie dans les zones denses, espaces de convivialité, de respiration, plaines de jeux, ...

Il s'agit aussi de privilégier la « ville des distances courtes », où la marche et le vélo sont privilégiés dans les aménagements de proximité, pour accéder à un commerce, à des équipements, ...

Un lien plus fort doit exister entre politique des espaces publics et des espaces verts, ceux-ci participant également pleinement à la qualité de vie dans les quartiers denses.

Par rapport aux objectifs liés au cadre de vie par une amélioration de l'espace public, ne faut-il pas un Observatoire régional qui identifie le niveau de qualité (fonctionnelle, esthétique, environnementale, ...) des espaces publics pour définir une stratégie d'intervention coordonnée avec les communes ? Le financement régional (travaux subsidiés, Contrats de quartier, ...) ne pourrait-il pas être conditionné aux priorités définies dans un plan d'actions coordonnées ?

Enfin, ne faudrait-il pas privilégier une « logique d'axes » lors de travaux sur des voiries qui traversent plusieurs communes ?

E. La Région a créé le poste de Maître Architecte pour assurer la qualité architecturale du bâti et des espaces publics.

Le bMa rend un avis non contraignant pour tous les projets publics régionaux ou assimilés.

Outre les Comités d'avis en vue de la désignation des auteurs de projet, les commissions de concertation sont d'autres occasions d'organiser un débat public autour des projets.

Ne faut-il pas faire évoluer les conditions de la concertation (axées avant tout sur le respect des règles urbanistiques avant la qualité architecturale) afin de garantir le débat de fond, tout en préservant les traitements techniques et administratifs des dossiers ? Ne faudrait-il pas élargir les processus de participation (type Contrat de quartier) à d'autres projets pour favoriser le débat de fond sur la qualité architecturale ?

Quels repères proposer aux différents acteurs qui interviennent dans des projets immobiliers ou d'espaces publics ? Quelles valeurs sont-ils prêts à partager ?

Le PRDD ne devrait-il pas aider à proposer quelques repères de valeurs qui deviendraient sources culturelles pour une approche identitaire de la ville et de ses architectures ?

Excepté certains cas emblématiques, Bruxelles a peu développé l'architecture contemporaine. Ne doit-elle pas s'inspirer de multiples modèles en matière d'équipements, de logements, d'infrastructures, de mobilité ou de développement économique ? S'inspirer ne veut pas dire copier. N'est-il pas important d'identifier la richesse typologique, morphologique autant que socioculturelle de notre Région, pour définir des valeurs à préserver autant que des valeurs à développer et ce, en utilisant les modèles étrangers comme un miroir non pas déformant, mais révélateur des qualités existantes ?

Le PRDD ne devrait-il pas définir, de façon précise et opérationnelle, les mutations possibles en matière d'architecture, d'espaces publics et de paysage urbain en général, en utilisant les forces existantes comme des moteurs et les projets à venir comme relais de ces forces ?

F. La protection du patrimoine bruxellois est une politique volontariste qui permet à la Capitale de l'Europe de s'inscrire dans un véritable cadre de vie qui allie héritage du passé, rayonnement international et national, revitalisation des quartiers et développement culturel.

Aujourd'hui, le patrimoine se réinscrit dans toute sa diversité au cœur du développement de la Région et est un élément constitutif de l'identité régionale, à la fois vecteur d'identité culturelle et sociale, mais aussi de développement économique et d'outil pour le rayonnement international de la Région.

L'approche antagoniste entre conservation du patrimoine et développement urbain doit aujourd'hui être dépassée. D'une part, la rénovation/restauration du patrimoine participe au développement économique du secteur du bâtiment : entreprises spécialisées, artisans, ouvriers qualifiés, ... D'autre part, la rénovation d'ensembles urbains patrimoniaux participe au développement de la ville via toutes les activités qui en découlent, que ce soit au niveau commercial (petits commerces, horeca, ...), culturel (cinémas, centre culturel, théâtre, ...), social (retour des habitants dans un cadre de vie agréable, ...) : parvis de Saint-Gilles, place Sainte-Catherine, quartier du Châtelain, place du Jeu de Balle, ... en sont de bons exemples.

Le patrimoine ne doit-il pas être intégré à la genèse des projets de **revitalisation des quartiers** ? Ne faut-il pas intégrer davantage la protection du Patrimoine à la gestion de l'**aménagement du territoire** et ce, en identifiant le patrimoine et en développant une approche régionale pour créer un nouvel outil de gestion des secteurs à haute valeur patrimoniale et pour adapter les mesures de protection légale ? Ne faut-il pas tout simplement intégrer la conservation du Patrimoine au développement de la Ville-Région en valorisant davantage le patrimoine mondial, en développant une politique d'archéologie préventive intégrée au développement urbain et en conciliant la préservation du patrimoine avec l'amélioration des performances énergétiques ?

Une des principales questions qui se posera à l'avenir : comment intégrer les **aspects durables et environnementaux** dans les rénovations du patrimoine ?

La sauvegarde et la mise en valeur du patrimoine participent aux actions en faveur du développement durable. D'une part, la notion de patrimoine induit celle de pérennité, de durabilité, et son existence même doit servir de base de réflexion au déploiement de nos projets futurs. D'autre part, dans un souci toujours plus grand d'économie des ressources naturelles, la préservation et le maintien de ce qui existe d'ores et déjà coulent de source.

Par ailleurs, les objectifs de la Direction des Monuments et Sites en matière de conservation du patrimoine sont :

- de stimuler l'entretien et la mise en valeur des biens classés ;
- de soutenir leur restauration ;
- d'accorder pour ce faire une aide financière afin, notamment, de compenser le surcoût des travaux effectués dans un cadre strict et contraignant.

Vu que la protection du patrimoine a montré toute sa pertinence depuis la création de la Région et que le contexte n'est plus celui des années 90, ne faut-il pas revoir la conservation des monuments en imposant d'abord la permanence de leur entretien et en donnant à la restauration un caractère exceptionnel ? Ne faudrait-il pas élargir les moyens d'action en dotant la Région d'un organe opérationnel pour acquérir, restaurer et réaffecter des bâtiments remarquables à l'abandon ?

Les réflexions sur les économies d'énergies ne doivent-elles pas tenir compte du bâti existant et des typologies de bâti dense de la ville ? La préservation du patrimoine étant une matière sensible et complexe, ne convient-il pas de poursuivre l'étude de solutions conciliant préservation du patrimoine et amélioration des performances énergétiques du bâti et ce, en menant des études pilotes sur les biens protégés et en soutenant des chantiers pilotes sur du petit patrimoine non protégé ? Dans le cadre des commissions de concertation, la Direction des Monuments et Sites, en tant qu'expert patrimoine, ne doit-elle pas être attentive à sensibiliser les propriétaires à une application de la Performance énergétique des bâtiments (PEB) respectueuse des qualités patrimoniales du bâti bruxellois ?

Actuellement, les normes en vigueur sont établies par rapport aux nouvelles constructions et ne prennent pas en compte les spécificités d'un bâti ancien. Les projets pilotes menés notamment dans le cadre des appels à projets « Bâtiments exemplaires » (BATEX) ont démontré que patrimoine et haute performance environnementale sont parfaitement compatibles.



ÉCONOMIE - EMPLOI



ATELIERS

2. UNE ÉCONOMIE AU SERVICE DES BRUXELLOIS
5. ASSEoir LA VOCATION INTERNATIONALE DE BRUXELLES



INTRODUCTION : LE CONTEXTE

L'économie mondiale 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. Ceci se traduit par une amélioration de la position économique relative des plus grandes villes. Bruxelles, du fait de la présence des institutions européennes et de l'OTAN, bénéficie du statut de grande ville. Mais les emplois créés au sein de ces institutions sont souvent occupés par des personnes issues des pays membres et profitent donc trop peu directement aux Bruxellois. Ces institutions génèrent toutefois de nombreux emplois induits.

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 aujourd'hui fragilisées. Par comparaison avec les métropoles allemandes et avec Milan, l'aire bruxelloise est très peu industrialisée (Bruxelles a subi une forte désindustrialisation dans les années 70 qui a eu pour conséquence un déclin économique), mais c'est aussi le cas de Paris, Amsterdam, Rome et Londres. Bruxelles possède, comme Paris, la particularité de rassembler des services financiers et aux entreprises, les activités administratives, liées à l'enseignement ou à la santé.

Bruxelles, a connu une récession en raison de la crise économique de septembre 2008. Le marché de l'emploi belge a toutefois mieux résisté à la crise économique et financière que beaucoup d'autres pays européens.

Bruxelles est une Région riche. Elle produit, proportionnellement, la plus grande richesse du pays. Cependant, un grand nombre d'emplois créés dans la Région sont occupés par des navetteurs (52 % en 2008), ce qui a pour conséquence que cette richesse profite peu aux Bruxellois. Il faut noter qu'en 2009, on a observé une légère baisse de la navette entrante, et une augmentation de la navette sortante.

La situation sociale duale de Bruxelles est une réalité et les effets du boom démographique risquent encore d'accentuer ce phénomène. Lorsque les personnes sortent du chômage, ce n'est pas toujours pour retrouver un emploi. En effet, la Région bruxelloise connaît une hausse importante du nombre de bénéficiaires du revenu d'intégration sociale ou d'une aide équivalente, ce qui situe proportionnellement Bruxelles bien au-delà du niveau des autres Régions¹.

¹ En effet, en 2009, la Région bruxelloise concentre en moyenne 31.075 personnes bénéficiant du Revenu d'intégration sociale (RIS) ou d'une aide équivalente, soit un volume similaire à celui de la Région flamande (31.722). 28,6 % de l'ensemble des bénéficiaires du RIS ou d'un équivalent en Belgique sont Bruxellois.

Cette note présente la situation de l'économie à Bruxelles (dans ses aspects de concurrence avec la périphérie et sectoriels), la situation de l'emploi en faisant le lien entre l'évolution économique positive et l'évolution sociale, en constatant que Bruxelles est également une zone métropolitaine dans ses caractéristiques liées à l'emploi, en analysant ses caractéristiques propres au territoire régional et enfin en reprenant les éléments principaux du chômage. En guise de conclusions, elle reprend les grands constats en se posant les premières questions qui permettront de préparer l'avenir des politiques économiques et d'emploi à l'horizon 2020.

LA SITUATION ÉCONOMIQUE À BRUXELLES

L'ÉCONOMIE BRUXELLOISE IL Y A 20 ANS

Les effets de la crise post-fordiste sont caractérisés, durant la seconde moitié des années septante, par une forte désindustrialisation, en particulier dans les grandes métropoles. Les tentatives de poursuite des politiques keynésiennes en avaient atténué, dans un premier temps, les effets sociaux, au prix d'un endettement croissant des pouvoirs publics. La décennie des années 1980 voit l'imposition de politiques d'austérité budgétaire, la poursuite de la désindustrialisation métropolitaine et plus globalement du recours concurrentiel à l'industrie mondialisée.

A la veille de l'installation de la Région, 2 faits majeurs caractérisaient l'évolution de l'économie bruxelloise. Bruxelles partageait d'ailleurs ces tendances avec la plupart des grandes métropoles européennes, d'autant plus que la limitation de son territoire à la seule partie centrale de l'aire métropolitaine en accentuait les impacts.

Caractéristique 1 : la désindustrialisation

Bruxelles, dans les limites officielles de l'agglomération des 19 communes, avait été la première ville industrielle du pays jusqu'au début des années 1970, avec 158.000 emplois industriels manufacturiers en 1970². Les secteurs spécifiques de l'industrie bruxelloise étaient 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. Cette position bruxelloise dominante était encore confortée si on ajoutait à l'emploi bruxellois celui de ses prolongements dans l'axe industriel du canal.

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 limitée par des transferts d'activités vers la périphérie, liés au développement du transport automobile, aux difficultés de circulation et de parage, au coût du foncier à Bruxelles et aux limitations d'expansion des espaces économiques en Région bruxelloise (le secteur de la production en ligne est particulièrement touché par ce phénomène, cf. expérience vécue par la société Côte d'Or) et par le phénomène général de désindustrialisation en Belgique.

Caractéristique 2 : la faiblesse de l'économie métropolitaine

L'autre tendance majeure était le recul relatif de l'économie bruxelloise, phénomène partagé lui aussi par la plupart des grandes métropoles ouest-européennes. A l'échelle des aires métropolitaines, donc y compris en y incorporant des périphéries proches pourtant plus dynamiques, l'évolution du produit intérieur brut 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. Ceci s'expliquait par leur désindustrialisation relative, au profit des bassins de main-d'œuvre périphériques plus lointains, des zones

2 C. Vandermotten, « L'industrie bruxelloise », Cahiers de la Fonderie n° 42, pp8-15.
Bruxelles dépassait de loin les arrondissements de Liège (102.000 emplois) ou de Charleroi (73.000).

industrialo-portuaires, des districts industriels de petites et moyennes entreprises, voire déjà par les débuts des concurrences des pays extra-européens, alors que l'essor de l'économie tertiaire ne faisait pas encore sentir tous ses effets.

Ensuite, durant la période 1995-2005, on constate un regain économique significatif des métropoles les plus internationalisées et à très haut niveau fonctionnel, ainsi que des principales capitales de l'Europe centre-orientale (ouverture vers les pays de l'est). Les autres métropoles européennes, essentiellement industrielles, ont affiché des résultats plus nuancés.

Plus spécifiquement en Belgique, la contribution de Bruxelles-Capitale au PIB national tombe de 16,3 % en 1975 à 14,8 % en 1991 (en partie dû au fait de l'étroitesse du territoire régional qui empêche d'avoir un développement économique qui s'adapte facilement aux changements internationaux), régression certes moindre que celle des 2 grands arrondissements urbains wallons, touchés de plein fouet par la crise charbonnière et des industries lourdes traditionnelles, mais alors que les 2 plus grands arrondissements urbains flamands d'Anvers et de Gand bénéficiaient chacun de développements industrialo-portuaires et du dynamisme global de l'économie flamande.

LE PREMIER PLAN RÉGIONAL DE DÉVELOPPEMENT

La situation de recul relatif et de désindustrialisation, conjuguée à la diminution de la population régionale (passée d'un maximum de 1.079.000 habitants en 1967 à 948.000 habitants en 1995) 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), première occasion de dégager un consensus entre les partenaires économiques, sociaux et urbains.

Ces choix ont été réalisés sans dialogue possible avec la périphérie.

Même si la nécessité du développement de pôles sectoriels technologiques nouveaux, utilisant donc une main-d'œuvre très qualifiée, était affirmée, l'approche industrielle restait marquée par une certaine nostalgie d'une base manufacturière perdue, dont il convenait en tout cas d'endiguer la poursuite du déclin. Sa présence eût été censée fournir des emplois aux Bruxellois peu qualifiés et éviter ainsi un creusement accru de la fracture sociale. Les options étaient aussi caractérisées par une méfiance envers l'extension des bureaux, née de l'absence de maîtrise urbanistique que Bruxelles avait connue durant les années précédentes.

L'idée de base était le développement de l'habitat, la fixation des classes moyennes et la réduction de la fracture sociale. De nombreux acteurs 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 perçu par beaucoup comme le réceptacle d'une économie plus concrète, plus matérielle, socialement plus respectable.



LA CONCURRENCE ÉCONOMIQUE DE LA PÉRIPHÉRIE

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 ensemble³, et **meilleure que celle des autres grandes villes belges**.

Comme toutes les grandes villes, Bruxelles connaît des **délocalisations de certaines activités**, particulièrement dans les secteurs de la **logistique**, des **services aux entreprises** voire de la **recherche-développement**. Parallèlement, vu la superficie étriquée de la Région et pour différentes autres raisons (comme les problèmes de mobilité ou de concurrence fiscale), ces activités s'implantent aussi en dehors des limites régionales (mais à proximité de celles-ci), sans concertation au niveau métropolitain.

	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)	2,60 %	3,20 %	2,00 %	1,10 %	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.

Tableau 1. Croissance annuelle moyenne du PIB et de l'emploi, 1995-2006.

Source : Banque Nationale de Belgique ; taux calculés sur les bornes des périodes.

Une étude⁴ conclut que les sociétés considèrent Zaventem, le pôle le plus dynamique de la périphérie, comme partie intégrante de l'espace bruxellois et de ce fait ne dédoublent pas leurs implantations entre cette localité et la Région. Il en va de même pour le Brabant wallon.

La croissance économique plus rapide en périphérie est aussi plus créatrice d'emplois. Mais les emplois centraux sont les plus productifs, en termes de valeur ajoutée.

Cependant, il serait faux de réduire le **phénomène de délocalisation** 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-ULB⁵ 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

3 Avec toutefois un 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 5,5 %. Cf. C. Vandermotten, V. Biot, « L'impact socio-économique des institutions internationales à Bruxelles », IGEAT/ULB, mars 2007.

4 Localisation et migrations des grandes entreprises dans le Brabant – C. Vandermotten, IGEAT-ULB, 2008.

5 Idem.

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.

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 qualifiés dans l'absolu. Ce dont elle manque, c'est des types d'emplois qui pourraient réduire le chômage de ses habitants les moins qualifiés**, (en même temps, les populations bruxelloises peu qualifiées sont peu mobiles et peu multilingues et répondent dès lors peu aux offres d'emplois peu qualifiés en périphérie). La forte concurrence sur les emplois faiblement qualifiés entraîne une augmentation générale du niveau de qualification demandé par les employeurs. De plus, il y a souvent une exigence de bilinguisme, même pour des emplois de faible qualification.
- malgré les niveaux des prix de l'immobilier de **bureaux bruxellois** plus élevés qu'en périphérie (de 185 euros au Midi à 275 euros dans le quartier européen par m² et par an en localisation centrale, 170 euros en localisation décentralisée en seconde couronne de la Région, contre 165 euros en périphérie)⁶, les taux de vacance bien plus faibles sur le territoire régional montrent à suffisance qu'il **reste une demande importante pour les localisations centrales**⁷.
- 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.

6 Selon DTZ Research, *Brussels Office Review*, 3^e trimestre 2008.

7 L'Observatoire des bureaux comptabilise 12,5 millions de m² de bureaux sur le territoire régional (A. Doornaert & al., 2008 ; C. Des-souroux, M. De Beule & al., 2009). Les documents du PRD n'en totalisaient que 9,6 millions en 1994 et fixaient un objectif de 10,7 millions pour 2005, mais avec une méthodologie excluant en 1994 1,7 millions de m² de petits bureaux (inférieurs à 1000 m²) aujourd'hui comptabilisés, de sorte que la situation actuelle correspond approximativement aux objectifs initialement annoncés. Pour la même période 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 %). Une des fortes craintes exprimées dans le PRD de 1995, à savoir une diffusion incontrôlée des bureaux dans le tissu résidentiel, conduisant à la fragilisation de celui-ci, n'est plus aussi d'actualité. Un meilleur contrôle de l'implantation illégale de bureaux dans des immeubles de logement est aussi exercé. La politique urbanistique a donc pour l'essentiel maîtrisé la question des bureaux.

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, aux prix dépréciés et difficiles à remettre sur le marché, voire d'anciens hôtels de maître qui avaient été transformés en bureaux. On peut estimer que cela concerne 400 à 500.000 m². Cette tendance pourrait être renforcée par 2 phénomènes : d'une part un affaiblissement du marché des bureaux suite à la crise et un excédent de l'offre ; d'autre part, une tendance à la réduction des surfaces de bureau par personne employée, à la banalisation des espaces et à l'essor du télétravail.

LES SECTEURS À BRUXELLES : LES CONSTATS

Les secteurs forts

Sur la dernière décennie, le bilan de l'économie de la Région de Bruxelles-Capitale est globalement positif. Ce sont le **secteur administratif national et international**, les **services aux entreprises** et le **développement de l'horeca**, qui rendent compte de l'importance croissante de Bruxelles en tant que ville touristique, d'affaires mais aussi de loisirs.

Ces trois secteurs fournissent à eux seuls **plus de 40 % de l'activité bruxelloise (au sens du PIB)⁸** si on tient compte de la valeur ajoutée internationale non comptabilisée dans le PIB.

La dynamique du **secteur administratif** est forte. La question est plutôt d'empêcher que la croissance de cette activité administrative n'induisse des ruptures urbanistiques ou sociales dans le tissu urbain bruxellois.

La croissance du **secteur horeca** est correcte, mais pourrait sans doute être améliorée encore en l'encadrant par une promotion touristique forte et cohérente, très professionnelle (y compris dans les dimensions scientifiques de la mise en valeur et de la vulgarisation du patrimoine), un renforcement de l'image de marque culturelle et patrimoniale de Bruxelles. L'adéquation entre l'offre (déjà fortement améliorée par la réouverture de «Square») et la demande en espaces de congrès devra être suivie avec attention pour maintenir la position de Bruxelles en tant que ville mondiale majeure pour l'hébergement de ce secteur. La valorisation des secteurs du congrès et du tourisme sont d'ailleurs un des axes du Plan de Développement International adopté par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale en 2007. Le recrutement dans le secteur horeca se heurte à 2 difficultés : le caractère pénible du travail et des horaires, et le niveau bas des salaires malgré les compétences demandées, notamment le bilinguisme. Ce secteur, de même que celui du tourisme, est toutefois repris comme prioritaire dans le Pacte de Croissance Urbaine Durable (PCUD).

La dynamique du secteur des **services aux entreprises** est forte, bien qu'un peu moindre que celle de toute la Belgique, mais à un très haut niveau de compétences qualitatives (par exemple, dans le secteur international où les compétences de management, comptabilité, gestion se doublent de l'obligation de connaissances linguistiques et de législation comparée). Certains pans de ce secteur sont plus sensibles aux délocalisations vers la périphérie que les sièges sociaux, que les bureaux de représentation internationale ou que les directions financières. Certaines de ces implantations périphériques relèvent de besoins structurels. Toutefois, pour d'autres, il conviendrait sans doute de s'assurer de l'adéquation des disponibilités spatiales dans des espaces décentralisés, mais situées à l'intérieur de la Région de Bruxelles-Capitale.

Les secteurs spécifiques soutenus

Certains secteurs économiques spécifiques, identifiés comme porteurs en matière d'économie mais également d'emplois, sont soutenus par les acteurs publics de la Région et connaissent des développements variés :

- > **l'agro-alimentaire** : cession d'entreprises familiales à des grands groupes, diversification des produits, délocalisations éventuelles suite à des problèmes de superficie, niches dans le marché de luxe (chocolat, ...). Le pôle agro-alimentaire comprend aussi une fonction cruciale d'approvisionnement de la Région en produits frais, avec le commerce de gros (Mabru et centre européen des fruits et légumes) pour lequel la mobilité est un enjeu important ;

8 C. Vandermotten, « Les résultats macro-économiques de Bruxelles-Capitale », juillet 2010.

- > **technologies de l'environnement:** apparition de nombreuses starters, en particulier dans le domaine de l'éco-construction;
- > **Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication (NTIC):** ce secteur, en plein essor, représente 50 % des activités technologiques à Bruxelles (le secteur de l'édition de logiciel est identifié comme offrant la plus grande valeur ajoutée);
- > **Santé:** le secteur de la santé et du social mérite une attention toute particulière du fait de sa très forte croissance, de l'importance de l'offre de travail peu qualifiée qu'il fournit aux Bruxellois et des défis socio-sanitaires auxquels il doit répondre. De plus, ce secteur bénéficie d'une excellente reconnaissance internationale. Néanmoins, dans le domaine bio-pharma, on constate des transferts de sociétés ayant développé de nouvelles molécules en Région bruxelloise vers la production en Région wallonne, le développement des services améliorant les essais cliniques (dans le domaine des dispositifs médicaux), l'accent sur la télémétrie et éventuellement sur le dentaire et l'orthopédie;
- > **industries urbaines:** ce secteur, regroupant les secteurs manufacturiers tels que le traitement des métaux, la mécanique, l'électronique, l'instrumentation, ... (héritier du pôle industrie de précision de Technopol), est en décroissance (cession d'activités et délocalisation souvent à proximité du ring). Ce type d'activités s'étant fortement appauvri à Bruxelles et la plupart des acteurs susceptibles d'innovation y ayant disparu, les ressources publiques dans ce domaine ont dû être progressivement réorientées vers des métiers ayant de meilleures perspectives d'avenir dans la ville et comportant une dimension à la fois créative et productive: le **design industriel** et la **mode**. Toutes les aides aux entreprises de ce secteur n'ont cependant pas été abandonnées et continuent à opérer à Bruxelles;
- > **métiers créatifs:**
 - en ce qui concerne le **design industriel**, le soutien a pour objectif principal de faire connaître les designers auprès de l'industrie d'une part, et de sensibiliser les designers à des problématiques auxquelles ils peuvent être confrontés (protection de la propriété intellectuelle, nouveaux matériaux, ...) d'autre part;
 - les **industries culturelles** sont en plein essor (Bruxelles Image, ...);
 - en matière de **mode**, le soutien s'inscrit en complément au projet de création d'un Centre de la mode et du design, en faisant apport de ses compétences économiques et financières à ce public de créateurs. Jusqu'à présent, ceci s'est matérialisé par la mise en place de cycles spécifiques de formation organisés avec Modo Bruxellae, la Cambre, WBDM, ... et cofinancés par Bruxelles-Export et l'AWEX. De nombreuses actions visent à soutenir le secteur de la mode (formations, aides, ...) comme secteur porteur mais aussi comme valorisant l'image de Bruxelles. Des aides sont aussi accordées aux acteurs dans le cadre de leur présence à des salons à l'étranger (commerce extérieur);
 - enfin, en ce qui concerne le **multimédia**, ce secteur ayant atteint une vraie taille critique, ses enjeux socio-économiques deviennent non négligeables. La création de structures d'accompagnement publique adaptées se justifie (un Centre d'entreprises est axé sur ce secteur). Dans le cadre du schéma directeur Reyers, un pôle d'entreprises de la communication est envisagé.

Les secteurs importants à surveiller ou à conforter

Le **secteur financier** pourrait tout aussi bien être ajouté à la catégorie précédente : c'est le secteur le plus spécifique de l'économie bruxelloise et sa croissance est très sensiblement supérieure à celle de la Belgique. En l'ajoutant aux 3 secteurs décrits ci-dessus, on totalise environ 6/10 de l'économie bruxelloise, en ce compris l'économie internationale. Mais le problème est que ce secteur ne crée plus d'emplois et que la croissance de sa valeur ajoutée est devenue sensiblement inférieure à celle de l'économie dans son ensemble : il est entré dans une phase de rationalisation, qui pourrait aller, dans le cadre de la crise bancaire et de la consolidation du secteur financier européen, aux dépens des banques belges, jusqu'à des disparitions ou en tout cas des réductions sensibles de la taille des sièges. Ce sont évidemment des processus sur lesquels la Région n'a pas de prise.

Le **secteur du commerce** dont les évolutions sont contrastées : il faut en effet distinguer le commerce de gros du commerce de détail. Tout d'abord, ce secteur n'est paradoxalement pas spécifique de l'économie bruxelloise. En effet, si le commerce de haut niveau qualitatif est bien spécifique de l'activité d'une capitale, en revanche le commerce de gros a largement délaissé celle-ci, entre autres au profit de localisations périphériques, comme le long du Ring. Quelques zones spécifiques concentrent le commerce de gros à Bruxelles : l'alimentaire (Mabru, Centre européen de fruit et légumes [CEFL], Bd de Dixmude et d'Ypres), le textile (triangle à Anderlecht et Trade Mart). En outre, les dynamiques du secteur du commerce sont très nettement inférieures aux dynamiques nationales, ce qui peut s'expliquer, outre l'exurbanisation du commerce de gros et de la logistique, par la concurrence des pôles périphériques sur le commerce de détail, en particulier les grandes surfaces périphériques. Le commerce de détail bruxellois connaît toutefois un certain renouveau et on a constaté que le nombre de cellules vides diminue. Certains centres ont retrouvé de l'intérêt (galeries Anspach et Toison d'or), mais certains noyaux souffrent d'une relative paupérisation de la population et d'une diminution qualitative de l'offre (noyaux « historiques » revitalisés par Atrium⁹). Certains noyaux du Sud-Est de la Région souffrent également d'une diminution qualitative de l'offre, rendant nécessaire la mise en place d'une agence régionale du commerce active sur l'ensemble du territoire régional. Le secteur du commerce de détail occupe, tout comme l'horeca, beaucoup de main-d'œuvre (100.000 travailleurs) peu qualifiée (mais souvent obligatoirement bilingue) et résidant à Bruxelles, générant ainsi près de 15 % des emplois et 39 % du chiffre d'affaires en Région bruxelloise.

Le **schéma de développement commercial** conclut qu'il faut **protéger et renforcer l'appareil commercial existant**, surtout du point de vue qualitatif et ce, pour tous les pôles commerciaux existants, de celui qui attire le visiteur étranger au noyau de proximité, gage de la qualité de vie des quartiers. Le renforcement de l'offre existante devrait passer par une spécialisation, un renforcement de l'image et une amélioration de l'accès des pôles existants. Il faudrait également revoir le seuil de superficie maximale autorisée par commerce à la hausse pour s'adapter à la tendance actuelle des demandes et des réalisations. Le schéma de développement commercial conclut également qu'il faut favoriser les projets qui, d'un point de vue conceptuel et/ou par les produits ou les combinaisons de fonction qu'ils proposent, apportent une **valeur ajoutée qualitative à l'offre existante** en Région bruxelloise. Le Schéma de Développement Commercial met également en avant le déficit d'attractivité du Nord de Bruxelles, qui ne compte pas de pôle régional. Le Haut de la ville et le centre-ville disposent, par contre, d'une attractivité supra-régionale.

Le Plan Régional d'Affectation du Sol (PRAS) identifie les pôles commerçants en « liseré de noyaux commerciaux » où l'installation de nouveaux commerces est favorisée. Il s'agit d'espaces de protection renfor-

9 Atrium a été créé en 2005 et est l'agence régionale pour le développement des quartiers commerçants des noyaux du centre-ville et des quartiers commerçants qui présentent le plus de difficultés. Pour son action, elle a, entre autres, remporté, en 2010, le Mapiic Award pour la ville la plus performante en termes d'attractivité commerciale.

cée de commerce. En dehors de ces zones, le commerce n'est en principe pas promu. Il faut par ailleurs noter que seule la Région bruxelloise dispose de ce type de prescription planologique.

Le **secteur de la recherche-développement** n'est pas un secteur de la comptabilité nationale en tant que tel, mais mérite néanmoins une attention politique forte, vu son caractère stratégique si on veut conserver une place forte à la Belgique dans le contexte de la mondialisation. L'innovation est un moteur de croissance essentiel. C'est pourquoi, l'Union européenne, dans sa stratégie «EU 2020», a réitéré l'objectif des 3% du PIB en ce qui concerne les dépenses en «Recherche-Développement et Innovation».

C'est un secteur qui est «handicapé» à Bruxelles par 2 faits :

- d'une part, la faiblesse du nombre de quartiers généraux de très grandes entreprises de niveau international, alors que ce sont leurs sièges qui fixent très souvent à leur proximité, pour des raisons de contrôle stratégique, les activités de recherche-développement ;
- d'autre part, ces activités apprécient les localisations sur les franges périurbaines, dans les environnements calmes de qualité, et donc se retrouvent plutôt dans la périphérie verte de Bruxelles, dans le Brabant wallon, autour des pôles universitaires de Louvain-la-Neuve ou de Louvain, voire près de l'aéroport. Dès lors, la recherche-développement ne contribue qu'à raison de 1,14 % au PIB bruxellois en 2005 (pour 1,84 % en Belgique, 1,90 % pour l'Union européenne à 15, 2,13 % en France et 2,48 % en Allemagne). Seuls 0,59 % des emplois dans les entreprises bruxelloises relèvent de la recherche-développement, contre 0,91 % en moyenne belge.

Le **secteur de l'éducation** fournit plus de 5 % de la valeur ajoutée bruxelloise, même s'il n'est pas particulièrement spécifique de l'économie de la capitale. Mais il est en forte croissance et cette croissance est sans doute appelée à se renforcer au vu de l'évolution de la démographie bruxelloise.

Tout comme le secteur de l'éducation, le **secteur de la santé et de l'action sociale** n'est pas spécifiquement bruxellois, mais mérite toutefois une attention toute particulière, du fait de sa très forte croissance et de l'importance de l'offre de travail peu qualifiée qu'il fournit à des populations résidant à Bruxelles. Le vieillissement de la population, mais aussi le pourcentage élevé de populations peu favorisées à Bruxelles, imposent de lui donner une priorité, surtout si on y ajoute l'ensemble des **services sociaux collectifs et personnels**. C'est un domaine dans lequel il faudra sans doute faire preuve d'imagination pour renforcer les services mis à disposition des personnes, améliorer ainsi la qualité de la vie et de l'environnement, ainsi que l'encadrement des jeunes dans les quartiers et contribuer ainsi – sans doute pour une part à travers des formules de mise au travail nouvelles à imaginer – au renforcement de la cohésion sociale et à la réduction du chômage et du travail informel non déclaré.

LA SITUATION DE L'EMPLOI À BRUXELLES

DICHOTOMIE ENTRE L'ÉVOLUTION ÉCONOMIQUE ET L'ÉVOLUTION SOCIALE

Si de nombreux constats concernant la situation socio-économique de la Région bruxelloise réalisés lors de l'élaboration des PRD antérieurs restent d'actualité, en particulier la dualisation sociale, la période 2000-2010 permet néanmoins d'**observer de nouvelles tendances**.

La situation de la zone métropolitaine bruxelloise illustre le phénomène qu'on appelle le « paradoxe urbain ». En effet, les grandes métropoles européennes, dont Bruxelles, sont redevenues les moteurs de la croissance de l'Union européenne. Néanmoins, cette richesse créée ne se traduit pas nécessairement dans la réduction de la fracture sociale. Malgré une forte concentration des emplois en ville, une partie importante des résidents peut être exclue de cette richesse. En effet, la Région de Bruxelles-Capitale compte parmi les régions les plus riches d'Europe en termes de PIB par habitant et affiche, simultanément, un taux de chômage très élevé contribuant à la paupérisation d'une part croissante de sa population.

Les bonnes performances économiques ont eu peu d'impact sur la résorption du chômage en Région bruxelloise, en particulier au sein de ses quartiers centraux. Le marché du travail bruxellois se distingue donc par des dynamiques démographiques et économiques qui réduisent les performances réelles de la Région au bénéfice de sa périphérie, sous les effets conjugués de la navette entrante et de l'exode urbain. De plus, la hausse importante de la population active occupée en Région bruxelloise n'a pas été suffisante par rapport à l'accroissement de la population en âge de travailler. Dès lors, le taux d'emploi n'a crû que de manière limitée.

Le fait que le territoire de la Région bruxelloise soit limité **implique des liens économiques et sociaux très étroits entre elle-même et son hinterland**. Les limites institutionnelles de Bruxelles ne correspondent, par ailleurs, pas à ses limites socio-économiques¹⁰.

¹⁰ La zone RER, qui comprend Louvain et Malines, couvre 135 communes, où habitent près de 3 millions d'habitants et compte plus de 1,3 million d'emplois.

BRUXELLES ET SON HINTERLAND¹¹

On constate que 30 % des salariés domiciliés dans le Brabant flamand travaillent en Région bruxelloise (en décomposant selon qu'il s'agisse de l'arrondissement d'Hal-Vilvorde ou de Louvain, on a des pourcentages respectifs de 41,1 % et 17 %). Ce pourcentage est de 35,9 % des travailleurs domiciliés dans le Brabant wallon.

	Salariés	Lieu de travail = Bruxelles	Proportion en %		Salariés	Lieu de travail = Bruxelles	Proportion en %
Brabant flamand	396.917	119.103	30,0	Brabant wallon	120.396	43.168	35,9
<i>Arr. Hal-Vilvorde</i>	<i>214.012</i>	<i>88.041</i>	<i>41,1</i>	Hainaut	395.289	49.465	12,5
<i>Arr. Louvain</i>	<i>182.905</i>	<i>31.062</i>	<i>17,0</i>	Namur	153.170	17.533	11,4
Flandre-Orientale	526.582	58.208	11,1	Liège	334.186	20.053	6,0
Anvers	619.561	33.965	5,5	Luxembourg	89.002	2.919	3,3
Flandre-Occidentale	403.568	15.816	3,9	Wallonie	1.092.042	133.138	12,2
Limbourg	302.800	11.145	3,7				
Flandre	2.249.429	238.237	10,6	Flandre + Wallonie	3.341.471	371.375	11,1

Tableau 2. Répartition de l'emploi salarié par lieu de domicile (province) et proportion de ces salariés travaillant en Région bruxelloise – 2007

Sources : ONSS, Steunpunt WSE, calculs Observatoire bruxellois de l'Emploi

En considérant la zone métropolitaine (ZMB), on comptabilise un volume total de 1.235.000 emplois, représentant 28,5 % de l'emploi du pays tandis que 23,3 % de la population y réside. **Le poids relatif de la Région bruxelloise dans l'emploi intérieur national est encore plus important puisqu'il se monte à 15,8 % alors que 9,8 % de la population résidant en Belgique habite en Région bruxelloise.**

¹¹ La zone métropolitaine bruxelloise comprend ici la Région bruxelloise, la province du Brabant flamand et celle du Brabant wallon.

BRUXELLES, PREMIER BASSIN D'EMPLOI DU PAYS

Le poids relatif de la Région dans l'**emploi intérieur national** est très important puisqu'il s'élève à 16,1 %, soit un peu plus de 696.000 emplois, alors qu'un peu moins de 10 % de la population de la Belgique habite la Région (celle-ci représentant 0,5 % de la superficie du pays). Plus de la moitié est occupée par des résidents des 2 autres régions (2/3 Flandre, 1/3 Wallonie), soit un taux de navette entrante de 51,4 %. Pour la zone métropolitaine, le taux de navette entrante équivaut à la moitié de celle de Bruxelles.

Quant à la **population active occupée bruxelloise**, elle s'élève à près de 404.000 personnes dont 84 % travaillent en Région bruxelloise, 10,5 % en Région flamande et 4,5 % en Région wallonne. La population en âge de travailler augmente de manière plus marquée à Bruxelles (+15,7 %) qu'en Flandre (+4,2 %) et qu'en Wallonie (6,6 %). La hausse est encore plus marquée à Bruxelles dans les tranches d'âges inférieures.

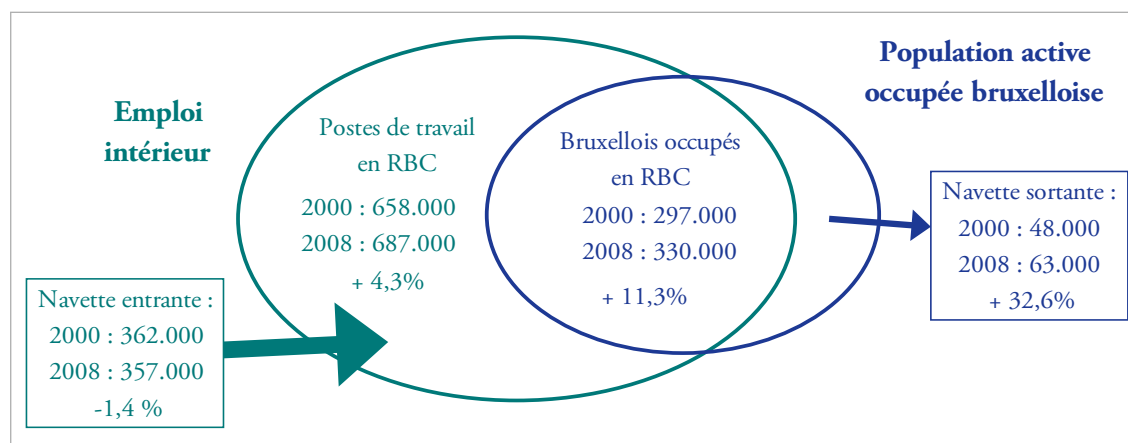


Figure 1: Evolution de l'emploi intérieur et de la population active en Région bruxelloise – 2000-2008

Source: SPF Économie – Direction générale Statistique et Information économique, Calculs Observatoire bruxellois de l'Emploi

L'**accroissement de l'emploi intérieur** en Région bruxelloise est moindre que dans les 2 autres Régions: quand, entre 2000 et 2009, l'emploi intérieur bruxellois croît de 5,8 %, l'accroissement est de 8,5 % et 7 % respectivement pour la Flandre et la Wallonie. Cet accroissement plus faible en Région bruxelloise s'explique essentiellement par le fait que l'emploi intérieur est déjà important sur un territoire confiné. La Région se voit dès lors amputée d'une partie de sa croissance au bénéfice de sa périphérie dans laquelle on observe une croissance très marquée de l'emploi.

	2000	2004	2008	Variation 2000-2008	en %	Variation 2004-2008	en %
Région de Bruxelles-Capitale	658.260	653.808	696.174	37.914	5.8	42.366	6.5
Flandre	2.300.580	2.342.487	2.495.817	195.237	8,5	153.330	6,5
Wallonie	1.049.876	1.055.232	1.122.860	72.984	7.0	67.628	6.4
Belgique	4.008.716	4.051.527	4.314.851	306.135	7.6	263.324	6.5
RBC / Belgique	16,4	16,1	16.1				

Tableau 3. Évolution de l'emploi intérieur par Région (2000-2008)

Sources: SPF Économie – DGSIE (EFT), Calculs Observatoire bruxellois de l'Emploi



Par contre, l'augmentation de la population active occupée bruxelloise (+16,1 %) est supérieure à celle des 2 autres régions (soit +7,4 % en Flandre et +7,1 % en Wallonie). La population active occupée bruxelloise a crû de manière plus marquée que l'emploi intérieur en Région bruxelloise.

Les secteurs de l'emploi à Bruxelles

Les 5 secteurs d'activité qui regroupent le plus de main-d'œuvre en Région bruxelloise sont l'**administration publique** (16 %), les **services aux entreprises** (13,5 %), les **activités financières** (10,6 %), le **secteur de la santé et de l'action sociale** (9,3 %) et le **commerce** (9,1 %). Ces 5 secteurs représentent près de 60 % de l'emploi.

Si la croissance de l'emploi a été plus modérée en Région de Bruxelles-Capitale que dans sa périphérie ou dans le reste du pays, on a néanmoins assisté à une recomposition importante de celui-ci. Trois secteurs d'activité ont connu une **diminution sensible de l'emploi salarié** : l'**industrie**, la **construction** et le **commerce de gros** (sous la pression de la délocalisation de ces activités en périphérie). Par contre, les **secteurs constituant les principaux moteurs de la croissance de l'emploi bruxellois** sont : la **santé et l'action sociale**, l'**hôtellerie et la restauration**, les **services collectifs**, l'**administration**, les **services aux entreprises**, les **télécommunications** et l'.

Les secteurs de la **construction**, de l'**horeca** et du **commerce** ont globalement une main-d'œuvre à **qualification plus basse** (plus de 70 % de la main-d'œuvre a un diplôme au maximum du secondaire supérieur).

Les secteurs de la **construction**, de l'**horeca** et de la « **santé et action sociale** » occupent une **main-d'œuvre plus locale**, dans la mesure où 60 % ou plus des travailleurs sont domiciliés à Bruxelles. Ces 3 secteurs sont également les plus touchés par l'économie informelle (travail au noir). À l'inverse, la **proportion de Bruxellois** est nettement plus faible au niveau des activités financières, de l'administration, du transport et des communications.

Évolution de l'emploi salarié par secteur d'activité et caractéristiques

A partir des années 90, de nombreuses entreprises se réinstallent au cœur de la ville. Sur la période 1996-2007, l'emploi salarié a augmenté de 64.000 unités.

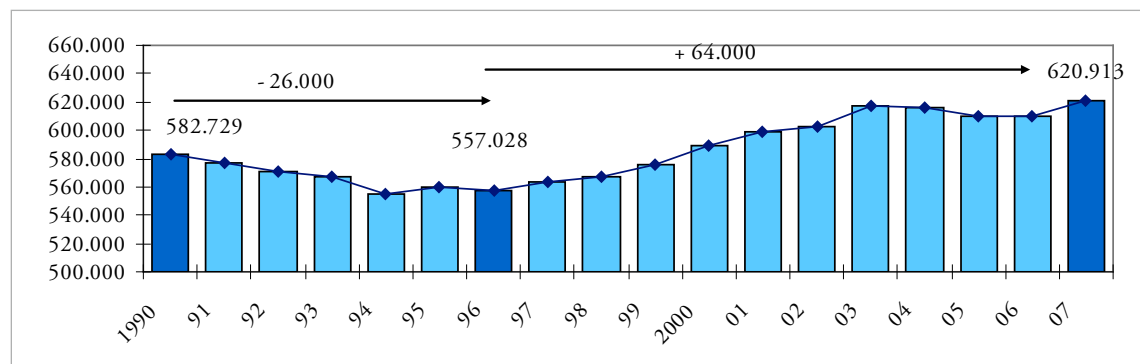


Figure 2. Évolution de l'emploi salarié en Région de Bruxelles-Capitale – 1990-2007

Source : ONSS, Calculs Observatoire bruxellois de l'Emploi

L'industrie manufacturière, la construction et le commerce de gros ont connu une réduction importante de leurs effectifs, globalement, sur les périodes 1993-2000 et 2000-2007. Néanmoins, dans le cas de la construction, il y a lieu de noter que la hausse entre 2000 et 2007 n'a pas suffi à compenser les pertes enregistrées durant les années nonante.

	1993	2000	2007	Variation en %		
				1993-2000	2000-2007	1993-2007
Industrie manufacturière	47.461	43.233	28.506	-8,9	-34,1	-39,9
Construction	22.228	16.589	18.055	-25,4	8,8	-18,8
Commerce de gros	44.731	38.146	30.775	-14,7	-19,3	-31,2
Commerce de détail	25.674	25.878	31.050	0,8	20,0	20,9
Hôtels et restaurants	18.103	21.194	25.726	17,1	21,4	42,1
Transports	22.098	21.071	24.048	-4,6	14,1	8,8
Postes et télécommunications	18.026	24.378	20.669	35,2	-15,2	14,7
Activités financières	65.402	66.099	64.451	1,1	-2,5	-1,5
Services aux entreprises	72.608	84.332	96.524	16,1	14,5	32,9
Administration publique	93.595	94.616	108.155	1,1	14,3	15,6
Education	47.882	49.160	57.316	2,7	16,6	19,7
Santé et action sociale	42.413	50.342	62.042	18,7	23,2	46,3
Services collectifs	28.320	34.134	37.760	20,5	10,6	33,3
Autres	19.231	20.127	15.836	4,7	-21,3	-17,7
Total	567.772	589.299	620.913	3,8	5,4	9,4

Tableau 4. Évolution de l'emploi salarié 1993-2000-2007

Source: ONSS, Calculs Observatoire bruxellois de l'Emploi

En décomposant l'emploi salarié entre le secteur privé et le secteur public, on observe que la croissance est due principalement à la **hausse du secteur privé** (croissance de 13 % dans le privé et de 5,7 % dans le public). Les $\frac{3}{4}$ des nouveaux emplois salariés se situent au niveau du secteur privé. Néanmoins, l'emploi privé a connu une hausse moins importante à Bruxelles que dans les 2 autres Régions (soit un peu moins de 20 %).

Le secteur privé représente 62 % de l'emploi salarié à Bruxelles alors que pour l'ensemble de la Belgique, ce pourcentage est de 71 %. Ce niveau est moins important que la moyenne belge dans la mesure où Bruxelles concentrent les administrations fédérales, mais également de nombreuses administrations de la Communauté flamande et de la Communauté française.

Si la Région bruxelloise concentre une partie importante de l'emploi public en son sein, il est à souligner qu'à l'inverse **les Bruxellois**, sur base de la population en âge de travailler, sont proportionnellement **moins occupés dans l'emploi public** que leurs homologues flamands ou wallons.

La proportion de l'emploi dans les grandes entreprises est plus importante à Bruxelles que dans les 2 autres Régions: 36,3 % sont situés dans les entreprises de plus de 200 personnes (28,7 % en Belgique). À l'inverse, 42,3 % de l'emploi salarié du secteur privé se trouve dans des entreprises de moins de 50 personnes à Bruxelles (contre 47,9 % en Belgique). On constate enfin que la part de l'emploi salarié dans les grandes entreprises a augmenté de manière plus importante à Bruxelles (+17,4 %) que dans l'ensemble du pays (+16,4 %).

Même si la Région de Bruxelles-Capitale tire sa richesse essentiellement des grandes entreprises, il ne faut pas perdre de vue que le tissu économique bruxellois est composé à 99 % de PME (moins de 200 travailleurs)¹², qui représentent environ 60 % des emplois. Le nombre de créations d'entreprises par 1.000 habitants n'a cessé de croître depuis 2002 (de 6.422 à 10.471 en 2007) et cette croissance n'est pas contrebalancée malgré un important taux de faillite ou de cessation d'activités.

Des emplois très exigeants en termes de qualification

Le secteur tertiaire représente aujourd'hui près de 90 % de l'emploi. **Entre 1989 et 2007, le nombre de travailleurs à faible qualification a diminué en Région bruxelloise de 41 % alors que le nombre de travailleurs à certification élevée a augmenté de 62 %.** Les secteurs d'activité les plus qualifiés de l'économie ont connu une hausse marquée à Bruxelles. Aujourd'hui, 52 % des emplois en Région bruxelloise sont occupés par des travailleurs diplômés de l'enseignement supérieur alors que cette proportion est de 38 % pour le reste du pays (2008).

	Faiblement qualifié	Moyennement qualifié	Hautement qualifié	Total
Région de Bruxelles-Capitale	17,8 %	30,2 %	52,0 %	100,0 %
Région flamande	21,4 %	43,4 %	35,2 %	100,0 %
Région wallonne	24,5 %	41,3 %	34,2 %	100,0 %
Total	21,5 %	40,7 %	37,8 %	100,0 %

Tableau 5. Emploi intérieur selon le niveau de qualification (2008)

Source: SPF Économie – DGSIE (EFT), Calculs Observatoire bruxellois de l'Emploi

On constate un **taux très élevé de diplômés de l'enseignement supérieur et de personnes infra-qualifiées.** En effet, 41 % de la population de 25 à 64 ans sont diplômés de l'enseignement supérieur, ce qui situe la Région à un niveau bien supérieur à la moyenne européenne ou belge et à un niveau proche de Londres. Par ailleurs, une proportion importante est également infra-qualifiée dans la mesure où l'on constate que 32 % de la population de 25 à 64 ans ne sont pas diplômés de l'enseignement secondaire supérieur.

Caractéristiques des emplois

Population active occupée par statut professionnel

Entre 2000 et 2008, on constate une hausse plus élevée du nombre de salariés du secteur privé (+18,7 %) que du secteur public (+6,8 %). En ce qui concerne les salariés du secteur public, ceux-ci représentent 21,4 % des travailleurs bruxellois, soit un niveau légèrement inférieur à la moyenne de l'ensemble du pays (22,5 %).

Sur cette même période, le nombre de non-salariés (indépendants et employeurs) augmente de près de 10 %. La proportion de travailleurs bruxellois sous statut d'indépendant ou d'employeur se situe à 15,6 %, soit à un niveau supérieur à ceux de la Flandre (14,3 %) et de la Wallonie (13,7).

Le nombre de nouveaux indépendants a doublé sur la période 2000-2008 en Région bruxelloise. Cet accroissement s'explique en partie par l'arrivée de nouveaux indépendants **provenant des pays de l'Europe de l'Est** (Pologne, Roumanie et Bulgarie).

¹² Nombre d'établissements privés et publics classés en fonction de leur nombre de travailleurs au 31 décembre 2006 in IBSA, Indicateurs, source ONSS. En termes d'emploi, ces 99 % de PME ne représentent qu'environ 60 % des emplois (chiffres 2007).



Contrats permanents et temporaires

La différence entre les contrats permanents (CDI) et temporaires (CDD, intérim, ...) fournit, entre autres, un indice quant à la précarité de l'emploi. Bien qu'il puisse y avoir différentes raisons à travailler sous contrat temporaire, dans la majorité des cas cette situation s'explique par le fait que les personnes n'ont pas trouvé d'emploi permanent.

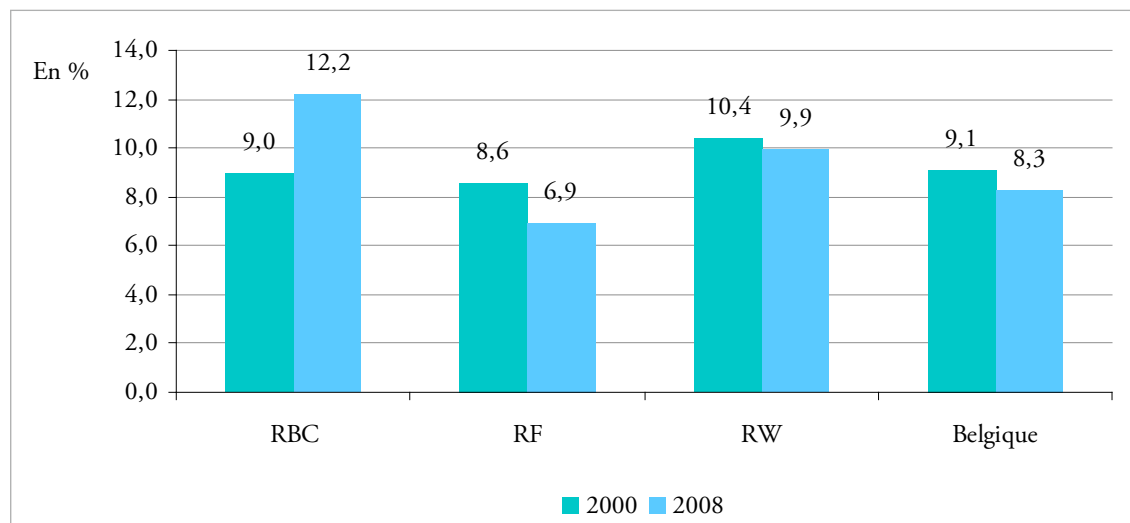


Figure 3. Évolution de la part de l'emploi temporaire dans l'emploi salarié selon le lieu de résidence (2000-2008)

Source: SPF Economie DGSIE, calculs Observatoire bruxellois de l'Emploi

L'emploi temporaire a connu une **croissance importante en Région bruxelloise de 2000 à 2008**, en comparaison avec les autres régions et avec l'ensemble du pays. De plus, les niveaux d'emploi temporaire sont plus importants en Région bruxelloise (12,2 %) que dans les autres régions (6,9 % en Flandre et 9,9 % en Wallonie).

La grande majorité des contrats temporaires sont des contrats à durée déterminée, l'intérim ne venant qu'ensuite, loin derrière. En 2008, l'intérim représente 20 % de l'ensemble des travailleurs temporaires à Bruxelles, et l'on retrouve la même proportion au niveau belge (21,9 %).

Temps plein et temps partiel

Le travail à temps partiel a connu une forte augmentation au cours de la période 2000-2008. L'évolution a été la plus importante en Région flamande, tandis qu'en Région bruxelloise on a assisté à la création de relativement plus d'emplois salariés à temps complet que pour l'ensemble du pays. On relèvera une surreprésentation des femmes.

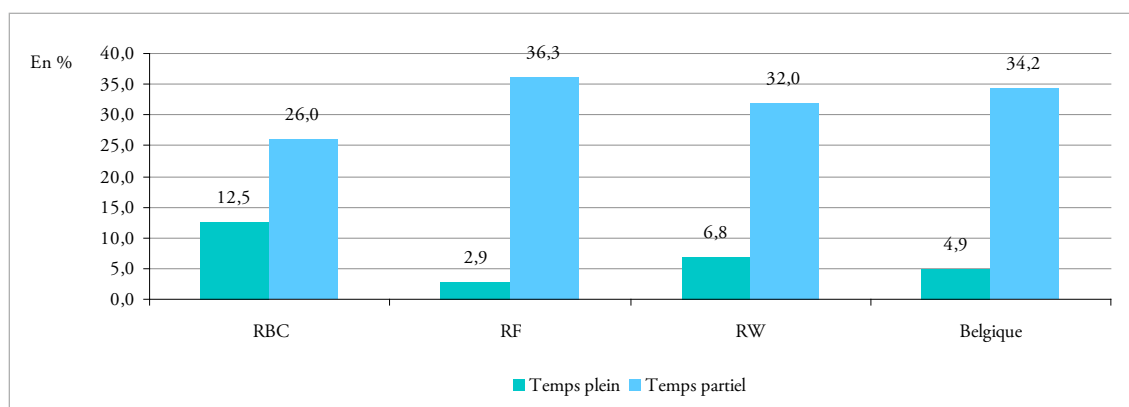


Figure 4. Taux de croissance du temps partiel par rapport au temps plein par Région (2000-2008)

Source : SPF Economie DGSIE, calculs Observatoire bruxellois de l'Emploi

Taux d'emploi des 15-64 ans¹³

C'est en Région bruxelloise que le taux d'emploi est **le plus faible**, en 2000 tout comme en 2008. Alors que dans les autres Régions, et même au niveau de l'Union européenne (UE), le taux d'emploi féminin s'est accru sur la période considérée, on observe un statut quo à Bruxelles. À l'inverse, le taux d'emploi masculin enregistre un léger recul, sauf à Bruxelles.

		RBC	RF	RW	Belgique	UE
2000	Hommes	60,8	72,8	65,4	69,3	72,8
	Femmes	48,4	54,0	46,0	50,8	54,1
	Total	54,5	63,5	55,7	60,1	63,4
2008	Hommes	62,9	72,0	64,0	68,6	72,8
	Femmes	48,4	60,8	50,4	56,2	59,1
	Total	55,6	66,5	57,2	62,4	65,9
2009	Hommes	61,0	70,9	62,3	67,2	70,7
	Femmes	49,3	60,5	50,2	56,0	58,6
	Total	55,1	65,8	56,2	61,6	64,6

Tableau 6. Évolution du taux d'emploi par sexe selon la région (15-64 ans) – 2000-2009

Sources : SPF Économie – DGSIE (EFT), Eurostat, calculs Observatoire bruxellois de l'Emploi

La Commission européenne a lancé récemment la nouvelle stratégie «Europe 2020», dans le cadre de laquelle les États membres seront invités à atteindre un taux d'emploi de 75 % parmi la population âgée de 20 à 64 ans d'ici 2020. Le taux d'emploi pour cette catégorie d'âge se situe actuellement en Belgique à 68 %. On peut noter que la Région bruxelloise se trouve bien en deçà de l'objectif (60,2 %).

Néanmoins, il y a lieu d'attirer l'attention sur le fait que les taux d'emploi régionaux sont calculés sur base de l'emploi par lieu de domicile et non par lieu de travail. Ainsi, la contribution de la Région bruxelloise à l'objectif national est forte si l'on se base sur l'emploi localisé en Région bruxelloise, dans la mesure où plus d'un emploi sur 2 est occupé par des résidents des 2 autres Régions.

¹³ Le taux d'emploi rend compte de l'occupation effective de la population (population active occupée / population de 15 à 64 ans).

De manière générale, le taux d'emploi **augmente avec le niveau du diplôme**. Le taux d'emploi varie du simple au double entre la main d'œuvre faiblement et hautement qualifiée, passant respectivement de 36,1 % à 78,3 %. Néanmoins, les écarts sont également importants dans les 2 autres Régions du pays. On constate toutefois que le taux d'emploi est plus faible en Région bruxelloise que dans les 2 autres régions et cela quel que soit le niveau d'études, ce qui signifie que **la cause des problèmes de l'emploi en Région bruxelloise ne peut pas se limiter à un déficit de la qualification de la main-d'œuvre par rapport aux exigences du marché du travail**.

LE CHÔMAGE EN RÉGION BRUXELLOISE

Selon la définition du Bureau International du Travail (BIT), le taux de chômage de la Région bruxelloise est passé de 14 % à 15,9 % entre 2000 et 2009. Le taux de chômage est nettement supérieur en Région bruxelloise par rapport à la Belgique (8 %) et l'UE (9 %).

	2000			2004			2008			2009		
	RBC	BE	UE	RBC	BE	UE	RBC	BE	UE	RBC	BE	UE
Taux de chômage total	14,0	7,1	8,5	15,7	8,4	9,2	16,0	7,0	7,1	15,9	8,0	9,0
Hommes	14,2	5,8	7,3	16,1	7,5	8,6	15,5	6,5	6,6	15,9	7,8	9,0
Femmes	13,7	8,7	10,0	15,3	9,5	9,9	16,7	7,6	7,5	15,8	8,1	8,8
Taux de chômage des jeunes	30,9	17,5	16,0	33,5	21,2	18,6	33,2	18,0	15,5	31,7	21,9	19,6
Hommes	32,5	15,3	15,0	32,2	20,2	18,6	33,7	17,3	15,5	33,1	21,5	nd
Femmes	29,0	20,3	17,2	34,9	22,4	18,6	32,6	18,7	15,4	30,4	22,5	nd

Tableau 7. Evolution du taux de chômage (BIT) total et des jeunes (en %)

Source: SPF Économie – DGSIE (EFT)

On constate une hausse plus importante chez les hommes que chez les femmes sur la période 2000-2009.

La progression générale du chômage selon la classe d'âge présente des divergences manifestes. Les jeunes demandeurs d'emplois indemnisés (DEI) enregistrent la hausse la plus faible. Les **demandeurs d'emploi âgés (≥ 50 ans)** enregistrent une augmentation très importante entre 2004 et 2009.

Le chômage par niveau d'études a crû de manière plus importante chez **les chômeurs les plus diplômés**. Cette hausse peut s'expliquer par la hausse de la qualification de la main-d'œuvre. Néanmoins, **le taux de chômage reste évidemment négativement corrélé à la hausse du niveau de qualification**.

Le chômage de très longue durée, plus de 2 ans, ne cesse d'augmenter depuis 2000. L'augmentation du chômage de longue durée se justifie soit par le nombre élevé de personnes qui sont entrées dans le chômage ces dernières années, soit des personnes pour lesquelles la sortie est rendue difficile. Les demandeurs d'emploi qui ont une durée d'inactivité de moins d'un an sont ceux qui enregistrent les hausses les plus faibles.

Enfin, si l'on compare la variation entre 2000 et 2009 du nombre de demandeurs d'emploi par nationalité (belge, Union européenne et extracommunautaire), il en ressort une nette diminution du nombre de demandeurs d'emploi de nationalité hors Union européenne. Au contraire, le nombre de demandeurs d'emploi de nationalités européenne et belge augmente. Toutefois, ces tendances doivent être interprétées avec pru-



dence dans la mesure où l'évolution du chômage selon la nationalité est influencée par les naturalisations de ces dernières années à Bruxelles et qui concernent surtout les populations hors Union européenne.

Ségrégation socio-spatiale

En examinant le chômage dans l'ensemble de la zone métropolitaine bruxelloise, on constate des écarts importants entre Bruxelles et sa périphérie. Le rôle institutionnel de Bruxelles, le caractère exigü et extrêmement ouvert du marché de l'emploi bruxellois, ainsi que l'attrait qu'exerce Bruxelles sur les travailleurs, a pour effet que les employeurs recrutent fréquemment en dehors de ses frontières.

En 2008, le chômage bruxellois frappe 16 % de la population active alors qu'en périphérie le taux de chômage s'élève à 4,8 % (4,2 % dans le Brabant flamand et 6,4 % dans le Brabant wallon). Le taux de chômage pour l'aire métropolitaine bruxelloise se situe donc à un niveau intermédiaire, soit à 9,4 % (la moyenne nationale est de 7 %).

Cette différence très marquée indique une polarisation socio-spatiale importante entre Bruxelles et sa périphérie. En outre, la Région de Bruxelles-Capitale souffre d'une dualisation sociale très marquée entre les différentes communes qui la composent, mais également, entre différents quartiers au sein de celles-ci. Parmi toutes les régions urbaines belges, c'est à Bruxelles que les contrastes socio-spatiaux sont les plus marqués. **Plus d'un quart des habitants de Bruxelles résident dans des quartiers où le chômage dépasse la barre des 25 %¹⁴.** La Région bruxelloise se caractérise donc par des concentrations très fortes de pauvreté et de précarité dans certains quartiers centraux, en particulier le long du Canal qui correspond au vieil axe industriel bruxellois, et à proximité du Pentagone.

Afin de mieux illustrer ce phénomène propre aux grandes villes, il est opportun de comparer les taux de chômage dans 4 autres grandes villes belges. En 2008, le taux de chômage s'élève à 12,2 % à Anvers et 10,2 % à Gand. Ce taux s'établit à 26,9 % à Liège et à 26,7 % à Charleroi. Ainsi le taux de chômage est également nettement supérieur à Anvers et à Gand par rapport à l'ensemble de la Flandre. Le même phénomène s'observe en Wallonie.

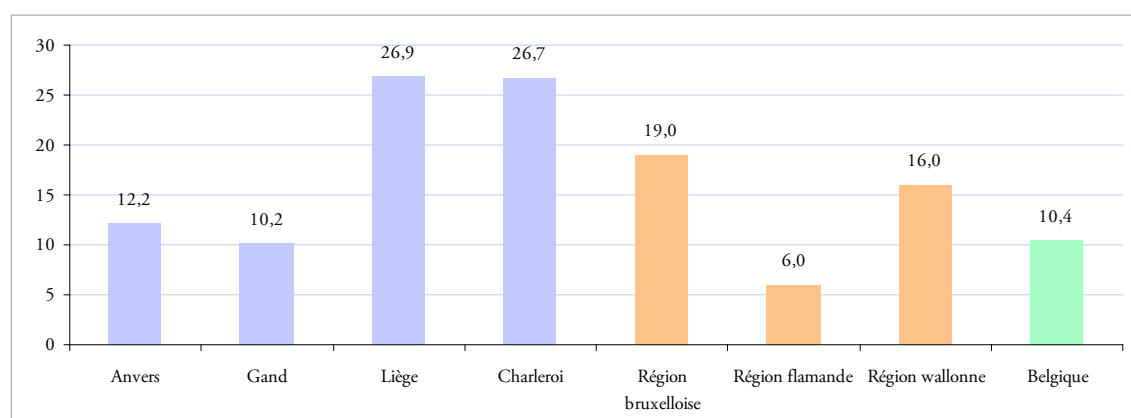


Figure 5. Taux de chômage administratif dans les grandes villes belges – moyenne 2008

Sources : ACTIRIS, FOREM, VDAB, Steunpunt WSE, BNB, SPF économie – DGSIE (EFT), Calculs Observatoire bruxellois de l'Emploi

¹⁴ De manière plus générale, on estime que 36 % de la population et 39 % des ménages de la Région bruxelloise vivent dans ces quartiers en difficulté.

Principales caractéristiques du chômage bruxellois

Certaines catégories socioprofessionnelles sont, en Région bruxelloise, particulièrement confrontées au phénomène d'exclusion. En comparaison avec le reste du pays, la Région bruxelloise enregistre **plus de demandeurs d'emploi peu qualifiés, de demandeurs d'emploi avec une durée d'inactivité élevée et de demandeurs d'emploi de nationalité étrangère**. Il faut aussi noter la difficulté de comparaison dans le temps, à propos du taux d'emploi : précédemment, les personnes âgées n'étaient plus comptabilisées et ont été réintégrées avec la norme européenne (objectif de Lisbonne).

Chômage des jeunes

Pour l'ensemble de la Belgique, le taux de chômage des jeunes est supérieur à la moyenne de l'UE (soit, en 2009, 21,9 % en Belgique contre 19,6 % pour l'UE-27). En Région bruxelloise, le taux de chômage des jeunes s'élève à 31,7 %, soit un niveau nettement plus élevé que la moyenne de l'UE. La crise économique mondiale a renforcé l'impact sur l'insertion des jeunes dans le marché du travail.

Le taux élevé de chômage des jeunes **s'explique en partie par des facteurs liés à la formation**, tels que l'échec scolaire, la dualisation de l'enseignement à Bruxelles mais aussi par le rallongement de la durée des études (les jeunes universitaires terminant leurs études en moyenne à 24 ans).

Chômeurs de longue durée

La proportion de chômeurs de longue durée¹⁵ s'élève à Bruxelles à 55,6 % en 2008. Cette proportion est de 47,6 % en Belgique et de 36,7 % pour l'UE-27. La probabilité de sortir du chômage est, en moyenne, 2 fois plus faible pour les chômeurs de longue durée que pour les chômeurs nouvellement inscrits.

Chômage des faiblement qualifiés

Le taux de chômage des personnes faiblement qualifiées est **3 fois plus élevé** que celui des chômeurs les plus qualifiés. Le taux de chômage (2008) à Bruxelles pour le niveau d'études le plus bas est de 26,8 %, alors que, pour les diplômés du supérieur, il est de 7,8 %. 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**.

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, autant que la discrimination ethnique à l'embauche sont des déterminants qui expliquent que l'entrée des populations d'origine étrangère¹⁶ sur le marché du travail est caractérisée par un chômage et une précarité de l'emploi plus forte.

L'obtention d'un diplôme de l'enseignement secondaire supérieur ou de l'enseignement supérieur représente, pour ces populations, un avantage moindre pour l'insertion sur le marché du travail dans la mesure où, à qualification identique, ces personnes sont confrontées à un risque plus élevé de chômage.

¹⁵ Selon les normes Eurostat, il s'agit d'une période de 12 mois et plus.

¹⁶ La Région bruxelloise connaît la concentration la plus forte d'étrangers du pays : 38,5 % des ressortissants des pays tiers à l'Union Européenne résident à Bruxelles, alors qu'on ne recense sur son territoire que 7,8 % de la population de nationalité belge.

Évolution du chômage à Bruxelles, impact de la crise économique de 2008

L'économie bruxelloise a été touchée par la crise comme en atteste l'évolution du chômage. On constate en effet, entre 2008 et 2009, une hausse importante du nombre de demandeurs d'emploi, s'agissant là du niveau le plus élevé jamais atteint. La comparaison entre le premier trimestre 2008 et le premier trimestre 2010 nous indique ainsi que la hausse du chômage atteint 13,6 %.

La crise économique aura à long terme un impact certain sur le chômage de longue durée. La hausse importante du chômage survenue depuis le second semestre de l'année 2008 correspond à un niveau plus élevé des entrées dans le chômage que des sorties au cours de la période.

Les catégories de demandeurs d'emploi qui ont connu les hausses les plus importantes en volume sont celles des **hommes**, des **jeunes en période d'attente d'allocations** et des **personnes plus fortement qualifiées**.

Depuis 2008, on constate particulièrement à Bruxelles un taux d'insertion plus faible des jeunes. En effet, les jeunes qui sont venus s'inscrire à Actiris en 2008 après leurs études rencontrent plus de difficultés d'insertion sur le marché du travail que les jeunes venus antérieurement. Si la diminution du chômage au cours de la période 2006-2008 s'observait dans les catégories d'âge inférieures à 50 ans et de manière plus marquée chez les moins de 25 ans et les moins de 30 ans, on constate que la tendance s'inverse. **Les jeunes sont davantage touchés par la crise économique.**

BILAN RÉFLEXIF DES RÉALISATIONS¹⁷ (2000-2009)

LES MISSIONS DES ACTEURS PUBLICS RÉGIONAUX

Conseil de coordination économique (CCE)

- Renforce l'émergence ou le développement de projets ;
- Propose des solutions concrètes pour faire avancer des dossiers d'entreprises confrontées à des problématiques particulières (ex : complexité et délais d'attente pour obtenir les permis nécessaires) ;
- Etudie le différentiel fiscal avec les autres Régions ;
- Propose des mesures à prendre en matière de simplification administrative ;
- Propose des solutions concrètes pour empêcher la délocalisation d'entreprises dans une autre Région, et faciliter l'implantation et le maintien des entreprises dans la Région.

Actiris

- Inscrit, contrôle et traite de manière centralisée les données individuelles des chercheurs d'emploi qui sont transmises aux organismes de sécurité sociale ;
- Promeut et organise le recrutement et le placement des travailleurs ;
- Met en œuvre et suit les programmes de remise au travail des chômeurs ;
- Assure un service d'information, d'accompagnement et de support dans le parcours d'insertion des demandeurs d'emploi ;
- Diffuse des données relatives au marché de l'emploi et son fonctionnement ;
- Gère et publie les offres d'emploi (y compris dans la périphérie, en collaboration avec le Forem et le VDAB) ;
- Accueille et informe les employeurs ;
- Assure une fonction de « régisseur-ensemblier » sur le marché de l'emploi bruxellois, via son réseau de partenaires ;
- Oriente les demandeurs d'emploi vers les différents dispositifs, notamment de formation professionnelle.

¹⁷ Réflexif signifie « tel que les acteurs régionaux le restituent ».

Administration de l'Economie et de l'Emploi (AEE)

- Promeut le développement économique durable et la création d'emplois ;
- Octroie une aide financière aux entreprises et organismes ;
- Octroie des primes à l'investissement, à la consultance, à la formation ;
- Octroie des subsides facultatifs (entreprises ou organismes qui soutiennent l'économie dans la Région) ;
- Promeut la Région auprès des investisseurs étrangers ;
- Accompagne les entreprises exportatrices ;
- Soutient les entreprises agro-alimentaires ;
- Agrée les agences d'emploi privées (intérim, recrutement et sélection, outplacement) ;
- Agrée et finance les entreprises d'économie sociale et d'insertion ;
- Octroie des subventions aux projets visant à soutenir l'emploi ;
- Délivre les permis de travail.

Agence Bruxelloise pour l'Entreprise (ABE)

- Informe et oriente les entrepreneurs en matière de subsides, financements, formalités administratives, réglementations urbanistiques/environnementales ou tout autre aspect relatif à une activité économique à Bruxelles ;
- Accompagne les entrepreneurs en matière d'innovation, d'investissement et d'internationalisation.

Atrium

- Soutient la création d'activités commerciales ;
- Aménage l'espace et l'accessibilité ;
- Renforce la convivialité et l'attractivité des noyaux commerciaux ;
- Engage et encadre des managers de noyaux commerciaux.

INNOVIRIS

- Soutient les projets R&D à finalité économique des entreprises, des centres sectoriels de recherche et des universités et des hautes écoles :
 - encourage la participation des acteurs économiques et académiques bruxellois dans des réseaux et projets de recherche internationaux,
 - valorise des travaux de recherches académiques,
 - soutient la création de nouvelles entreprises ;
- Soutient les programmes R&D à finalité non économique effectués au sein des universités et hautes écoles ;
- Représente la Région auprès d'instances régionales, fédérales, européennes et internationales axées sur la coordination de la recherche ;
- Gère des banques de données et de statistiques relatives à la R&D bruxelloise afin de générer des indicateurs économiques nécessaires à l'élaboration d'une politique efficace ;
- Assure le secrétariat du Conseil de la Politique Scientifique de la Région.

Port de Bruxelles

- Gère, exploite et développe le canal, le port, l'avant-port, les installations portuaires et leurs dépendances dans la Région.

Société de Développement pour la Région de Bruxelles-Capitale (SDRB)

- expansion économique : promeut l'implantation de nouvelles entreprises et le développement des entreprises existantes :
 - accroît les possibilités d'implantation d'entreprises industrielles, artisanales ou prestataires de services,
 - crée et gère les zones et les bâtiments destinés aux entreprises,
 - développe les services d'information et de coordination (Inventimmo, ...).

Société Régionale d'Investissement de Bruxelles (SRIB)

- Met des capitaux à risque à la disposition des entreprises bruxelloises ;
- Offre une assistance technique et des conseils d'ingénierie financière aux entreprises.

Fonds bruxellois de garantie

Ce Fonds a un rôle accru en période de crise financière et de restriction du crédit bancaire aux entreprises.

MESURES ET OUTILS MIS EN ŒUVRE

Mesures

Économie	Mesures financières d'aide en partenariat avec les entreprises : - prêts aux entreprises - fonds d'amorçage - micro-crédits - prises de participation dans le capital des entreprises
	Aides à l'expansion économique (subsidés à l'investissement, ...) Aides à la recherche, au développement et à l'innovation
	Créations de services collectifs d'accueil et de soutien des entreprises, dont : - guichets d'économie locale (GEL) - incubateurs - coopératives d'activité - centres d'entreprises
	Encadrement des entreprises : conseils stratégiques, financiers, juridiques, ... Centre pour les entreprises en difficultés Soutien aux centres de recherche collective
	Accompagnement des employeurs et indépendants (aide à la gestion, ...)
	Bourses (projets de recherche)
	Maîtrise foncière : - acquisition et gestion de terrains et locaux dédiés aux entreprises - création d'un fonds pour assurer une maîtrise foncière publique de cellules commerciales
	Lancement de projets pilotes
	Secteur des Technologies de l'environnement : - mise en place d'un service spécialisé à Bruxelles Environnement - mise en place du cluster Ecobuild à l'ABE
Emploi	Mesures financières d'aide aux demandeurs d'emploi : interventions dans la rémunération de chômeurs (engagés dans des projets d'expansion économique) - interventions dans la rémunération des agents contractuels subventionnés (ACS) - conventions premier emploi (Rosetta) - programmes et primes de transition professionnelle - chèques formation (langues, TIC) - formations en langues « orientées métiers » (Bruxelles Formation et VDAB) - formation en alternance (CEFA et CDO/CDV) - formation professionnelle individuelle en entreprise (IBO, FPI, FPIE) - projets de sensibilisation à l'entrepreneuriat comme alternative au travail salarié
	Accompagnement des chômeurs, dont : - espace Ressources Emploi - contrat de projet professionnel - guidance recherche active d'emploi - bureau social d'intérim - programmes d'insertion socio-professionnelle (avec les CPAS) - expérience d'emploi formatrice (dans le secteur public) - plates-formes locales pour l'emploi - gestion des licenciements collectifs - accueil des enfants de demandeurs d'emploi - décentralisation des antennes Actiris
	Octroi de permis de travail aux travailleurs étrangers (et surveillance de la législation)
	Mesures de sensibilisation et d'information sur le marché du travail (charte diversité, programme Jeep et Jump naar werk, programme de lutte contre les discriminations à l'embauche, organisation d'événement, publications, ...)
Transversal	Développement de synergies entre partenaires : - plates-formes pour l'emploi (RPE) - dispositif intégré d'insertion (partenariats Actiris – privés) - comité de développement stratégique (Actiris-Bruxelles Formation et Actiris-VDAB (Regionale Dienst Brussel) - accords de coopération pour la mobilité des demandeurs d'emploi (avec les autres entités fédérées)
	Subsidés (organiques, facultatifs) : ILDE, EI Bourses à l'emploi : Jobdays, Citizenjob Coopératives d'activités : Bruxelles Emergences et Début
	Centres de référence professionnelle (CDR) et Centres de technologie avancée (CTA)
	Agréments des initiatives locales de développement de l'emploi et des entreprises d'insertion dans le cadre de l'ordonnance (+ordonnance gestion mixte) et des opérateurs d'emploi dans le cadre de la gestion mixte du marché de l'emploi

Plans mis en œuvre hors de la Région

La Région Bruxelloise s'intègre également dans des plans mis en œuvre à d'autres niveaux de pouvoir (fédéral et européen).

Entre 2008 et 2010, la **stratégie de Lisbonne** pour la croissance et l'emploi a maintenu les 3 priorités d'action qui avaient été mises en avant durant le premier cycle, à savoir :

- attirer un plus grand nombre de personnes sur le marché du travail et moderniser les systèmes de protection sociale ;
- améliorer la capacité d'adaptation des travailleurs et des entreprises et accroître la flexibilité des marchés du travail ;
- investir davantage dans le capital humain par l'amélioration de l'éducation et des compétences.

En Belgique, le **Programme National de réforme** (PNR) 2008-2010 indique que l'ensemble des entités fédérées poursuivent un même objectif : « *renforcer la compétitivité et l'emploi de façon à continuer à mener une politique sociale et écologique équilibrée* ».

Le PNR 2008-2010 comprend 5 priorités socio-économiques :

- une stratégie globale pour l'emploi, notamment par le biais d'un renforcement de la politique d'activation, l'apprentissage tout au long de la vie et la lutte contre les pièges à l'emploi ;
- la poursuite de la politique axée sur la réduction des charges (fiscales et parafiscales) qui pèsent sur le travail, en particulier pour les bas et les moyens revenus ;
- l'encouragement de l'esprit d'entreprise, notamment par le biais d'un plan d'action axé sur les petites et moyennes entreprises (PME), la recherche et le développement (R&D) ainsi que sur l'innovation ;
- le renforcement du système de protection sociale comme source importante de prospérité et de bien-être et la lutte contre la pauvreté ;
- le renforcement de la politique relative à l'environnement et au développement durable.

La Région de Bruxelles-Capitale a apporté une contribution non négligeable à la définition et à la mise en œuvre du PNR.

Une nouvelle « stratégie » européenne pour la croissance et l'emploi (17 juin 2010) remplace celle de Lisbonne et vise à aider les Etats membres à sortir de la crise et à faire de l'UE une économie « intelligente, durable et inclusive » : elle est appelée « Stratégie Europe 2020 ».

La « Stratégie Europe 2020 » présentée par la Commission offre un aperçu de ce que sera l'économie sociale de marché européenne au XXI^e siècle. Elle montre comment l'UE pourra sortir plus forte de la crise et se transformer en une économie intelligente, durable et inclusive avec des niveaux d'emploi, de productivité et de cohésion sociale élevés. Une gouvernance économique renforcée sera nécessaire pour obtenir rapidement des résultats durables.

La « Stratégie Europe 2020 » repose sur 5 objectifs :

1. augmenter le taux d'emploi,
2. investir dans la Recherche et le Développement,
3. réduire les émissions de gaz,
4. augmenter le nombre de jeunes aux études (post-scolaire),
5. réduire le seuil de la pauvreté.

Les 10 nouvelles lignes directrices intégrées permettront la mise en œuvre des 5 grands objectifs de la stratégie 2020 :

> **économique :**

1. garantir la qualité et la viabilité des finances publiques ;
2. résorber les déséquilibres macroéconomiques ;
3. réduire les déséquilibres dans la zone euro ;
4. optimiser le soutien à la Recherche et Développement (R&D) (3% du PIB investi dans la R&D d'ici 2020) et à l'innovation, renforcer le triangle de la connaissance et libérer le potentiel de l'économie numérique ;
5. favoriser une utilisation plus efficace des ressources et réduire les émissions de gaz à effet de serre (afin d'atteindre les objectifs 20/20/20) ;
6. améliorer l'environnement des entreprises et des consommateurs et moderniser la base industrielle ;

> **emploi :**

7. accroître la participation au marché du travail et diminuer le chômage structurel (de 69% à 75% pour la population âgée de 20 à 64 ans) ;
8. développer une main-d'œuvre qualifiée répondant aux besoins du marché, promouvoir des emplois de qualité, l'éducation et la formation tout au long de la vie ;
9. rendre les systèmes d'éducation et de formation plus performants à tous les niveaux (ramener le taux d'abandon scolaire à 10%), augmenter la participation à l'enseignement supérieur (40% au moins des 30-34 ans devraient être titulaires d'un tel diplôme ou d'un niveau équivalent en 2020) ;
10. promouvoir l'inclusion sociale et lutter contre la pauvreté (réduire de 20 millions le nombre de personnes menacées par la pauvreté).

L'adoption de la « Stratégie Europe 2020 » par les États membres en 2010 a conduit ceux-ci à élaborer un nouveau PNR.

Outils mis en œuvre en Région bruxelloise par les acteurs du secteur

> **Contrat pour l'Économie et l'Emploi (C2E)** – 3 mars 2005

- Mobilise l'action publique en partenariat avec les forces économiques et sociales régionales pour remédier aux déséquilibres structurels que connaît Bruxelles à travers des actions ciblées :
 - réduction du chômage,
 - renforcement de l'accès des Bruxellois à l'emploi,
 - développement économique durable de Bruxelles,
 - restauration de l'équilibre des finances régionales et communales ;
- 27 chantiers d'actions, autour de 3 axes :
 - accès à l'emploi des Bruxellois, en particulier peu qualifiés,
 - redéploiement économique et développement durable de Bruxelles en particulier dans certaines zones prioritaires,
 - mise à niveau des outils publics pour répondre aux 2 défis qui précèdent.

> **Plan pour l'Emploi des Bruxellois** – 20 mars 2006

- Renforce les priorités émises dans le C2E en développant ses chantiers en un plan d'action opérationnel.

> **Plan d'Action pour les Jeunes (PAJ)** – 29 janvier 2008

- Amende et complète le Plan pour l'Emploi des Bruxellois plaçant l'emploi des jeunes au cœur des préoccupations ;
- Facilite notamment la transition entre la scolarisation et l'entrée dans le marché du travail.

> **Fonds Européen de Développement Régional (FEDER)**

- Les Fonds européens « Objectif 2 » ont permis de créer ou de soutenir des instruments locaux d'aide à l'activité économique envers des investisseurs :
 - centres d'entreprises et guichets d'économie locale (GEL), principaux acteurs de revitalisation économique dans les quartiers de l'EDRLR,
 - 250 entreprises et mise à l'emploi de 850 personnes ;
- Accroît la dynamique économique dans une zone prioritaire, centrée sur l'axe du canal.

> **Programmes opérationnels Fonds Social Européen (FSE) (2000-2006 et 2007-2013) de la Région de Bruxelles-Capitale**

- Renforce la cohésion sociale au service de l'emploi ;
- Concentre les moyens sur le public cible des demandeurs d'emploi exposés (faible qualification, nationalité ou origine étrangère, âge et le capital santé) ;
- Réduction des disparités régionales ;
- Renforcement d'une approche stratégique de soutien à la croissance et à l'emploi :
 - déploiement coordonné de partenariats clés,
 - favorisant le développement et le recours aux outils d'anticipation des changements sur le marché de l'emploi et plus globalement d'anticipation des évolutions du tissu local ;
- 3 thèmes d'intervention prioritaires :
 - accompagnement des demandeurs d'emploi et des personnes en situation d'exclusion,
 - augmentation de la participation des femmes au marché du travail,
 - renforcement de la démarche partenariale et sa coordination au service des demandeurs d'emploi et des employeurs ;

> **Économie sociale** – (ordonnance du 18 mars 2004)

- Développée à partir de 2001 pour le soutien et le financement
 - d'initiatives locales de développement de l'emploi (ILDE),
 - d'entreprises d'insertion (EI);
- 62 ILDES et 17 EI subsidiées en 2009 contre respectivement 25 et 2 en 2005;
- Plus de 400 entreprises soutenues par la SRIB;
- **Projet pilote** en collaboration avec la Fondation Roi Baudouin:
 - 7 projets financés par la Région;
- Agrément et financement des entreprises d'insertions (Murmur);
- Plate-forme de l'économie sociale (2005);
- Subsidés alloués à des agences conseils;
- Financement de 2 coopératives d'activités:
 - accompagner et encadrer des candidats-entrepreneurs,
 - aider à entamer une activité indépendante (« coaching »).

> **Plan stratégique régional des Contrats de Quartier commerçant**

- Création d'activités (dynamique économique du quartier);
- Aménagement de l'espace et accessibilité (organisation spatiale du quartier);
- Convivialité et attractivité.

> **Plan régional pour l'Innovation 2007-2013 (PRI)**

- Dispositif d'aide à l'innovation et à la recherche scientifique;
- Développe des actions sur 6 axes stratégiques:
 - promouvoir les secteurs porteurs (santé, TIC et environnement),
 - renforcer la création (programmes d'impulsion et aide aux entreprises),
 - stimuler l'utilisation (aide aux centres de recherche et aux entreprises),
 - promouvoir l'internationalisation,
 - attirer et ancrer les activités innovantes dans la Région,
 - créer un environnement favorable.

> **Plan de développement international de Bruxelles (PDI)** – 21 décembre 2007

- Donne un objectif commun à toute une série d'actions (grands projets d'aménagement urbain, création de grandes infrastructures attractives, promotion de l'image de la Région, ...);
- Projet de développement de Bruxelles qui s'articule autour d'une des principales caractéristiques de la ville: sa vocation internationale.
 - 5 lignes de force: Europe, congrès, loisirs + horeca, culture et commerce,
 - 10 pôles stratégiques: quartier européen, Tour & Taxi, Mont des Arts, Cité Administrative, Heysel, Schaerbeek-Formation, Gare de l'Ouest, Delta, Josaphat, Gare du Midi.

> **Plan langues** – 30 septembre 2010

Le Plan langues, adopté par le Gouvernement, a pour objectif

- d'amplifier l'offre de formation existante en langues pour les chercheurs d'emploi en maximisant les synergies et en simplifiant les procédures ;
- d'adapter et de cibler plus pertinemment l'offre de formation en langues en accordant une attention particulière aux fonctions critiques ;
- d'articuler et mieux coordonner les nombreux dispositifs de l'offre de formation en langues afin de la rendre plus lisible et encore plus accessible, notamment aux chercheurs d'emploi bruxellois.

Concrètement, cela se traduit par 12 mesures mises en œuvre dès 2011 pour dynamiser et renforcer les connaissances linguistiques des chercheurs d'emploi bruxellois et 6 chantiers qui seront mis en œuvre à moyen terme en collaboration avec les institutions compétentes (enseignement, ...).

Bilan global des réalisations

Effets positifs de certaines mesures

> Contrat/construction de projet professionnel (CPP)

- A touché un nombre plus élevé de demandeurs d'emploi (41.078),
- Effets positifs à plusieurs niveaux :
 - satisfaction des demandeurs d'emploi ayant signé le CPP,
 - motivation, confiance en soi,
 - clarification du projet professionnel,
 - acquisition d'outils de recherche d'emploi et/ou de formation ;
- Augmentation significative des actions d'insertion, de formation et de sollicitation ;
- Augmente les probabilités de sortir du chômage ;
- Contribue à la personnalisation de la relation entre Actiris et les chercheurs d'emploi ;
- Instrument flexible qui est utilisé de façon modulaire selon les besoins du demandeur d'emploi ;
- Ceux qui ont signé un CPP ont reçu en moyenne 3 fois plus d'actions d'accompagnement.

> Décentralisation des services d'Actiris

- 18 antennes sont opérationnelles en décembre 2010 ;
- Simplification des démarches administratives pour les chercheurs d'emploi ;
- Antennes implantées sur des sites où sont installés d'autres services à l'emploi (Missions locales, Espace Ressources Emploi, ...) notamment au travers des Maisons de l'emploi ;
- La proximité « de terrain » favorise les synergies avec les opérateurs de l'insertion socioprofessionnelle ;
- Meilleure articulation des dispositifs existants ;
- Taux de satisfaction globalement positif.

> Réseau Actiris des partenaires emploi (RPE)

- Rapproche les utilisateurs (chercheurs d'emploi et employeurs) des services qui leur sont destinés ;
- Met en place une coordination de 133 partenaires en vue d'améliorer les services (133 conventions de partenariat) ;
- Accroît la visibilité du parcours d'insertion ;
- Faciliter l'accès aux offres d'emploi et aux services spécialisés offerts par les divers intervenants ;
- Simplifie et réduit le poids du travail administratif dans le cadre du financement ;
- Outils mis à la disposition des chercheurs d'emploi visant à les aider à trouver un emploi.

> Direction Employeurs au sein d'Actiris

- La mise en place de cette nouvelle direction a permis d'augmenter le nombre d'offres d'emploi proposées.

> Accords de coopération signés entre les entités fédérées en 2005 et 2006 avec la participation d'Actiris

- Facilite et accroît la mobilité interrégionale des demandeurs d'emploi.

- Prêts octroyés aux entreprises ou participations dans leur capital (SRIB)

- Exigence de garanties moins restrictives ;
- BRUSOC : économie sociale et micro-crédits ;
- BRUSTART : soutien au démarrage ;
- Soutien aux entreprises éprouvant des difficultés à obtenir des financements bancaires :
 - levier dans l'accès aux crédits bancaires,
 - réelle prise de risque venant combler les lacunes du marché.

> Implantation et développement d'entreprises nouvelles ou existantes (SDRB)

- Meilleure valorisation du foncier ;
- Coexistence d'industries et de logements réussie ;
- Mise en place du concept « Parc PME » :
 - projets CityLine, Birmingham, Lavoisier, Gryzon,
 - intégration de la mixité, dès la conception ;
- Les entreprises bien implantées en zones d'industrie urbaine (ZIU) y restent pour conserver l'activité économique en Région bruxelloise ;
- Verrous légaux très importants pour juguler correctement les implantations :
 - droit de préemption de la SDRB,
- Accueil annuellement de nouveaux emplois (780 en 2009).

> Fonds bruxellois de garantie

- Permet en période de crise du crédit, de garantir les prêts accordés par les banques.

> Soutien aux activités R&D

- Programmes d'impulsion, plateformes stratégiques, aides « Recherche et Développement et Innovation », Spin Off in Brussels (SOIB), Prospective Research for Brussels (PRFB) et Brains Back to Brussels (BB2B), ... ;
- L'ensemble des aides met au travail, directement ou indirectement, 400 chercheurs en Région de Bruxelles-Capitale ;
- Valorisation (dépôt de brevets, création de spin-offs, partenariats, ...) attendue au terme des programmes.

> Promotion du développement sectoriel

- Permet de développer des services collectifs et individuels ciblés (ABE) ;
- Mise en place de clusters et augmentation des ressources de l'ABE :
 - cartographier le secteur,
 - identifier les acteurs capables d'innovation,
 - connaître les besoins,
 - initier des collaborations et exploiter des synergies.

> Plate-forme d'accès vers les autres institutions (ABE)

- Vitrine centrale de toutes les valeurs ajoutées disponibles à Bruxelles ;
- Approche globale combinant le recours aux aides et programmes existants sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale ;
- Gestion du numéro unique d'appel pour l'aide aux entreprises.

> Conseil de Coordination Economique

- Concertation accrue entre institutions bruxelloises.

> Accompagnement des candidats commerçants (Atrium)

- Ancrage de terrain des équipes locales contribuant à un renforcement du sentiment d'appartenance ;
- Encourage la mixité sociale et fonctionnelle par le renforcement de l'attractivité commerciale et l'amélioration de l'image des quartiers ;
- Accompagne les commerçants (ex. : permis d'environnement et d'urbanisme) et permet dans certains cas de régulariser des situations infractionnelles ;
- Mène diverses actions pour désenclaver les quartiers défavorisés de l'EDRLR.

> Contrats de quartier

- Opportunités pour
 - la création de nouveaux services ou organisations (Régies de quartier, Projet X, ...),
 - la mise en place de partenariats dans le cadre d'activités nouvelles et expérimentales (filière d'insertion, projets-pilotes...);
- Formation et mise au travail de personnes en demande d'emploi et peu qualifiées;
- Manque d'articulation de ces programmes de revitalisation avec les politiques de développement économique;
- Contribuent à atteindre des objectifs régionaux sans toutefois valoriser leur spécificité: l'intégration territoriale.

Effets plus nuancés de certaines mesures: problèmes rencontrés et mesures prises**> Accompagnement des demandeurs d'emploi (CPP)**

- Depuis 2005, de nombreux « Conseillers emploi » ont été engagés auprès d'Actiris. Le ratio conseiller/demandeurs d'emploi s'est donc fortement amélioré. Il reste cependant encore en deçà de celui mis en place dans les autres Régions;
- On constate qu'un nombre encore trop important de demandeurs d'emploi ne souhaitent pas bénéficier de l'accompagnement proposé par Actiris, alors qu'il est démontré que cet accompagnement augmente les chances de trouver un emploi;
- Accompagnement et suivi systématique des jeunes demandeurs d'emploi de 18 à 25 ans inscrits après étude;
- Manque de concertation avec les partenaires « en aval »: insertion socio-professionnelle et formation.

> Moyens humains insuffisants à INNOVIRIS pour accroître le volume des subventions

- Lancement des diverses actions, leur suivi et leur analyse ex post;
- L'arrêté d'exécution de la nouvelle ordonnance du 26 mars 2009 visant à promouvoir la recherche, le développement et l'innovation impliquera un élargissement des formules d'aide de INNOVIRIS.

> Financement des PME bruxelloises exportatrices

- Le regroupement au sein de Bruxelles Export des agents s'occupant du commerce extérieur devrait permettre de dynamiser cette action.

> Plan Régional d'Affectation du Sol (PRAS)

- La superficie totale (614 ha) des Zones d'industries urbaines (ZIU) est quasi saturée;
- Les entreprises qui croissent situées en ZIU finissent par rejoindre la périphérie pour y retrouver des terrains disponibles > 1.000 m² et moins chers;
- Les projets porteurs sont ceux qui intègrent, dès la conception, une mixité équilibrée;
- Rythme soutenu de conversion des anciens sites industriels ou d'entrepôt, principalement en logements (lofts): 8.000 m²/mois soit 172.000 m² de juin 2006 à janvier 2008;
- L'offre en « Parc PME » ne rencontre pas la très forte demande;
- Forte montée du prix des terrains en ZIU;
- Forte diminution des espaces due essentiellement à un phénomène important de reconversion de sites;
- Faible taux de densification (nombre d'activités au m² par site);
- Pénurie réelle de terrains disponibles.

> **Plan d'action intégral en matière de transmission d'entreprise**

- Proposé par l'ABE et la SRIB : les mécanismes doivent être mis en place ;
- Gamme structurée et complémentaires d'initiatives ;
- « Brutrade » (interface virtuelle entre cédants et repreneurs).

> **Les structures de gestion de l'économie bruxelloise apparaissent morcelées et peu lisibles**

- L'inventaire identifie un nombre important d'acteurs : une étude est en cours, afin d'assurer une spécialisation de ces différents acteurs et une plus grande synergie ;
- Impression d'un manque de coordination de la politique économique ;
- Le guichet unique a été réalisé.

ÉCONOMIE - EMPLOI

CONCLUSIONS



CONCLUSIONS : LES GRANDS CONSTATS

A. La situation économique de Bruxelles permet d'affirmer que la Capitale de l'Europe est une Ville-Région riche.

La Région de Bruxelles-Capitale produit 18,9 % de la richesse du pays et ne comprend que 10 % de la population belge. Bruxelles est la Région qui coûte le moins au pays et qui rapporte le plus. Mais cette richesse ne profite que trop peu aux Bruxellois.

Dans ce contexte, les actions des acteurs économiques publics (ABE, Atrium, le Port, SDRB, SRIB...) soutiennent l'activité économique bruxelloise, particulièrement dans les quartiers de la Zone d'intervention prioritaire (ZIP). Une réflexion sur la rationalisation des différentes missions menées par ces acteurs est en cours afin de rendre plus efficace l'aide aux investissements sur le territoire régional.

B. Au niveau international, Bruxelles est souvent assimilée tant à la Ville-Région qu'à son Hinterland économique naturel. Dans la réalité institutionnelle, c'est tout le contraire.

Zaventem est considéré par certaines sociétés comme le pôle le plus dynamique de la périphérie et est perçu comme faisant partie intégrante de l'espace économique bruxellois. L'intérêt pour ces sociétés est de se retrouver autour d'un grand nœud de communication. Dans d'autres grandes villes européennes, les activités économiques se concentrent plutôt autour des gares internationales, moins éloignées des centres urbains que les aéroports (par exemple, à Londres).

Ne faut-il pas penser le développement futur des grandes gares bruxelloises sur ce modèle en installant à proximité des activités économiques pourvoyeuses d'emplois et de services pour les habitants ?

Dans le cadre des travaux préalables au PRDD, une étude a été menée sur la zone métropolitaine bruxelloise qui avait pour objet d'établir un inventaire cartographique des projets en cours et des disponibilités foncières sur un territoire qui correspond à la zone RER¹⁸. On constate que la Région flamande, au travers de divers programmes (afbakening stedelijk gebied rond Brussel, plan START Zaventem, plan Machelen-Vilvoorde) a de grandes ambitions pour faire de Zaventem un pôle international d'affaires (5 millions de m² de bureaux, dont 1 million de projets à court terme), pour développer le secteur de la logistique au Nord et au Sud, pour créer de nouveaux pôles urbains et commerciaux à Vilvorde et à Machelen. La Flandre prévoit également un grand nombre d'hectares de nouveaux zonings d'activités (326 ha autour de Bruxelles).

La partie wallonne du territoire étudié offre, quant à elle, de très grandes capacités résidentielles par rapport à la partie flamande : de nouvelles urbanisations sont possibles sur plus de 6.000 ha. Dans la partie flamande, un accroissement de la population se ferait avant tout par le biais d'une densification de l'existant, même si des zones d'extension de l'habitat (3.850 ha) sont dès à présent prévues dans les plans d'aménagement.

18 Institut de Conseil et d'études en développement durable, associé à la KUL et la VUB, « élaboration d'un état des lieux de l'espace métropolitain bruxellois », 2010.

Il apparaît clairement que la Flandre a une stratégie forte et compte tirer parti de l'attractivité de Bruxelles. Quant à la Wallonie, elle vise avant tout à attirer une population à revenus supérieurs dans le « triangle d'or » (cadrant sud-est Bruxelles – Louvain-la-Neuve – Wavre).

Au vu du manque de concertation avec les partenaires de la périphérie, quel type de structure devrait être mise en place afin de disposer d'une vision stratégique cohérente à l'échelle de l'ensemble de l'aire urbaine fonctionnelle (le bassin d'emploi) essentielle pour la prospérité de toutes les parties de cette région ?

Le projet « Business Route 2018 for Metropolitan Brussels »¹⁹ de BECI, VOKA et UWE met en évidence les complémentarités utiles entre Bruxelles et la périphérie dans les secteurs variés : financier, public, nouvelles technologies, pharmacie et bio-médical, TIC, ... Les opportunités sont d'ailleurs dépendantes également des disponibilités foncières : par exemple, un secteur comme la logistique a besoin de grandes surfaces et de liaisons autoroutières efficaces.

Des domaines de coopération win-win ne devraient-ils pas être recherchés, notamment au travers des négociations institutionnelles ?

C. L'industrie urbaine est en pleine mutation et doit être soutenue dans toutes ses dimensions, y compris au niveau planologique.

En raison notamment de la forte pression immobilière sur les « zones d'industrie urbaine » et sur les « zones mixtes et de forte mixité », il devient indispensable de les adapter aux nouvelles conditions urbaines. Cette réflexion devra notamment être menée dans le cadre du PRDD en vue d'adapter les prescriptions et le glossaire du PRAS.

Le Conseil de coordination économique a d'ailleurs tiré la sonnette d'alarme, en considérant que les activités productives doivent aujourd'hui être considérées comme des fonctions faibles à protéger, et que leur développement nécessite davantage de superficies.

Il faut néanmoins se poser des questions sur l'utilité de maintenir un certain nombre de fonctions consommatrices d'espace mais non génératrices de valeur ajoutée sur un territoire régional étriqué. De même, la question de la mixité urbaine est à examiner.

C'est pourquoi il apparaît essentiel de se demander quelles sont les activités économiques **compatibles avec l'habitat**, et de faciliter leur insertion dans le tissu urbain, afin de réserver les zones plus isolées aux activités qui ne peuvent s'intégrer dans le bâti existant.

Il faut aussi se demander quelles activités sont **utiles, voire nécessaires au fonctionnement de la ville** et soutenir leur installation : les services aux entreprises et aux habitants, l'approvisionnement, l'entretien et la maintenance du bâti, des équipements, de l'environnement, ...

Ne faudrait-il pas accorder un soutien aux entreprises productives (de taille moyenne notamment) au travers de « zones d'entreprises à caractère urbain » ? Ce type d'affectation permettrait de les établir à proximité des zones résidentielles, afin de mieux coordonner l'accueil des activités productives compa-

¹⁹ <http://www.metropolitanbrussels2018.eu/>

tibles avec l'habitat. L'accueil des activités productives moins compatibles avec ce dernier se retrouverait quant à elle dans des « zones d'industries ».

Par ailleurs, ne faudrait-il pas densifier certains zonings industriels existants, ce qui permettrait de répondre du moins partiellement à la demande d'accroissement de la superficie réservée aux zones d'industries urbaines ?

Le Conseil de coordination économique suggère également de prévoir des quotas obligatoires d'activités économiques dans les zones mixtes et de forte mixité du PRAS, qui actuellement peuvent être occupées entièrement par du logement.

Pour les activités générant des nuisances environnementales, il faut réserver les terrains prévus en zone d'industrie urbaine. D'autre part, ne faut-il pas encourager les projets qui permettent une cohabitation d'activités économiques et de logements ?

D. Bruxelles présente un double paradoxe :

- > **le paradoxe du « bien-être »** ce qui signifie que les revenus générés par la Région ne profitent que partiellement à ses habitants en raison de la forte proportion de navetteurs et du phénomène de périurbanisation (les résidents les plus riches et les travailleurs aux revenus moyens migrent vers la périphérie).
- > **le paradoxe de l'emploi** qui a pour conséquence que, tout en constituant un bassin d'emploi majeur, la Région présente un taux de chômage important, notamment chez les jeunes. Ceci est notamment dû à la discordance entre le niveau de qualification demandé et le niveau moyen de qualification des demandeurs d'emploi bruxellois. Ne serait-ce qu'en raison du statut bilingue de Bruxelles qui fait que pour de nombreuses fonctions, des exigences en termes de connaissances linguistiques sont requises y compris pour certains postes à faible qualification (par exemple dans les secteurs de l'horeca, du commerce, ...). Mais c'est également dû aux pratiques de surqualification à l'embauche généralisée. Dans un contexte de chômage structurel, le recrutement se fait généralement au détriment des personnes les moins qualifiées. Ce phénomène éloigne encore davantage les chômeurs bruxellois les moins qualifiés de leur marché de l'emploi.

Pour ce faire il convient :

- > **de soutenir les secteurs économiques porteurs d'emploi à Bruxelles** (les services aux entreprises, les services financiers, le commerce, l'horeca, le secteur public et l'économie sociale), et particulièrement ceux qui font appel à une main-d'œuvre moins qualifiée. Le tissu économique bruxellois, très largement tertiaire, est très spécifique : il est essentiellement composé de PME et très petites entreprises (TPE). Le Pacte de croissance urbaine durable (PCUD) et l'Alliance Emploi-Environnement qui en fait partie montrent qu'il est souhaitable de créer de nouveaux emplois accessibles aux Bruxellois notamment en lien avec l'environnement et dans une économie au service des citoyens, en ce compris dans les petites entreprises qui constituent un bassin d'emplois important pour les demandeurs d'emploi bruxellois. Il s'agit de travailler de concert à des politiques économiques et industrielles permettant la transition vers une économie plus durable, prenant en compte la nécessité de repenser les modes de production des biens et des services dans la perspective à terme d'une économie zéro carbone et de la déplétion des matières premières tout en veillant à préserver et à développer l'activité économique. Comment soutenir ces secteurs pour favoriser les investissements à forte valeur ajoutée en termes de mises à l'emploi des Bruxellois ? Ne faut-il pas opérer une veille sectorielle (y compris les métiers en pénurie) pour identifier et anticiper les besoins en compétences afin de développer l'offre de formations ? Comment développer cette offre de formation en lien avec les secteurs identifiés et les

amener à la financer ? Ne faudrait-il pas renforcer des Centres de formations existants et/ou soutenir de nouvelles créations de Centres de références professionnelles ?

- > **de renforcer les synergies entre les partenaires publics et privés** de l'économie, de l'emploi et de l'enseignement. Il faut poursuivre l'entreprise de rationalisation des missions des différents acteurs de l'emploi et les rendre complémentaires, notamment au travers des Maisons de l'emploi et ce dans un objectif de mobilisation des ressources au bénéfice des Bruxellois les plus fragilisés.
- > **de poursuivre le développement du Plan langue** afin d'augmenter le bilinguisme des demandeurs d'emploi.
- > **de lutter contre la pression concurrentielle que connaît le marché de l'emploi bruxellois et de soutenir la formation des demandeurs d'emploi dans les secteurs porteurs d'emploi bruxellois.** Ceci passe, notamment, par un renforcement des synergies entre Actiris et Bruxelles Formation.
- > **de renforcer l'accompagnement des demandeurs d'emploi** (principalement des publics jeunes et fragilisés) et d'envisager de l'étendre à tous après évaluation positive de la mise en œuvre pour les jeunes de 18 à 25 ans.

Il convient de poursuivre les actions menées pour renforcer la formation et pour se positionner sur le marché de l'emploi au bénéfice des Bruxellois. Il faut également dépasser les obstacles institutionnels à la bonne coordination du tryptique « enseignement – formation – mise à l'emploi ». Enfin, il faut anticiper le boom démographique qui va accroître encore le nombre de jeunes sur le marché de l'emploi (ceci passe notamment par l'offre de premières expériences professionnelles, en particulier chez les jeunes).

Dans le cadre de l'Alliance Emploi-Environnement du Gouvernement, il s'agit de soutenir les nouvelles filières environnementales qui sont porteuses d'emplois pour les Bruxellois. L'objectif est d'offrir des réponses efficaces aux défis économiques et environnementaux, tout en permettant au plus grand nombre d'accéder à un emploi stable et décent. Il convient d'encourager le développement d'éco-filières, de systématiser l'éco-conditionnalité de toute politique de développement et de reconnaître l'économie sociale comme acteur économique à part entière.

De nombreux emplois de faible qualification – ou à caractère industriel – sont offerts dans le secteur public (poste, SNCB, STIB, communes, ...). Il faut donc veiller à encourager l'accès à ces emplois pour les chômeurs bruxellois, d'autant que les Bruxellois sont sous-représentés (principalement dans les entreprises nationales) par le biais de partenariats. Comment veiller à ce que ces employeurs publics reconnaissent d'autres parcours que l'enseignement (diplômes), tels que ceux de la formation (titres de validation des compétences, certificats d'acquis de compétences en fin de formation) ?

Il y a lieu de poursuivre les efforts réalisés pour augmenter la mobilité des demandeurs d'emploi et œuvrer en concertation avec les « Services Publics pour l'Emploi » (Actiris, Forem, VDAB, ...) pour rendre accessibles aux demandeurs d'emploi bruxellois les moins qualifiés les offres d'emploi en périphérie (ou même plus largement au sein des 2 autres Régions) qui ne trouvent pas acquéreurs et qui sont accessibles. Cela pourrait se faire, notamment, via un accord de coopération avec la Région flamande qui mettrait en place une collaboration en matière de politique du marché de l'emploi, de la formation et de la promotion de la mobilité des demandeurs d'emploi.

Un centre de référence des métiers de la ville et des métiers publics sera mis en place, en partenariat avec l'École régionale d'administration publique (ERAP) et les opérateurs publics de formation.

E. Les phénomènes d'exode urbain (periurbanisation) et de migrations internationales sont intimement liés au paradoxe de l'emploi.

Ils ont un impact non négligeable sur le faible taux d'emploi à Bruxelles: souvent les personnes qui trouvent un emploi à Bruxelles quittent la Région. Parallèlement à ces phénomènes, on parle de triple spécialisation liée à la migration internationale vers Bruxelles :

1. jeunes étudiants et jeunes travailleurs en début de carrière, au niveau culturel élevé mais avec de faibles revenus ;
2. population plus précarisée (« primo-arrivants ») venant de pays extra-européens ou est-européens à la recherche d'un emploi (dépendant dès lors du chômage ou de l'aide sociale) ;
3. population de cadres supérieurs européens et internationaux qui, souvent, ne paient pas ou peu d'impôts en Belgique.

Ces 3 caractéristiques qui font à la fois le dynamisme de la Région et du pays sont aussi à la base des difficultés financières de la Région (moins de recettes et plus de dépenses).

Ne faut-il pas, après une période de transition, inverser la tendance actuelle des politiques publiques : plutôt que d'agir sur les conséquences (comme le chômage), il s'agirait d'agir en amont en soutenant les politiques d'enseignement, de formation, d'accès à l'emploi et au logement, de santé, ... ? Ces politiques en amont supposent des efforts accrus de la part des Communautés notamment, pour obtenir des résultats meilleurs en matière d'enseignement et de formation.

F. Bruxelles compte une importante population [d'origine] étrangère qui est particulièrement touchée par les phénomènes de discrimination à l'embauche.

L'immigration internationale à faible qualification est une réalité qui touche avant tout les centres urbains : Bruxelles, comme toutes les autres grandes villes belges et européennes, doit accueillir et offrir des formations et des emplois aux primo-arrivants.

Il convient de poursuivre le travail entrepris en vue de lutter efficacement contre la discrimination « à l'embauche ». Existe-t-il d'autres pistes pour enrayer ce phénomène qui a des conséquences importantes au niveau socio-économique de Bruxelles ?

G. L'économie informelle a pris une place importante dans le contexte économique bruxellois.

Bruxelles a un niveau particulièrement élevé d'économie non déclarée, dans divers secteurs comme l'horeca, la construction, les services aux personnes, ... et cela, malgré un renforcement des contrôles sectoriels, en collaboration avec le Fédéral (ONSS).

Si la lutte contre le travail au noir est nécessaire, ne faudrait-il pas envisager des politiques audacieuses permettant de sortir certaines activités de l'informel (et parfois de la clandestinité) pour augmenter l'offre d'emplois (dans le même ordre d'idées que les titres-services) ? De même, l'économie sociale ne pourrait-elle offrir un fort gisement d'emplois de proximité accessibles aux Bruxellois ?

H. La faible présence de grands sièges sociaux à Bruxelles limite les possibilités de développement de grands centres de recherche d'entreprises de taille majeure.

La promotion publique de la recherche-développement ne devrait-elle pas dès lors cibler de préférence les universités et le développement de spin-offs, ainsi que les petites entreprises innovantes ? Ne faudrait-il pas penser la promotion de la recherche-développement dans un cadre associant la Région et sa périphérie, y compris Louvain et Louvain-la-Neuve ?

I. A l'exception des pôles de centre-ville (haut et bas de la ville), le secteur du commerce est en déclin dans les pôles secondaires.

Concernant les quartiers commerçants traditionnels, l'action publique a permis de stabiliser la situation, qui reste toutefois problématique pour la plupart de ces noyaux.

Le schéma de développement commercial a montré qu'il y avait un déficit d'attractivité commerciale au Nord de Bruxelles. Les outils publics permettent de développer un nouveau centre commercial au Heysel qui pourrait attirer les habitants de la périphérie.

Comment améliorer l'action publique dans les noyaux historiques sur tout le territoire régional ? Au regard du contexte bruxellois, ne faudrait-il pas valoriser et faire la promotion de la niche du « commerce ethnique » ?

Si l'action d'Atrium a montré qu'il est possible d'avoir une stratégie de revitalisation des noyaux commerciaux anciens, basée à la fois sur la stratégie commerciale (faire venir des « locomotives », des commerces ou chaînes connus, renforcer les atouts des noyaux et la spécialisation, ...) et sur l'amélioration de l'environnement urbain (qualité des enseignes et des espaces publics, sécurité et convivialité, stationnement, ...), une réflexion intégrée sur le développement commercial de l'ensemble du territoire régional doit se faire, via une agence régionale en charge de cette mission.

L'ordonnance (en préparation) relative à la « mixité commerciale » vise à donner une base légale à une stratégie de spécialisation des quartiers, en référence aux principes inscrits dans le Schéma de Développement Commercial (hiérarchie des pôles, mix commercial spécifique, ...) et dans le respect du droit de propriété, de la liberté de commerce. La Directive européenne « Services » (dite Bolkenstein) interdit de restreindre la concurrence en appliquant toute forme de test économique au cas par cas.

J. Le Pacte de Croissance Urbaine Durable constitue la cadre d'action concertée entre le Gouvernement et les interlocuteurs sociaux.

Le Pacte vise à créer des emplois durables, de qualité, au bénéfice des Bruxellois, dans la perspective d'une croissance urbaine durable.

Les secteurs prioritaires sont :

- le domaine de l'Environnement (via l'Alliance Emploi-Environnement et ses différents axes) mais conçu dans une optique plus large que celle centrée sur des secteurs spécifiques, et plus spécifiquement, sur la construction-rénovation ;
- le domaine du développement international, dont le tourisme, la culture, le secteur événementiel, les secteurs récréatifs ;
- le domaine « commerce & horeca », en ce compris l'artisanat de qualité ;
- le domaine du non-marchand et de la Fonction publique et des services de proximité ;
- le domaine des secteurs innovants et créatifs.

Les principes d'action sont :

- le développement de l'offre de formation ;
- la lutte contre la dualisation scolaire et l'augmentation du niveau scolaire de façon générale, entre autres par le biais d'une meilleure connaissance des langues ;
- le soutien, l'accompagnement et l'ajustement des secteurs économiques porteurs d'emploi ;
- la transition de l'économie et la transformation des modes de production de services ou de biens pensées autour de l'articulation équilibrée des enjeux économiques, sociaux et environnementaux ;
- la mise en place d'une réelle synergie entre les interlocuteurs sociaux et les institutions politiques bruxelloises (Région et organismes communautaires) sur base d'une forme de collaboration claire et transparente.

Les partenaires ont aussi pris un triple engagement comme condition de réussite :

- favoriser la concertation des interlocuteurs sociaux entre eux et la coopération entre ceux-ci et les acteurs publics ;
- favoriser, au niveau opérationnel, les collaborations entre les opérateurs économiques, d'emploi et de la formation (publics et subventionnés) ;
- mobiliser l'ensemble des acteurs et des ressources publics et privés via une forme de coopération dans la perspective de favoriser l'emploi des Bruxellois et la croissance urbaine durable.

Le Pacte propose aussi de mettre en place des instruments de suivi et de veille, concernant notamment les mutations de l'économie et les restructurations d'entreprises, et de confier cette mission au Conseil Economique et Social en Région de Bruxelles-Capitale (CESRBC). Dans le cadre de la gouvernance du PRDD, ne serait-il pas utile de prévoir un tableau de bord spécifique ?

De la même façon, le Pacte propose de favoriser les synergies et les complémentarités entre l'ensemble des dispositifs locaux et régionaux d'emploi et de formation, en favorisant la création de partenariats structurés, conjuguant les actions réciproques, en vue d'éviter une offre de services redondante et de faciliter les démarches des demandeurs d'emploi et celles des employeurs. Il propose également de garantir la cohérence de la politique de l'emploi sur l'entièreté du territoire de la Région par le biais :

- d'Actiris, au niveau régional, à travers son Contrat de gestion ;
- de la participation des partenaires sociaux au niveau zonal : des organes de gestion des Missions Locales et des « Lokale Werkwinkels », de la Commission zonale (les modalités sont encore à déterminer) ;
- des antennes d'Actiris, au niveau local.

K. L'emploi des jeunes est une question particulièrement cruciale.

Trop de jeunes sortent de l'école sans diplôme secondaire et tous n'ont pas accès à des formations complémentaires. Le PCUD propose de collaborer étroitement avec les représentants des secteurs professionnels afin d'opérationnaliser, en priorité, l'accord-cadre existant dans le cadre du C2E, dans les domaines prioritaires identifiés par le Pacte (et à le traduire en protocoles d'accord sectoriel). Cet accord-cadre est destiné à accroître les offres d'emploi sous statut « Contrat de premier emploi » (CPE) ou moyennant une « Formation professionnelle individuelle » (FPI) en vue d'offrir des expériences professionnelles aux demandeurs d'emploi bruxellois, et particulièrement aux jeunes peu qualifiés. Concomitamment, l'augmentation des places de stages et de premières expériences professionnelles en fin de formation ou d'enseignement fera l'objet d'une attention particulière.

En matière de formation, il y a lieu de poursuivre le développement des activités d'emploi, de formation et d'enseignement des Centres de référence professionnelle (CdR), des Centres de technologies avancées (CTA) et du Regionale Technologie Centrum (RTC), en partenariat avec les secteurs professionnels, les organismes publics de formation et les opérateurs de formation et d'enseignement spécialisés dans les secteurs visés. Outre les initiatives d'emploi et de formation, il y a lieu de renforcer leurs missions de veille technico-pédagogique, de promotion des métiers de l'économie bruxelloise et de mise à disposition d'équipements et d'infrastructures. Le PCUD propose ainsi de renforcer les politiques croisées et les contributions de la Région au développement des actions de formation et d'enseignement à finalité d'emploi (opérateurs publics de formation, CTA, CdR, ...).

Comme pour d'autres matières communautaires, ne faudrait-il pas mettre en place des structures de concertation permanentes Région – Communautés – Commissions communautaires ?

Le PCUD propose d'organiser un dialogue permanent en matière de politique économique, d'emploi, de formation et d'enseignement, au sein du Comité bruxellois de concertation économique et sociale (CBCES) élargi aux pouvoirs publics communautaires, ainsi qu'aux organismes publics régionaux et communautaires relevant de leurs compétences à Bruxelles et concernés par le Pacte. Les acteurs publics de l'hinterland bruxellois seront associés quand cela s'avère nécessaire





INTRODUCTION : LE CONTEXTE

Nous devons affronter, dès aujourd'hui, les défis majeurs que sont le réchauffement climatique, la raréfaction des ressources naturelles, la détérioration du cadre de vie et la mise à mal des grands équilibres naturels. Cela passe par une politique environnementale forte.

La réflexion sur la « Ville durable » ne peut être réduite à la gestion environnementale. L'environnement est un des trois piliers du développement durable, au même titre que les aspects économiques et sociaux. Pour tendre vers le statut de Ville durable, la Région de Bruxelles-Capitale doit continuer à prendre en compte, de manière conjointe, ces 3 piliers. Ainsi, les questions environnementales qui seront évoquées dans le PRDD ne peuvent pas être traitées sans mesurer les impacts économiques et sociaux des mesures proposées, et inversement, les projets économiques et sociaux doivent intégrer la question environnementale.

De nombreux projets régionaux jouent sur les 3 piliers. Ceux-ci doivent donc être considérés comme complémentaires les uns aux autres, en sortant des logiques défensives.

La poursuite de l'amélioration de son environnement permet à la Région de garantir à la fois un cadre de vie agréable et sain à l'ensemble de la population, de rester attractive tant pour les ménages en quête d'un mode de vie agréable que pour les entreprises en quête d'un cadre de travail compétitif, et de préparer la Région à affronter les défis environnementaux des décennies à venir.

La qualité de vie ainsi offerte favorise la stabilisation et/ou le retour des populations attirées par la périphérie « verte » dans la ville dense et contribue dans le même temps à la mixité sociale, limitant ainsi les pertes de recettes fiscales, et l'augmentation du nombre croissant de navetteurs.

Les impératifs visant à améliorer l'environnement ont été traduits dans des documents approuvés par les instances internationales, européennes et belges (Kyoto, Charte de Leipzig, Plan National d'Action Environnement Santé belge [NEHAP], ...).

Des « benchmark » démontrent que Bruxelles possède un bon score en matière d'espaces verts (surfaces d'espaces verts/habitant) et en termes de qualité de l'eau et d'émission de gaz carbonique (CO₂), mais doit encore fournir des efforts en matière de qualité de l'air, de consommation énergétique des bâtiments, de gestion des déchets et de transports durables.

Bruxelles envisage de devenir la « Capitale Verte de l'Europe », en posant sa candidature pour 2014, afin de renforcer son image internationale et d'accélérer la transition vers la ville durable. Les préoccupations régionales en matière d'environnement rejoignent par ailleurs les critères d'évaluation de l'Union européenne : transports, espaces verts, biodiversité, affectation des sols, qualité de l'air, bruit, gestion efficiente des

eaux, gestion et recyclage des déchets, gestion de l'environnement. Ceux-ci s'accompagnent aussi d'une réflexion sur la capacité des villes à mettre en œuvre des mesures innovantes et efficaces pour intégrer la logique de durabilité dans l'ensemble de leurs politiques, améliorer l'environnement et contribuer à la lutte contre les changements climatiques.

Les défis à relever sont des opportunités de concevoir un autre développement : de nombreuses villes (plus de 500) se sont inscrites dans la logique de «la transition vers l'après-pétrole»¹. Cette réflexion concerne à la fois la moindre dépendance aux énergies fossiles et la relocalisation de l'économie, la recherche de l'autonomie énergétique et alimentaire, de nouveaux emplois locaux, de nouveaux modes de vie et des nouvelles formes de solidarité.

Cette note présente un état des lieux des questions environnementales au travers de 2 thématiques principales qui concernent d'une part, la qualité de vie en ville (l'occupation de l'espace et particulièrement des espaces verts, la qualité de l'air, le bruit et les quartiers durables) et d'autre part la préservation des ressources naturelles (l'énergie, l'eau, les sols pollués, les déchets). Enfin, en guise de conclusions, elle reprend les grands constats en se posant les premières questions qui permettront de préparer l'avenir des politiques environnementales à l'horizon 2020.

1 Rob Hopkins, « The Transition Handbook. From oil dependency to local resilience », Edition Green Books.

LA QUESTION DE LA QUALITÉ DE VIE URBAINE

La question de la qualité de vie urbaine est abordée du point de vue environnemental, dans ce document, essentiellement par le biais des dispositions prises en termes de **qualité de l'air**, de **réduction des niveaux sonores**, de **développement des espaces verts** et de « quartiers » durables.

LA QUALITÉ DE VIE : L'OCCUPATION DE L'ESPACE

Si l'on se réfère aux statistiques sur l'occupation du sol, la superficie bâtie en Région bruxelloise couvrait, en 2003, **56 % du territoire cadastré** (environ 50 % en 1980), tandis que la superficie cadastrée non bâtie est estimée à un peu plus de 40 % (sans tenir compte des petits jardins privés inclus dans les parcelles bâties). Le solde correspond aux zones de chemin de fer.

Occupation du sol sur base des superficies cadastrées (2003)

Espace bâti		56,30 %
Logement (y compris jardins privés)		34,1
Activité économique		12,3
Dont : Bureaux		2,3
Ateliers industriels et stockage		6,1
HoReCa, commerce		3,9
Équipement, enseignement, santé, culture		8,2
Loisirs et sports		1,4
Autres		0,3
Espace non bâti		43,60 %
Bois		14,3
Parcs, jardins, terrains récréatifs		13,0
Cultures, pâtures, prés, vergers		7,1
Terrains vagues		0,9
Chemins cadastrés		0,8
Eau cadastrée		0,7
Autres		6,8

Sur la période 1980-2003, la superficie totale bâtie a connu une augmentation de 13 %, tandis que la superficie non bâtie (jardins, parcs, bois, terrains vagues, de loisirs et de sport, ...) diminuait de 17 %. Le grignotage des espaces non bâtis s'observe plus particulièrement dans les communes de seconde couronne où de grands terrains sont convertis en zone de logements et/ou de bureaux.

Par ailleurs, l'évolution rapide de l'urbanisation induit une imperméabilisation forte du territoire, en particulier dans la zone centrale de Bruxelles, imperméabilisée à 82 %.

En termes de **paysage**, on peut diviser Bruxelles en 4 catégories qui se différencient par leur morphologie :

1. la première est dessinée par le passé hydrographique, le canal qui traverse Bruxelles. Il s'agit d'une zone post-industrielle qui divise Bruxelles bien plus qu'elle ne donne de structure à la ville ;
2. le cœur de la ville et la première couronne, que l'on pourrait appeler la « zone dense » de la région, et qui est caractérisée par une urbanisation et une exploitation du sol maximales, ainsi que par une présence d'espaces verts ponctuels ;
3. la troisième catégorie est celle se trouvant sous l'influence de la forêt de Soignes, où le bâti est plus dispersé et moins structuré ;
4. une quatrième catégorie est constituée des vestiges de l'activité agricole, que l'on retrouve à l'ouest de la région, et dans la périphérie, et composée également d'ensembles de bâti plus dispersés et moins structurés.

Les espaces verts

Près de la moitié de la surface du territoire régional correspond à des espaces verts.

Degré de verdurisation des 3 couronnes d'urbanisation (1999)

Deuxième couronne	71 %
Première couronne	30 %
Pentagone	10 %

Une part majoritaire de la surface verte correspondant à des espaces (privés ou publics) non accessibles au public. La part accessible au public est estimée à **18,5 % de la superficie régionale**, Forêt de Soignes comprise, et est en grande partie localisée en seconde couronne.

Il y a une disparité quantitative et qualitative d'accès aux espaces verts entre le centre et la périphérie, et globalement un déficit de « présence verte » dans les quartiers de la première couronne.

Les surfaces agricoles diminuent chaque année : il en restait 312 ha en 2007, dont 4 % réservés à la culture de légumes. Les surfaces consacrées aux potagers diminuent également. A Bruxelles, les lotissements potagers s'étendent sur une centaine d'hectares. Seuls 0,7 % des espaces verts gérés par la Région sont consacrés aux potagers. En comparaison, certaines villes allemandes (Leipzig, Dresde, Berlin, ...) réservent plus de 14 % de leur superficie d'espaces verts urbains au maraîchage.

Répartition des types d'espaces verts en % des superficies totales d'espaces verts (IBGE – 1999)

Jardins privés	32
Domaines privés	10
Bois	20
Parcs et jardins publics	12
Terrains de jeux, de sport et de loisirs	4
Espaces associés à la voirie	3
Cimetières	2
Terres agricoles	7
Friches	7
Talus de chemin de fer	3

Bilan des politiques menées depuis 2000 en termes d'espaces verts

Objectifs stratégiques

- > Conserver et promouvoir la biodiversité sur l'ensemble de la Région.
- > Développer le maillage vert et le maillage bleu en respectant l'identité des paysages urbains ainsi que la valeur historique de certains sites.
- > Finaliser la promenade verte sur 63 km.
- > Augmenter l'offre en espaces verts et en espaces ludiques, essentiellement dans les quartiers fortement urbanisés.

Actions privilégiées

- > Améliorer le cadre réglementaire de protection de la nature.
- > Mettre en œuvre le réseau « Natura 2000 ».
- > Poursuivre la mise en œuvre des programmes des maillages vert (y compris la promenade verte) et bleu.
- > Augmenter la disponibilité publique d'espaces verts, particulièrement dans les zones densément bâties.
- > Rendre un maximum d'espaces verts multifonctionnels (récréatif, éducationnel, ...).
- > Améliorer les connexions entre sites.
- > Étendre le rôle des gardiens de parcs (animation, information, gestion des conflits, ...).
- > Limiter les impacts environnementaux négatifs des événements organisés dans les espaces verts publics régionaux.

Résultats des politiques mises en œuvre

- > Bruxelles Environnement gère de manière écologique plus de 400 ha de parcs et d'espaces verts aux typologies variées.
- > En application des directives européennes, 3 sites « Natura 2000 », correspondant à 14 % du territoire bruxellois, ont été identifiés à Bruxelles. L'inscription en zones vertes et en zones vertes de haute et très haute valeur biologique au PRAS a permis la préservation des sites concernés.
- > Certains dispositifs (comme les Contrats de quartier) ont permis la création de nouveaux espaces verts dans les quartiers denses, espaces qui restent néanmoins insuffisants. Une des raisons se trouve dans le peu de moyens qu'ont les communes pour acquérir les terrains nécessaires et accélérer ce type d'aménagement sur les petits espaces disponibles (les plus fréquents dans ces quartiers). De plus, les communes ne trouvent pas toujours les moyens d'assurer la gestion des espaces aménagés.
- > Finalisation de la promenade verte régionale (63 km autour de la Région).

Pour les nouveaux grands espaces verts, les projets de parcs à Tour et Taxis ou à la Porte de Ninove sont en cours d'élaboration. D'autres (comme la Gare de l'Ouest, Josaphat, ...), sont en attente. Ce type de projet est indispensable en termes de qualité de vie, en particulier dans un contexte de densification urbaine, même si ces projets sont coûteux tant à l'acquisition de terrains, à leur aménagement qu'en termes de gestion.

LA QUALITÉ DE VIE : LA QUALITÉ DE L'AIR

Une amélioration de la qualité de l'air ambiant est observée ces 20 dernières années à Bruxelles.

Cette amélioration est liée notamment à :

- la suppression d'importantes sources d'émission (cessation d'activités d'incinérateurs hospitaliers et de l'usine de cokerie Carcoke par exemple) ;
- une réduction de certains rejets dus à la circulation automobile : suppression du plomb dans l'essence, introduction de pots catalytiques à trois voies sur les voitures, ...
- l'utilisation croissante de gaz naturel pour le chauffage ;
- le placement d'un système de lavage des fumées à l'incinérateur de déchets ménagers.

Toutefois, certains polluants restent préoccupants en matière de santé publique, ainsi que par rapport aux seuils imposés par l'Europe. Par exemple, des dépassements des valeurs cibles pour la santé ont été observés en matière d'ozone (du fait principalement d'une succession de périodes estivales très ensoleillées et chaudes), en matière de dioxyde d'azote et de microparticules (dus essentiellement à la diésélisation du parc automobile et à l'importation de microparticules via le mouvement des masses d'air).

En effet, les microparticules (PM) et l'ozone sont les polluants qui ont l'impact le plus direct et le plus préoccupant :

- en matière de PM, les émissions des véhicules influencent fortement la santé dans les zones à haute densité de trafic : on note des concentrations de PM10 jusqu'à hauteur de 52 % en cas de pic de pollution². Une partie des concentrations en PM10 dans l'air ambiant ne résulte pas de l'activité propre à la Région, mais s'explique notamment par l'importation de PM via les masses d'air ou par la remise en suspension de particules existantes (ring notamment).
- En matière d'ozone, des dépassements des valeurs cibles pour la santé ont été observés du fait principalement d'une succession de périodes estivales très ensoleillées et chaudes. En outre, les concentrations de fond en ozone troposphérique accusent une tendance à la hausse du fait des émissions globales de précurseurs d'ozone (NOx et COV). Ces émissions sont limitées par des plafonds fixés au niveau européen et déclinés au niveau régional.
- Malgré de très significatives réductions d'émissions de polluants atmosphériques, des dépassements de normes (notamment édictées pour protéger la santé) sont encore constatés pour les particules fines (PM), le NO2 et l'Ozone.
- Les plafonds d'émissions en matière de précurseurs d'Ozone (COV et de NOx) sont encore dépassés en RBC pour les COV (utilisation de solvants/autres produits) et au niveau national pour les NOx (émissions du transport).
- De nombreuses substances ayant un impact cumulatif observé sur la santé sont présentes dans les logements et ce, indépendamment des efforts réalisés en matière de restrictions d'usage de produits.

2 SEE 2009, p. 2.



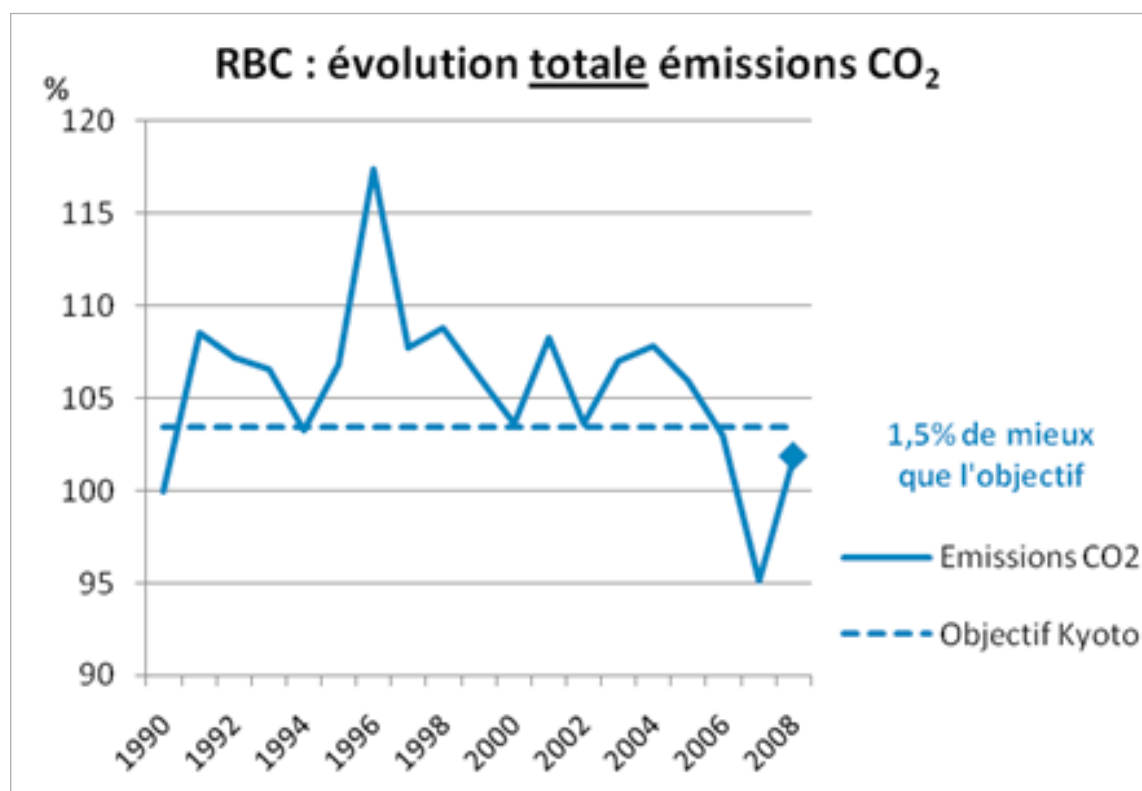
Changements climatiques

Les émissions de gaz à effet de serre (GES)

Quand on aborde les émissions de CO₂, Bruxelles est plutôt bien classée, 5^e sur 30 villes européennes selon l'index du « Economist Intelligence Unit-London » des villes vertes européennes³.

A Bruxelles, les sources dominantes de CO₂ sont le **chauffage des bâtiments**, qui occasionne près des 2/3 des émissions directes de CO₂ (62,3 % en 2007), et le **transport** qui compte pour 19 % dans les émissions de CO₂.

La part industrielle est minime (11 %). Elle provient principalement de la production d'électricité, de la cogénération (y compris l'incinérateur des ordures ménagères à Neder-Over-Heembeek) et des stations d'épuration des eaux.



Les émissions totales de GES ont **augmenté de 1,5 %** de 1990 à 2004. La quantité annuelle émise est fortement corrélée à l'utilisation du chauffage et dès lors aux températures automnales et hivernales (l'année 2007 ayant connu un hiver très doux, on a enregistré une baisse significative du CO₂).

³ European green city index. Assessing the environmental impact of Europe's major cities. A research project conducted by the Economist Intelligence Unit (bureau d'études international lié à The Economist), sponsored by Siemens – Munich, 2009.

Depuis lors, une tendance vers la baisse a été observée suite à la mise en place d'une politique volontariste. Ainsi, en 2008, l'augmentation des émissions avait été ramenée à 1,5 % là où le protocole de Kyoto permettait une augmentation de 3,5 %. Ramenée au nombre d'habitants, la baisse est encore plus importante. Toutefois, des efforts très importants doivent encore être fournis au vu des enjeux climatiques. Ainsi le Gouvernement bruxellois s'est engagé à réduire ses émissions de 30 % d'ici 2025 par rapport à 1990.

Le potentiel de réduction des émissions de GES est lié aux **spécificités urbanistiques et socio-économiques** de Bruxelles: l'habitat urbain plus compact limite d'ores et déjà les déperditions énergétiques, l'équipement important au gaz naturel réduit les émissions polluantes et les facteurs socio-économiques limitent des surconsommations énergétiques dans le secteur résidentiel.

Les émissions de GES dues au trafic automobile (22 %) ne diminuent pas (malgré les gains technologiques), du fait de l'augmentation du trafic (augmentation de 14 % entre 1990 et 2005 selon les données de comptage du SPFMT) et de la généralisation de la climatisation des véhicules (qui représente 10 % des émissions du secteur routier en 2010). La densité du trafic semble toutefois se stabiliser ces dernières années, ce qui permettrait au mieux une stabilisation des émissions de GES ?

Bilan des politiques menées depuis 2000 en termes de qualité de l'air et de climat

Objectifs stratégiques

- > Améliorer la qualité de l'air en visant à réduire les émissions de polluants.
- > Réduire la quantité de gaz à effet de serre émis entre 1990 et 2010, comme par exemple limiter l'augmentation des émissions de CO₂ à 3,5 %.

Pour garantir un respect des objectifs de « Kyoto » et l'engagement d'une réduction de 30 % pour 2025, un effort de réduction des émissions directes de gaz à effet de serre est à réaliser avec « efficacité » :

- au niveau des bâtiments (62 % des émissions),
- au niveau du transport (22 % des émissions),
- au niveau des procédés industriels et la production d'électricité et la cogénération y compris l'incinérateur de déchet (11 % des émissions).

Une attention particulière est à porter sur la conception énergétique des bâtiments afin de limiter leur impact sur l'environnement.

Actions privilégiées

- > Projet « Défi énergie » : réduction de la consommation des ménages.
- > Prêt à taux zéro (prêt sans intérêt pour les ménages moins aisés afin de faire des investissements économeurs d'énergie).
- > Primes énergie.
- > Réduire les émissions du transport :
 - réduction du volume du trafic routier : incitation à réduire l'utilisation de la voiture, encouragement à l'utilisation de modes de déplacement moins polluants, politique de stationnement ;
 - baisse des facteurs d'émissions du trafic routier : soutien et diffusion des améliorations technologiques des véhicules (véhicules propres), gestion de la circulation (vitesses et débits de trafic) dans une optique de moindre pollution atmosphérique ;
 - actions sur les comportements de déplacements.
- > Réduire les émissions polluantes en matière de consommation d'énergie dans les bâtiments.
- > Gérer la maîtrise énergétique des bâtiments (par rapport à leur consommation d'énergie) via les professionnels (architectes, installateurs, chauffagistes, ...).

- > Réduire les émissions du secteur industriel :
 - démarche sectorielle vers les secteurs à solvants,
 - stabilisation de l'incinération des déchets ménagers et amélioration technologique de l'incinérateur,
 - démarche sectorielle vers les installations de froid.
- > Réduire la consommation de solvants des ménages et l'incinération domestique (particuliers et entreprises).
- > Établir des cahiers des charges type pour la construction et la rénovation dans le secteur public.
- > Promouvoir les énergies renouvelables.

Résultats des politiques mises en œuvre

- > réalisation de plans de déplacement pour les entreprises de plus de 200 travailleurs qui ont permis une rationalisation des modes de déplacement (co-voiturage, multi-modalité, vélo, ...).
- > établissement de divers plans et programmes, à destination des particuliers et des entreprises (diminution et contrôle des émissions) visant la qualité de l'air (Bruxell'AIR).
- > mise en place d'un plan d'urgence en cas de pics de pollution.
- > développement de la législation permis d'environnement.
- > mise en place de l'ordonnance Performance Énergétique des Bâtiments (PEB), dans le but de diminuer la consommation d'énergie (par exemple, développement des énergies renouvelables).
- > développement de l'accompagnement des ménages et des professionnels (mise en place par Bruxelles Environnement de facilitateurs énergies visant à mieux informer et accompagner).
- > Aides aux entreprises pour des investissements verts.

LA QUALITÉ DE VIE : LE BRUIT

Le bruit est généralement considéré comme une nuisance importante en Région bruxelloise. Il est néanmoins très diversement ressenti selon les quartiers. Les communes centrales et de première couronne présentent un indice de satisfaction inférieur à la moyenne régionale, à l'inverse des communes situées en deuxième couronne (INS, 2001).

Il ressort des données des différents cadastres de bruit que le **trafic routier** correspond à la source de bruit affectant le plus grand nombre de Bruxellois, en particulier à proximité du ring et des grands axes qui desservent la ville. Ainsi, en journée, 39 % de la population bruxelloise vit dans un bâtiment ayant une façade soumise à plus de 55dB en raison du bruit routier (24 % en soirée et 14 % la nuit).

Nombre de personnes potentiellement exposées à un bruit (L_{den}) supérieur à 55 dB(A) selon les cadastres de bruit (2006) de la Région bruxelloise, au lieu de résidence.

SOURCE : WÖLFEL, 2007 ET ACOUPHEN, 2009, POUR BRUXELLES ENVIRONNEMENT.

Source de bruit	55 à 60 dB(A)	60 à 65 dB(A)	Plus de 65 dB(A)
Routier	173 900	141 900	106 600
Aérien	106 700	14 800	1 800
Ferroviaire	16 300	10 000	9 000

Une part importante du territoire bruxellois est soumise au bruit du **trafic aérien**, de jour comme de nuit. Aux points de mesure relativement proches de l'aéroport ou directement concernés par certaines routes aériennes, le niveau sonore spécifique des avions atteint des valeurs généralement proches ou supérieures à 65dB(A), ce qui altère de manière significative l'ambiance sonore des quartiers survolés. Les nouvelles procédures de vol mises en œuvre en 2009, ainsi que le départ de la société DHL, la faillite de la SABENA et le ralentissement de l'économie induisent une diminution sensible des nuisances sonores émises par le trafic aérien (la nuit en particulier) entre 2004 et 2009. Le nombre d'événements bruyants reste toutefois important sur les principales routes empruntées par les avions (routes canal, Chabert, ...). La tranche horaire 6h-7h est également problématique et enregistre un nombre important d'infractions aux normes de bruit bruxelloises.

A l'échelle de la Région, on constate que le **bruit ferroviaire** concerne surtout les parties Nord-Est et Sud-Est du territoire. La nuit, les lignes les plus bruyantes sont celles empruntées par le transport de marchandises.

D'autres sources de bruit sont à l'origine de nuisances pour les Bruxellois, telles que certains équipements ou activités. Selon les plaintes « bruit » introduites auprès de Bruxelles Environnement, l'HoReCa et le commerce de détail, de même que les tapages nocturnes dans le logement sont les principales activités incriminées.

Selon les cadastres bruit, 6 % de la population (57.500 personnes) serait soumise à un niveau de bruit des transports supérieur au seuil repris dans le **Plan Bruit de la Région de Bruxelles-Capitale** (60 dB(A) pour la nuit), toutes sources de bruit des transports confondues. A lui seul, le trafic routier expose 4 % de la population à ce seuil.

Bilan des politiques menées depuis 2000 en termes de bruit

Objectifs stratégiques

- > Créer ou recréer une ville dont l'environnement sonore est compatible notamment avec la fonction d'habitation en rééquilibrant la place des différentes «composantes» d'un milieu urbain (comme le trafic, la mixité des fonctions, ...) de manière à offrir une certaine qualité de vie à la population résidente.
- > Poursuivre la bonne application des normes OMS comme «valeurs guides» de bruit.
- > Lutter contre d'une part le bruit structurel (circulation routière, ferroviaire et aérienne) et d'autre part le bruit conjoncturel (lié aux installations, au voisinage et à la voie publique).
- > Hiérarchiser les principes d'action pour tenter de réduire d'abord les nuisances sonores à la source avant de mettre en place des mesures compensatoires (prévention des bruits et vibrations provenant de sources fixes ou mobiles; réduction, limitation du bruit et de sa propagation par des protections acoustiques; et isolation acoustique des immeubles occupés et des espaces ouverts à usage privé ou collectif).
- > Mise en œuvre du second **Plan Bruit (2008-2013)** qui s'articule autour de 10 axes:
 1. définition d'un cadre de référence de plus en plus précis, à savoir l'harmonisation et la définition de nouveaux indicateurs, la mise à jour des cadastres de bruit, le suivi des stations de mesures;
 2. mise en place d'une gestion adaptée et coordonnée de la plainte, à savoir l'instauration d'un observatoire de suivi des plaintes et la poursuite de la gestion ciblée de la plainte;
 3. organisation du territoire, par la prise en compte des mesures en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire, et par l'interaction avec les plans d'aménagement dont le PRAS;
 4. limitation de la circulation routière et vitesse, en prenant en compte les objectifs du Plan Iris des Déplacements et la poursuite des actions d'assainissement des points noirs (comme les carrefours, certains tronçons ferroviaires, ...);
 5. encouragement aux transports en commun plus silencieux, en poursuivant des collaborations avec les gestionnaires de réseaux;
 6. surveillance du trafic aérien, en élaborant un schéma d'exploitation stable visant à réduire le nombre de personnes touchées et en concluant un accord de coopération entre les entités fédérales et régionales concernées;
 7. actions contre les sources ponctuelles de bruit (bruit de voisinage, installations classées, chantiers, musique amplifiée, ...), en renforçant les contrôles;
 8. poursuite des actions de sensibilisation, en particulier auprès des jeunes;
 9. promotion de nouvelles technologies, en particulier l'utilisation de matériaux et de techniques respectueux de l'environnement;
 10. poursuite des actions et des mesures visant à améliorer le confort acoustique, dans le cadre plus général de l'isolation des bâtiments.

Actions privilégiées

- > **Rédaction du «Vade-mecum du bruit routier urbain»:** outil de référence pour le réaménagement des espaces urbains à destination des fonctionnaires de l'aménagement du territoire, des techniciens de la route et des citoyens. Bruxelles Environnement collabore avec Bruxelles Mobilité, pour inscrire les projets de réaménagements acoustiques dans le cadre du Plan Pluriannuel des Travaux Publics. Ceci permet d'assainir progressivement les différents «points noirs».
- > **Renforcement de la coordination avec Bruxelles Mobilité et l'AATL:** dans le cadre des collaborations entre administrations, des réunions de coordination sont organisées entre Bruxelles Mobilité, l'AATL,

la STIB et Bruxelles Environnement, dont l'objectif est de soumettre à avis, avant introduction des demandes de permis, tout projet de travaux réalisés en voiries régionales.

- > **Établissement d'une cartographie du bruit sur le territoire régional** pour permettre de dresser des constats et l'évolution des nuisances sonores liées au bruit des transports. L'outil permet également d'évaluer l'exposition de la population, l'impact des différentes sources ou de mesures de réduction du bruit.
- > Continuation d'un **suivi permanent de l'environnement sonore bruxellois** (stations de mesures).
 - Pour le logement, un subside pour l'isolation acoustique des façades est d'application depuis le 1^{er} septembre 2002, dans le cadre de la prime à la rénovation.
 - Convention environnementale liant la Région à la SNCB Holding (24/01/2001), ainsi que des conventions spécifiques dans le cadre de la mise en œuvre du RER.
 - Convention environnementale liant la Région à la STIB (en 2004 pour les trams et les métros et en 2008 pour les bus).

Résultats des politiques mises en œuvre

- > En matière de réduction des nuisances sonores, en particulier routières, les politiques mises en œuvre n'ont pas réellement produit les résultats attendus. Les objectifs de réduction du trafic n'ont, par exemple, pas été atteints.
- > D'une part, l'accord de collaboration avec la SNCB, dans le cadre du RER en particulier, devrait permettre de réduire certaines nuisances sonores dues au trafic routier des navetteurs (report modal vers le train) et au trafic ferroviaire (techniques de pose des voies et murs anti-bruit plus performants). D'autre part, l'arrêté qui fixe les normes sonores dues aux avions permet de sanctionner et d'induire à terme un changement dans le chef des compagnies aériennes, mais n'apporte pas une solution au survol des populations.
- > Au niveau de l'aménagement des espaces publics, l'intégration de critères bruit est en marche. De même, une politique de protection des zones calmes devrait venir compléter des actions essentiellement d'assainissement.

LA QUALITÉ DE VIE : LA CONSTRUCTION DURABLE ET LES QUARTIERS DURABLES

L'éco-construction consiste en une approche globale et une intégration des différents enjeux du développement durable dans la construction, la gestion et la rénovation d'un bâtiment et de ses abords (utilisation rationnelle des ressources, prévention des pollutions, préservation du confort et de la santé, prise en compte du contexte urbain).

Depuis 2007, une action de stimulation du secteur immobilier, des maîtres d'ouvrages et des concepteurs a fait la démonstration qu'il est possible de construire ou de rénover des bâtiments qui intègrent des exigences énergétiques et environnementales qui tranchent avec les pratiques du secteur. L'un des vecteurs de cette mutation est l'appel à projets « Bâtiments exemplaires », organisé à 3 reprises, et qui a permis au secteur d'évoluer vers le standard « passif » (les développeurs publics ou privés ont obtenu des aides à la réalisation). Plus de 260.000 m² d'immeubles performants ont été concernés par ces appels à projets. Les développeurs publics ou privés ont obtenu des aides à la réalisation, ce qui a généré une véritable émulation dans le secteur de la construction.

Il faut également noter que, bien que la construction durable constitue un vivier d'emplois très important à exploiter pour l'avenir, l'offre en matière de filières vertes dans le domaine de l'éco-construction n'est pas encore fortement développée. C'est l'objectif de l'Alliance Emploi-Environnement.

A l'échelle des **quartiers**, la structure urbaine bruxelloise présente un potentiel important d'action environnementale avec un habitat compact dans les zones centrales, un potentiel de densification, une activité économique en reconversion, une desserte en transports en commun couvrant une grande partie du territoire, un bon réseau associatif, et de nombreuses zones en attente d'une restructuration (zones non bâties, souvent en deuxième couronne, friches à reconvertir).

Depuis quelques années, l'environnement s'est progressivement inséré au cœur de nouveaux programmes (appel à projet « quartiers durables », « quartiers verts »). Dans ce contexte, il s'agit de travailler sur les quartiers existants. Les acteurs agissent ensemble à l'échelle de leur territoire pour concilier plusieurs enjeux fondamentaux, complémentaires et interdépendants : préserver les ressources naturelles et promouvoir la construction durable, économiser l'énergie, rationaliser les consommations, diminuer les déchets, améliorer la qualité de l'air et réduire les nuisances en se déplaçant autrement, vivre ensemble, habiter un quartier dense et actif et valoriser le patrimoine naturel.

En dehors des quartiers existants, des projets de nouveaux quartiers exemplaires sur le plan environnemental voient également le jour. L'accord de majorité prévoit d'ailleurs que tout projet d'urbanisation sur terrain vierge doit se faire dans une logique d'exemplarité environnementale. C'est le cas, par exemple, du projet « Tivoli » de la SDRB ou du Projet Urbain Loi.

Par ailleurs, une stratégie spécifique de soutien aux quartiers durables a été mise en place fin 2007 avec la création d'un service de « facilitateur quartiers durables ». Il a pour mission d'épauler les développeurs publics et privés en visant à favoriser l'émergence de quartiers pilotes particulièrement exemplaires au niveau environnemental.

LA GESTION ENVIRONNEMENTALE DES RESSOURCES NATURELLES

La gestion environnementale des **ressources naturelles** (énergie, sols, eaux, ...) et du **patrimoine collectif** (biodiversité, équipements de collecte et de traitement des eaux usées et des déchets, ...) devient un thème récurrent au sein de toutes les politiques publiques. Il faut développer une économie de production et des modes de consommation moins dépendants des ressources naturelles (énergie, eau, ressources végétales et animales) et des matières premières, et produisant moins de déchets. Les préoccupations inspirées par le changement climatique lié à la production de gaz à effet de serre et par le pic de déplétion pétrolière (la consommation est plus grande que la découverte de pétrole) sont axées essentiellement sur la gestion des ressources énergétiques.

LA GESTION DES RESSOURCES : L'ÉNERGIE

Après une période de croissance de +16,2 % entre 1990 et 2004, la **consommation finale totale en énergie, tous secteurs confondus, a diminué** entre 2004 et 2007 (-9,8 %). Cette diminution semble causée notamment par la conjugaison d'années chaudes, de l'évolution à la hausse du prix de l'énergie, des mesures qui ont été prises et des changements de mentalité.

La Région de Bruxelles-Capitale montre une forte dépendance énergétique vis-à-vis des autres régions belges ou de l'étranger : l'énergie approvisionnée par l'extérieur est largement majoritaire, ce qui est logique en territoire urbain. Quelques unités de production d'énergie sont néanmoins situées sur le territoire de la Région, leur part étant en légère progression. La principale correspond à la centrale électrique Electrabel de Schaerbeek qui utilise de la vapeur produite par l'incinérateur de déchets ménagers de Neder-Over-Heembeek.

Les approvisionnements énergétiques de la Région sont caractérisés par une part importante de **gaz naturel** et d'**électricité**.

Au niveau de la consommation finale, le principal consommateur d'énergie correspond au **secteur résidentiel** qui en 2007, totalise 40,1 % de la consommation énergétique totale. Elle a augmenté de 6,6 % par rapport à 1990, mais est en baisse depuis 2004 (-12,7 %)⁴.

La consommation d'énergie dans le secteur résidentiel peut être schématiquement scindée entre d'une part, les combustibles pour le **chauffage** et d'autre part, l'**électricité**. L'on observe une forte progression de l'utilisation de l'électricité depuis 1990 (+51 %). La consommation d'électricité constitue un enjeu important du fait de son mauvais rendement énergétique. A cet égard, le chauffage électrique est encore présent dans 4 % des logements bruxellois (estimations 2007) et 10 % du parc locatif (Observatoire du logement).

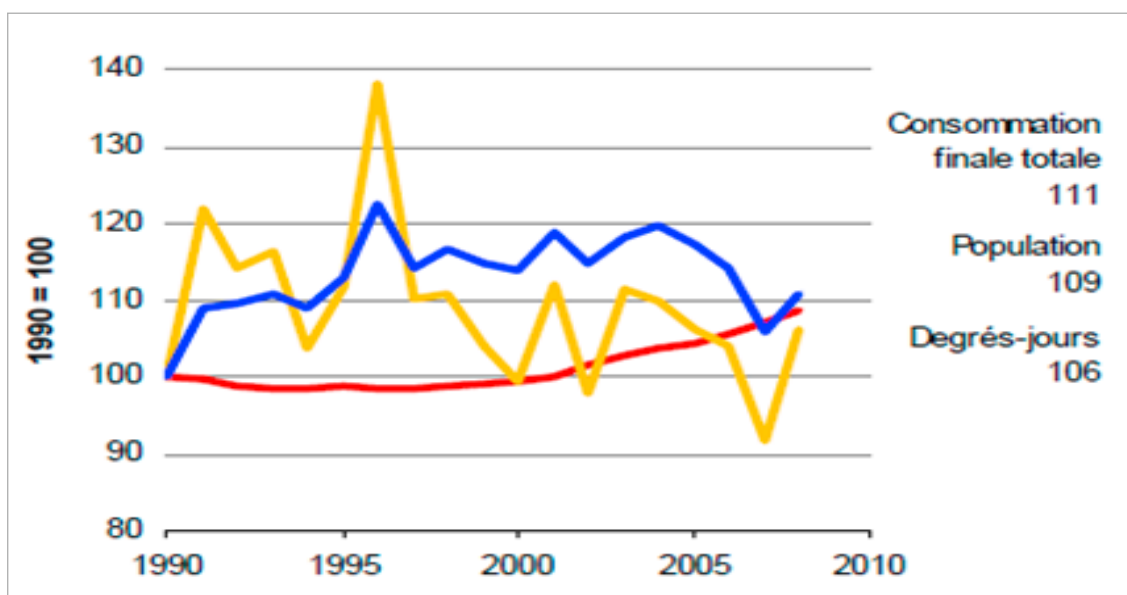
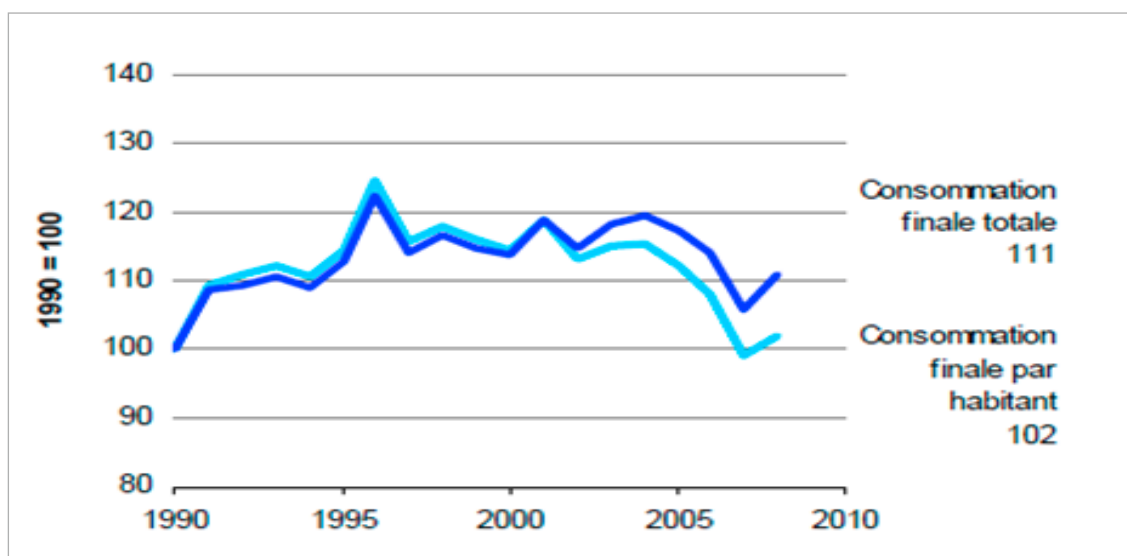
Au niveau du secteur tertiaire, la demande croissante des **bureaux**, dont les équipements électriques et électroniques et le recours à la climatisation ne cessent d'augmenter par rapport à 1990, entraîne une forte croissance de la consommation en électricité depuis 1990 dans ce secteur (+52,6 %).

4 L'index Siemens des villes vertes européennes place Bruxelles à une très bonne 8^e place parmi les 30 villes européennes en matière de consommation d'énergie.



Pour ce qui est du **transport**, la consommation énergétique est en croissance de 4,6 % en 2007 par rapport à 1990. Le transport routier (public et privé) représente 94 % de la consommation énergétique totale du transport. Après une croissance quasi continue entre 1990 et 2004, une légère diminution de la consommation énergétique de ce secteur est toutefois observée depuis 2005 (-4 % entre 2004 et 2005, -9 % entre 2005 et 2006, tassement en 2007).

Consommation énergétique 2004-2010



La hausse du prix de l'énergie (malgré la libéralisation du marché de l'énergie) entraîne des difficultés notamment pour les ménages à faibles revenus, pour payer le chauffage ou les charges locatives. La forte variation du prix du pétrole a entraîné des changements comportementaux : lorsque les prix sont élevés, on constate une baisse de l'utilisation de la voiture, et vice-versa.

La part des énergies renouvelables (solaire, photo voltaïque et thermique, valorisation de la biomasse, éolien) s'élève à 1,4 % de la consommation de la Région.

Bilan des politiques menées depuis 2000 en termes d'énergie

Objectifs stratégiques

- > Minimiser les consommations énergétiques de l'ensemble des acteurs bruxellois.
- > Promouvoir l'utilisation d'énergies renouvelables.
- > Assurer / préparer le contrôle des marchés libéralisés de l'électricité et du gaz, en mettant l'accent sur les « missions de service public ».
- > Promouvoir l'efficacité énergétique.

Actions privilégiées et bilan des mesures mises en œuvre

- > Adoption d'une ordonnance « Performances énergétiques des bâtiments ».
- > Mettre en œuvre les ordonnances transposant les directives relatives à la libéralisation des marchés du gaz et de l'électricité :
 - mise en place du Régulateur (BRUGEL),
 - adoption du cadre législatif,
 - création de services de soutien et de protection des consommateurs,
 - établissement des règles relatives à la production de l'électricité verte.
- > Utiliser rationnellement l'énergie et les énergies renouvelables :
 - sensibilisation des particuliers (campagnes, défi énergie, guidance sociale énergétique, ...),
 - soutien aux professionnels et aux institutions publiques et parapubliques (programmes « Plan local d'actions pour la gestion d'énergie » – PLAGE),
 - formations de responsables et conseillers énergie, conseillers PEB, service « facilitateur » en matière de PEB.

> Développer des incitants financiers :

- les primes « énergie » aux particuliers, logements collectifs et secteur tertiaire pour l'aide aux économies d'énergie ont augmenté progressivement de 1,6 million d'euros en 2005 à 35 millions d'euros en 2009, ce qui semble indiquer une plus grande sensibilisation du public. On peut espérer que le retard en matière d'isolation des bâtiments (mesure la plus efficace en matière énergétique) se comble progressivement ;
- mi-2009, 28 propriétaires et gestionnaires de patrimoine immobilier public ont souscrit une convention pour réaliser un « Plan Local d'Actions pour la Gestion d'Energie ». Ces projets ont représenté près de 5 millions d'euros au total. Selon les premiers résultats, les gains de consommation moyens d'énergie de chauffage réalisés après 3 à 4 ans, sans gros investissement, sont de l'ordre de 13 à 16 %. Les gains moyens quant à la consommation d'électricité sont plus limités (de 0,5 à 5 %) ;
- une enveloppe de 308.000 euros (prime Brureba) a soutenu des démarches innovantes du tertiaire en matière de performance énergétique : 76 % des primes concernent l'aide à l'investissement des entreprises en matière environnementale (par exemple, la réduction de consommation liée au conditionnement d'air pour les immeubles de bureaux) ;
- pour la période 2008-2010, un montant de 2.375.000 euros permet de soutenir la réalisation d'« agenda 21 communaux » et de projets de développement durable, et un million d'euros par an est attribué aux communes pour soutenir leur travail relatif au volet PEB des demandes de permis ;
- diverses expériences menées ces dernières années ont démontré que tout le monde avait un potentiel d'amélioration de ses performances énergétiques, que ce soit à travers une adaptation de son comportement sans perte de confort (défi énergie), ou par la mise en place d'une politique de management énergétique de son patrimoine (programme PLAGE). Les résultats ont obtenu des marges de l'ordre de 20 à 30 % de réduction de consommation d'énergie.

LA GESTION DES RESSOURCES : L'EAU

Alors que la **consommation d'eau** à Bruxelles diminue en volume (-3,5 % depuis 2004), les montants facturés aux abonnés ont augmenté de 23 % durant cette même période.

La répartition de la consommation d'eau se structure comme suit :

- ménages : 67 %,
- secteur tertiaire : 30 % (dont Horeca : 5,9 %),
- secteurs primaire et secondaire : 3 %.

La **part du secteur tertiaire a augmenté** de plus de 38 % entre 2000 et 2008, tandis que la **part des ménages a baissé** de plus de 10 % pour cette même période.

Le **réseau d'égouttage** n'est pas tout à fait complet : il reste encore des logements et des bâtiments industriels non raccordés (ou raccordés à des égouts non raccordés aux stations d'épuration) et dont les eaux usées se déversent directement dans le milieu naturel. Par ailleurs, 2 collecteurs doivent encore être construits et raccordés à la station d'épuration sud.

Jusqu'à une date relativement récente, les eaux usées de la Région bruxelloise étaient rejetées, sans épuration, dans les eaux de surface, essentiellement celles de la Senne. Deux stations d'épuration ont depuis été mises en service : la **station d'épuration Sud** (en août 2000) et la **station d'épuration Nord** (en mars 2007). Entre 2002 et 2006, environ 20 % des eaux usées de la Région étaient traitées. Avec la mise en service de la station Nord, environ **98 % des eaux usées** seraient actuellement collectées et traitées avant d'être rejetées dans la Senne, y compris une charge provenant de certaines communes périphériques. Ce taux atteindra 100 % après la construction et le raccordement de 2 collecteurs supplémentaires à la station Sud (programmés pour l'année 2013). Par ailleurs, il est à noter que les stations d'épuration des eaux ne sont pas conçues pour épurer les polluants communément appelés « non épurables » (métaux lourds, hydrocarbure, pesticide, hormone, antibiotique, ...).

Des travaux d'adaptation de la station d'épuration Sud sont programmés afin d'équiper celle-ci d'un traitement tertiaire des boues qui améliorera ses performances en matière d'élimination de l'azote et du phosphore.

On constate une augmentation du phénomène d'effondrement des égouts suite à la **vétusté du réseau** : sur les 1.500 km que compte ce réseau, 500 km sont dans un état critique et demandent une rénovation urgente. Une étude a été mise en place pour vérifier l'état du réseau d'égouts bruxellois. Cette vétusté implique également des problèmes de pollution des sols et des nappes.

La qualité physico-chimique et écologique des cours d'eau et des étangs s'améliore mais reste insuffisante pour la Senne du fait de son débit limité et du rejet des effluents des stations d'épuration (y compris en amont de la Région) très important par rapport à son débit propre.

L'eau souterraine captée en Région bruxelloise, principalement destinée à la production d'eau de distribution et d'eau à usage industriel, est de bonne qualité. Toutefois, les concentrations en nitrates et en pesticides deviennent préoccupantes.

Les surfaces perméables se réduisent, ce qui entraîne une augmentation des risques d'inondation.

Bilan des politiques menées depuis 2000 en termes d'eau

Objectifs stratégiques

Le **Plan de lutte contre les inondations** a été adopté en décembre 2008. Il se caractérise principalement par le fait qu'il s'appuie sur un ensemble d'instruments politiques existants dont il essaie d'améliorer la coordination et l'efficacité. Il vise également à modifier la mentalité des acteurs publics urbains face aux eaux de ruissellement et à promouvoir des dispositifs de compensation à l'imperméabilisation des sols.

Actions privilégiées et bilan des mesures prises

- > Lutter contre le réchauffement climatique, en combattant les causes et non les conséquences des inondations (en diminuant la production de gaz à effets de serre, par exemple).
- > Lutter contre les conséquences de l'imperméabilisation en diminuant son impact (en localisant des sols perméables à protéger comme des « bassins d'orage naturels », en établissant une carte de zones à risques d'inondations, ...).
- > Finaliser le programme d'installation de bassins d'orage.
- > Actualiser le plan d'investissement des ouvrages liés à la collecte des eaux usées et des eaux pluviales.
- > Restaurer le réseau d'égouttage.
- > Prévenir la construction en zones inondables, ou l'adapter par des mesures architecturales et urbanistiques spécifiques.
- > Poursuivre et étendre la mise en œuvre du maillage bleu qui, depuis 1999, constitue une approche intégrée de réhabilitation et de reconnexion des rivières et des étangs bruxellois. Plusieurs chantiers ont été entrepris à cet égard (le programme, actuellement étendu à la Senne, a été prioritairement mis en œuvre au niveau des vallées de la Woluwe, du Molenbeek-Pontbeek, du Neerpedebeek et du Geleytsbeek).
- > Intégrer dans la construction des éléments de prévention des inondations (citernes, toitures vertes, toutes les 2 obligatoires depuis 2008 dans le RRU) ou de récupération des eaux pluviales. Imposer des critères dans le cadre de la délivrance des permis d'environnement, en prenant en compte la problématique des eaux pluviales. Lors du traitement des demandes de permis, l'accent est mis sur la séparation des eaux de pluies des eaux usées et ce, lorsqu'il est techniquement et économiquement possible de les séparer.
- > Veiller à limiter les rejets de polluants dans les eaux de surface. Pour l'industrie graphique et les laboratoires, une révision des normes s'impose étant donné que ces secteurs comptent un nombre relativement important d'entreprises en Région bruxelloise.
- > Veiller au respect des normes en matière d'épuration.

LA GESTION DES RESSOURCES : LES SOLS POLLUÉS

Les sites pollués et potentiellement pollués sont **répartis de manière inégale entre les 19 communes bruxelloises**, en fonction de la situation industrielle passée et présente de ces dernières.

Les terrains pollués ou potentiellement pollués répertoriés dans l'inventaire de l'état du sol entre 2001 et 2010 représentent une superficie de 21 % de la superficie totale de la Région. On constate qu'un grand nombre de ces terrains sont concentrés le long du canal.

Sur les 35 secteurs d'activités polluantes relevés, **9 secteurs d'activités** sont très polluants : les citernes à mazout présentes généralement dans les logements et dans les immeubles de bureaux (38 %), les stations-service publiques et à usage privé (22 %), les garages d'entretien/réparation de véhicules (14 %), les imprimeries (7 %), l'industrie chimique, les sociétés de transport, le travail de métaux et le nettoyage de textile.

Les hydrocarbures (huiles minérales) constituent les polluants les plus fréquemment repérés dans le sol (82 % des sites pollués). Cette situation est à mettre en relation avec le nombre élevé de sites étudiés liés au secteur pétrolier : stations-service, citernes à mazout, garages,...

Environ 3.653 parcelles cadastrales, représentant une superficie totale de 1.242 ha, ont fait l'objet de reconnaissances de l'état du sol. Les terrains investigués se sont avérés pollués pour 51 % d'entre eux. Au total, 776 parcelles ont fait l'objet d'assainissement ou de gestion du risque, soit 192 ha. Les techniques d'assainissement utilisées sont l'excavation (84 %), l'aspiration de l'air pollué du sol (13 %) et l'oxydation chimique du sol par injection de substances chimiques (3 %). Environ 17.100 rapports techniques ont été analysés et 21.000 avis techniques ont été délivrés. En outre, 2.260 contrôles ont été effectués sur le terrain, non seulement pour vérifier que les opérations d'investigation et de traitement soient correctement réalisées, mais aussi pour s'assurer du respect des conditions préventives imposées par les permis d'environnement.

Les 192 ha traités ont été réaffectés à du logement (50 %), aux activités économiques (20 %) et aux bureaux (30 %).

La création d'un cadre légal en matière de prévention, d'information et de traitement des pollutions des sols a enclenché une importante sensibilisation des citoyens. Dans cette optique, l'inventaire de l'état du sol est un excellent outil qui a prouvé son utilité et son succès (30.000 attestations par an).

Il faut noter également qu'avec la diminution des réserves foncières liée à l'urbanisation, les besoins de sols assainis ou exempts de risques pour développer des projets urbanistiques (logements, équipements, activités économiques) se font de plus en plus sentir. Or, les coûts de traitement de ces dépollutions freinent très souvent le développement économique et immobilisent un grand nombre de terrains. C'est pour cette raison que des formules d'aide à l'investissement sont proposées, telles que le mécanisme «Brussels Greenfields».

Bilan des politiques menées depuis 2000 en termes de pollution des sols

Objectifs stratégiques

- > Poursuivre et développer une politique de prévention de la pollution des sols.
- > Cartographier les sols (potentiellement) pollués de la Région et valider l'inventaire de l'état du sol existant.
- > Assurer l'assainissement et la gestion des risques sur les sols actuellement pollués pour :
 - éliminer les risques sanitaires et environnementaux et rendre l'usage des terrains compatible avec leur affectation,
 - permettre une réutilisation optimale des terrains dépollués et favoriser le redéploiement socio-économique de la Région.
- > Accentuer la mise en place d'instruments financiers adéquats, afin d'aider à la gestion et à l'assainissement des sols touchés par des pollutions et de remettre des biens sur le marché.
- > Assurer l'information des occupants, mais également des riverains et des autorités publiques concernées quant à l'état des sols à Bruxelles. Les citoyens sont de plus en plus préoccupés par l'état des sols bruxellois et demandent à être informés des risques qu'ils encourent (potagers, activités à risque, ...).

Actions privilégiées

- > Les différents textes légaux relatifs à la gestion et à l'assainissement des sols pollués ont pour but de traiter les sols pollués (principe du « pollueur payeur ») et de les protéger de nouvelles pollutions.
- > L'**inventaire de l'état des sols** reprenant tous les terrains bruxellois pollués ou sur lesquels pèsent une suspicion de pollutions est consultable par les vendeurs et les acquéreurs de terrains depuis 2005. Une attestation du sol est délivrée à chaque vente ou à chaque cession d'entreprise exploitant des activités à risque.
- > 3.653 parcelles cadastrales, représentant une superficie totale de 1.242 ha, ont fait l'objet de reconnaissances de l'état du sol. Les terrains investigués se sont avérés pollués pour 51 % d'entre eux. Au total, 776 parcelles ont fait l'objet d'assainissement ou de gestion du risque, soit 192 ha. Les techniques d'assainissement utilisées sont l'excavation (84 %), l'aspiration de l'air pollué du sol (13 %) et l'oxydation chimique du sol par injection de substances chimiques (3 %).
- > Environ 150 demandes d'attestations du sol sont délivrées par jour, soit environ 30.000 attestations/an. Depuis 2005, plus de 70.000 attestations ont été délivrées et 17.100 rapports techniques ont été analysés et 21.000 avis techniques ont été délivrés. En outre, 2.260 contrôles ont été effectués sur le terrain.
- > Des primes d'aides à la réalisation des études de la pollution du sol ont été octroyées pour 670 personnes, avec un montant total d'environ 900.000 euros (soit un montant moyen avoisinant les 1.350 euros/dossier).
- > Le fonds sectoriel visant à assainir les sols pollués des stations-service exploitées comme points de vente au public (Fonds Bofas) est en action depuis 2004 : 228 dossiers (sur 307 stations-service au total) de demande d'intervention ont été déclarés recevables par ce fonds, ce qui représente l'assainissement de 74 % des stations-services.
- > Des primes sont octroyées depuis 2007 pour aider les propriétaires et exploitants victimes d'une pollution orpheline à réaliser des études de la pollution du sol.
- > Le projet « Brussels Greenfields » a été lancé en 2009 pour subsidier les travaux d'assainissement de terrains en friches, afin d'y mettre de nouvelles activités économiques.
- > Des négociations sont en cours avec certains secteurs d'activités particulièrement polluants dans le but de mettre en place d'autres fonds sectoriels chargés de financer le traitement des pollutions des sols, notamment pour les citernes à mazout de moins de 10.000 litres et les entreprises de nettoyage à sec.

LA GESTION DES RESSOURCES : LES DÉCHETS

Entre 1990 et 2006, les quantités de déchets acceptées à l'incinérateur régional ont dépassé les 500.000 t/an (en 2005, 85 % d'apport par Bruxelles Propreté, 9 % d'autres Régions, 6 % d'apports privés).

Pour ce qui concerne les collectes réalisées par Bruxelles-Propreté on assiste à une **augmentation de 13 % des déchets ménagers et assimilés**⁵ collectés entre 1991 et 2000, une légère diminution entre 2000 et 2003, une stabilisation à +/-450.000 tonnes par an entre 2004 et 2008 et une baisse assez significative en 2009 (environ 437.000 tonnes) et 2010 (environ 422.000 tonnes) suite au ralentissement de l'activité économique.

Les quantités de déchets non ménagers produites chaque année sont estimées à 1,5 à 2 millions de tonnes. Ces déchets proviennent majoritairement du secteur de la construction/démolition (dont 80 % sont recyclés) et du secteur industriel.

En 2008, le taux des **collectes sélectives** de déchets ménagers et assimilés réalisées par Bruxelles Propreté était de 23,8 %. Il a progressé régulièrement depuis 1993 (début de la mise en œuvre du premier plan déchets⁶), mais a stagné entre 2004 et 2009. Une forte progression a ensuite été constatée en 2010, année d'entrée en vigueur de l'obligation de tri pour tous les ménages bruxellois et clients de Bruxelles-Propreté, où le taux de collecte sélective de Bruxelles-Propreté a atteint 27,5 %. Il reste encore un fort potentiel d'amélioration, surtout au niveau des emballages, des déchets organiques, des déchets encombrants et des déchets dangereux.

Les types de collecte sélective des déchets ménagers et assimilés se sont diversifiés entre 1993 et 2008 (PMC, papiers/cartons, déchets de jardins, déchets chimiques ménagers, ...). Le tri des déchets est obligatoire depuis 2010 pour les ménages et le sera également bientôt pour les autres producteurs de déchets (professionnels).

Dix mille tonnes de déchets sont collectées via les 4 parcs à conteneurs communaux bénéficiant de subides régionaux (2006). En outre les déchets collectés via les 2 déchèteries régionales représentent environ 5 % des déchets collectés par Bruxelles-Propreté.

Par ailleurs, 10.600 tonnes de déchets organiques sont compostées par les ménages bruxellois (2001). Le potentiel est estimé à près de 62.000 tonnes.

En termes de prévention des déchets, des problèmes prioritaires subsistent, tant au niveau des ménages que pour les écoles, bureaux et commerces : lutte contre le gaspillage alimentaire ; lutte contre le gaspillage du papier et des emballages ; lutte contre la surconsommation en général, produisant des déchets, mais surtout consommant des ressources et contribuant aux changements climatiques.

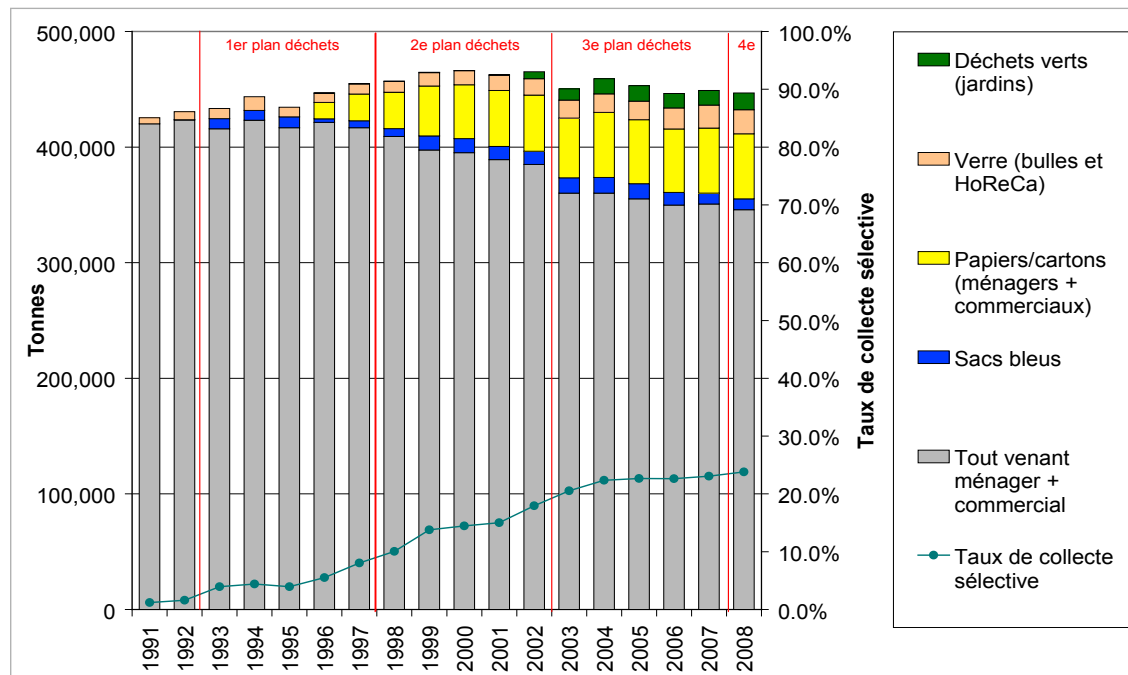
Certaines infrastructures sont insuffisamment développées (réseau de centres/magasins de réparation et réutilisation, parcs à conteneurs de proximité) ou sont mal connues (location, seconde main, ...).

5 « Assimilé » veut dire provenant de commerçants, indépendants ou sociétés et asbl ayant conclu un contrat avec Bruxelles-Propreté.

6 Le premier Plan déchets a introduit les premières collectes sélectives, le deuxième la priorité à la prévention et le troisième la dématérialisation et la réutilisation.



Évolution des quantités de déchets collectés par Bruxelles Propreté (en tonne de déchets) et du taux de collecte sélective (1991-2008) (source: Bruxelles Propreté)



Bilan des politiques menées depuis 2000 en termes de déchets

Objectifs stratégiques (4e Plan Déchets)

- > Réduction des déchets ménagers d'environ 35 kg/habitant/an.
- > Réduction des déchets de bureau d'environ 35 kg/travailleur/an.
- > Réduction des déchets scolaires de 6,5 kg/enfant/an.
- > Réduction des déchets des commerces et de l'Horeca.
- > Mise en place d'une politique ambitieuse d'achats durables, générant moins de déchets (stratégie d'achats des pouvoirs publics, ...).
- > Recyclage de 50 % des déchets municipaux.
- > Recyclage de 90 % des déchets de construction et de démolition.

Actions privilégiées

- > Améliorations en matière de gestion de la propreté par l'amélioration des moyens mis en place pour le nettoyage.
- > **Évolution sensible en matière de collecte de déchets (extension des collectes en porte-à-porte, coins verts, ...).**
- > Meilleure valorisation des déchets par la mise en place du tri sélectif (déchets organiques, déchets encombrants, verre, ...).
- > Réalisation de projets pilotes auprès des ménages, des bureaux et des écoles pour améliorer la prévention des déchets (notamment sur les papiers dans les bureaux, le gaspillage alimentaire pour les ménages et les fontaines à eau et formations pour les écoles).
- > Lancement de campagnes de communication pour améliorer les résultats en matière de prévention, de réutilisation et de recyclage des déchets.

- > Généralisation du tri pour les événements et lieux publics.
- > Développement des parcs à conteneurs régionaux et soutiens financiers pour les parcs à conteneurs communaux.
- > Renforcement du principe du « pollueur-payeur ». Amélioration du régime de responsabilité des entreprises productrices de déchets : emballages, pneus, véhicules hors d'usage, huiles usagées à usage alimentaire, huiles usagées à usage non alimentaire, piles & accumulateurs sans plomb, batteries au plomb, équipements électriques & électroniques, papier-secteur presse, médicaments périmés, déchets photographiques) : évaluation des accords sectoriels et éventuel élargissement à d'autres types de déchets et de secteurs.
- > Création de nouveaux instruments réglementaires et financiers (par exemple, création d'une taxe à l'incinération qui est en cours d'élaboration).
- > Engagement de « Conseillers déchets » dans le cadre d'un partenariat avec Bruxelles Environnement, en vue d'offrir aux entreprises bruxelloises des conseils adaptés à leur secteur et à leurs spécificités.
- > Observatoire statistique : collecte de données sur le gisement et la composition des déchets ménagers et non-ménagers en vue de définir des politiques, les évaluer et répondre aux obligations européennes en matière de prévention et de recyclage.
- > Gestion des déchets de construction et de démolition, promotion de la réutilisation et de la démolition sélective (réutilisation des déchets de construction et de démolition, assurer un tri optimal sur les chantiers).
- > Soutien des acteurs de l'économie sociale actifs dans le secteur du réemploi et du recyclage (subsidés accordés en fonction des tonnages collectés et réutilisés) et mise en place d'un Écopôle via les fonds européens FEDER sous l'impulsion et la supervision de Bruxelles-Propreté.
- > Accompagnement du compostage par les ménages et du compostage de quartier.
- > Développement des infrastructures de collecte et amélioration de la gestion des encombrants.
- > Développement de projets visant la gestion des déchets organiques via la bio méthanisation, afin de produire de l'électricité verte.

ENVIRONNEMENT CONCLUSIONS



CONCLUSIONS : LES GRANDS CONSTATS

A. Bruxelles doit mieux orienter ses politiques publiques vers un objectif de durabilité.

Le travail environnemental n'est qu'une facette de la durabilité d'une ville. Afin de mieux répondre au défi de la ville durable, la Région doit structurer l'ensemble de ses politiques publiques autour des 3 axes du développement durable (social, économique et environnemental). Ils doivent se renforcer mutuellement. Dans ce cadre, il s'agit de mettre l'environnement au cœur des politiques publiques, au même titre que les préoccupations sociales et économiques.

Il faut donc s'assurer de la nécessaire transversalité à apporter dans la gestion de l'ensemble des politiques publiques, dans une démarche globale cohérente de durabilité. Cela permettra de préparer la Région et ses habitants actuels et futurs à affronter les évolutions environnementales qui attendent Bruxelles dans les décennies à venir.

Ce n'est qu'à cette condition que Bruxelles deviendra la capitale verte de l'Union européenne en 2014.

B. Bruxelles est une ville d'espaces verts, mais avec de grandes disparités territoriales.

Plus de 15 % du territoire régional est occupé par des espaces verts et récréatifs.

De nombreux parcs et espaces verts publics, de même que la promenade verte, ont été aménagés depuis la création de la Région. Cet effort doit se poursuivre afin de répondre à la **trop grande disparité** (quantitative et qualitative) d'accès aux espaces verts, voire de « présence verte » entre le centre et la périphérie de la Région.

Les besoins accrus de verdure et d'espaces de délasserment sont principalement localisés au centre et en première couronne. Ces besoins sont importants dans la perspective du boom démographique, dans l'objectif de garantir une qualité d'espaces publics et verts dans une ville de plus en plus dense. La tension sur les espaces non bâtis doit dès lors être analysée au regard des besoins en espaces publics et espaces verts qui se manifesteront en rapport à ce boom démographique.

Dans tout aménagement, il faut veiller à répondre aux 4 fonctions des espaces verts en ville : **sociale et récréative** (participation au « vivre ensemble »), **patrimoniale**, **paysagère** et **environnementale**.

Partant de ces fonctions, on peut citer la nécessité de créer de nouveaux espaces potagers pour répondre à la demande : nouvelles parcelles mais également autres formes de potagers (balcons, ...). Les potagers sont des espaces de réappropriation de la ville, d'apprentissage et de liens sociaux. A l'heure actuelle, seuls 0,7 % du territoire régional y sont consacrés, là où certaines villes y consacrent jusqu'à 14 % de leur territoire (comme Leipzig ou Berlin).

On peut également citer le manque d'espaces ludo-sportifs de proximité (plaines de jeux), alors qu'ils permettraient d'améliorer le cadre de vie de proximité dans les quartiers et leur attractivité résidentielle, notamment pour les familles.

Concernant les parcs et espaces verts, le PRD de 2002 avait prévu la réalisation de 12 nouveaux espaces verts. Certains ont été réalisés (Gaucheret, Champ de Mars, ...), d'autres sont en projet (Tour & Taxis, Porte de Ninove, ...). Deux grandes zones doivent encore essentiellement faire l'objet d'études : Josaphat et la Gare de l'Ouest.

La sauvegarde à long terme de la forêt de Soignes et de son écosystème, poumon régional, revêt une importance tout aussi reconnue pour la Région que pour les 2 autres Régions. A ce titre, ne faut-il pas mettre en place une gestion qui concilie les différents impératifs que sont la qualité de vie, le patrimoine et l'environnement ?

Le patrimoine arboré de plusieurs parcs en tout état de cause devient vieillissant et requiert un travail de restauration (exemples : Bois de la Cambre, parc du Cinquantenaire, parc Léopold, parcs de Forest et Duden, ...).

Avec la finalisation de la promenade verte, il devient utile de réfléchir à sa connexion avec le centre-ville, par le biais d'un maillage efficace rentrant en première couronne.

Devant les difficultés techniques et financières que rencontrent certaines communes pour l'entretien de leurs espaces verts, et afin d'assurer une gestion qualitative optimale, ne faudrait-il pas appliquer à cette thématique une logique de subsidiarité, via le transfert et la prise en charge des coûts par Bruxelles Environnement de la gestion de certains grands parcs communaux dont la vocation est plutôt régionale (comme par exemples le parc Astrid à Anderlecht ou le parc Josaphat à Schaerbeek) ?

Par ailleurs, ne faudrait-il pas revoir les modalités de collaboration entre Beliris et Bruxelles Environnement pour faciliter les actions liées à la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre ?

Afin de développer une politique d'ensemble, cohérente, et de pouvoir effectuer des économies d'échelle, ne convient-il pas d'assurer des mécanismes de concertation permanente visant à promouvoir une stratégie concertée entre les communes, les services régionaux, les services fédéraux, la Donation Royale, ... ?

La préservation de la biodiversité nécessite une action de protection des habitats naturels de la faune et de la flore, respectant les équilibres écologiques, qui pourrait se traduire par sa prise en compte dans les outils urbanistiques et les processus décisionnels. Par ailleurs, il est essentiel de veiller à ce que la gestion de ces espaces respecte les équilibres écologiques afin de maintenir leur état de conservation et de développer leur potentiel d'accueil de la biodiversité.

A côté d'une préservation stricte des sites à haute valeur biologique, ne serait-il pas utile de prévoir des règles à respecter (notamment dans le PRAS) pour assurer le fonctionnement du réseau écologique (par exemple, en garantissant des « couloirs verts » ou continuités des habitats trop fragmentés) ?

L'évolution rapide de l'urbanisation induit une **imperméabilisation forte du territoire**, en particulier dans la zone centrale de Bruxelles imperméabilisée à 82 %. Cette imperméabilisation croissante des surfaces dans la Région mène à un accroissement du ruissellement qui augmente les risques d'inondations et surcharge les stations d'épuration par les eaux de ruissellement. Comment Bruxelles doit-elle faire face à ce phénomène, outre par la construction de bassins d'orage ? Ne faut-il pas restaurer les « eaux de surface » (comme les rivières qui sont enterrées) pour en faire des zones de débordement naturel (bassins d'orage à ciel ouvert) ?

C. Même si l'on constate une certaine amélioration de la qualité de l'air, certains polluants restent préoccupants pour la santé des Bruxellois.

Des dépassements de normes européennes édictées pour protéger la santé sont encore constatés pour certains polluants (les particules fines, le dioxyde d'azote et l'Ozone), de même que pour les pré-curseurs d'Ozone.

Il est donc indispensable de réduire les émissions de microparticules, de dioxyde d'azote et de l'ozone qui proviennent pour la majeure partie du transport, notamment de transit, en prenant en compte les mesures reprises dans le Plan Iris 2.

Pour améliorer la qualité de l'air, il faut sans doute envisager :

- de poursuivre la politique volontariste de limitation des émissions de GES liées à la consommation des bâtiments,
- de développer une politique intégrée air-climat-énergie, de prendre en compte des mesures du plan IRIS 2, notamment une meilleure cohérence entre les mesures prises aux niveaux fédéral et régional (voitures de société, problématique de la diésélisation du parc automobile, tarification kilométrique, accises) : hiérarchie des voiries, politique cyclable, politique de stationnement plus stricte, permettant de moduler le nombre de places de parking hors voirie pour les bureaux, notamment dans le cadre du prolongement ou du renouvellement des permis d'environnement des parkings.

D. Les nuisances sonores sont diversement ressenties selon les quartiers où l'on se trouve.

La lutte contre le bruit est stratégique car cette nuisance est considérée comme la plus négative tant au niveau de la qualité de vie au sein des quartiers qu'au niveau de l'attractivité résidentielle. Globalement, sur toute une journée, **63 % de la population bruxelloise** est soumise à un niveau de bruit extérieur supérieur à la valeur de référence préconisée par l'OMS pour garantir un impact minimal sur la santé (55dB). Plus de **73 % de la population** vit dans un bâtiment soumis à des niveaux de bruits nocturnes trop élevés (supérieurs à 45dB).

Le PRD de 2002 et le plan bruit 2008-2013 ont identifié les points noirs (trafic routier, ferroviaire, aérien, ...) qui doivent être résolus soit par une action de prévention (limitation à la source), soit de protection (isolation acoustique).

Ne faudrait-il pas prendre des mesures soit ciblées (agir en priorité à l'égard des quartiers les plus touchés) soit plus générales comme l'intégration de critères bruit dans le PRAS, l'imposition de normes dans la réglementation (visant la détermination d'indicateurs de protection des riverains dans les bâtiments), la définition d'une capacité environnementale des voiries (c'est-à-dire, un niveau sonore dépendant de multiples facteurs : quantité et vitesse du trafic, profil en coupe de l'espace, matériaux de revêtement routier et de façades, ...) et la préservation et/ou le développement de zones à faible intensité sonore ?

E. Concernant le lien entre l'environnement et la santé, de nombreuses données existent, mais elles ne sont pas encore intégrées dans les politiques publiques.

Les pollutions intérieures sont fortement présentes dans les logements à Bruxelles.

Le bilan de la Cellule Régionale d'Intervention en Pollution Intérieure (CRIPI) de Bruxelles Environnement indique, d'une part, que de nombreux problèmes subsistent, dus au mauvais état des logements ou à une ventilation insuffisante. Il faut, d'autre part, veiller à l'application de la réglementation relative aux émissions d'ondes électromagnétiques (antennes GSM et UMTS) et réduire la multi-exposition aux polluants (usage de produits, sol, alimentation,...).

Plus généralement, les pollutions de l'air, le bruit, les contaminations des eaux, ... influencent l'état de santé de la population bruxelloise. De nombreuses données et études viennent documenter ces liens, qui toutefois restent peu pris en compte dans l'élaboration des politiques de gestion urbaine.

Ne faut-il pas dès lors que, tant les politiques environnementales que celles d'aménagement du territoire, de logement, de mobilité intègrent des objectifs « santé » ?

F. Bruxelles, ville dense, a sur son territoire de nombreuses activités à risque du point de vue de l'environnement.

Les installations classées à risque pour l'environnement et la santé publique sont insérées dans le tissu urbain. Les activités à risque sont soumises à réglementation (permis d'environnement de différentes classes, SEVESO, ...) et à des inspections. Les interventions des inspecteurs font suite à des plaintes. Tant le nombre de permis que celui des plaintes et inspections sont en forte augmentation.

Ne faut-il pas dès lors réaliser une évaluation des critères et des catégories de permis d'environnement pour dégager des propositions d'amélioration et de modifications, notamment en lien avec l'aménagement du territoire (étude ou rapport d'incidences préalable, ...) ? Il faut cependant éviter de complexifier la vie des entreprises.

La législation européenne impose d'autre part d'intégrer les entreprises SEVESO dans le PRAS et d'y prévoir des prescriptions créant une zone tampon autour de ces entreprises.

G. Les émissions de gaz à effet de serre ont augmenté ces dernières années.

L'accord de Kyoto ambitionnait une réduction de 7,5 % des émissions de CO₂ par rapport à 1990.

En mars 2010, l'Union européenne (UE) s'est fixé un certain nombre de grands objectifs pour 2020 visant à découpler croissance économique et utilisation des ressources⁷. Les objectifs fixés par l'UE devront être atteints au risque de pénalisations financières de la Région.

⁷ Conseil européen, «EUROPE 2020», Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive, EUCO 7/10, Bruxelles, 26 mars 2010.

- > L'UE impose à la Belgique une **réduction des émissions de gaz à effet de serre (émis par les secteurs résidentiels, tertiaire, du transport et des déchets) de 15 %** par rapport à la situation existante en 2005⁸. La répartition entre les 3 Régions et l'État fédéral n'a pas encore été opérée.
- > L'UE impose à la Belgique de **couvrir 13 % de sa consommation totale d'énergie d'ici 2020 par des énergies renouvelables**⁹. La répartition entre entités fédérées n'a ici également pas encore été opérée.
- > L'UE impose à la Belgique d'**accroître de 20 % son « efficacité énergétique »** (amélioration du rapport entre production et consommation d'énergie).

De son côté, la Région bruxelloise a signé, en février 2009, le « Pacte des Maires » (regroupant 140 villes), dont le principal objectif vise à dépasser les objectifs fixés par l'UE pour 2020. De même, l'accord de Gouvernement de juillet 2009 prévoit une **réduction de 30 %** (par rapport à 1990) des gaz à effet de serre pour 2025.

Pour garantir un respect des objectifs que s'est fixée la Région, des efforts devraient être réalisés :

- au niveau des bâtiments (actuellement, 70 % des émissions totales), via une série de mesures comme l'isolation thermique, la PEB, la performance des systèmes de chauffage, ...
- au niveau du transport (actuellement, 19 % des émissions totales), via une série de mesures comme la réduction des kilomètres parcourus et l'amélioration technique des véhicules « propres » (moteurs et combustibles), ...
- au niveau des procédés industriels (11 % des émissions) et de l'incinérateur de déchets.

La Région bruxelloise est fortement dépendante en matière d'approvisionnement en énergie, situation propre à un territoire urbain. Le recours aux énergies renouvelables est à ce jour très limité (moins de 1 %), même si des progrès sont enregistrés au niveau de la valorisation de la biomasse (production de méthane avec les déchets organiques, compost, ...).

En décembre 2008, le Parlement bruxellois a voté une « **Résolution visant à préparer la Région de Bruxelles-Capitale aux pics du pétrole et du gaz** »¹⁰ demandant de réaliser des études prospectives d'incidences, ainsi qu'un « Plan de réduction de la dépendance de la Région vis-à-vis du pétrole et du gaz ».

La principale question que l'on peut se poser, sujet de débats dans de nombreuses villes européennes, est la manière d'atteindre les meilleures performances (économie des ressources) en matière de production et de distribution des énergies.

Comparées avec d'autres villes européennes, les performances actuelles de la Région ne sont pas assez marquantes, en particulier au niveau de la consommation énergétique des logements et des bureaux. Or, les secteurs résidentiels et tertiaires sont les principaux consommateurs d'énergie (70 %). Après une période de croissance de +16,2 % entre 1990 et 2004, la consommation finale totale en énergie, tous secteurs confondus, a diminué entre 2004 et 2007 (-9,8 %). Cette diminution semble principalement causée par la conjugaison d'années chaudes mais pluvieuses et de l'évolution à la hausse du prix de l'énergie.

8 L'UE a pour objectif de réduire des émissions de gaz à effet de serre d'au moins 20 % par rapport aux niveaux de 1990.

9 L'UE a pour objectif de faire passer la part des sources d'énergie renouvelable dans la consommation finale d'énergie à 20 %.

10 Résolution du Parlement bruxellois A – 446/3.

Ne faut-il pas dès lors poursuivre les efforts pour développer les politiques d'utilisation rationnelle de l'énergie, tant auprès des pouvoirs publics que des particuliers, des sociétés privées, ainsi que des professionnels¹¹, via des mesures comme l'accompagnement des ménages, les mécanismes d'aide au financement de travaux d'économie d'énergie (notamment pour les ménages à faibles revenus dans le cadre de primes «énergie» ou du tiers investisseur), le renforcement de l'ordonnance relative à la performance énergétique des bâtiments, la généralisation du plan de gestion énergétique pour les grands propriétaires publics ou privés ?

H. La gestion de l'eau s'est améliorée grâce à l'ouverture des 2 stations d'épuration, mais la vétusté du réseau d'égouttage reste préoccupante.

La consommation en eau de distribution des Bruxellois est de 103 litres par jour et par personne (chiffres de 2008). Une tendance à la baisse semble se dessiner (-16 % entre 2006 et 2008). Le prix de l'eau augmente à travers ses différentes composantes (la distribution, la collecte des eaux usées et l'assainissement). Face à ces constats, les politiques visant à l'utilisation plus rationnelle de l'eau potable de distribution et à la tarification solidaire sont nécessaires.

Le taux de collecte des eaux usées est de 98 %, ce qui n'est pas entièrement conforme aux prescrits des exigences européennes. Un tiers du réseau d'égouttage est vétuste et nécessite des rénovations urgentes. Un plan est élaboré par Vivaqua pour rénover 500 kilomètres d'égout (via un emprunt de 1,5 milliard d'euros auprès de la Banque Européenne d'Investissement). La charge du financement devrait être reportée sur les consommateurs (ménages et entreprises).

La qualité physico-chimique, chimique et écologique des cours d'eau s'améliore, notamment suite à la mise en service des 2 stations d'épuration, mais ne respecte pas encore systématiquement les obligations européennes en la matière, notamment en raison des performances d'épuration des eaux usées des stations qui doivent être améliorées.

Les surfaces perméables se réduisent, ce qui entraîne une augmentation des risques d'inondations et une surcharge des stations d'épuration par les eaux de ruissellement.

Le Plan de Gestion de l'Eau du Gouvernement¹², prévu par la Directive-Cadre «Eau» de l'UE et par l'Ordonnance-Cadre «Eau» qui la transpose, comporte 8 axes de travail qui visent à répondre aux défis de la gestion de l'eau à Bruxelles :

1. agir sur les polluants pour atteindre les objectifs de qualité des eaux de surface, des eaux souterraines et des zones protégées ;
2. restaurer quantitativement le réseau hydrographique (maillage bleu) ;
3. appliquer le principe de récupération du coût des services liés à l'eau ;
4. promouvoir l'utilisation durable de l'eau ;
5. mener une politique active de prévention des inondations pluviales (Plan Pluie) ;
6. réintégrer l'eau dans le cadre de vie des habitants : il est notamment prévu de travailler sur la balade bleue, de façon à valoriser l'intérêt écologique de l'eau ;
7. promouvoir la production d'énergie renouvelable à partir de l'eau tout en protégeant la ressource ;
8. contribuer à l'établissement et à la mise en œuvre d'une politique internationale de l'eau.

11 Il faut noter que l'ordonnance PEB prévoit l'obligation de construire selon les normes des bâtiments passifs dès 2010 pour le secteur public, et une généralisation de cette obligation en 2015.

12 Au stade actuel, les 8 axes, les objectifs stratégiques et les objectifs opérationnels ont été validés par le Gouvernement et publiés au Moniteur Belge en janvier 2009. Le programme qui décline les mesures à prendre pour la mise en œuvre du Plan est soumis à enquête publique durant 6 mois (28/2 au 28/8/2011).

I. La pollution des sols est encore une réalité dans les anciennes zones industrielles de Bruxelles.

La **gestion des sols pollués** est un des problèmes auxquels sont confrontés les pouvoirs publics lorsqu'ils mènent des projets dans les quartiers de la première couronne, anciennement industrialisée (par exemple, les communes sont souvent confrontées, dans le cadre des Contrats de quartier, à des pollutions du sol au moment de l'exécution des chantiers).

Dès lors, ne faut-il pas prendre des mesures plus volontaristes, telles que la négociation avec les secteurs particulièrement polluants pour mettre en place des fonds de prévention et de traitement des pollutions de sol ou l'augmentation des contrôles en vue de s'assurer du respect de mesures préventives prévues dans les permis d'environnement ? Ne s'agit-il pas également d'intégrer la problématique des pollutions de sol dans le développement de tout projet qu'il soit économique, de logement ou récréatif (la gestion des sols pollués n'étant pas encore suffisamment intégrée dans toutes les politiques de développement de la ville) ? Ne faut-il pas simplement augmenter les aides financières en faveur des personnes victimes de pollutions ?

Il faudra également assouplir la procédure de validation de l'inventaire de l'état du sol et le traitement des dossiers «sols» à Bruxelles Environnement. Cela passe également par une transparence dans l'accès aux informations et la publication de l'inventaire de l'état du sol.

Il convient *également* d'instaurer une meilleure collaboration entre les communes et Bruxelles Environnement et de prodiguer des formations à *destination* des fonctionnaires communaux.

Il y a également un enjeu à augmenter les contrôles en vue de s'assurer du respect de mesures préventives prévues dans les permis d'environnement.

J. La mise en œuvre des plans déchets a permis de freiner la hausse des quantités et d'augmenter la collecte sélective (1/4 des déchets ménagers) et le tri-recyclage mais des marges de progression existent et il faut viser la prévention.

Si les mesures prises dans le cadre de la collecte des déchets permettent de mieux gérer cette problématique à Bruxelles, il s'agit de poursuivre les objectifs du plan de réduction de déchets : responsabiliser les producteurs de déchets (ménages, entreprises, écoles, ...) et développer davantage les premiers échelons des modes de gestion des déchets (prévention, réemploi, recyclage) avant l'incinération.

En termes de prévention des déchets, des problèmes prioritaires subsistent, tant au niveau des ménages que pour les écoles, bureaux et commerces : lutte contre le gaspillage alimentaire, lutte contre le gaspillage du papier et des emballages, lutte contre la surconsommation en général (produisant des déchets) mais surtout consommant des ressources et contribuant aux changements climatiques.

Comment encourager des comportements de moindre consommation, d'économies des ressources, de dématérialisation ? Comment mettre en place une économie du bien-être ? La ville est un terrain privilégié pour le développement d'autres formes de consommation, qui a moins d'impact négatif sur l'environnement et les ressources naturelles.

Mais au-delà des efforts à développer en matière de réduction à la source, la Région se doit de développer ses infrastructures de collecte sélective et de recyclage si elle veut se donner les moyens d'atteindre les objectifs européens en la matière.

K. La construction et la rénovation durable ont fait des avancées significatives plaçant Bruxelles parmi les villes européennes les plus impliquées dans le domaine.

L'opération « bâtiment exemplaire » démontre un changement de mentalité au sein du milieu de la construction à Bruxelles.

Afin d'accroître l'efficacité des politiques liées à l'éco-construction, ne faudrait-il pas prendre une série de mesures telles que l'organisation transversale des différentes filières de construction et d'éco-construction, ainsi que le développement de formations, à destination des Bruxellois, liées à ces filières ; une meilleure maîtrise des pollutions en termes de prévention et de gestion des déchets (notamment l'amiante), de la pollution intérieure ou des sols ; une meilleure intégration des diverses thématiques environnementales (énergie, eau, déchets, biodiversité, ...) à prendre en compte dans le bâtiment ou une meilleure coordination des outils développés par les pouvoirs publics (réglementaires, incitants financiers...) ? En somme, comment permettre la mise en œuvre d'objectifs prévus dans l'Alliance Emploi Environnement ?

Le règlement régional d'urbanisme (RRU) impose des règles relatives aux toitures vertes et aux citernes d'eau de pluie. Ne faudrait-il pas qu'il comprenne également des indications sur les autres aspects de la construction durable comme les matériaux, la gestion des eaux, ... ? Et ce, à l'échelle du bâtiment ou à l'échelle du quartier ?

Le travail à l'échelle des quartiers doit être renforcé, afin de prendre systématiquement en compte l'ensemble des facettes de la durabilité. A ce titre, on peut distinguer :

- **l'urbanisation de nouveaux quartiers** qui doit désormais prendre en compte les critères de durabilité : compacité des formes urbaines ; questions sociales, de mobilité, d'accès aux équipements ; gestion de l'eau et des déchets, ... Ne faudrait-il pas analyser la possibilité d'intégrer ces critères dans les documents à valeur réglementaire (PPAS, plans de lotissement) ? Les études d'incidences relatives à ces projets ne devraient-elles pas également permettre de dégager des solutions plus appropriées ?
- **les quartiers existants**, pour lesquels l'action environnementale se poursuit à travers les programmes publics (comme les Contrats de quartier durable) et le soutien aux projets d'initiative locale (comme l'appel à projet « quartier durable » ou quartiers verts).

L. Les instruments fiscaux en matière environnementale sont pratiquement inexistants.

Le principe du « pollueur-payeur » est appliqué dans certains domaines comme la consommation d'eau (quote-part aux frais d'épuration) ou les amendes en matière de pollution (air, rivières, ...). L'application généralisée de ce principe, en tenant compte de certains correctifs liés à l'équité sociale qui suppose une contribution proportionnelle aux moyens, devrait entraîner une réduction des pressions environnementales.

Quels instruments fiscaux devraient être pris pour s'assurer de l'efficacité, de l'impact socio-économique et de la faisabilité (compétences fédérales ou régionales) des mesures à prendre en matière d'amélioration environnementale ?

Un des principes est l'application d'un « coût vérité », accompagné de correctifs visant à ne pas pénaliser les faibles revenus, qui peut intégrer les coûts externes et environnementaux (comme la consommation de l'eau, la tarification kilométrique des véhicules motorisés, l'usage et l'occupation du sol notamment pour des parkings ou encore la production de déchets).

M. Certaines primes et aides sont au service de la population, mais doivent encore être renforcées.

Les primes et les aides en matière d'utilisation rationnelle de l'énergie (primes «Energie»), de l'eau, des technologies propres et de la construction durable ne devraient-elles pas être évaluées et renforcées? Parallèlement à l'efficacité environnementale, il convient de veiller à ce que les mécanismes de primes énergie ou primes à la rénovation répondent à un objectif d'efficience sociale en limitant les effets d'aubaine et en favorisant l'équité sociale.

N. Des actions de sensibilisation doivent continuer à être organisées pour améliorer en amont l'environnement qui concerne en finalité l'ensemble des habitants.

Les actions de formation et de sensibilisation sont indispensables si l'on veut voir aboutir des changements dans les comportements et des modes de vie et de consommation plus durables. Beaucoup d'enquêtes montrent que les Bruxellois sont de plus en plus sensibles aux questions environnementales.

La création d'un «éco-centre» par Bruxelles Environnement, à Tour et Taxis, comme lieu éducatif, de démonstration, d'exposition, de formation et d'échanges pourrait être une des actions allant dans ce sens.



FINANCES-BUDGET



ATELIERS

1. GÉRER L'ESSOR DÉMOGRAPHIQUE
2. UNE ÉCONOMIE AU SERVICE DES BRUXELLOIS
3. AMÉLIORER LA QUALITÉ ENVIRONNEMENTALE DE LA VILLE
4. FAIRE FACE À LA DUALISATION SOCIALE
5. ASSEoir LA VOCATION INTERNATIONALE DE BRUXELLES



INTRODUCTION : LE CONTEXTE

La crise économique mondiale que notre pays a traversé exerce une double contrainte pour les pouvoirs publics: elle affecte directement les recettes fiscales au moment même où les dépenses publiques sont accrues dans le cadre de mécanismes de solidarité plus sollicités. A l'échelle des entités fédérées, la Région bruxelloise est plus particulièrement touchée par cette onde de choc systémique dans la mesure où son budget est composé à 55 % de recettes propres et non majoritairement de dotations, par essence plus stables.

La Région de Bruxelles-Capitale est de plus la Région la plus solidaire du pays et le premier bassin économique et d'emploi du pays: le Trends du 9 juin 2010 rappelait que Bruxelles transfère annuellement 28 milliards vers la Flandre et la Wallonie.

Pourtant, la loi de financement pour Bruxelles dans ses principes actuels ne permet pas à la Région de trouver des marges pour mener des activités liées à son statut de capitale, surtout qu'elle présente une dualité sociale grandissante tant à l'interne que vis-à-vis des 2 autres régions.

Cette note présente un état des lieux des pistes de financement inscrites dans la Constitution, une description analytique des grandes recettes et des dépenses, ainsi qu'une partie des arguments qui justifie le besoin de refinancement de la Région. Enfin, en guise de conclusions, elle reprend les grands constats en se posant les premières questions qui permettront de préparer l'avenir budgétaire de la Région à l'horizon 2020.

LE FINANCEMENT DE LA RÉGION

Les principales ressources de la Région bruxelloise trouvent leur **fondement dans la Constitution**. L'article 170, §2, alinéa 1^{er} de la Constitution stipule : «*aucun impôt au profit de la communauté ou de la région ne peut être établi que par un décret ou une règle visée à l'article 134*». Cette disposition traduit le principe du consentement à l'impôt par les assemblées délibérantes. Elle est l'assise de la fiscalité proprement régionale.

En vertu de l'article 177 de la Constitution, le système général de financement de la Région est fixé par une loi fédérale adoptée à la majorité spéciale.

L'affectation des recettes générées par l'application des articles 170, §2 et 177 de la Constitution est bien évidemment déterminée par le Parlement bruxellois.

La **loi spéciale du 16 janvier 1989** relative au financement des Communautés et des Régions précise les modalités de constitution des ressources des Régions et des Communautés, notamment en matière fiscale. Selon l'article 1^{er} §2 de cette loi spéciale de financement, les ressources de notre Région sont :

- des recettes fiscales visées par la loi,
- des parties attribuées du produit d'impôt,
- une intervention de solidarité nationale,
- des recettes non fiscales,
- des emprunts.

L'article 3 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 énumère les impôts dits «régionaux». Les Régions sont compétentes pour moduler à la fois la base, le taux et les exemptions concernant les impôts régionaux. Cependant, le législateur fédéral reste compétent pour fixer la base imposable, le champ d'application et la procédure pour la majorité de ces impôts¹.

Les impôts régionaux sont :

- la taxe sur les jeux et paris,
- la taxe sur les appareils automatiques de divertissement,
- la taxe d'ouverture de débits de boissons fermentées,
- les droits de succession,
- le précompte immobilier,
- les droits d'enregistrement,
- les droits d'enregistrement sur les partages, cessions et hypothèques,
- les droits de donation,
- la taxe de circulation sur les véhicules automobiles,
- la taxe de mise en circulation,
- l'eurovignette.

¹ Article 4 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions telle que modifiée par la loi du 13 juillet 2001.

En ce qui concerne les taxes proprement régionales, celles établis en vertu de l'article 170, §2, alinéa 1^{er} de la Constitution, la maîtrise du législateur bruxellois est totale. Un service régional s'occupe de la gestion de 11 taxes régionales, depuis le moment où elles sont enrôlées jusqu'au moment où elles sont effectivement perçues :

- la taxe régionale autonome à charge des chefs de ménage,
- la taxe régionale autonome à charge des entreprises et des indépendants,
- la taxe régionale autonome à charge des titulaires de droits réels sur certains immeubles,
- la taxe régionale sur le déversement des eaux usées (avec déclaration ou sans déclaration),
- la taxe régionale sur les services de taxi et de limousine,
- la taxe régionale sur les établissements bancaires et financiers et les distributeurs automatiques de billets,
- la taxe régionale sur les dépôts de mitraille ou de véhicules usagés,
- la taxe régionale sur les panneaux d'affichage,
- la taxe régionale sur les appareils distributeurs de carburants liquides ou gazeux,
- la taxe régionale sur les agences de paris aux courses de chevaux,
- la taxe régionale sur les installations soumises à un permis de classe 1 ou de classe 2.

L'article 6 de la loi spéciale relative au financement des Communautés et des Régions définit les parties attribuées du produit d'impôt et de perceptions. Les Régions se voient attribuer la recette de l'impôt des personnes physiques. Ce transfert de recette est composé de 3 éléments : la dotation Impôt des personnes physiques (IPP) proprement dite, l'intervention de solidarité nationale et le terme négatif.

> **La dotation IPP** est donc attribuée aux Régions en fonction de la localisation de cet impôt (le critère est le domicile du redevable)². La part IPP versée aux Régions correspond à l'application du principe du juste retour : une dotation globale, égale à celle de l'année précédente indexée et adaptée à la croissance réelle du Revenu National Brut, est répartie entre les Régions bruxelloise, flamande et wallonne en fonction de leur part relative dans les recettes nationales de l'IPP. Chaque année, l'exposé général du budget de la Région de Bruxelles-Capitale indique la part qui revient à la Région bruxelloise proportionnellement aux autres Régions.

> A cela s'ajoute une **intervention de solidarité nationale**. Cette recette annuelle est attribuée à la Région dont le produit moyen de l'IPP par habitant est inférieur au produit moyen de l'IPP par habitant dans l'ensemble du royaume³.

> Il faut également savoir qu'une partie de la part attribuée à l'IPP n'est pas versée à la Région afin de compenser la perte de moyens subie par le Fédéral suite aux transferts des nouveaux impôts. C'est ce que l'on appelle le **terme négatif**.

2 Article 6 §2 de la loi spéciale de financement.

3 Article 48 de la loi spéciale de financement.

LES RECETTES EN RÉGION BRUXELLOISE

La réforme de la loi de financement des Communautés et des Régions en 2001 a engendré une **baisse de la part attribuée de l'IPP** dans les recettes régionales qui a été plus que compensée par une **augmentation des impôts dits «régionaux»**. En effet, depuis 2002, les régions se sont vues dotées d'une **plus grande autonomie fiscale** mais aussi d'une plus grande responsabilité fiscale. Les Régions sont devenues compétentes pour fixer la base, le taux et les exonérations d'un certain nombre d'impôts régionaux (droits d'enregistrement, de succession, PRI, taxe de circulation, ...). Par ailleurs, cette réforme a également conduit à une nouvelle distribution des recettes en provenance du Fédéral.

Ainsi pour Bruxelles :

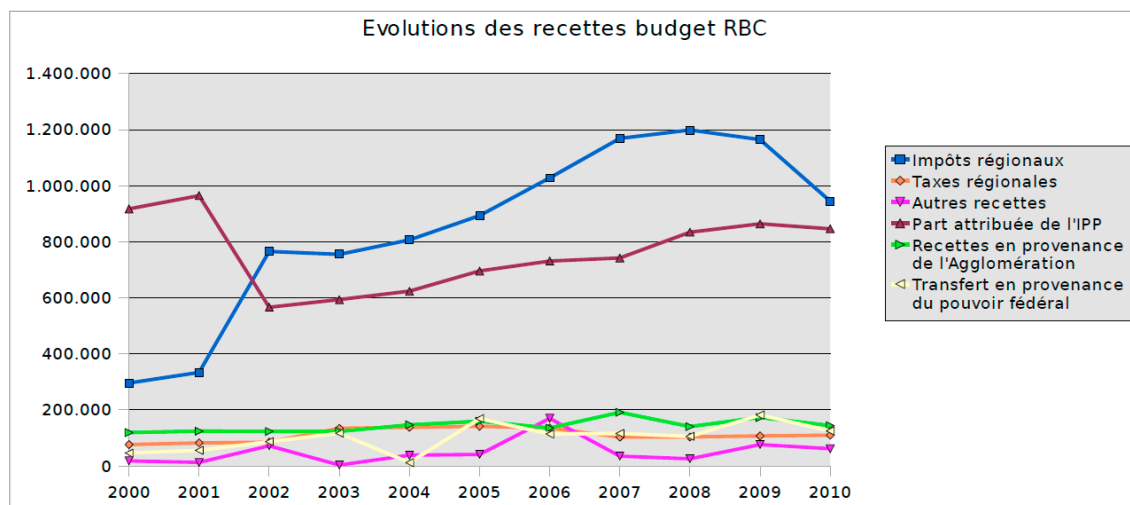
- avant Lambermont, **58 %** des recettes totales provenaient du Fédéral et **23 %** des impôts régionaux ;
- après Lambermont, **34 %** des recettes totales provenaient du Fédéral et **47 %** des impôts régionaux.

Depuis 2002, les principales sources de recettes de la Région bruxelloise sont donc ses impôts régionaux.

En 2010, les recettes propres en Région de Bruxelles-Capitale représentent 57 % des recettes totales contre 20 % en Flandre et 40 % en Région Wallonne.

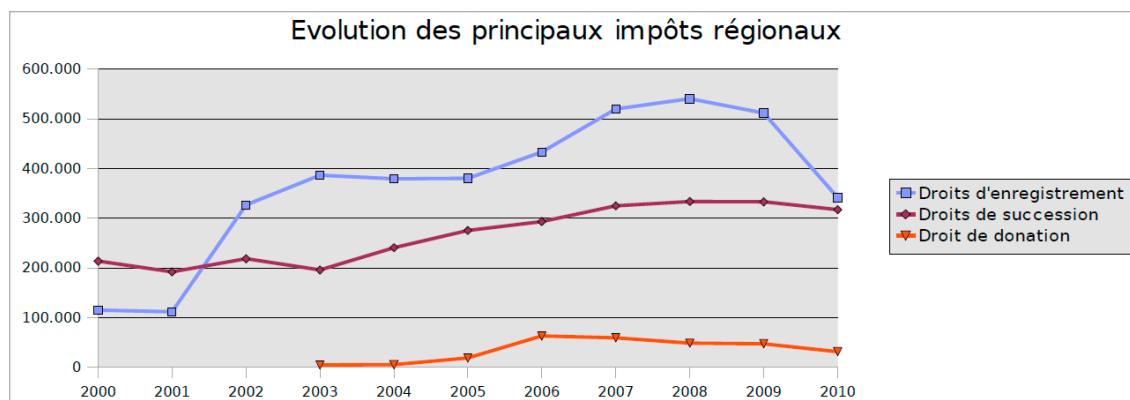
En millier d'euros	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Part dans les recettes totales 2010
Impôts régionaux	765.382	755.663	806.997	893.355	1.027.744	1.168.660	1.198.563	1.164.555	944.849	41,60 %
Taxe régionales	85.536	134.815	138.508	142.130	136.411	103.063	103.939	107.718	110.552	4,90 %
Autres recettes	72.915	4.350	38.717	41.988	170.589	35.744	26.495	77.186	62.038	2,70 %
Part attribuée de l'IPP	566.926	593.955	623.952	696.027	731.419	742.441	834.314	864.314	846.471	37,30 %
Recettes en provenance de l'Agglomération	123.773	124.248	147.248	160.272	135.749	191.984	140.886	173.440	144.397	6,40 %
Recettes en provenance du pouvoir fédéral	87.351	117.359	12.440	169.626	114.272	116.494	106.426	182.428	125.789	5,50 %
Total	1.701.883	1.730.390	1.767.862	2.103.398	2.316.184	2.358.386	2.411.046	2.569.641	2.269.451	

Le budget des voies et moyens en Région de Bruxelles-Capital s'élève en 2010 à 2,8 milliards d'euros. Entre 2002 et 2010, les recettes régionales ont donc crû de 62,6 %. Cette croissance des recettes régionales bruxelloise a été plus marquée de 2005 à 2007 suite à la très forte croissance des impôts régionaux.



LES IMPÔTS RÉGIONAUX

Au budget 2010, les impôts régionaux représentent plus de **40 % des recettes** totales de la Région bruxelloise. Au fil des années, la Région bruxelloise a apporté des modifications sensibles en matière de taux et d'exonération concernant les impôts régionaux. Ces réformes fiscales ont eu un impact réel sur l'évolution des recettes fiscales régionales et ce, alors que la Région ne maîtrise pas certaines données de base concernant ces impôts qui sont actuellement perçus gratuitement par le Fédéral pour le compte de la Région bruxelloise.



L'évolution de ces recettes a connu un **net ralentissement** lié essentiellement à la conjoncture économique du pays (immobilier, ...) en 2008 et 2009.



Evolution	2002/ 2003	2003/ 2004	2004/ 2005	2005/ 2006	2006/ 2007	2007/ 2008	2008/ 2009	2009/ 2010	2010
Impôts régionaux	-1,3 %	6,8 %	10,7 %	15,0 %	13,7 %	2,6 %	-2,8 %	-18,9 %	945 mio €
*Droits de succession	20,1 %	-2,2 %	14,3 %	6,5 %	10,7 %	2,7 %	-0,2 %	-4,7 %	317,5 mio €
*Droits d'enregistrement	2,4 %	12,9 %	9,4 %	13,9 %	20,0 %	3,9 %	-5,4 %	-33,3 %	341,4 mio €
*Autres impôts régionaux :	-22,40 %	8,4 %	8,8 %	26,6 %	7,5 %	0,2 %	-1,4 %	-10,5 %	286 mio €
- dont droits de donation	-34,6 %	11,8 %	251,0 %	233,0 %	-5,5 %	-18,0 %	-2,9 %	-33,3 %	31,7 mio €

Le rendement des **droits d'enregistrement** a connu une croissance soutenue depuis 2003, suite à 2 réformes des droits d'enregistrement. Or, la Région bruxelloise ne maîtrise pas les données de base à ce sujet, étant donné que c'est le pouvoir fédéral qui gère la documentation patrimoniale (cadastre, enregistrement, domaines et hypothèques).

Les deux réformes des droits d'enregistrement en Région bruxelloise avaient pour objectif de **favoriser l'installation de revenus moyens à Bruxelles**. La Région a donc opté pour un abattement forfaitaire (contrairement à la Flandre) afin de favoriser les petites transactions plutôt que les grosses. Un élément important de ces réformes est la volonté de créer une fiscalité adaptée à la promotion de la mixité sociale et à la stabilisation de propriétaires dans des quartiers à populations précarisées (ces populations précarisées sont souvent locataires de leur habitation).

La diminution des droits d'enregistrement avait également pour but de **diminuer les coûts d'acquisition d'un logement**. Or, l'augmentation des prix à l'acquisition n'a pas été enrayée. Cette tendance semble se confirmer par le fait que l'augmentation des recettes fiscales a été beaucoup plus importante que l'augmentation du nombre de transactions. De plus, l'augmentation de ces recettes doit être considérée comme plus importante car il faut y ajouter l'évolution des pertes consécutives à la réforme. En d'autres termes, l'augmentation des recettes fiscales n'est qu'en partie le fait d'une augmentation des transactions mais elle est également très nettement liée à l'augmentation du prix moyen des habitations.

Nous pouvons donc dire que même si l'abattement fiscal forfaitaire à Bruxelles est plus juste qu'en Flandre (taux réduits à 10 %) et que la réforme n'a pas été anticipée par l'opérateur immobilier, la diminution des droits d'enregistrement **n'a pas permis d'enrayer l'augmentation des prix** à l'acquisition sur le marché immobilier. Ainsi, une course poursuite s'opère entre outil fiscal et marché immobilier. Opération d'autant plus dangereuse que les recettes des droits d'enregistrement sur les biens immeubles **représentent près de 14 % des recettes totales** de notre Région.

Il est donc important de songer à d'autres instruments afin de contrer l'inflation des prix du marché acquisitif, tel que :

- l'encadrement des loyers qui, avec un effet retard sur le marché acquisitif, aura pour conséquence une diminution des prix ;
- une fiscalité plus développée sur les plus-values immobilières afin de décourager les comportements spéculatifs (compétence fédérale).

Le rendement des **droits de succession** a connu également une **croissance soutenue**. Cette augmentation est essentiellement liée au fait que les actifs immobiliers déclarés sont en forte augmentation en valeur vénale, et par le fait que les actifs mobiliers commencent sensiblement à être mieux cernés par l'adminis-

tration. Néanmoins, le niveau de ces recettes ne représente qu'une part de la réalité étant donné que le contentieux est géré au niveau fédéral.

Quant aux **droits de donation**, leur augmentation fait suite à une vague de réformes en vue de régulariser des situations fiscales mais leur évolution à moyen, voire à court terme, sera en corrélation négative avec les droits de succession.

Depuis le budget 2008, on enregistre un **fléchissement certain de la croissance en droits d'enregistrement et en droits de succession**.

Les causes de cette baisse de recettes sont bien entendu en grande partie **imputables à l'évolution du marché immobilier**. On assiste à un ralentissement du rythme de transactions. Ce phénomène résulte de l'érosion du pouvoir d'achat des potentiels acquéreurs, du climat économique morose, de la hausse des taux et de la raréfaction du crédit, ainsi que de la systématisation de certaines procédures permettant aux acquéreurs à éluder les droits d'enregistrement classiques (sociétés, emphytéoses, démembrement, ...).

LA TAXE RÉGIONALE FORFAITAIRE

En 1992, une taxe régionale forfaitaire a été instaurée à Bruxelles, initialement fixée à 43,5 euros (montant devant être indexé chaque année). En 2002, la Région a décidé de supprimer la redevance radio-télé et a majoré la taxe régionale forfaitaire (dont le montant s'élevait à 50,32 euros) à 165 euros. Par ailleurs, les exonérations initiales ont été élargies.

En 2007, la taxe forfaitaire a été **diminuée de moitié** (89 euros). Cette mesure s'inscrivait dans le cadre de l'accord de Gouvernement visant à rendre la Région plus attractive au niveau fiscal en ce qui concerne l'habitabilité et l'emploi. La diminution de cette taxe a été compensée en partie par l'augmentation des recettes de la taxe sur les jeux et paris suite à l'ouverture du Casino de Bruxelles.

Cette diminution a soulagé le budget de beaucoup de Bruxellois. Cependant, nous ne pouvons que souligner le caractère injuste de cette taxe étant donné qu'elle est forfaitaire et est donc **défavorable aux petits et moyens revenus**. La suppression totale de la taxe forfaitaire régionale (tel que prévu dans l'accord de Gouvernement de juillet 2009) signifiera forcément **moins de rentrées** et donc une compression de dépenses ou une nouvelle compensation par ailleurs.

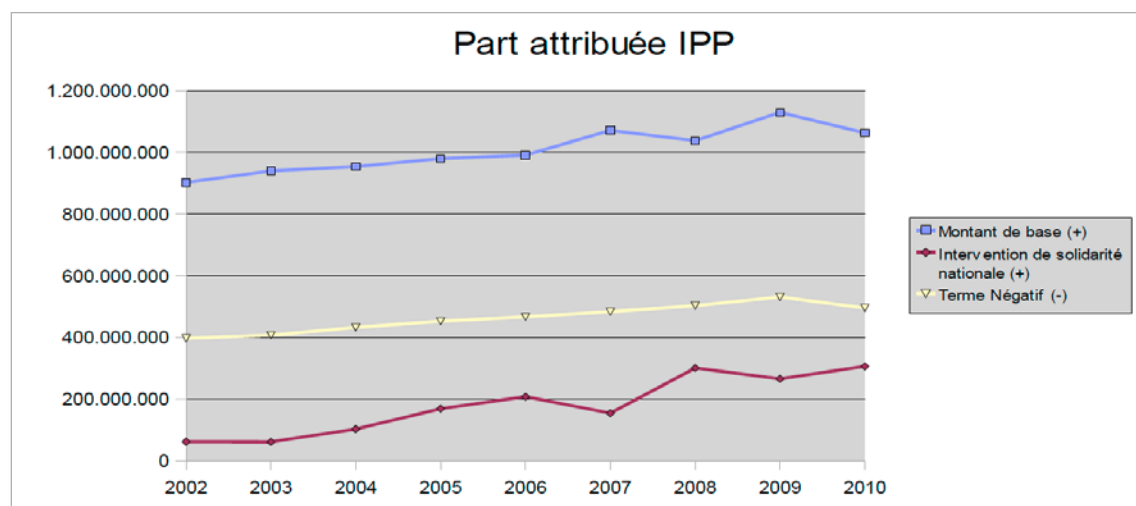
En outre, cette taxe est l'une des seules contributions payées par les nombreux fonctionnaires internationaux installés en Région de Bruxelles-Capitale.



LA PART ATTRIBUÉE À L'IMPÔT DES PERSONNES PHYSIQUES

La deuxième source de financement de notre Région est la part attribuée à l'impôt des personnes physiques qui représente plus de 37 % des recettes totales de la Région bruxelloise au budget 2010.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Montant de base (+)	902.340.000	940.035.000	953.892.000	979.678.000	990.976.000	1.071.689.655	1.037.273.560	1.130.002.330	1.063.100.352
Intervention de solidarité nationale (+)	61.540.000	60.910.000	102.480.000	168.536.000	207.170.000	153.973.844	300.260.092	265.432.426	305.674.147
Terme Négatif (-)	396.951.000	406.990.000	432.420.000	452.187.000	466.727.000	483.223.000	502.796.382	531.120.499	495.303.061
Dotation	566.929.000	593.955.000	623.952.000	696.027.000	731.419.000	742.440.499	834.737.270	864.314.000	846.741.000
Variation		4,77%	5,05%	11,55%	5,08%	1,51%	12,43%	3,50%	-2,03%



Entre 2007 et 2008, le revenu moyen bruxellois (sur base des déclarations IPP 2007) a augmenté de 2,35 % contre un taux de croissance de 3,27 % pour le pays (idem pour la Région flamande et de 3,55 % pour la Région wallonne). Ces chiffres démontrent une **perte de capacité fiscale** de Région bruxelloise par rapport au reste du pays.

Cette faible croissance des recettes IPP bruxelloises n'entraîne pas de perte financière pour la Région grâce à un **mécanisme correcteur** mis en place par la Loi spéciale de financement. Notre dotation IPP augmente d'année en année grâce au mécanisme de l'intervention de solidarité nationale qui n'a eu de cesse, depuis 2002, d'augmenter pour la Région bruxelloise. Cette augmentation traduit l'appauvrissement grandissant de la population bruxelloise par rapport au reste du pays. Les **communes sont par contre directement touchées** par la faible croissance de leurs recettes IPP.

Il est totalement impossible pour la Région bruxelloise de prévoir précisément la part qu'elle se verra attribuer en matière d'IPP par le Fédéral. La Région est totalement dépendante du Fédéral, ce qui est d'autant

plus inquiétant que les Régions sont compétentes pour percevoir des centimes additionnels et accorder des réductions d'impôt applicables aux personnes soumises à l'IPP⁴.

La Région bruxelloise doit attirer et maintenir une population à revenu moyen sur son territoire. Le but étant d'augmenter la capacité fiscale des habitants de la Région. Or, actuellement, une part importante des revenus moyens bruxellois provient des fonctionnaires internationaux qui sont exonérés d'impôts en Belgique.

LES TRANSFERTS EN PROVENANCE DU FÉDÉRAL

Les transferts en provenance du Fédéral (mainmorte, art.46bis, compétences transférées, remise au travail des chômeurs) ne représentaient en 2008 que 4,1 % des recettes totales de la Région bruxelloise. En 2010, ces mêmes transferts représentent moins de 7 % des recettes totales de la Région bruxelloise. L'augmentation en 2009 est liée à la forte croissance de la recette « droit de tirage – chômeur » car la Région bruxelloise a décidé unilatéralement de réclamer des arriérés de recettes (73 millions d'euros) non versés par le fédéral.

Evolution	2003/2004	2004/2005	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010
Droit de tirage : remise au travail chômeur (42,5 mio euros en 2008 et 115,6 mio euros en 2009 et 56,4 mio euros en 2010)	2,6 %	1,9 %	7,3 %	0,0 %	0,0 %	+172 %	-51,2 %
Mainmorte (35,4 mio euros en 2010)	10,0 %	1,8 %	-30,0 %	1,9 %	-28,4 %	+3,2 %	+18,2 %
Mainmorte bis (3,5 mio euros en 2010)	0,0 %	40,3 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Compétences transférées (34 mio euros en 2010)	2,7 %	4,9 %	2,9 %	4,6 %	4,4 %	+6,8 %	-7,8 %

Le droit de tirage – remise au travail des chômeurs

La base de ce système est le suivant : pour chaque demandeur d'emploi inoccupé, placé, dans le cadre d'un contrat de travail ou dans un programme de remise au travail, l'autorité fédérale octroie une intervention financière aux Régions. Le montant de cette intervention financière est fixé à 7.433 euros. Dans les faits, l'enveloppe allouée aux droits de tirage est figée dans le budget fédéral. Les droits de tirage sont donc répartis entre les Régions sur base d'une clef de répartition fixée en 1989 à partir des données de chômage de l'époque.

La clef de répartition est la suivante : 53,84 % pour la Région flamande, 38,14 % pour la Région wallonne et 8,02 % pour la Région de Bruxelles-Capitale. La situation du marché de l'emploi a fortement évolué au cours de 15 dernières années. La clef de répartition des droits de tirage est donc aujourd'hui totalement obsolète. On ne peut donc pas dire que cette compétence est correctement financée.

Le montant de 2009 tient compte d'un arriéré réclamé au Comité de concertation depuis des années.

⁴ Ces centimes additionnels, ces réductions d'impôt ou ces réductions ou augmentations fiscales générales n'entrent pas en ligne de compte pour déterminer la base de calcul de la taxe communale additionnelle (article 6 §2 3^e et 4^e de la loi spéciale de financement).

La « mainmorte »

Bruxelles compte un nombre important d'administrations publiques. Or les bâtiments publics sont exonérés de précompte immobilier. Le Fédéral met donc à la disposition des Régions une compensation couvrant 72 % de la non perception du PRI. C'est ce qu'on appelle la « mainmorte ». Il s'agit là d'un manque à gagner important pour Bruxelles (et aussi pour les communes qui, contrairement à la situation dans les 2 autres Régions, ne reçoivent pas directement cette compensation⁵). Il n'y a plus aujourd'hui de raison de maintenir à 72 % le taux fixant la compensation liée à la non-perception du PI. Une compensation à 100 % est souhaitable.

La « mainmorte bis »

En vue de restreindre l'impact négatif de l'exemption du PRI, la Région bruxelloise a adopté fin 1994, une ordonnance relative au précompte immobilier modifiant pour Bruxelles le taux d'immunisation d'une partie des biens :

- les Régions, les Communautés et leurs institutions d'intérêt public ne sont plus immunisées du PRI qu'à concurrence de 28 % (et non plus 100 %) ;
- limitation à 28 % de l'immunisation du PRI pour les immeubles, propriétés de l'autorité fédérale, d'un organisme fédéral d'intérêt public ou d'une entreprise fédérale publique autonome et qui sont exclus de la mainmorte.

Cette ordonnance est mise en œuvre par le Fédéral. Ce dernier est en effet, toujours à l'heure actuelle, chargé de la perception du PRI sur le territoire de la Région bruxelloise. Il semblerait que le Fédéral n'applique pas cette ordonnance avec rigueur, ce qui induit une perte financière pour Bruxelles. Pourtant, chaque année, l'administration du cadastre, de l'enregistrement et des domaines fournit à l'administration du recouvrement un listing reprenant les biens immobiliers en Région de Bruxelles-Capitale qui répondent aux prescriptions de l'ordonnance précitée. Aujourd'hui, en vue d'envoyer un signe positif au Fédéral, la Région bruxelloise s'applique à elle-même le principe de la « mainmorte bis ».

On constate d'importantes variations dans l'évolution de ces recettes qui ne suivent aucune courbe particulière. Ces variations sont essentiellement liées aux estimations et versements prévus par l'autorité fédérale qui varient d'année en année de manière totalement arbitraire.

CONCLUSIONS

Le principal poste de recettes de la Région est sans conteste les recettes liées à ses impôts régionaux, vient ensuite la part attribuée à l'impôt des personnes physiques. La Région dépend à concurrence de 46 % de ses impôts régionaux. Si l'on tient compte des recettes Agglo, ce pourcentage grimpe à 52 %. La Région wallonne et la Région flamande sont, elles, moins dépendantes de leurs recettes fiscales propres : les taxes et les impôts représentaient 36,5 % du total des recettes de la Région wallonne en 2007 et 18 % du total des recettes de la Région flamande en 2005.

En 2010, les droits d'enregistrement (recettes les plus sensibles à l'évolution du marché immobilier) représentent quant à eux 15 % des recettes de la Région bruxelloise (contre 12,5 % en Région wallonne et 7 % en Région flamande). Sachant qu'en 2008, avant la chute vertigineuse de nos recettes, les droits d'enre-

⁵ La Loi spéciale de Financement prévoit en effet que cette compensation accordée aux communes par le Fédéral soit versée à la Région, en échange de la reprise de certaines dettes communales.

gistroient représentaient 20 % des recettes totales en Région bruxelloise (pour quasiment les mêmes proportions qu'aujourd'hui dans les 2 autres régions).

L'augmentation des recettes de la Région de 2004 à 2008 est de 18 %, soit exactement la même évolution qu'en Région wallonne et moins qu'en Région flamande où l'augmentation des recettes est de 20 %.

La Région bruxelloise est actuellement totalement dépendante du Fédéral quant à l'estimation, la perception et le versement d'une proportion importante de ces recettes, contrairement à la Flandre qui a déjà mis en place sa propre administration fiscale.

La Région subit depuis fin 2008 une chute considérable de ses recettes propres. Ces recettes sont plus sujettes à la conjoncture que ne peuvent l'être les dotations perçues d'autres niveaux pouvoirs. Néanmoins, personne n'aurait pu prévoir la crise économique et financière dans laquelle nous sommes depuis plus de 2 ans (la plus grave crise depuis 1929) et qui entraîné une chute de nos recettes de 20 %.

LES DÉPENSES EN RÉGION BRUXELLOISE

LES DÉPENSES EN CHIFFRES

Les dépenses totales (ordonnancement) représentent en 2010 une somme de 2,92 milliards d'euros (-1,1 % par rapport à 2009).

Entre 2004 et 2009, le budget général des dépenses a crû de 39 %.

Les principaux postes de dépenses de la Région bruxelloise :

- les « équipements et déplacements » (STIB, voiries, ...) = près de 712 millions d'euros = **près de 25 % des dépenses totales de la Région.**
- les « pouvoirs locaux » = 462,5 millions d'euros = **15,7 % des dépenses totales de la Région.**
- l'« emploi » = 233,2 millions d'euros = **7,9 % des dépenses totales de la Région.**
- l'« environnement » = 218,6 millions d'euros = **7,4 % des dépenses totales de la Région.**

Voici le tableau de l'évolution des dépenses régionales selon l'ancienne présentation du budget régional bruxellois des dépenses :

Évolution des dépenses totales	2003/2004	2004/2005	2005/2006	2006/2007	2007/2008
Division 11 (Développement économique)	5,6 %	-4,2 %	2,9 %	12,6 %	1,3 %
Division 12 (Equipements et déplacements)	18,7 %	8,7 %	7,8 %	5,5 %	2,5 %
Division 13 (Emploi)	8,7 %	1,7 %	14,3 %	8,2 %	4,1 %
Division 14 (Pouvoirs locaux)	3,8 %	4,4 %	4,6 %	23,6 %	4,1 %
Division 15 (Logement)	0,4 %	9,4 %	6,3 %	13,1 %	2,1 %
Division 16 (Aménagement du territoire)	17,3 %	6,7 %	27,8 %	12,4 %	-7,4 %
Division 17 (Monuments et sites)	-3,5 %	40,9 %	-4,0 %	12,9 %	0,4 %
Division 18 (Environnement)	5,7 %	9,8 %	16,7 %	-6,8 %	1,4 %
Division 21 (Energie)	22,9 %	47,0 %	42,3 %	196,9 %	49,8 %
Division 22 (Coordination, Relations extérieures, Initiatives communes)	11,4 %	4,2 %	8,9 %	64,3 %	16,4 %
Division 23 (Dette Régionale)	-12,7 %	4,9 %	-1,7 %	12,5 %	14,6 %
Division 24 (Recherche non économique)	-0,6 %	4,4 %	0,0 %	5,7 %	-9,2 %
Division 25 (Technologie de l'information et des communications)	-	Nvx	5,0 %	34,6 %	7,0 %
Division 26 (Régie foncière)	-	-	Nvx	-1,3	-0,4 %
Division 27 (Fonds Structurels Européens)	-	-	-	Nvx	162,7 %
TOTAL	8,7 %	9,4 %	10,7 %	10,4 %	1,4 %

Voici le tableau de l'évolution des dépenses régionales selon la nouvelle structure du budget régional bruxellois des dépenses :

Évolution des dépenses totales	2007/2008	2008/2009	2009/2010
Mission 01 (Financement du Parlement)	-3,0 %	-9,3 %	-7,2 %
Mission 02 (Financement du Gouvernement)	1,7 %	-4,4 %	-15,2 %
Mission 03 (Initiatives communes du Gouvernement)	-67,1 %	-26,8 %	-84,8 %
Mission 04 (GRH et matérielles du MRBC)	2,7 %	1,2 %	0,9 %
Mission 05 (Développement d'une politique d'égalité des chances)	33,5 %	8,1 %	4,1 %
Mission 06 (Gestion et contrôle financier et budgétaire)	14,6 %	-4,5 %	13,5 %
Mission 07 (Gestion en matière de TIC)	7,0 %	-13,8 %	-0,9 %
Mission 08 (Régie foncière)	1,9 %	-0,2 %	0,9 %
Mission 09 (Protection contre l'incendie et aide médicale urgente)	1,7 %	5,1 %	-0,9 %
Mission 10 (Soutien et accompagnement aux pouvoirs locaux)	5,0 %	4,1 %	1,3 %
Mission 11 (Financement des cultes et de l'assistance morale laïque)	13,9 %	27,3 %	-4,4 %
Mission 12 (Soutien à l'économie et à l'agriculture)	-7,9 %	17,5 %	10,8 %
Mission 13 (Promotion du commerce extérieur)	-4,2 %	0,8 %	-1,6 %
Mission 14 (Soutien à la recherche scientifique)	13,4 %	1,2 %	8,7 %
Mission 15 (Promotion de l'efficacité énergétique et régulation des marchés de l'énergie)	49,8 %	-1,9 %	35,6 %
Mission 16 (Assistance et médiation dans l'offre et la demande d'emplois)	4,1 %	-2,5 %	4,9 %
Mission 17 (Développement et promotion de la politique de mobilité)	18,3 %	6,2 %	1,7 %
Mission 18 (Construction et gestion des transports en commun)	3,4 %	3,8 %	-8,9 %
Mission 19 (Construction, gestion et entretien des voiries régionales et des infrastructures et équipements routiers)	-2,1 %	-1,7 %	9,4 %
Mission 20 (Développement des transports rémunérés de personnes, à l'exclusion des transports en commun)	3,5 %	16,0 %	-20,6 %
Mission 21 (Port)	7,5 %	3,0 %	-19,2 %
Mission 22 (Politique en matière de production et de distribution d'eau)	-17,8 %	-4,0 %	2,8 %
Mission 23 (Protection de l'environnement)	10,9 %	2,1 %	-0,2 %
Mission 24 (Enlèvement et traitement des déchets)	3,2 %	4,5 %	-3,7 %
Mission 25 (Logement)	2,1 %	40,6 %	-21,3 %
Mission 26 (Monuments et sites)	0,4 %	-14,1 %	0,9 %
Mission 27 (Politique de la ville)	-3,4 %	-7,4 %	8,5 %
Mission 28 (Statistiques et analyses)	-6,3 %	-47,9 %	83,8 %
Mission 29 (Relations extérieures et promotion de l'image de la RBC)	14,0 %	10,9 %	22,2 %
Mission 30 (Financement des commissions communautaires)	2,4 %	4,1 %	1,1 %
TOTAL	1,4 %	2,6 %	-1,1 %

Les missions qui ont connu la croissance relative la plus importante entre 2004 et 2010 sont l'énergie (mais faible augmentation en valeur absolue), l'aménagement du territoire, le logement, les pouvoirs locaux, les dépenses générales de l'administration (qui reprennent notamment les dépenses liées aux commissions communautaires), les relations extérieures et l'image de Bruxelles.

En 2009, les dépenses par habitant sont équivalentes à celles des 2 autres Régions si on neutralise les dépenses de transport et d'équipement.

Les dépenses de transport et d'équipement représentent un quart du budget régional, soit 729 euros/habitant, pour seulement 268 euros en Région wallonne et 403 euros en Région flamande. Ce surcoût est à l'heure actuelle intégralement à charge des Bruxellois.

Au cours de la législature 2004-2009, les principaux investissements budgétaires bruxellois ont été :

- 500 millions d'euros pour le Contrat pour l'économie et l'emploi (C2E),
- 540 millions d'euros pour le Plan logement,
- 500 millions d'euros pour la rénovation du parc de logement social,
- augmentation de 75 % des moyens du Fonds du Logement (de 70 à 123 millions d'euros),
- augmentation de presque 50 % du budget annuel relatif aux Contrats de quartiers (de 25 à 44 millions d'euros),
- 115 millions d'euros pour le FEDER,
- 15 % d'augmentation de la Dotation générale aux communes,
- 30 millions d'euros en faveur des communes structurellement en déficit,
- 15 millions d'euros pour le fonds de compensation fiscal,
- 50 millions d'euros d'aide pour les investissements communaux,
- revalorisation salariale de la fonction publique communale (27,5 millions d'euros par an),
- Plan pour la propreté publique : 60 millions d'euros.

La charge des navetteurs sur les dépenses régionales

Les services offerts par la Région sont financés par les recettes de la Région auxquelles ne contribuent que marginalement les navetteurs (360.000, dont 72 % sont originaires de la Région flamande et 28 % le sont de la Région wallonne⁶) étant donné qu'ils ne sont assujettis à aucun impôt bruxellois.

Coût en termes de mobilité

STIB

Depuis 2001, on estime que 21 % de l'utilisation des transports en commun peuvent être attribués aux navetteurs. Les navetteurs participent au financement de la STIB uniquement par l'achat de leur titre de transport (ne constitue que 30 % du coût réel de leur trajet). La STIB supporte l'entièreté des dépenses du réseau qui sont couvertes par la dotation régionale, par les recettes propres d'exploitation et par l'accord de coopération.

Les voiries

42 % du trafic routier bruxellois serait engendré par des non-Bruxellois en 2004.

Le RER

La SNCB reçoit une dotation du Fédéral. Il appartient ensuite à la SNCB d'investir dans les différentes Régions. Actuellement, Bruxelles est lésée par rapport aux autres Régions dans la mesure où les investissements à Bruxelles pour le RER ne se font pas sur base de la dotation à la SNCB mais bien sur base de l'accord de coopération de 2001, alors que les investissements RER dans les autres Régions se font sur les fonds de la SNCB.

Le coût total en mobilité lié aux navetteurs

En 2010 (sur base du budget), le coût lié aux navetteurs en Région bruxelloise (hors RER) peut être estimé à plus de 300 millions d'euros.

Manque à gagner en IPP

La Belgique applique un système de taxation des revenus basés sur le lieu de domicile des contribuables. Il existe un réel manque à gagner en termes d'IPP par rapport aux navetteurs. En effet, la Belgique applique un système de taxation des revenus basés sur le lieu de domicile des contribuables. Or aujourd'hui, le rendement de l'IPP en Région bruxelloise est inférieur de plus de 13 % à la moyenne du pays. Et les navetteurs, bien que profitant des services et des infrastructures à Bruxelles, ne sont pas pris en compte dans la dotation IPP allouée à la Région.

Le nombre total d'emplois à Bruxelles	= +/- 650.000	=> 51% de l'emploi des Bruxellois est occupé par des navetteurs
et		
Le nombre total de navetteurs	= +/- 360.000	

En effet, la Région bruxelloise dispose d'une dotation IPP faible au regard des 2 autres Régions (8,8 % de l'ensemble des dotations IPP octroyées aux Régions), alors qu'une part importante des revenus sont générés à Bruxelles et que 20 % du PIB y est produit. Le mécanisme actuel de financement des Régions ne permet donc pas à la Région de Bruxelles-Capitale de profiter des retombées financières liées à l'activité économique qu'elle accueille ou qu'elle génère.

Les charges liées aux décisions d'autres niveaux de pouvoir

Nombreuses décisions importantes prises par le Fédéral ont une influence sur les recettes communales qui engendrent un report de la charge de financement sur la Région bruxelloise :

- > **Les retards de versement des additionnels aux communes:** les communes reçoivent du Fédéral une somme au titre des additionnels PRI (ou IPP) sans distinction de l'année à laquelle la recette se rapporte. Il est donc de plus en plus difficile pour les communes d'établir leurs budgets et leurs comptes. Cette difficulté met en péril la planification de l'action communale étant donné que les communes ne savent jamais quels seront les moyens financiers dont elles disposeront d'une année à l'autre pour pouvoir agir via les politiques communales. Ce qui a pour conséquence de fragiliser les finances communales et incite les communes à voter leur taux d'additionnel de plus en plus tard. De plus, le Fédéral ne transmet pas une information claire sur les réclamations déposées par les contribuables et donc le montant de recettes en souffrance. Ainsi pour rappel, début 2006, le Fédéral avait encore un dû de 115 millions d'euros vis-à-vis des communes bruxelloises. Le dommage est d'autant plus considérable lorsque l'on sait que cette somme représente 25 % du montant annuel versé aux 19 communes.
- > Le Fédéral a initié la réforme de l'impôt des personnes physiques en 2001, dont la mise en œuvre s'est échelonnée de 2002 à 2005. Les effets de cette réforme, c'est-à-dire la diminution de la base fiscale pour le calcul des additionnels IPP, n'ont pas été prévus par le Fédéral. La diminution d'impôt fédéral a engendré une diminution de recettes en additionnels IPP pour les communes. Les communes avaient néanmoins la liberté d'augmenter leurs additionnels (en vertu de l'autonomie communale) pour compenser la perte de recettes. La conséquence est évidemment une augmentation de la pression fiscale sur les populations des communes les plus pauvres.

- > **Les charges liées aux missions des CPAS** pèsent de plus en plus lourd sur les communes. Comme, par exemple, la prise en charge des soins de santé des sans-papiers. Aucune prévision de financement adéquat n'a été mise en place par le Fédéral.
- > **Les charges des zones de police**: les revalorisations barémiques du personnel sont décidées par le Fédéral, mais sont financées en tout ou partie par les pouvoirs locaux. On connaît les difficultés de la découpe actuelle des zones à Bruxelles. La question de l'incidence budgétaire de la sécurité et de la prévention à Bruxelles, ainsi que des surcoûts inhérents à la tenue d'événements internationaux, méritent d'être posée.
- > **Les charges liées au bilinguisme** ne sont pas non plus prises en compte par le Fédéral pour un meilleur financement de Bruxelles.
- > **TVA**: modification de l'article 6 du code TVA: l'assujettissement des pouvoirs locaux à la TVA a également un impact financier énorme sur les communes qui renflouent les caisses du Fédéral.
- > **Concertation avec le Fédéral** en vue d'empêcher que le Service des Décisions Anticipées (SDA) prenne des décisions néfastes pour les recettes régionales. Le SDA (administration fédérale indépendante du SPF Finance) prend des décisions qui influencent directement la perception de nos impôts régionaux (cf. montage du droit d'emphytéose pour éviter de payer des droits d'enregistrement). Une étude est en cours de finalisation afin d'estimer le montant ainsi «perdu» par la Région et déterminer les moyens à mettre en œuvre pour mettre fin à ce type de montage et ce, en sus de la concertation avec le Fédéral.

L'ensemble de ces dépenses est pris en charge par les communes bruxelloises qui voient leur situation financière se dégrader d'année en année. Depuis le début de cette législature, le Gouvernement bruxellois a pris une série d'engagements pour soutenir les finances communales:

- augmentation des crédits visant à financer partiellement (à hauteur de 1 %) l'augmentation barémique des agents locaux (augmentation salariale de 2 % pour les agents communaux, des CPAS et des hôpitaux publics, le premier pourcent de cette revalorisation est à charge de la Région, le second revient aux communes);
- dotation aux communes visant à améliorer leur situation budgétaire = 30 millions d'euros;
- dotation aux communes visant à les associer au développement économique = 15 millions d'euros;
- dotation aux communes pour soutenir la revalorisation des bas salaires dans les pouvoirs locaux = 10,8 millions d'euros;
- subventions aux projets d'infrastructure communale consacrés aux crèches = 1,5 million d'euros.

La Région bruxelloise pallie donc le manque de moyens des communes mais cela aura un impact à court ou long terme sur la Région.

Un refinancement nécessaire à hauteur de 720 millions d'euros

Le montant de 720 millions d'euros provient de l'étude (actualisée en 2010) intitulée «*Les Modes alternatifs de financement de Bruxelles*», réalisée en 1999 par le Centre d'Etudes régionales bruxelloises des Facultés universitaires Saint-Louis (FUSL) et déjà actualisée en 2003 (où certains coûts n'avaient pas été comptabilisés pour arrêter le juste refinancement à 500 millions d'euros). Selon l'actualisation, un relevé des surcoûts et des manques à gagner que supporte annuellement la Région bruxelloise, du fait des diverses fonctions qu'elle assume, doit donc au minimum prendre en considération les éléments objectifs suivants :

1. dépenses en infrastructures routières et en transports en commun : 218 millions d'euros ;
2. coûts navetteurs scolaires et hospitaliers : 17,2 millions d'euros ;
3. exonération des impôts : 311,8 millions d'euros ;
4. coûts liés à la sécurité : 63,7 millions d'euros ;
5. coûts liés à l'attraction des populations défavorisées : 88,9 millions d'euros ;
6. coûts des structures politiques et administratives : 89,4 millions d'euros ;
7. absence de solidarité de la part de l'hinterland : 437,4 millions d'euros.

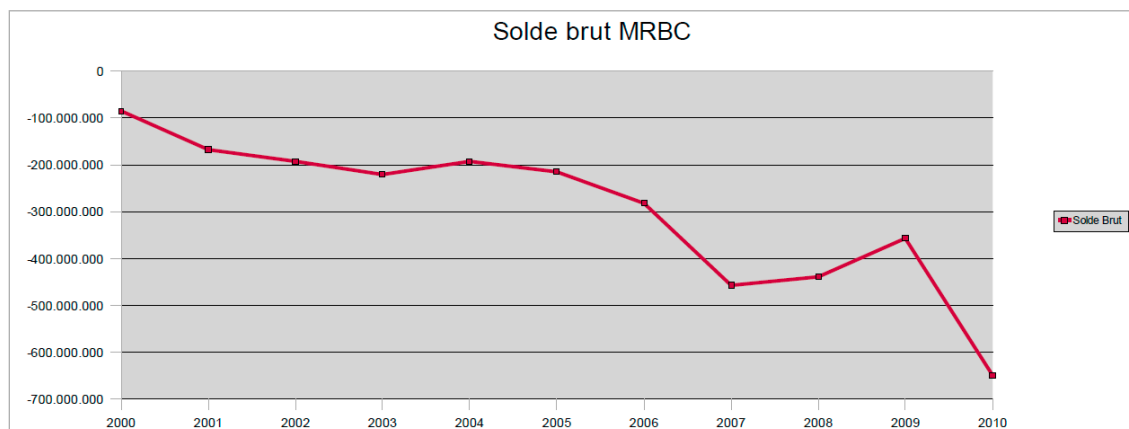
Ce qui fait un total de 1.266,4 millions d'euros.

Les compensations existantes (Beliris, mainmorte, intervention de solidarité nationale, dotation «Euro-tops», dotation au profit de la Ville de Bruxelles, dotation pour les échevins d'appartenance linguistique néerlandophone) se chiffrent à 506,5 millions d'euros.

Total des surcoûts et manques à gagner : 719.987.205 euros.



L'ÉQUILIBRE EN RÉGION BRUXELLOISE



La Région bruxelloise doit (comme toutes les entités du pays) suivre une trajectoire budgétaire prédéfinie afin de permettre à la Belgique de respecter le critère « des finances publiques saines » du Traité de Maastricht, c'est-à-dire respecter un déficit public qui ne peut être supérieur à 3 % du produit intérieur brut (PIB) et une dette publique qui ne peut excéder 60 % du PIB.

Le déficit autorisé de la Région de Bruxelles-Capitale est déterminé par un accord entre le Fédéral, les Régions et les Communautés de telle sorte que la somme des déficits autorisés de chaque entité fédérée et du fédéral respecte le pacte de stabilité (un nouvel accord devrait être établi pour la période 2009-2012). Pour le Traité de Maastricht, la définition du déficit budgétaire retenu correspond au besoin de financement (solde de financement négatif) de l'ensemble des administrations publiques. La notion d'administration publique telle que définie par l'Union Européenne implique que l'on doive tenir compte de toutes les opérations budgétaires, mais également de toutes les opérations réalisées hors budget (organismes d'intérêt public, débudgétisations).

Dans l'accord du 21 mars 2002 entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions concernant le contrôle budgétaire, il est demandé au Conseil Supérieur des Finances (CSF) d'utiliser comme référence en matière de normes budgétaires les comptes des pouvoirs publics selon le SEC 95 (Système européen des comptes nationaux et régionaux établis en 1995).

La philosophie du SEC est que le résultat budgétaire annuel de la Région de Bruxelles-Capitale ne se limite pas au résultat de la Région au sens strict (cabinets et administrations), mais elle consolide les résultats de la Région au sens strict avec ceux des organismes publics consolidés.

D'année en année, la Région bruxelloise a toujours respecté sa norme budgétaire uniquement grâce à une série de corrections permises par le SEC 95. En effet, le solde net à financer régional est souvent largement déficitaire (particulièrement vrai en 2006, en 2008 et en 2009).

En respectant les objectifs budgétaires qui lui étaient assignés via l'accord de coopération entre les entités, la Région bruxelloise a, ainsi, pu stabiliser son endettement. Cette réduction de l'endettement n'est plus possible depuis le début de la crise financière systémique mondiale et la chute vertigineuse de nos recettes régionales (la situation a bien évidemment changé ces 2 dernières années : dette régionale consolidée, +37 % en 2 ans).

La Région bruxelloise utilise donc tous les moyens qu'elle a à sa disposition pour continuer à mener ses politiques publiques. Mais les marges disponibles sont de plus en plus minces. Les dépenses publiques, nécessaires à la continuité du service public, sont de plus en plus mises en péril. Les opérations budgétaires et autres utilisations de code 8⁷ sont des instruments utiles mais souvent trop dangereux. La Région bruxelloise a donc clairement besoin d'un refinancement structurel.

7 Un code 8 est une dépense qui correspond à des octrois de crédits et prises de participations (OCP). C'est une opération qui n'influence pas le solde de trésorerie car ils sont censés générer des retours. Il faut donc les considérer comme des dépenses financières (Investissements) et non des dépenses budgétaires. L'union européenne édicte donc des normes budgétaires (SEC95) que la Région a l'obligation de respecter. La plupart de ces normes ont pour but de restreindre l'investissement public et de privatiser les services. L'idéologie budgétaire européenne dit qu'une limitation des dépenses permettra de dégager des marges financières. Le SEC95 diminue donc notre capacité d'agir face à une série d'objectifs de circonstance. Dans cette optique, les codes 8 représentent une soupape, un moyen d'échapper au carcan budgétaire imposé par l'Europe. Ils permettent de créer des sociétés privées pour financer des politiques publiques. Cependant, les futurs effets négatifs ne sont pas négligeables. Le danger est entre autres financier. L'utilisation des codes 8 ne prévoit pas les moyens d'effectuer la dépense. Ainsi, les entreprises publiques sont petit à petit étranglées financièrement face aux dépenses qui ont été engagées et n'ont d'autre solution que de se privatiser.

FINANCES-BUDGET CONCLUSIONS



CONCLUSION : LES GRANDS CONSTATS

EN TERMES DE RECETTES

> Entre 2004 et 2008, **l'augmentation des recettes de la Région de Bruxelles-Capitale est de 18 %, soit exactement la même chose qu'en Région wallonne et moins qu'en Région flamande** où l'augmentation des recettes est de 20 % sur cette même période.

> **La première source de financement de la Région de Bruxelles-Capitale sont ses impôts régionaux.**

A eux seul, ils représentent en 2010 plus de 40 % des recettes totales de la Région bruxelloise. L'évolution de ces recettes en Région bruxelloise connaît depuis quelques années un net ralentissement lié essentiellement à la conjoncture économique du pays (immobilier, ...). Il convient aussi de rester attentif en ce qui concerne les phénomènes d'éviction de l'impôt.

Au fil des années, la Région bruxelloise a apporté des modifications sensibles en matière de taux et d'exonération concernant ses impôts régionaux. **Les réformes fiscales ont eu un impact réel sur l'évolution des recettes fiscales régionales mais la Région n'a pas pu enrayer des effets non désirés**, telle l'augmentation des prix de l'immobilier en Région bruxelloise. Les Régions ne maîtrisent pas certaines données de base à ce sujet, étant donné que c'est le pouvoir fédéral qui gère la documentation patrimoniale pour les 3 régions (cadastre, enregistrement, domaines et hypothèques), perçoit les recettes et gère le contentieux. Les effets des réformes fiscales sur les impôts régionaux sont donc difficilement mesurables.

Dans ce contexte, la Région bruxelloise ne doit-elle pas se doter d'instruments de régulation et de perception plus efficaces et contraignants ? La mise en place d'une administration fiscale régionale devient un impératif absolu. En effet, Bruxelles a besoin d'un outil fiscal performant qui est seul à même de lui garantir des recettes pérennes.

> **La deuxième source de recettes de la Région de Bruxelles-Capitale est sa part attribuée à l'impôt des personnes physiques.**

En 2010, cette recette représente plus de 37 % des recettes totales de la Région bruxelloise au budget 2010. Entre 2007 et 2008, le revenu moyen bruxellois (sur base des déclarations IPP 2007) a augmenté de 2,35 % contre un taux de croissance de 3,27 % pour le pays et la Région flamande et de 3,55 % pour la Région wallonne. Ces chiffres démontrent une perte de capacité fiscale de la Région de Bruxelles-Capitale par rapport au reste du pays. Le maintien de notre recette IPP se fait par le mécanisme de l'intervention de solidarité nationale qui n'a eu de cesse, depuis 2002, d'augmenter pour la Région bruxelloise. Cette augmentation traduit l'appauvrissement grandissant de la population bruxelloise par rapport au reste du pays. Les communes sont par contre directement touchées par une faible croissance de leurs recettes IPP.

Actuellement, une part importante de la population bruxelloise à revenus moyens est constituée par les fonctionnaires internationaux qui sont exonérés d'impôts en Belgique.

Comment augmenter la capacité fiscale des habitants de la Région ? Quelles politiques publiques (fiscalité, logement, ...) la Région doit-elle mettre en place pour attirer et maintenir une population à revenus moyens sur son territoire ?

EN TERMES DE DÉPENSES

> Entre 2004 et 2008, **le budget général des dépenses a crû de 38 %**. Les principaux postes de dépenses de la Région bruxelloise sont les « équipements et déplacements » (25 % des dépenses totales), les « pouvoirs locaux » (15,7 % des dépenses totales) et l'« emploi » (7,9 % des dépenses totales).

> En 2009, si on neutralise les dépenses de transport et d'équipement, **les dépenses par habitant en Région bruxelloise sont équivalentes à celles des 2 autres régions**.

Ces dépenses de transports et d'équipements représentent 729 euros/habitant à Bruxelles pour seulement 268 euros en Région wallonne et 403 euros en Région flamande.

Quelles pistes peut-on envisager pour « partager » le surcoût des dépenses de transports en Région bruxelloise, qui est, à l'heure actuelle, intégralement à charge des Bruxellois ?

> Dans un contexte de plus grande responsabilisation des entités fédérées, il est important de rappeler que de **nombreuses décisions importantes prises par le Fédéral ont une influence directe sur les recettes communales** qui engendrent un report de la charge de financement sur la Région bruxelloise (retards de versement des additionnels aux communes, réforme de l'impôt des personnes physiques en 2001, charges liées aux missions des CPAS).

Quelles pistes à mettre en place pour assurer un financement adéquat des décisions du Fédéral et soulager la Région bruxelloise qui pallie le manque de moyens des communes ?

> **Les charges spécifiques à la Région bruxelloise (bilinguisme, police, ...) pèsent lourdement sur les dépenses de la Région**.

Quels mécanismes faut-il prévoir pour compenser les charges spécifiques de la Région de Bruxelles-Capitale ? Ne faut-il pas réviser la loi de financement ?

> Tout comme les autres entités, **la Région de Bruxelles-Capitale a toujours respecté les objectifs qui lui étaient assignés via l'accord de coopération entre les entités fédérées, ce qui lui a permis de réduire également son endettement**.

> **Le rôle de la Région bruxelloise en tant que moteur économique pour notre pays n'est pas assez pris en compte dans le financement de la Région bruxelloise**. La richesse économique produite à Bruxelles profite pourtant aux 2 autres Régions, alors même qu'elle est souvent tributaire de leviers régionaux bruxellois (comme par exemple, les politiques d'expansion économique).

La Région bruxelloise utilise tous les moyens qu'elle a à sa disposition pour continuer à mener ses politiques publiques mais les marges disponibles sont de plus en plus minces. Les dépenses publiques, nécessaires à la continuité du service public, sont de plus en plus mises en péril.

Il faut dès lors que la Région bruxelloise bénéficie d'un refinancement structurel (minimum 720 millions d'euros) qui n'est plus à démontrer et que les futurs accords institutionnels au niveau fédéral devront confirmer⁸.

8 C'est d'ailleurs ce que rappelle l'Accord de Gouvernement de juillet 2009 : « *La Région de Bruxelles-Capitale est une Région créatrice de richesse, créant une forte valeur ajoutée pour l'économie nationale mais dont la richesse ne profite qu'imparfaitement à ses habitants et qui souffre d'un déséquilibre structurel entre les recettes et les dépenses liées à ses différentes fonctions. Le Gouvernement bruxellois demande que dans le cadre des travaux sur la future réforme de l'Etat, une attention particulière soit accordée à un financement juste et équitable de la Région de Bruxelles-Capitale qui reflète plus adéquatement son rôle dans la production de richesse et d'emplois à l'échelle nationale, des charges spécifiques qui pèsent sur elle en raison de son statut de capitale multiple et de l'ambition internationale qu'elle doit maintenir au bénéfice de l'ensemble de la Belgique. Indépendamment de la question de la forme prise par ce financement, celui-ci devra être structurel et comprendre un mécanisme évolutif de liaison à la croissance des coûts et des besoins. Le Gouvernement bruxellois souhaite également que le montant de ce financement complémentaire repose sur des éléments objectifs et quantifiables. Ainsi, à titre d'exemple en matière de mobilité, la compensation des charges directes assumées par les seuls habitants de Bruxelles au bénéfice d'utilisateurs extérieurs peut actuellement être estimée à plus de 200 millions d'euros ; Si l'on tient compte de la mise en œuvre du RER et du développement de nouvelles lignes de tram et/ou métro rendant plus efficaces les liaisons Nord/Sud, Est/Ouest et dans le quartier européen, ce montant peut s'élever à plus d'un milliard d'euros. Par ailleurs, pour les chantiers concernant plus spécifiquement le rôle de capitale de Bruxelles, le mécanisme de l'accord de coopération BELIRIS doit être maintenu et amplifié. Il serait également opportun de consacrer dans la législation spéciale le principe du report des sommes qui n'ont pas pu être effectivement engagées dans l'année tel qu'il est appliqué actuellement. Une évaluation du fonctionnement de Beliris serait nécessaire afin de simplifier les procédures, et de mieux impliquer la Région bruxelloise dans la conception et l'exécution des projets afin de permettre une meilleure prise en compte des spécificités du tissu urbain bruxellois. Pour l'application de la mainmorte, le Gouvernement bruxellois souhaite la compensation à 100 % de la non-perception des centimes additionnels communaux au PRI résultant de l'immunisation fiscale des bâtiments publics, la mise en place d'une compensation pour la non-perception du précompte et des centimes additionnels par les autorités régionales et une bonne application par le Fédéral de l'ordonnance dite « mainmorte bis » de 1994. Le taux des additionnels communaux pris en compte pour le calcul de la mainmorte doit pouvoir être ajusté à la réalité des centimes réellement perçus par les communes. De manière générale, le Gouvernement bruxellois ne souhaite pas que le refinancement de la Région de Bruxelles-Capitale soit exclusivement pré-affecté à des dépenses précises. Le Gouvernement bruxellois souhaite conserver toute la maîtrise de l'élaboration de son budget et de son contrôle par le Parlement régional représentant les habitants de Bruxelles. Le Gouvernement demande également un refinancement structurel des Commissions communautaires bruxelloises dont les moyens ne permettent plus de faire face aux tâches importantes qui incombent à celles-ci notamment dans le domaine des matières sociales, de l'éducation et de la formation. Ce refinancement devra tenir compte des efforts déjà réalisés par la Région au profit de ses Commissions communautaires. Il devra également être adapté à l'évolution de la croissance des coûts et des besoins.* ».



FONCTION INTERNATIONALE



ATELIERS

2. UNE ÉCONOMIE AU SERVICE DES BRUXELLOIS
5. ASSEoir LA VOCATION INTERNATIONALE DE BRUXELLES



INTRODUCTION : LE CONTEXTE

La fonction internationale de Bruxelles, sa fonction de double capitale belge et européenne, ainsi que sa position géographique idéalement située au cœur de l'Europe, ont fait de Bruxelles le centre décisionnel des institutions européennes, le centre économique de la Belgique et un pôle urbain de premier rang au niveau du continent.

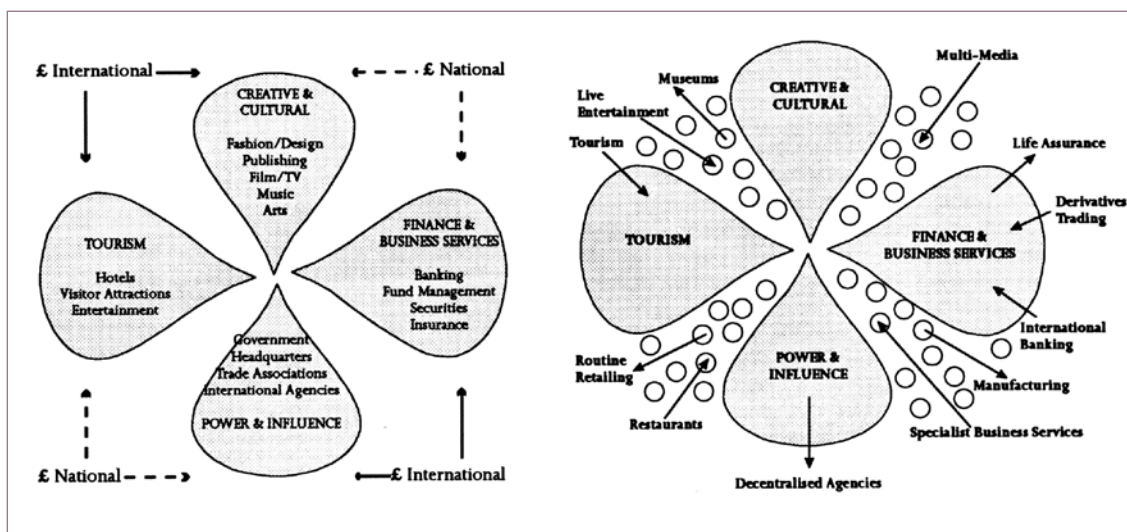
Parce que sa position internationale privilégiée n'est pas nécessairement acquise, la Région a voulu inscrire cette réalité internationale dans son Plan de Développement International (PDI). Par le PDI, la Région a clairement renforcé le rôle international de Bruxelles, tant dans ses aspects identitaires que dans son futur développement, qui privilégie la création d'infrastructures. Le PDI répond également aux préoccupations des Bruxellois, en offrant une série de grands chantiers qui devront permettre de mettre au travail une partie des habitants. A terme, l'économie bruxelloise pourrait être renforcée du fait de ces nouvelles activités.

Cette note présente les caractéristiques de la dimension internationale de Bruxelles (via la description des institutions européennes et internationales présentes dans la Région; l'impact de cette présence pour Bruxelles; un bilan chiffré du nombre d'emplois que génère cette présence; un descriptif de la présence d'autres organisations satellites; une analyse des secteurs du congrès et du tourisme, des loisirs et des sports, de la culture), le bilan des politiques et des outils de mise en œuvre (les dispositifs opérationnels, Beliris, les schémas directeurs, le PDI et la coopération renforcée avec l'UE). En guise de conclusion, elle reprend les grands constats en se posant les premières questions qui permettront de préparer l'avenir de la dimension internationale à l'horizon 2020.

LES CARACTÉRISTIQUES DE L'INTERNATIONALISATION DE BRUXELLES-CAPITALE

Les différents classements des villes mettent en évidence le fait que Bruxelles est une agglomération dont le rayonnement international est de rang très supérieur à ce que suggère sa taille et son poids dans l'économie belge.

Pour cerner cette spécificité de Bruxelles, il est indispensable de rappeler les types d'activités économiques à valeur stratégique qui sont, aujourd'hui, à la base du développement des métropoles internationales. On se rapportera aux graphes proposés par Peter Hall.



Peter Hall illustre dans des graphiques en forme de trèfle les 4 secteurs clefs de l'économie métropolitaine et leurs implications en matière de localisation massive dans les grandes villes¹. Il distingue les services financiers et commerciaux, en 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.

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, dont les villes mondiales sont leurs terrains d'expression privilégiés. Peter Hall tente de démontrer avant tout l'actuel enjeu: la **concurrence que les villes se livrent entre elles**.

1 Peter Hall, «Space and Flows in 21st Century Europe», in *Demain la ville. Colloque international sur le devenir des villes*, 19 et 20 novembre 2007, Srd, Bruxelles, 2008, p. 111.

La nouvelle économie, ainsi que les mouvements démographiques et sociaux qu'elle suscite, sont au cœur des enjeux du développement de « Bruxelles international ».

Très nettement, le positionnement international de Bruxelles résulte de l'énorme développement du secteur « **Power and Influence** » (en particulier, son rôle de siège principal de l'Union européenne et de siège central de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord) et par sa place dans le secteur « **Finance and Business Services** ».

Toutefois, les secteurs « **Creative & cultural** » et « **Tourisme** » s'avèrent de plus en plus présents dans le positionnement international de Bruxelles.

BRUXELLES – VILLE INTERNATIONALE ET EUROPÉENNE²

Ville siège d'institutions européennes et internationales

Dans le cadre de l'Union européenne

> Bruxelles est le siège de 2 institutions européennes majeures : la **Commission européenne** et le **Conseil de l'UE**.

> Bien que le siège officiel du **Parlement européen** ait été fixé à Strasbourg et son secrétariat général à Luxembourg, les réunions des groupes politiques et les commissions parlementaires se déroulent à Bruxelles. De fait, les membres du Parlement européen, leurs assistants et une partie des fonctionnaires partagent leur emploi du temps entre trois semaines à Bruxelles et une à Strasbourg, où se tiennent les séances plénières. Ce faisant, le site bruxellois du Parlement européen concentre la plus grande part des activités parlementaires européennes.

> Le Traité de Lisbonne³ étant ratifié par tous les États membres, le Conseil européen reçoit également le statut d'institution européenne et sera établi à Bruxelles.

> Bruxelles est le siège de 2 organes européens consultatifs : le **Comité des Régions** et le **Comité économique et social européen**.

> Bruxelles est actuellement le siège de **7 agences communautaires** :

1. l'Agence européenne de Défense (EDA) ;
2. l'Agence exécutive « Education, Audiovisuel et Culture » (EACEA) ;
3. l'Agence exécutive pour la Compétitivité et l'Innovation (EACI) ;
4. l'Autorité européenne de Surveillance GNSS (GSA) ;
5. l'Agence exécutive pour la Recherche (REA) ;
6. l'Agence exécutive du Conseil européen de la Recherche (ERC) ;
7. l'Agence exécutive du Réseau transeuropéen de Transports (TEN-TEA).

² Les données reprises dans ce Chapitre sont issues d'une étude réalisée par le BLBE.

³ Art. 13 du Traité : « [...] Les institutions de l'Union sont : le Parlement européen, le Conseil européen, le Conseil, la Commission européenne, la Cour de justice de l'Union européenne, la Banque centrale européenne et la Cour des comptes ».

- > À côté des agences européennes, **3 services interinstitutionnels européens** ont également élu domicile à Bruxelles: l'Office européen de Sélection du Personnel (EPSO), l'Ecole européenne d'Administration (EAS), ainsi que l'Office des Publications, qui s'occupent respectivement du recrutement, de la formation du personnel ainsi que de la publication des documents officiels.
- > En outre, **2 autres organes communautaires**, liés à la Commission européenne et assimilés en tant que Direction générale, mais jouissant d'une plus grande autonomie sont situés dans la capitale belge: l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) et le Centre commun de Recherche (JRC).

Institutions hors du cadre de l'Union Européenne

- > Bruxelles est le **siège de plusieurs institutions internationales**, parmi lesquelles l'OTAN, Eurocontrol, l'Union de l'Europe occidentale, l'Organisation mondiale des douanes, le Comité européen des douanes, le Comité européen de normalisation, le Secrétariat général du Benelux, ...
- > **Plusieurs représentations d'institutions internationales**, dont le siège est situé ailleurs, sont également établies à Bruxelles: entre autres, différents départements des Nations Unies (Unicef, Unesco, OMS, ...), mais également l'Organisation de l'Unité africaine, l'Organisation internationale pour les Migrations, ...

Quel impact pour Bruxelles ?

Classement international

- > Bruxelles arrive selon les sources au deuxième ou au troisième rang mondial des villes en ce qui concerne l'organisation et l'accueil de congrès⁴. Près de 39 % des congrès organisés dans la capitale sont préparés par des organisations internationales et 10 % par les institutions européennes⁵.
- > Bruxelles est la quatrième ville la plus « attractive » en Europe, après Londres, Paris, Francfort, mais avant Barcelone. Le tourisme d'affaires est motivé à hauteur de 75% par la présence des institutions européennes à Bruxelles⁶.
- > En ce qui concerne la « qualité de vie des expatriés », Bruxelles se classe parmi 420 villes, au **14^e rang mondial** en indice de satisfaction ainsi qu'en 24^e position en termes de qualité des infrastructures⁷.
- > Bruxelles se situe au **troisième rang des Régions les plus riches** de l'Union européenne (PIB en parité de pouvoir d'achat), après Londres et Luxembourg (mais seulement 148^e en termes de revenus disponibles par habitant). Le produit intérieur brut par habitant s'élève à 60.400 euros⁸, ce qui équivaut à presque 2,5 fois la moyenne européenne⁹.

La Région bruxelloise est un pôle d'emplois majeur pour de nombreux travailleurs belges, avec 52 % des emplois occupés par des navetteurs, expliquant le faible niveau de revenu par habitant par rapport à celui du PIB¹⁰. En effet, la Région est confrontée à un taux de chômage élevé (20,7 % en général et 34,5 % parmi les moins de 25 ans)¹¹, et un quart des Bruxellois vit sous le seuil de pauvreté.

4 Rapport de l'Union des associations internationales (UAI), 2009.

5 «Brussels in Europe / Europe in Brussels. 50 years of convergence», éditions Le Castor Astral, 2007, p. 238.

6 Vandermotten C. et al., Note de synthèse «L'économie bruxelloise», Brussels Studies, 2009, p. 2.

7 Index réalisé par Mercer Human Resource Consulting, 2009.

8 Banque Nationale de Belgique, 2007.

9 Annuaire régional d'Eurostat, 2009.

10 Vandermotten C. et al., Note de synthèse «L'économie bruxelloise», Brussels Studies, 2009, pp. 2 et 5.

11 Indicateurs statistiques 2008 de la Région de Bruxelles-Capitale.

Impact économique des institutions européennes et internationales

> La présence de l'Union européenne, et secondairement d'institutions internationales, **se remarque au niveau de l'économie et des opportunités d'emploi** dans la Région de Bruxelles-Capitale.

En tant que siège de ces institutions et par l'attraction qu'elle exerce comme centre décisionnel, Bruxelles est devenue une « ville mondiale ». Bruxelles est la **5^e ville européenne** dans le classement des villes mondiales du « Globalization and World Cities Research Network », ce résultat étant largement supérieur à celui de la taille de la ville et de l'importance de l'économie belge.

> Il n'est toutefois **pas évident de quantifier précisément l'impact socio-économique** de ces institutions sur Bruxelles. Une étude datant de 2007¹² relève qu'en plus des **emplois directs** que ces institutions procurent, leur présence entraîne des **effets multiplicateurs non négligeables** pour divers secteurs tels que l'horeca (hôtellerie, restauration et cafés), le commerce et le tourisme. On estime que ce sont 28.000 emplois qui sont créés de façon indirecte dans ces secteurs. Au total, la présence européenne et internationale générerait 13 à 14 % de l'emploi et du PIB bruxellois, ce qui représente environ 100.000 postes.

Occupation de bureaux

> Les institutions européennes et les organismes leur étant associés occupent quelques 1,9 million de m² de la superficie de bureaux¹³. Si l'on ajoute l'espace occupé par les autres acteurs européens (parmi lesquels les lobbies, les bureaux régionaux, les ONG, ...), le chiffre se porte à 2,8 millions de m², soit **30 % de l'espace de bureaux total** disponible à Bruxelles.

Démographie

> Au 1^{er} janvier 2008, la Région de Bruxelles-Capitale comptait sur le territoire de ses 19 communes quelque 1.048.491 habitants officiellement inscrits. Si l'on tient compte de la nationalité à la naissance, 46 % des Bruxellois sont d'origine étrangère¹⁴. Le nombre d'étrangers enregistrés officiellement s'élève à 28,1 % de la population bruxelloise¹⁵.

> Les Européens (UE des 27 pays membres) forment un groupe majoritaire (environ **60 % des non-Belges** de Bruxelles). En d'autres termes, environ 170.000 Bruxellois non belges relèvent d'une nationalité des 26 autres membres de l'UE¹⁶. Ce sont les Français (43.708 habitants) qui forment le groupe le plus important.

> Les ressortissants étrangers employés par les institutions européennes et les membres non belges de leur ménage ne sont pas tenus de s'inscrire dans les registres communaux. Les communes enregistrent ces personnes sur la base des listes mensuelles qu'elles reçoivent du service du Protocole du SPF Affaires étrangères. Elles sont donc bien comptabilisées dans le chiffre officiel de population.

12 La dernière étude en date (2007), publiée par l'ULB sous la direction de Christian Vandermotten (« *Impact socio-économique de la présence des institutions de l'Union européenne et des autres institutions internationales en Région de Bruxelles* »), n'échappe pas à la difficulté de ne pouvoir quantifier l'impact socio-économique de la présence des institutions européennes. Cette étude présente par exemple des chiffres qui soulèvent des questions : le BLBE est cité plusieurs fois comme source sans avoir pu se procurer les données recueillies.

13 « La politique immobilière de la Commission à Bruxelles », Communiqué de presse de la Commission, mars 2009.

14 Deboosere P. *et al.*, Note de synthèse « La population bruxelloise : un éclairage démographique », Brussels Studies, 2009, p.8.

15 Le 1^{er} janvier 2008, la population étrangère dans la Région Bruxelles-Capitale s'élevait à 295.043 personnes. Chiffres du SPF Économie – direction générale Statistique et Information économique, service Démographie.

16 « Indicateurs statistiques de la Région de Bruxelles-Capitale », édition 2008, chapitre 1 : population.

Les Européens qui vivent à Bruxelles du fait de leur emploi

La Commission européenne

La Commission européenne compte un personnel d'environ 38.000 employés répartis à Bruxelles, Luxembourg et dans le monde (délégations). Sur la base des estimations faites ci-dessous, il apparaît que la Commission emploie entre 27 et 29 000 personnes à Bruxelles.

Fonction	Nombre de postes
Fonctionnaires statutaires	22.957
Agents temporaires	2.070
Agents contractuels	5.948
Experts nationaux détachés	1.129
Prestataires de service intra-muros	2.440
Intérimaires	434
Sous Total	34.978¹⁹
«Autres» (agents locaux, <i>scientific fellows</i> , conseillers spéciaux, experts juniors en délégations)	3.583
Nombre total de personnes employées par la Commission	38.561
71 à 74 % des effectifs de la Commission travaillent à Bruxelles	27.000 à 29.000 personnes²⁰

Tous les ans, 2 sessions de stage sont organisées par la Commission à Bruxelles (mars et octobre, pour une durée de 5 mois). Chaque groupe se compose d'environ **650 stagiaires**.

Le Parlement européen¹⁹

- > Au 1^{er} octobre 2009, le Parlement européen employait **6.135 fonctionnaires**, fonctionnaires-stagiaires, agents temporaires et contractuels.
- > **3.270 membres** du personnel sont basés à Bruxelles.
- > Chaque année, des stagiaires officiels (environ **135 par semestre**) et des stagiaires des groupes politiques (environ **100 par année**) viennent grossir les rangs du personnel. Ces chiffres concernent uniquement les stagiaires en poste à Bruxelles.
- > Le Parlement européen compte **736 députés²⁰**. En octobre 2009, les parlementaires employaient **1.230 assistants** accrédités.
- > La plupart des membres du Parlement ont également à leur service un(e) stagiaire. Ce groupe n'est enregistré nulle part et il est donc impossible de le chiffrer.

17 http://ec.europa.eu/civil_service/docs/bs_fonct_ext_dg_en.pdf.

18 http://ec.europa.eu/civil_service/docs/key_figures_2009_externes_en.pdf.

19 Chiffres du 1^{er} octobre 2009. Source: Andrée Grégoire, collaboratrice d'Infodoc, Bureau d'Information du Parlement européen en Belgique.

20 Il y en aurait 751 si le Traité de Lisbonne venait à rentrer en application.



Le Conseil de l'Union européenne²¹

- > Le Conseil emploie près de **3.600 personnes** à Bruxelles.
- > Ce chiffre se répartit en 3.052 fonctionnaires titulaires, 162 agents temporaires, 87 agents contractuels, 277 experts nationaux détachés et 8 « conseillers spéciaux », pour un total de **3.586 employés**.

Le Comité des Régions et le Comité économique et social européen

- > Environ **740 personnes** travaillent pour le Comité économique et social européen à Bruxelles²².
- > Le Comité des Régions emploie **546 personnes** au total²³.

Aperçu total du personnel des institutions européennes à Bruxelles (stagiaires non compris):

Institution	2009-10-01
Commission européenne	Entre 27.000 et 29.000
Parlement européen	3.270 + environ 2.000 parlementaires et assistants
Conseil de l'UE	3.586
CdR + CESE	1.286
Total	Entre 37.000 et 39.000

- > **Remarque importante:** on trouve un grand nombre de ressortissants belges au sein du personnel des institutions européennes (nationalité la plus représentée). C'est le cas pour la Commission européenne, où **21,4 %** d'un groupe comprenant les fonctionnaires statutaires et temporaires, les agents contractuels, les experts nationaux détachés et les prestataires intra-muros sont **de nationalité belge**²⁴. Il faut noter que c'est dans les postes situés au bas de l'échelle hiérarchique que cette surreprésentation est la plus manifeste²⁵.

- > La majorité du personnel des institutions européennes vit au sein du territoire régional: des chiffres récemment publiés par la Commission européenne montrent que **67,7 % des fonctionnaires statutaires** y habitent²⁶. Bien que ce chiffre ne concerne que les fonctionnaires statutaires (donc 15.156 des 27 à 29.000 membres du personnel), on peut en déduire qu'il est représentatif pour le cadre global du personnel de la Commission, et probablement pour celui des autres institutions européennes. Le pourcentage précité confirme les chiffres avancés dans des études antérieures: une étude d'impact de 2001 indique que « **66 % des étrangers qui travaillent pour les institutions européennes habitent la Région bruxelloise** »²⁷.

21 Chiffres du 14 octobre 2009. Source: Anne Vanescote, collaboratrice au Bureau des Effectifs, division de la direction des Ressources Humaines du Conseil de l'Union européenne.

22 Chiffres du 14 octobre 2009. Source: Werner Dahms (Bureau des stages, Comité économique et social européen).

23 Chiffres du 15 octobre 2009. Source: Lambrini Yalamboukidou, chef de l'unité « Presse et communication », division Greffe et Presse, secrétariat général du Comité des régions.

24 http://ec.europa.eu/civil_service/about/figures/index_fr.htm.

25 « Is er een Belg in de zaal? Het « uitzendbeleid » van de Belgische overheden naar internationale organisaties », KUL Working Paper nr. 122 – mars 2008, Jan Wouters et Maarten Vidal, p. 5.

26 « B-Bruxelles: Demande d'information pour « Des pôles pouvant répondre aux besoins immobiliers de la Commission européenne, 2008/S 113-150691 » ; supplément au Journal Officiel de l'Union européenne, 16.06.08. Ce document contient également une liste avec le nombre de fonctionnaires européens par commune bruxelloise. Bruxelles-ville et Ixelles sont en tête.

27 « L'impact socio-économique des institutions européennes et internationales dans la Région de Bruxelles-Capitale: Actualisation 2001 et Prospection 2005-2011 », Iris Consulting, décembre 2001.

Les Européens qui habitent/travaillent à Bruxelles grâce à la présence des institutions européennes

La présence des institutions européennes fait de Bruxelles l'un des plus importants centres de décision au monde. Dans son sillage, une série d'organisations non gouvernementales, de bureaux de consultance, de représentations régionales, de presse, etc. se sont établis dans les alentours du quartier européen.

Les lobbyistes

- > Bien que de taille réduite, Bruxelles est la ville qui compte le plus grand nombre de lobbyistes au monde après Washington. Celui-ci est généralement estimé dans une fourchette de **15.000²⁸ à 20.000²⁹**, voire plus encore selon certaines estimations. Le nombre d'organisations de lobbying s'élève quant à lui à environ 2.500³⁰.
- > La Commission européenne définit le lobbying comme « *toutes les activités qui visent à influencer sur l'élaboration des politiques et les processus décisionnels des institutions de l'UE* »³¹.
Le Parlement a rajouté que, tous les acteurs, y compris des représentants d'intérêts, tant publics que privés, en dehors des institutions européennes, tombaient sous cette définition.
Il ne s'agit donc pas seulement de lobbyistes professionnels ou de ceux attachés à une entreprise, mais aussi d'ONG, de centres d'études, d'associations professionnelles, de syndicats et d'organisations d'employeurs, d'organisations avec ou sans but lucratif, d'avocats, ...³²
- > Depuis le 22 avril 2009, la Commission et le Parlement ont adopté un code de conduite commun pour les enregistrements volontaires (les enregistrements étant libres)³³.
 1. Il y a à ce jour **2.020 lobbyistes** individuels enregistrés à la Commission européenne³⁴.
 2. Plus de **4.200 lobbyistes** sont enregistrés au Parlement européen³⁵.
 3. Selon Alter-EU, seulement 23 % des organisations de lobbying se sont inscrites sur le registre de la Commission³⁶.
 4. Dans l'ouvrage « *Brussels in Europe, Europe in Brussels* », il est question de quelque 3.000 « groupes d'intérêts qui pratiquent le lobbying » à Bruxelles. Environ 70 % d'entre eux défendent des intérêts privés³⁷.
 5. Le guide « Lobby Planet », une édition de l'ONG « Corporate Europe Observatory », avance un chiffre de **15.000 lobbyistes**, dont 70 % servent directement ou indirectement les intérêts d'entreprises, 20 % défendent les intérêts de régions, villes ou institutions internationales, et 10 % ceux des ONG (dont les syndicats et les groupes de défense de l'environnement)³⁸.

28 Résolution du Parlement européen du 8 mai 2008 sur le développement du cadre régissant les activités représentantes d'intérêts (lobbyistes) auprès des institutions de l'UE (A6-0105/2008).

29 Parlement européen : « Lobbying in the European Union », 2007 (PE 393.266).

30 Résolution du Parlement européen du 8 mai 2008 sur le développement du cadre régissant les activités représentantes d'intérêts (lobbyistes) auprès des institutions de l'UE (A6-0105/2008).

31 « Livre vert – Initiative européenne en matière de transparence », introduit par la Commission européenne (COM(2006)0194).

32 Résolution du Parlement européen du 8 mai 2008 sur le développement du cadre régissant les activités représentantes d'intérêts (lobbyistes) auprès des institutions de l'UE (A6-0105/2008), point 10.

33 « Initiative sur la Transparence », dossier d'Euractiv, www.euractiv.com.

34 <http://webgate.ec.europa.eu/transparency/regrin/consultation/statistics.do>.

35 <http://www.europarl.europa.eu/parliament/expert/lobbyAlphaOrderByOrg.do;jsessionid=0491E45A3E9D6EA020706BCC56462F25.node1?language=FR>.

36 Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulation (ALTER-EU) : « The Commission's Lobby Register One Year On: Successor Failure? », juin 2009.

37 « Brussels in Europe, Europe in Brussels. 50 years of convergence », éditions Le Castor Astral, 2007, p. 206.

38 <http://archive.corporateeurope.org/docs/lobbycracy/lobbyplanet.pdf>, 2005.

La presse internationale³⁹

- > Bruxelles est le **plus grand centre de presse au monde**. Actuellement, on dénombre 893 journalistes accrédités auprès de la Commission européenne et 247 techniciens (cameramen, photographes,), ce qui fait un total d'environ **1.140 personnes** travaillant pour la presse internationale.
- > Durant la tenue des Conseils européens, le nombre des journalistes présents augmente de manière significative et fluctue entre 1.500 et 2.000.

Les représentations régionales

- > Bruxelles compte aujourd'hui plus de 300 représentations d'autorités régionales et locales auprès de l'UE : 243 d'entre elles ont reçu une « attestation régionale » du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, officialisant leur présence à Bruxelles⁴⁰.
- > Un certain nombre de ces représentations (par exemple, comme la plupart des Länder allemands) possèdent une infrastructure impressionnante et emploient parfois jusqu'à 50 collaborateurs (les représentations plus petites ne comptent que quelques personnes).

Les Partenaires et les enfants

Les fonctionnaires européens s'installent rarement seuls à Bruxelles. Dans la plupart des cas, leur famille les accompagne. Le nombre de ces partenaires est difficile à estimer. Certains travaillent⁴¹ aussi dans le secteur européen et/ou international.

Les **écoles européennes** ont été créées en 1957 avec la volonté d'offrir aux enfants des fonctionnaires européens un enseignement multilingue. Ces établissements sont en principe également ouverts à d'autres élèves, mais ceux-ci doivent payer des frais d'inscription élevés (entre 4.900 et 10.000 euros par an en secondaire, selon la catégorie dont ils relèvent). Depuis plusieurs années, ces écoles sont confrontées à un manque d'espace qui réduit les chances d'autres élèves d'y entrer (les enfants des fonctionnaires européens étant prioritaires). Tous les enfants des fonctionnaires européens ne fréquentent pas forcément ces établissements : certains sont inscrits dans des écoles internationales (onéreuses) comme le Lycée français, the British School, the Scandinavian School, ... Une faible minorité est inscrite dans une école belge.

Bruxelles compte 3 écoles européennes (à Uccle, à Woluwe et à Ixelles) qui accueillent plus de 9.000 élèves. Une quatrième école devrait ouvrir ses portes en 2012 à Laeken. Les associations de parents plaident pour l'ouverture d'une cinquième école au sein du quartier européen.

Le nombre d'étudiants dans les écoles européennes croît constamment et les établissements sont confrontés à un manque de place. Pour combler cette carence, le Gouvernement belge a provisoirement mis à disposition le site de Berkendael.

39 Chiffres du 13 octobre 2009. Source : Soldati Pier Cirillo (chargé des relations avec la presse accréditée auprès de la Commission européenne).

40 Le navigateur du site Internet du Bureau de Liaison Bruxelles-Europe permet d'accéder à toutes les représentations régionales présentes à Bruxelles.

41 La démarche est toutefois difficile pour les compagnons / compagnes des ressortissants de certains nouveaux États membres qui ne peuvent travailler à Bruxelles sans l'obtention d'un permis de travail (Roumanie et Bulgarie).

Les écoles européennes se situent uniquement dans la partie sud-est de Bruxelles (les bâtiments à Bruxelles sont mis à disposition par le Gouvernement belge) où vivent également la plupart des fonctionnaires européens. La Région bruxelloise en concertation avec le Gouvernement fédéral a choisi Laeken comme site d'implantation pour une quatrième école, affichant ainsi sa volonté d'encourager les familles européennes à s'établir également dans d'autres zones de la Région.

Les autres acteurs internationaux

Les diplomates⁴²

> Bruxelles compte **5.244 diplomates** (chiffre le plus élevé au monde).

Pratiquement tous les pays du monde disposent d'une ambassade en Belgique (relations bilatérales). Parallèlement, les pays membres de l'UE ont une représentation permanente auprès de l'UE⁴³, les pays membres de l'OTAN ont une délégation permanente auprès de l'OTAN et un certain nombre d'autres pays (non-membres) disposent d'une mission auprès de l'UE et de l'OTAN (relations multilatérales). Le nombre de missions diplomatiques atteint un total de 285 (185 ambassades + 27 délégations permanentes auprès de l'OTAN + 13 missions auprès de l'OTAN + 26 représentations permanentes auprès de l'UE + 28 missions auprès de l'UE + 6 représentations permanentes auprès de l'Union de l'Europe occidentale).

> **1.987 diplomates** travaillent pour les représentations permanentes auprès de l'UE et l'Union de l'Europe Occidentale (UEO).

> Les **délégations permanentes et les missions diplomatiques** auprès de l'OTAN comptent près de **2.000 membres**.

Le personnel des institutions internationales (hors du cadre de l'UE)

Près de 4.000 personnes travaillent au siège politique de l'OTAN à Evere :

- > 2.000 personnes travaillent pour les délégations permanentes des États membres ou pour les représentations nationales militaires ;
- > 300 personnes travaillent auprès de missions de pays partenaires ;
- > 1.200 agents civils ;
- > 500 font partie du personnel militaire international, dont 100 civils⁴⁴.

42 Chiffres du service Protocole du SPF Affaires intérieures, 29 octobre 2009. **Remarque importante :** Les diplomates belges, ainsi que les représentations belges, ne sont pas repris dans ces chiffres.

43 Regroupées au sein du Comité des représentants permanents (COREPER), dont l'effectif est estimé à 1.500. <http://www.diplomatie.be/fr/belgium/belgiumdetail.asp?TEXTID=1686>.

44 http://www.nato.int/issues/nato_hq/index-f.html.

D'autres organisations internationales ont leur siège dans la capitale⁴⁵ :

Institution	Membres du personnel	Membres du personnel belges
OTAN	4.000 (y compris les diplomates)	619
Secrétariat général du Benelux	60	50
Eurocontrol	2.204	548
Organisation mondiale des douanes	134	38
Union de l'Europe occidentale	20	7
Bureau international des tarifs douaniers	18	10
Total	6.436	1.272

Remarque : ces chiffres sont incomplets dans la mesure où d'autres institutions internationales disposant d'un siège ou d'une représentation à Bruxelles ne sont pas reprises dans cette liste.

Les entreprises étrangères

> Les entreprises étrangères représentent environ 40 % du PIB de la Région Bruxelles-Capitale et génèrent plus de **240.000 emplois salariés**, concentrant ainsi un tiers de l'emploi à Bruxelles⁴⁶.

> Bruxelles compte environ **150 bureaux d'avocats** à orientation internationale et européenne⁴⁷.

> Bruxelles compte, selon les sources, entre 1.300⁴⁸, 2.000⁴⁹ et 2.300⁵⁰ succursales de sociétés étrangères. Parmi celles-ci, on trouve notamment quelques sièges principaux européens de multinationales⁵¹ tels que ceux de Toyota et Coca Cola. Mais la plupart du temps, il s'agit de « prestataires de service à orientation internationale ». Les services informatiques, financiers et le barreau international sont bien représentés. La grandeur moyenne de ces succursales internationales est relativement petite : on y dénombre généralement une centaine de personnes⁵².

45 « Is er een Belg in de zaal? Het "uitzendbeleid" van Belgische overheden naar internationale organisaties », KUL Working Paper nr.122, mars 2008, Jan Wouters et Maarten Vidal, p. 5.

46 Rapport d'activités 2007-2008 du BECI (Brussels Entreprises, commerce and Industry), p. 13. <http://www.beci.be/index.html?page=47&lang=fr>.

47 Selon l'Annuaire des avocats, au 3 octobre 2008, il y aurait 284 Cabinets inscrits au barreau bruxellois, mais seulement 60 seraient spécifiquement axés sur les contentieux européens ou internationaux.

48 Brussels. European gateway to key markets. 24th edition 2007/2008. Brussels-Capital Region, p. 54.

49 « BruXpats, het onthaal, het verblijf en de positie van expatrianten in Brussel », étude d'Arjan van Daal, janvier 2006.

50 Chiffre transmis par Bernd Schneider, conseiller économique de la Région bruxelloise auprès de l'UE.

51 Les firmes internationales qui disposent d'une direction européenne à Bruxelles sont au nombre de 188. CCIB, 7 octobre 2008.

52 « BruXpats, het onthaal, het verblijf en de positie van expatrianten in Brussel », étude d'Arjan van Daal, janvier 2006.

BRUXELLES – VILLE DE CONGRÈS ET DE TOURISME

Levier économique spécifique à la Région, le secteur des congrès représente 4 milliards d'euros de chiffre d'affaires, soit 2,5 % de l'activité économique de Bruxelles.

Au cœur de l'Europe, la Région de Bruxelles-Capitale est une destination de choix pour les rendez-vous internationaux de tout type : conférences, congrès, salons commerciaux, événements promotionnels, ... ce qui représente chaque année près de **55.000 réunions** et **13 millions de participants**.

Pour Bruxelles et ses habitants, ces rendez-vous représentent un apport considérable en matière d'économie et d'emploi : **22.000 emplois** directement ou indirectement concernés, dont les trois quarts sont occupés par des Bruxellois. Bruxelles dispose d'une infrastructure d'accueil importante : 4.000 restaurants, 1.500 café, 220 hôtels.

Visit Brussels, en partenariat avec l'OPT (Office de Promotion du Tourisme de la Wallonie et de Bruxelles) et TVI (Toerisme Vlaanderen), édite chaque année depuis 1998 l'Observatoire du Tourisme à Bruxelles, qui permet de suivre, année après année, l'évolution du tourisme à Bruxelles.

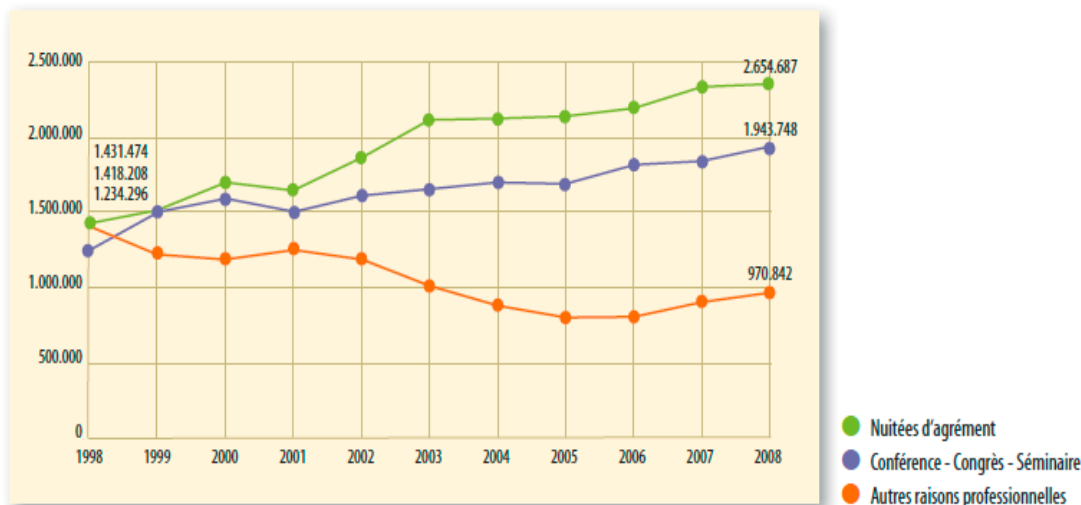
Comme principales évolutions depuis 2000, Visit Brussels a pointé :

- > **Les évolutions « techniques » dans les transports** : les performances des Thalys et Eurostar ont entraîné la progression du tourisme de loisirs (nuitées loisirs : +38 % par rapport à 2000) et des activités MICE – Meetings, Incentives, Conferences, Events – (nuitées d'affaires : +22 % depuis 2000). À Bruxelles, la part des nuitées des touristes internationaux s'élève à 86 %.
- > Les acteurs du tourisme bruxellois ont pris conscience que **la culture est un élément touristique important**, et Visit Brussels a notamment créé un Bureau des grands événements (BGE), qui a mis sur pied le Brussels Summer Festival, Bruxelles les Bains, Plaisirs d'hiver, et coordonné les dernières « années à thème » (Mode et Design, BD, gastronomie). Ces actions ont entraîné l'amélioration de la position de Bruxelles dans les classements internationaux.

Depuis 1998, comme dans la plupart des métropoles européennes, **la fréquentation touristique a connu une croissance soutenue**, passant de 4,1 à 5,6 millions de nuitées par an en 2008, soit une augmentation de plus de 35 %. Pour une très large part, ce processus a été porté par l'évolution de la fréquentation touristique au sens strict.



2.1.2. Total des nuitées de 1998 à 2008: comparaison des courbes : nuitées liées aux séjours de loisirs, nuitées liées aux conférences, congrès et séminaires et nuitées liées à d'autres raisons professionnelles



Source : Direction générale Statistique et Information Economique

Alors que la Région enregistrait à peine plus de 1,4 million de nuitées de loisirs en 1998, elle en a comptabilisé plus de 2,6 millions en 2008, soit une augmentation de plus de 85 %. Dans le même temps, les nuitées d'affaires ont faiblement progressé, passant de 2,6 à 2,9 millions. Contrairement aux idées reçues, **le tourisme de loisirs est une source substantielle de visites à Bruxelles**. Il fait en effet presque jeu égal avec les voyages d'affaires, du moins en nombre de nuitées.

La faible croissance relative des nuitées d'affaires à Bruxelles résulte de la combinaison de plusieurs facteurs, parmi lesquels il convient de mentionner le développement de la vidéoconférence, la multiplication des voyages professionnels sans nuitée sur place, a fortiori à Bruxelles du fait de son excellente accessibilité depuis toutes les grandes villes européennes, et enfin, depuis 2003, la fermeture pour rénovation du Palais des Congrès (l'ouverture du SQUARE n'a pu être prise en compte dans les derniers chiffres qui datent de 2008).

Dans le secteur MICE, le choix de la destination se fait sur deux critères principaux : la position centrale (34 %) et la présence d'organismes internationaux (20 %). Des atouts naturels de Bruxelles qui a enregistré une constante progression dans le nombre de nuitées MICE entre 2000 et 2008, soit une progression de 30 % en 8 ans. L'année 2009 a également été une année touristique hors du commun, avec deux événements majeurs qui ont mis Bruxelles à la une de l'actualité touristique internationale : l'ouverture du Musée Magritte et de Square.

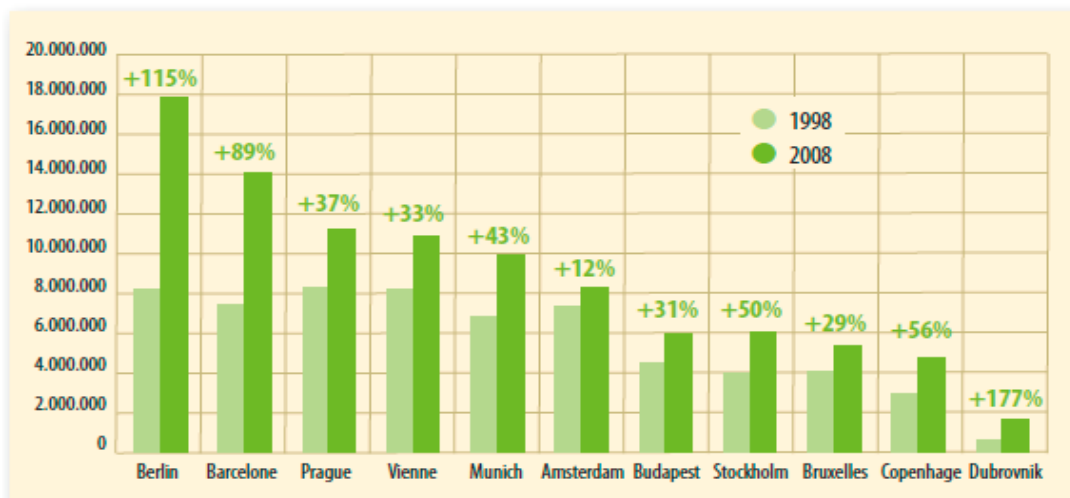


En 2009, selon l'Union des Associations Internationales (UAI), Bruxelles a accueilli 402 réunions et se positionne à la 2^e place mondiale, derrière Singapour (746 réunions), mais devance désormais Paris (386 réunions) et Vienne (331 réunions), Genève, Barcelone et New York, alors qu'en 2007 Bruxelles était à la 4^e place derrière Vienne. Bruxelles se hisse aujourd'hui non seulement à la première place européenne, mais également à la 2^e place mondiale selon les critères de l'UAI qui prend en compte les réunions de minimum 300 participants de 5 nationalités différentes, durant 5 jours minimum. Selon ces mêmes critères, 40 % au moins des participants doivent être étrangers.

Par contre, selon l'ICCA, International Congress and Convention Association, Bruxelles est la 22^e destination pour l'organisation de congrès (minimum 50 participants originaires de 3 pays différents, organisation de manière récurrente). En 2009, selon l'ICCA, Vienne occupait le 1^{er} rang, Barcelone le 2^e et Paris le 3^e.

L'augmentation de la fréquentation touristique à Bruxelles permet à la ville de maintenir son rang. Bien entendu, elle ne peut rivaliser avec Paris ou Londres qui accueillent chacune plus de 30 millions de nuitées. Le tableau ci-après montre d'une part qu'elle se situe entre Stockholm et Copenhague, et que l'évolution récente du nombre de nuitées y a été beaucoup moins spectaculaire que dans d'autres agglomérations européennes, souvent citées en exemple comme Barcelone ou Berlin.

2.1.5. Total des nuitées pour quelques villes européennes (comparaison entre 1998 et 2008)



Source: European Cities Tourism in TourMts (<http://www.tourmts.info/>).

Il n'en reste pas moins que le tourisme génère environ 33.000 emplois en Région de Bruxelles-Capitale, soit 4,9 % de l'emploi total. Il constitue donc un secteur d'activité assez important : plus de 1,5 fois l'emploi dans la construction, les deux tiers de l'ensemble de l'emploi industriel et autant que l'emploi dans le commerce de détail.

Une petite moitié de l'emploi touristique repose sur les activités du secteur horeca: environ 6.000 (18 %) dans les hébergements et environ 10.000 (30 %) dans les restaurants, les cafés et autres discothèques.

Plus de 8.500 emplois touristiques (27 %), dont 2.800 dans la branche des agences de voyage et des tours opérateurs, relèvent du secteur des transports, pour lesquels ils constituent un gros cinquième de l'emploi total.

On dénombre par ailleurs environ 3.200 emplois (16 %) liés au tourisme parmi les 34.000 du secteur du commerce de détail.

Enfin, 2.500 emplois touristiques (8 %) sont imputables au secteur des activités culturelles, sportives et récréatives.

Plus fondamentalement, les données de l'enquête socio-économique 2001 montrent que les emplois du secteur touristique comprennent une part importante de professions faiblement qualifiées, souvent occupées par des personnes habitant la Région.

La création d'un Centre de congrès de grande envergure (prévu dans le cadre du PDI), complémentaire à Square, va encore renforcer la position de Bruxelles sur la scène internationale. L'analyse de la situation existante à l'échelle internationale indique la pertinence de développer un Centre de Congrès de 3.000 places minimum qui comprendrait également un lieu d'exposition de 15.000 m², soit au total une surface brute de 50.000 m².

BRUXELLES – VILLE DE LOISIRS ET DE SPORTS

Le dynamisme de la Région se lit dans la diversité et le succès des festivités qui ponctuent son calendrier: Europolia, le Concours Reine Elisabeth, Couleur Café, la Zinneke Parade, le Mémorial Van Damme, ainsi que les Plaisirs d'Hiver, Bruxelles-les-Bains, la Fête de l'Iris, ou encore le Jazz marathon.

En plus de contribuer au prestige et à l'attractivité de Bruxelles, le secteur des loisirs participe de manière évidente au développement économique de la Région. Complémentaire au secteur du tourisme et des voyages d'affaires, il génère de nombreux emplois destinés en priorité aux Bruxellois (Horeca, événementiel, ...).

Aujourd'hui, les spectacles (culturels ou sportifs) d'envergure internationale sont conçus, tant sur le plan financier que sur le plan scénographique et technique, pour des salles de 12.000 à 15.000 spectateurs. Il est important pour l'image internationale de la Région d'accueillir des productions internationales de ce type. Il faut donc doter Bruxelles d'équipements répondant aux standards actuels du marché soit:

- une salle de concert de 15.000 places et/ou une salle indoor;
- un nouveau stade.

Dans l'attente de trouver les moyens pour financer le stade d'envergure internationale et de finaliser les réflexions sur son implantation sur le site de Schaerbeek-Formation, le stade actuel est maintenu.

Le projet de nouvelle salle de spectacle et/ou salle indoor devrait idéalement être couplé au projet de Centre de Congrès afin d'obtenir un pôle congrès-loisirs cohérent. Le projet de salle indoor sera donc étudié dans le cadre du schéma directeur «Heysel».

BRUXELLES – VILLE DE CULTURE

Devenue un vivier international des arts, Bruxelles tend aussi à émerger comme pôle international dans différentes disciplines artistiques (danse contemporaine, opéra, ArtBrussels, ...) et attire de nombreux étudiants étrangers grâce à un réseau d'écoles artistiques renommées. De plus en plus d'artistes en vogue viennent s'installer à Bruxelles pour y profiter à la fois de loyers à prix abordables et de la typologie des surfaces locatives, mais aussi du dynamisme et de l'ouverture culturelle de la ville.

De la Grand Place à l'Atomium en passant par ses 80 musées, Bruxelles concentre un patrimoine culturel riche et diversifié, et demeure à la pointe de la créativité.

Le Quartier du Mont des Arts accueille une densité extraordinaire de musées: les Musées royaux des Beaux-Arts, le Musée des Instruments de Musique, le BELvue, la Bibliothèque royale et son Palais de Charles de Lorraine, le site archéologique du Coudenberg, le Palais des Beaux-Arts, la Cinémathèque royale. Le Mont des Arts accueille aussi le nouveau Musée Magritte et le pôle d'accueil touristique culturel de la Région (le BIP – Bruxelles Info Place).

Par ailleurs, l'année de la Mode et du Design en 2006 a permis de mettre en avant le fait que ces 2 secteurs constituent un atout pour la Région et qu'il est essentiel d'exploiter ce potentiel, tant sur le plan touristique que sur le plan des retombées économiques et en termes d'emplois. Afin de conforter la renommée de la Région au niveau international dans ces 2 secteurs, une «Maison bruxelloise de la Mode et du Design» est créée. Elle a pour vocation d'être un lieu de référence, à dimension nationale et internationale, pour les professionnels, présents et futurs, de la mode et du design.

POLITIQUES ET OUTILS DE MISE EN ŒUVRE : LE BILAN DEPUIS 2000

Entre 1989 et 2004, la Région de Bruxelles-Capitale planifie 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 2 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 3 outils spécifiques.

La représentation permanente auprès de l'UE est chargée 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.

La Direction des Relations extérieures 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 Bureau de Liaison Bruxelles-Europe (BLBE) 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 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 vont permettre à la Région de négocier un Accord de coopération avec l'État belge⁵³, 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 haltes du Réseau Express Régional (RER), les grands boulevards, l'amélioration de l'accessibilité des stations de métro, ...

À partir de 2000, on assiste 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,

53 Signé le 15 septembre 1993, cet accord fait l'objet de 10 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 ».

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.

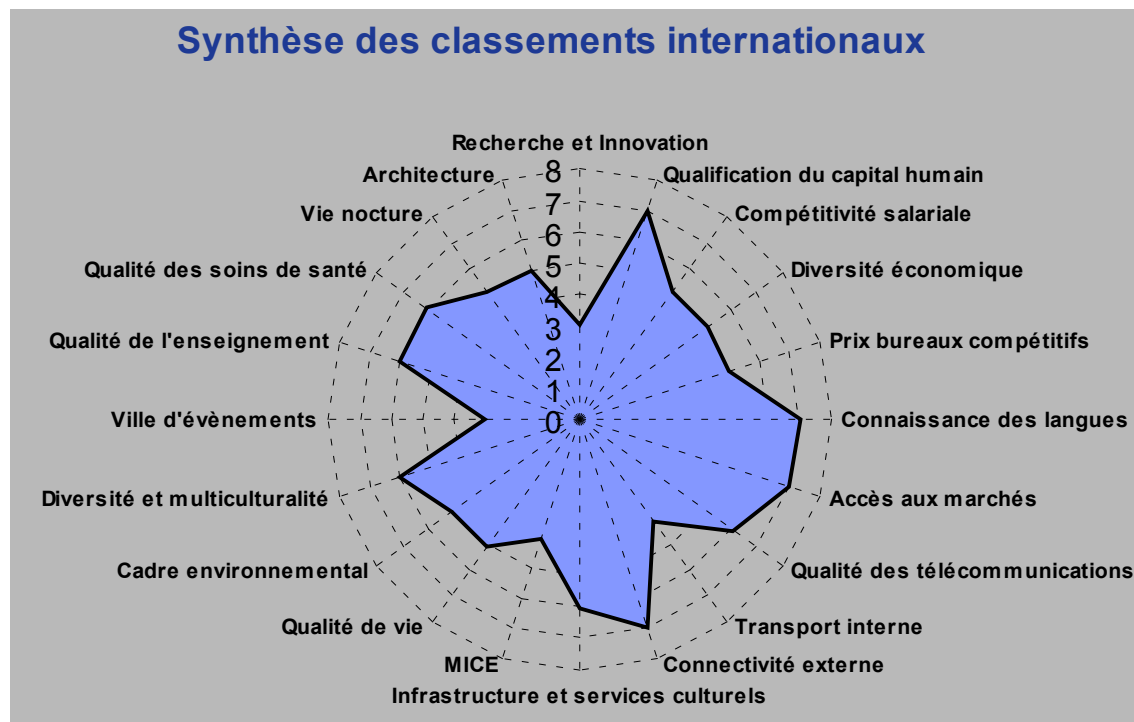
À noter que des problèmes récurrents, dont la résolution se révèle indispensable au déploiement de la fonction internationale, demeurent en suspens, à savoir: l'offre insuffisante de transports publics et les retards pris dans la mise en chantier du RER.

À partir de 2004, la Région de Bruxelles-Capitale adopte une **politique volontariste en matière de développement international et européen**: le Plan de Développement International (PDI) et la coopération renforcée avec l'UE en matière de politique immobilière.

Le Plan de Développement International renforce les atouts de Bruxelles

La dimension internationale de Bruxelles, c'est le développement de la ville grâce à son statut de capitale de l'Europe, grâce à la présence des institutions européennes. Le maintien de la position privilégiée de Bruxelles **n'est cependant pas garanti**. Les enjeux du développement économique, social et culturel de Bruxelles imposaient dès lors d'adopter une stratégie de développement international ambitieuse et concertée et de se doter d'un plan d'action à long terme (le PDI).

Sur la base d'une analyse des différentes études de classements des villes⁵⁴, PricewaterhouseCoopers a positionné Bruxelles en termes de performance selon 20 critères. Le graphique qui suit présente, sur la base de cette analyse, le positionnement de Bruxelles au regard des principaux facteurs d'attractivité reconnus et tels que perçus au niveau international.



⁵⁴ PricewaterhouseCoopers, Plan de Développement International de Bruxelles, Rapport final, juin 2007.

Sur la base de cette analyse, **les points forts de Bruxelles** sont :

- la qualification du capital humain et la connaissance des langues : d'un point de vue extérieur, ces facteurs sont perçus comme des atouts comparatifs de Bruxelles en comparaison avec d'autres villes d'Europe ;
- l'accès au marché et la connectivité externe ;
- les critères de télécommunications, les soins de santé, l'enseignement, les services culturels et la multiculturalité.

Par contre, **ses points faibles** sont :

- sa réputation en termes de recherche et d'innovation ;
- sa réputation en termes de ville d'évènements ;
- le transport interne ;
- les équipements MICE.

Les points moyennement classés, et donc améliorables, sont :

- la qualité de vie ;
- le cadre environnemental ;
- la vie nocturne ;
- l'architecture.

L'excellente position est le résultat d'avantages comparatifs indéniables, que sont principalement :

- la centralité géographique et le réseau de transport ;
- le statut de capitale de l'Europe ;
- la qualité de vie (loisirs, habitat, santé, enseignement).

Bruxelles se situe donc bien selon les atouts hérités du passé. Par contre, Bruxelles est nettement moins bien classée selon des critères volontaristes (produits d'une politique de ville plus récente qui n'a pas encore montré tous ses effets) :

- déficit d'évènements culturels et touristiques ;
- attractivité du centre-ville (commerciale et culturelle) ;
- recherche et innovation ;
- gouvernance et leadership ;
- cohérence du marketing de ville.

A l'instar d'autres grandes métropoles internationales, la Région s'est donc dotée d'un **programme d'actions pluriannuel** permettant de rendre Bruxelles incontournable sur la scène internationale et de répondre aux faiblesses constatées dans son positionnement international. En 2007, le Gouvernement régional a dès lors adopté la feuille de route du Plan de Développement International (PDI), montrant l'importance de travailler à l'image de Bruxelles, et listant les équipements manquants pour asseoir son rayonnement international.

L'enjeu majeur de ce plan est d'assurer, dans un cadre international, le développement économique, culturel et social de Bruxelles de manière durable et équitable, **au profit de tous, usagers et habitants de la Ville-Région.**

Le PDI constitue un atout pour tous les acteurs clés et les partenaires de Bruxelles.

- > Pour l'**Europe**, qui a besoin d'un partenaire solide pour asseoir le développement de ses institutions et présenter un visage et une incarnation au modèle de société qu'elle promeut.
- > Pour les **Bruxellois**, qui n'ont pas toujours conscience de l'importance de la fonction internationale de la ville, source première de leur bien-être économique et social, même si le développement de la ville pose parfois problème.
- > Pour l'**État fédéral** et les **Régions flamande et wallonne** dont le développement futur est également à bien des égards dépendant de l'essor international de Bruxelles.
- > Pour la **Région de Bruxelles-Capitale elle-même**, ainsi que les 19 communes qui couvrent son territoire, dont le bien-être de leur population dépend largement de la fonction internationale de la ville.

La feuille de route du PDI a identifié 5 chantiers majeurs pour répondre aux attentes des acteurs et déficits constatés dans l'analyse préliminaire sur les atouts et faiblesses de la Région :

1. la constitution de pôles de développement urbains basés sur des **équipements collectifs d'envergure internationale** (un centre de congrès, un centre commercial, une grande salle de spectacle et un stade multifonction) ;
2. l'**amélioration de la qualité de vie** des Bruxellois ;
3. la mise en place d'un **marketing urbain** cohérent, qui s'appuie sur les identités multiples bruxelloises ;
4. l'organisation d'une **gouvernance plus efficace** ;
5. le **financement** des grands projets.

L'objectif est d'ancrer Bruxelles, capitale de l'Europe, comme une ville de congrès, de loisirs, de culture et de dynamisme commercial.

La coopération renforcée avec l'Union européenne

Le dialogue s'est graduellement structuré à partir de 2000, date à laquelle le statut de Bruxelles comme principal siège de l'Union européenne est confirmé. Cette période est aussi celle où les débats pour un projet de ville durable se font plus nombreux. Plusieurs schémas directeurs vont se succéder pour le quartier.

En décembre 2005, le Gouvernement bruxellois crée une fonction de **délégué régional au développement du quartier européen**, avec pour mission d'élaborer un schéma directeur (approuvé en avril 2008) qui est une synthèse des schémas antérieurs et d'établir des relations structurées avec l'ensemble des institutions européennes implantées à Bruxelles.

Dans ce contexte, 2 projets retiennent l'attention : le processus de réaménagement de la rue de la Loi suite à l'approbation du « **Projet urbain Loi** » et les projets de « **Visitor Center** » et de la **Maison de l'Histoire de l'Europe** à l'initiative du Parlement européen, en étroite concertation avec la Région et la Ville.

Soulignons que le souci d'inscrire le développement du quartier européen sous la bannière du développement durable, ainsi que 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 »).

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 immobilier⁵⁵. 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 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.

La mission de la Direction des « Relations extérieures » est importante, tant pour assurer les obligations légales auprès de l'Union européenne, que pour le développement futur de la Région.

Le bilan des politiques menées depuis 2000 fait valoir les points suivants :

> Relations extérieures

La Région a assuré ses obligations légales sur le plan européen et international : transposition des directives, ratification des traités, d'organisation et de coordination de la représentation régionale, développements de projets européens. Lors des nouveaux accords de coopération, l'accent a été placé sur des partenariats avec des entités qui ont durant cette période adhéré à l'UE. La Région de Bruxelles-Capitale a donc contribué à établir une base solide d'une UE élargie. Outre les échanges (« capacity building »), l'établissement de Bureaux de représentation pour ces nouveaux partenaires a été favorisé à proximité des Institutions européennes, contribuant ainsi à la promotion de la position de capitale de l'UE.

La Région a également continué à défendre la dimension urbaine (plus que régionale ou nationale) dans les politiques européennes pour aider à la réalisation du rôle urbain et régional de la Région.

La possibilité existe de peser plus efficacement sur les procédés décisionnels, surtout dans l'UE, de mieux implémenter sa législation et de bénéficier de ses avantages (Programmes et Fonds européens). Une étude sur le rôle de la Région dans les organisations internationales est toujours en cours.

Il faudrait cibler au mieux actions et participations des Relations extérieures, mais aussi au niveau des administrations sectorielles pour suivre l'ensemble des travaux des multiples organisations internationales susceptibles d'intéresser la Région.

> Europe : le travail sur le quartier européen se fait en collaboration avec le BLBE, les Relex et l'ADT. Il s'attache à un secteur très précis : implantations immobilières, mobilité et actions sur le territoire (conten-tieux, écoles, parkings, ...) et constitue un « go between » dans un contexte très difficile d'urbanisme et d'aménagement du territoire, puisque de nombreux acteurs sont concernés (à Bruxelles : Région/com-munes/Fédéral, ... ; pour UE : fonctionnaires, commissaires, commission et parlement, ...).

> Tourisme : en matière de tourisme de loisirs, Bruxelles est devenue une destination de courts séjours (« city trip »). L'image de Bruxelles se teinte d'une atmosphère plus « conviviale » (« de village ») et culturelle par rapport à la grande capitale européenne. Les effets les plus importants sont : le partenariat avec le secteur culturel, l'ouverture du Musée Magritte, les années à thèmes, ... (bilan de Visit Brussels).

En matière d'événements, l'impact de l'événement international a été démontré sur le tourisme bruxel-lois, entraînant la création du BGE (Bureau des Grands Événements).

En matière MICE, Bruxelles est certainement reconnue comme une plaque tournante et ce, tant au niveau des clients (associations et organisations qui y sont établies) que des congrès qui s'y organisent ; dans

⁵⁵ Communication de la Commission européenne sur la politique d'installation des services de la Commission à Bruxelles et à Luxembourg, Com (1007) 501, 18 p.

ce cadre, l'ouverture récente de SQUARE est un élément favorable. De façon générale, Visit Brussels se plaint de l'éparpillement des compétences en matière touristique, freinant parfois l'efficacité attendue.

- > **Patrimoine :** le patrimoine est un atout économique. Il peut attirer les étrangers, les congressistes, mais aussi (et surtout) les touristes. L'investissement en matière de patrimoine, par exemple la restauration des « icônes » bruxelloises (Palais Stoclet, la Grand Place, les bâtiments Horta,...), offre un excellent retour sur investissement pour Bruxelles. La relation entre l'état du patrimoine et la qualité de l'image de Bruxelles est donc directe et évidente. Un bon entretien et une valorisation du patrimoine sont le premier atout à développer pour promouvoir l'image de Bruxelles. Il joue aussi un rôle direct dans la construction d'une identité bruxelloise. Le bilan de la DMS est positif.

FONCTION INTERNATIONALE CONCLUSIONS



CONCLUSIONS : LES GRANDS CONSTATS

A. L'internationalisation de Bruxelles est un fait et une tendance lourde.

Cette tendance privilégie certains types d'activité économique et certaines couches de la population. On parlera d'une « internationalisation vers le haut » qui s'accompagne d'une « internationalisation vers le bas », ces tendances se révélant plus ou moins indépendantes.

Dès lors, en quoi l'image de Capitale de l'Europe peut-elle soutenir cette recherche d'équilibre entre les intérêts liés à l'attractivité économique internationale (« métropolisation de l'économie ») et les mesures à prendre en matière de tissu socio-économique régional ?

Le personnel des institutions internationales et européennes étant bien souvent fiscalement immunisé, comment Bruxelles, qui aujourd'hui fait face à un sous-financement structurel, peut-elle continuer à faire face à ses besoins en tant que ville internationale et continuer à améliorer sa qualité de vie au profit de tous ses habitants ? La question des modes de taxation du personnel de l'UE est également au centre des débats lorsqu'on parle des services universels que Bruxelles peut offrir aux usagers de la ville.

B. Bruxelles a son programme de développement international qui permet à la Région de renforcer son rôle de capitale de l'Union européenne.

Le PDI prévoit de grands équipements. Il s'agit d'établir un planning de réalisation et de trouver des pistes de financement.

Le concours organisé pour le site du Heysel devra prochainement préciser les implantations de la salle de spectacle, du centre de Congrès et du centre commercial.

Les schémas directeurs des différentes zones du PDI sont finalisés ou en passe de l'être. Grâce à l'action d'interface de l'ADT, leur développement devrait trouver une suite favorable dans les délais prévus de la mise en œuvre du PRDD.

Delta devrait devenir un lieu d'accueil important des institutions européennes.

Ne faut-il pas, par ailleurs, ajouter une nouvelle zone dont l'attractivité urbaine, nationale et internationale de Bruxelles semble se développer ? La zone du canal est en effet en mutation et est caractérisée par des initiatives artistiques et culturelles à large rayonnement.

Dans une internationalisation équilibrée, et suite au processus de développement du quartier européen en « centre-ville européen », n'importe-t-il pas de reconnaître des « centres ville » particuliers au profit d'autres réseaux culturels et cosmopolites ?

C. La présence des institutions européennes et internationales permet à Bruxelles d'être intégrée aux réseaux des métropoles européennes et mondiales.

La présence des institutions européennes est un élément moteur de l'économie bruxelloise. Il est donc fondamental de poursuivre une collaboration étroite (type task-force Région-Commission) pour améliorer les conditions de fonctionnement et d'insertion des institutions dans la ville.

Ne conviendrait-il dès lors pas de mieux tirer parti des avantages de cette collaboration, en termes de rayonnement, d'image, de retombées économiques et culturelles ? Ne faudrait-il pas davantage atténuer les nuisances que cette présence peut générer sur le fonctionnement de la ville, et donc soigner l'accueil des institutions européennes au profit des 2 parties ?

La mise en œuvre du Schéma directeur du quartier européen et celle du projet urbain Loi sont des priorités. Le suivi opérationnel est assuré par la Coordinatrice régionale (ML Roggemans), en collaboration étroite avec l'ADT. Des pistes de financement doivent être trouvées pour permettre la transformation de ce quartier dont l'image est importante pour Bruxelles et la Belgique :

- amélioration générale des espaces publics, réaménagement du rond point Schuman, abords du Consilium, parcs Cinquantenaire et Léopold, place du Luxembourg, ... Ces travaux sont de nature à changer radicalement l'image souvent décrite comme « bureaucratique » du quartier ;
- investissements dans les infrastructures de mobilité : gare Schuman, stations de métro Schuman et Maelbeek, solutions pour le trafic bus de la rue du Luxembourg, mis en sous-terrain du trafic avenue de Cortenberg, automatisation de la ligne 1 du métro, ... ;
- logement public social et moyen à côté des investissements privés pour permettre une certaine mixité.

D. Des collaborations avec l'Union Européenne sont lancées pour faire de Bruxelles la capitale des Européens et des Bruxellois.

Un projet culturel : le projet-phare de la Maison de l'Europe doit avancer, et être un projet exemplaire de qualité architecturale, urbanistique, environnementale (des collaborations doivent être entreprises avec le bMa). Il y a un très grand potentiel et une forte demande, que ce soit pour une présentation de l'histoire de la construction européenne, des cultures et traditions des pays membres (artistiques, culinaires, artisanales, ...). Ce projet pourrait aussi être un lieu actif pour la création contemporaine.

Un projet de production de connaissances et de formation : dans le cadre de la « Stratégie Europe 2020 », ne serait-il pas opportun d'associer l'Union européenne à des projets comme un Institut Européen d'Urbanisme qui pourrait développer des travaux originaux sur l'avenir des villes européennes, un Institut Européen des Langues vu la diversité des langues pratiquées et le haut degré de spécialisation de Bruxelles dans ce domaine, un Institut européen des finances, ... ?

Penser le projet de ville de la capitale de l'Europe ne doit-il pas également se faire en tenant compte du manque d'identification de la population bruxelloise dans toute sa diversité aux fonctions internationales ? Dans la ligne d'une plus grande citoyenneté européenne, une mixité dès le niveau maternel et primaire, par des établissements socialement mixtes ne devrait-elle pas être recherchée plutôt que de poursuivre le développement d'écoles européennes ?

E. L'excellente connectivité et la très bonne accessibilité de Bruxelles sont des atouts internationaux et économiques évidents qui permettent à la Région de s'intégrer dans les réseaux européens de communication.

Il apparaît clairement que la Gare du Midi est un nœud de communication et une porte d'entrée très importants pour Bruxelles et la Belgique. Ne serait-il pas nécessaire d'encourager l'expansion ferroviaire, et notamment celle du réseau TGV, pour rester au cœur du réseau européen de communication ? La mise à grande vitesse de la liaison Bruxelles – Luxembourg – Strasbourg est une priorité.

L'image de « porte d'entrée » de la Gare du Midi n'est pas idéale. Comment améliorer les aménagements dans et autour de cette gare, pour en faire une vraie « Porte Internationale », accueillante et emblématique ?

Les liaisons avec les 2 aéroports (Brussels Airport et Brussels South Charleroi Airport) ne sont pas à négliger pour autant. Comment améliorer les connectivités avec Bruxelles, et particulièrement ses gares, pour permettre d'en augmenter l'attractivité internationale ?

Enfin, le transport et la distribution des marchandises sont un secteur important des communications. La ville est située au centre des réseaux de communication et au milieu d'un bassin démographique qu'il faut desservir. L'étroitesse du territoire régional et son caractère très urbain n'invitent pas à l'implantation d'une zone logistique importante. Ne faut-il dès lors pas que la réflexion en matière d'infrastructures logistiques soit faite à l'échelle de l'hinterland bruxellois ?

F. Dans le cadre du PDI, une étude identitaire (citymarketing) a permis d'affirmer que l'appartenance à Bruxelles est une réalité auprès des Bruxellois.

Si les habitants de Bruxelles s'identifient bien à leur ville et en reconnaissent des atouts non négligeables, comment les pouvoirs publics doivent-ils développer ces atouts afin de maintenir la position centrale de la Région au sein de l'espace européen ? Faut-il mettre en place une stratégie de citymarketing ? Pour maintenir son bon niveau dans les classements internationaux, Bruxelles doit en effet mettre en valeur ses qualités et mieux les faire connaître.

G. Le rayonnement culturel et artistique contribue largement à la notoriété de Bruxelles.

Le plan culturel du Réseau des Arts propose que la Région contribue au développement de ce secteur en assumant un rôle de coordination entre les Communautés. Comment organiser pratiquement cette coordination ?

Des projets alliant la créativité artistique et le secteur économique sont aussi en partie dans les compétences régionales. La Maison de la Mode et du design en est un exemple. Comment soutenir ces projets et des secteurs, tels que le secteur du design, qui peuvent amener une plus-value économique et en termes de renommée internationale ?

La Région pourrait-elle envisager de faire partie du réseau des villes-design qui promeuvent l'approche « design » tant pour l'aménagement de la ville et des espaces publics que pour le soutien aux écoles, formations et créateurs ? Comment impliquer la Région dans de nouveaux projets de musées, qui valoriseraient les collections et le patrimoine présents à Bruxelles ?

H. Le secteur du tourisme, actuellement matière communautaire, regroupe une série d'acteurs aux statuts et de niveaux institutionnels différents. Cette situation n'est pas idéale pour promouvoir Bruxelles.

Pour l'OPT et Toerisme Vlaanderen, Bruxelles est une porte d'entrée qui permet à ces 2 institutions de promouvoir leur région. Cette situation empêche une certaine rationalisation de la collaboration avec Visit Brussels. Ce dernier est en train, par ailleurs, de réorganiser son fonctionnement et de renforcer les relations avec les autres acteurs. Lorsque le tourisme sera régionalisé, l'ensemble des acteurs bruxellois, dont Visit Brussels est le porte-drapeau, œuvrera dans un objectif commun qui devrait renforcer l'image de Bruxelles à l'étranger.



1. GÉRER L'ESSOR DÉMOGRAPHIQUE



INTRODUCTION : LE CONTEXTE

Pour synthétiser la politique du logement qui devra être menée à l'avenir, il faut prendre en compte comme élément principal du diagnostic un accroissement spectaculaire de la population bruxelloise (de 948.000 à 1.067.000 habitants entre 1996 et 2009, soit plus de 12 % d'augmentation).

Bruxelles va connaître, avec un degré de quasi-certitude, un accroissement de 170.000 habitants à l'horizon 2020, ce qui risque très vite de dépasser l'accroissement de l'offre de logements¹.

Dans ce contexte et au regard des caractéristiques de cette poussée démographique (natalité forte, présence de jeunes ménages, retour de personnes plus âgées qui veulent bénéficier des infrastructures présentes en ville, immigration internationale, ...), les besoins devront être ciblés dans le futur et parfois corrigés, par rapport à ce qui a été réalisé en termes de logements ces dernières années à Bruxelles.

Les politiques du logement et de la rénovation urbaine² ne pourront pas à elles seules répondre à ce défi démographique. Les enjeux qui y sont liés dépassent la simple question du logement et suscitent des besoins en termes d'équipements, de mobilité, d'espaces publics et d'espaces verts. D'autres aspects sont aussi à prendre en compte dans la réflexion : les liens entre la politique du logement et le devenir institutionnel de la Région et, à un autre niveau, les évolutions que connaîtront les différentes sources d'énergie dans les prochaines décennies et le caractère vraisemblablement inéluctable de la déplétion prochaine des énergies fossiles. Cette question doit être intégrée, en particulier, dans le secteur du logement (qui représente une part majoritaire de la consommation d'énergies fossiles dans la Région) et ce afin de développer la capacité de résilience de la Ville face aux changements externes qui surgissent et sur lesquels elle n'a pas de prise.

A cela s'ajoute une série de réalités qui devront être prises en compte dans les mesures à mettre en place dans le futur :

- le foncier bâissable se raréfie, la surface résiduelle étant de l'ordre de 288 hectares ;
- le choix du quartier de résidence, du logement et du statut d'occupation dépend principalement du niveau socio-économique et des périodes de la vie ;
- une part croissante des revenus des Bruxellois est consacrée au logement ;
- la métropolisation de Bruxelles fait concurrence à l'accessibilité du logement aux revenus les plus bas ;
- une demande importante en logements se maintient dans la ville centrale, du fait d'une présence importante de jeunes et de personnes âgées ;

1 Les cahiers de l'IBSA : Projections démographiques bruxelloises 2010-2020, mai 2010.

2 Notons que la revitalisation urbaine n'est abordée ici que dans sa dimension « logement », le reste de la matière est abordé spécifiquement dans la note « Cadre de vie ».

- la demande sociale de logements augmente: plus de 35.000 ménages sont en attente d'un logement social;
- la diversification croissante de la demande en logements suit les différents types de ménages présents à Bruxelles, suivant les parcours de vie qui ne sont plus linéaires (augmentation des divorces, ...) et l'émergence de nouvelles clientèles urbaines (soit internationales, soit jeunes très diplômées et bien insérées dans le milieu du travail);
- les quartiers denses du centre de la Région subissent des pressions particulièrement importantes, liées à la croissance démographique, et au contexte immobilier;
- un important transfert de population, principalement de la classe moyenne, se maintient entre la Région et sa périphérie, sans qu'aucune coordination ne soit menée à ce stade sur l'échelle métropolitaine (étalement urbain, densification, ...);
- la tendance lourde vers l'éco-construction modifie les modes de production, tant dans le secteur privé que dans le secteur public;
- le logement de transit et l'accueil des personnes handicapées dans le logement sont trop peu présents dans l'offre publique de la Région.

Cette note présente un état des lieux de l'offre du logement (quelles sont les caractéristiques du parc existant et quelles sont les évolutions des prix demandés?), de l'actuelle (occupation du parc) et future demande, une analyse des compétences et des objectifs des acteurs publics, ainsi que leur bilan (représentant les points forts et faibles de chaque politique) sur la même période. Enfin, en guise de conclusions, elle reprend les grands constats en se posant les premières questions qui permettront de préparer l'avenir des politiques du logement à l'horizon 2020.



LA DEMANDE ET L'OFFRE DE LOGEMENTS

LES PRINCIPALES ÉVOLUTIONS DE LA POPULATION RÉGIONALE

L'évolution démographique de la Région de Bruxelles-Capitale est marquée par l'accroissement de la population depuis la seconde partie des années 90 et par l'appauvrissement d'une partie de celle-ci.

On peut synthétiser trois tendances principales depuis 1989 :

- la population officielle est repassée nettement au-dessus de son niveau de 1989, et a crû de 96.787 unités depuis, soit quasiment 10 % ;
- ce mouvement à la hausse s'inscrit dans un mouvement général de croissance en Belgique³. Il s'est clairement accéléré ces dernières années : depuis 2000, la population régionale a augmenté de plus de 107.000 unités ;
- le mouvement de croissance est quasi général au niveau des 19 communes. Il est cependant clairement plus faible dans les communes résidentielles du sud-est. Huit communes connaissent un taux de croissance de leur population supérieur à 14 % par rapport à 1989.

	1989	2009	Evolutions	Evolutions en %
Anderlecht	89.560	102.874	13.314	14,9 %
Auderghem	29.233	30.147	914	3,1 %
Berchem -Sainte-Agathe	18.660	21.635	2.975	15,9 %
Bruxelles	137.966	148.900	10.934	7,9 %
Etterbeek	40.007	43.437	3.430	8,6 %
Evere	29.857	35.388	5.531	18,5 %
Forest	47.522	50.207	2.685	5,7 %
Ganshoren	20.769	22.137	1.368	6,6 %
Ixelles	74.010	80.530	6.520	8,8 %
Jette	38.908	44.656	5.748	14,8 %
Koekelberg	15.974	19.370	3.396	21,3 %
Molenbeek	68.551	85.276	16.725	24,4 %
Saint-Gilles	45.453	45.813	360	0,8 %
Saint-Josse	21.110	25.232	4.122	19,5 %
Schaerbeek	104.855	121.138	16.283	15,5 %
Uccle	76.224	77.203	979	1,3 %
Watermael-Boitsfort	25.017	24.168	-849	-3,4 %
Woluwe Saint-Lambert	48.272	50.166	1.894	3,9 %
Woluwe Sain-Pierre	38.553	39.010	457	1,2 %
Région bruxelloise	970.501	1.067.288	96.787	10,0 %

Tableau 1. Evolution de la taille des populations communales (1989-2009).

Source : Indicateurs statistiques, IBSA, 2009.

3 +4,1 % entre 2000 et 2008, mais 9,34 % pour la Région.

Il ressort des mouvements de la population que la croissance démographique provient d'une articulation positive entre les soldes naturel et migratoire : les migrations internes sont toujours défavorables à la Région, alors que les migrations externes sont toujours favorables : elles constituent la source principale de la croissance de la population régionale au-delà du solde naturel.

La Région bruxelloise est caractérisée par une population en moyenne plus jeune que les 2 autres Régions, mais également par une surreprésentation de la population très âgée (85 ans et plus), situation qui exige non seulement une offre de logements adaptée mais également une politique de maisons de repos volontariste.

Ces caractéristiques contribuent également à une croissance forte de la demande « sociale » de logements. A titre d'exemple, il y a, aujourd'hui, plus de 35.000 ménages « candidats locataires » dans le secteur du logement social et plus de 10.000 ménages « candidats acquéreurs » d'un bien produit par la SDRB.

LE PARC EXISTANT DE LA RÉGION

La taille du parc immobilier résidentiel

Bruxelles connaît un marché très tendu⁴, sans réelle possibilité d'accroissement, si ce n'est celle permise par la production de nouveaux logements (+/- 4.000⁵ par an, dont 2/3 de logements privés dans des bâtiments neufs et 1/3 par transformation de bâtiments existants) et l'existence de logements mal répertoriés par le cadastre notamment, issus de surdivisions dans le bâti existant n'ayant pas fait l'objet d'un permis de bâtir.

Les caractéristiques du secteur privé

Un faible taux de propriétaires

La Région de Bruxelles-Capitale se caractérise par une proportion faible de propriétaires⁶ (41,4 % des ménages contre 75 % environ à l'échelle du pays). Certes, on trouve toujours moins de propriétaires dans les grandes villes qu'en milieu rural, mais avec ses 41,4 %, Bruxelles reste en recul par rapport aux autres centres urbains belges. On retrouve là, dans une certaine mesure, le rôle de la capitale comme « aimant » de la pauvreté.

La distribution des bailleurs est relativement inégalitaire en Région Bruxelloise. 5 % des bailleurs possèdent 40 % du parc locatif. A l'inverse, plus de 70 % des bailleurs ont un logement ou 2 dans leur portefeuille immobilier. Ils se partagent la même part que les 5 % des plus gros bailleurs, à savoir, 40 % du parc locatif.

4 Surkyn et al. *La Région de Bruxelles-Capitale face à son habitat : étude structurelle et prospective*, 2007.

5 AATL (4.400 logements autorisés annuellement dont 90 % sont effectivement réalisés – PU 2003.-2008).

6 N. Bernard, P. Zimmer et J. Surkin, Note de synthèse n°6 des Etats généraux de Bruxelles, Brussels Studies, 2009.

Une grande part des bailleurs résident hors de la Région⁷ et particulièrement dans la périphérie résidentielle aisée. Le **marché du logement conduit donc à un transfert net des revenus locatifs hors Région**, qui vient s'ajouter à la fuite des revenus liée à la péri-urbanisation.

A l'opposé, la part des **bailleurs** louant un ou plusieurs logements exclusivement à leur adresse de **domicile** apparaît nettement plus élevée parmi les bailleurs résidant dans les quartiers de faible niveau socio-économique. Pour ces derniers, la mise en location d'une partie de leur bien correspond sans doute fréquemment à une condition d'équilibre de leur budget. Elle peut entre autres correspondre à une des seules **stratégies** envisageables pour **accéder à la propriété** (et échapper au marché locatif privé, dans un contexte de hausses rapides des loyers) sans endettement excessif.

Chaque type de locataire rencontre en moyenne sur le marché locatif privé certaines catégories bien spécifiques de bailleurs, et vice-versa :

- les jeunes diplômés faiblement stabilisés rencontrent plus souvent qu'en moyenne des bailleurs aisés disposant d'un portefeuille large, y compris de placement pur ;
- les familles diplômées avec enfants s'adressent plus spécifiquement à des bailleurs aisés ne proposant chacun qu'un très petit nombre de biens, ailleurs qu'à leur domicile, et sans doute plus souvent acquis de manière « occasionnelle » (les jeunes stabilisés, mais sans enfant, ou les diplômés isolés se trouvant dans une situation intermédiaire) ;
- les ménages précarisés, jeunes ou adultes, louent plus spécifiquement à des bailleurs habitant eux-mêmes les quartiers pauvres et proposant des logements dans des maisons divisées en appartements ou de petites maisons de rapport, assez souvent à domicile dans le cadre de stratégies d'accès à la propriété primaire.

Un accès peu aisé à la propriété

A Bruxelles, le prix à l'acquisition a doublé en 10 ans, ce qui rend l'accession à la propriété encore plus difficile.

Parallèlement, l'accès à la propriété a été fortement soutenu ces dernières années par la Région. Ensemble, le Fonds du logement et la SDRB permettent ainsi l'accès à la propriété d'environ 1.000 ménages par an (le Fonds octroie près de 800 prêts et la SDRB vend en moyenne 200 logements par an).

Notons que la hausse des prix se répercute aussi dans le chef des organismes en charge de la politique du logement public. De manière générale, la moyenne des revenus des ménages accédant au logement grâce à l'action de la SDRB a plus que doublé depuis 2003, passant de 12.000 à 30.000 euros par an. La moitié de la liste de candidats acquéreurs de la SDRB ne dispose toutefois pas de revenus suffisants pour répondre au cadre réglementaire de la Société.

⁷ J. Charles estimait en 2002 à 360 millions d'euros les loyers versés à des bailleurs ne résidant pas à Bruxelles, soit 1/3 du total des loyers perçus par an sur le marché bruxellois (source : cadastre).

Des loyers qui ponctionnent fortement le budget des ménages

Dans la Région, la majorité des locataires (54 %) dépensent, pour leur logement, entre 41 % et 65 % de l'ensemble des ressources du ménage, alors que le quart du budget global constitue généralement la limite. Si on fixe à 25 % la part du loyer dans les ressources d'un ménage, les 30 % les plus pauvres des Bruxellois n'ont accès qu'à 4 % du marché locatif.⁸

Par rapport aux autres Régions, ce constat entre le prix de la location et les ressources du ménage s'est encore accru à Bruxelles puisque les revenus de substitution (qui concernent un locataire bruxellois sur 2) ne sont pas plus élevés dans la capitale que dans le reste du pays alors que le niveau des loyers, lui, y est bien plus élevé.⁹

Une faible part du secteur social dans le parc de logements

La part du logement social **est faible** en regard d'autres grandes villes européennes (39.000 logements représentant moins de 8 % du parc résidentiel total), mais cache aussi une grande variabilité selon les communes (de 3 % à Ixelles à 18 % à Watermael-Boitsfort).

Si, à titre de comparaison, le logement social wallon accueille jusqu'à un locataire sur 4, le ratio tombe à un sur 7 en Région bruxelloise.¹⁰

Le logement social, du fait de règles d'attribution privilégiant légitimement les plus défavorisés, concentre une frange très précaire de la population (chômeurs, personnes dépendant du CPAS, familles monoparentales, handicapés, personnes âgées).

Les logements sociaux sont présents aussi bien dans le centre dense, que dans la périphérie, dans des immeubles en hauteur, ou dans d'anciennes cités jardins qui dessinent une ceinture discontinue aux limites de la ville de l'entre-deux-guerres. En seconde couronne, ces populations défavorisées, constituant une exception sociale à l'échelle des quartiers, souffrent parfois d'un enclavement réel suite à l'éloignement du centre-ville et à la – plus faible desserte par les transports en commun dont ils sont très dépendants¹¹.

Par ailleurs, malgré une politique soutenue des pouvoirs publics dans la mise sur le marché de logements dits à caractère social, le stock de ces logements est encore insuffisant pour constituer une réelle alternative structurelle à l'habitat social. Au 31 décembre 2007, en comptabilisant l'ensemble des logements sociaux, logements AIS, logements gérés dans le cadre de l'aide locative du Fonds du logement et, enfin, logements détenus par les pouvoirs publics locaux, on ne compte dans la Région bruxelloise que 49.613 logements locatifs encadrés¹² par les pouvoirs publics

8 N. Bernard, P. Zimmer et J. Surkin, Note de synthèse n°6 des Etats généraux de Bruxelles, Brussels Studies, 2009.

9 Ibidem.

10 Ibidem.

11 Wayens Benjamin et al. « Fiche Régionale ». *Fiches communales d'analyse des statistiques locales en Région bruxelloise*. éd. Observatoire de la Santé et du Social et Université libre de Bruxelles (IGEAT), 1er éd., Bruxelles, Commission communautaire française, 2010.

12 Observatoire des loyers 2008.

Un stock important de logements vides

Le constat de la vacance des logements est particulièrement fort en Région Bruxelloise. On dénombre dans la Région entre 15.000 et 30.000 logements vides¹³. Parmi ceux-ci, 80 % appartiennent au secteur privé, dont la majorité à des particuliers (5.000 seraient louables en l'état).

Ce chiffre ne reprend pas tous les logements vides au-dessus des commerces dont le dénombrement est beaucoup plus complexe en raison de la confusion avec les espaces de stockage, les logements de fonction, ...

Parmi les outils permettant de lutter contre les logements vides, on soulignera le Droit de gestion publique, l'ordonnance relative aux immeubles à l'abandon et la taxe sur les logements vides.

Le Droit de gestion publique qui permet aux opérateurs publics de prendre en gestion des immeubles vacants (éventuellement contre le gré du propriétaire) n'a pas encore été appliqué à Bruxelles. Ce dispositif ne rencontre pas plus de succès dans les 2 autres Régions.

Le dispositif lié aux immeubles à l'abandon fonctionne principalement comme moyen de pression sur les propriétaires de logements vides. Le dispositif a permis de réactiver 312 appartements depuis sa création en 89, dont 135 sur ces 10 dernières années. Entre 97 et 2007, deux tiers des dossiers ont été résolus sans qu'il n'y ait d'acquisition, un tiers est resté sans solution et 2 % seulement ont donné lieu à des expropriations suivies d'acquisition (soit 3 immeubles). Les procédures liées au pouvoir d'expropriation devraient être allégées dans le cas d'immeubles (de logements ou de bureaux) vides ou insalubres et les modalités du droit de gestion publique devraient être assouplies notamment par l'augmentation de la durée d'amortissement.

En ce qui concerne la taxe sur les immeubles vides, les communes bruxelloises l'appliquent de manière inégale : certaines assidument, d'autres pas du tout, de sorte qu'une commune sur 2 n'en tire aujourd'hui aucun revenu substantiel¹⁴.

13 N. Bernard, P. Zimmer et J. Surkin, Note de synthèse n°6 des Etats généraux de Bruxelles, Brussels Studies, 2009.

14 Ibidem.

Confort et qualité du logement : une amélioration générale à poursuivre

La situation en termes de confort s'est nettement améliorée durant ces 3 dernières décennies. Principalement occupés par des populations précaires, les logements dépourvus du confort minimal restent proportionnellement plus fréquents dans le secteur locatif, y compris dans le logement social. Un quart d'entre eux néanmoins sont occupés en propriété.

Au-delà des problèmes éventuels d'endettement liés au poids excessif du poste logement dans le budget du ménage, l'inadéquation du logement, appréciée selon différents critères (taille, confort et état) et en adoptant une norme assez peu exigeante, touchait en 2001 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 5 de la Région et 50.000 logements étant concernés par ce problème. Sur-occupations et sous-occupations (160.000 logements) coexistent sur le marché du logement à Bruxelles mais sont fortement associées au statut-socio-économique des habitants.

L'amélioration du parc immobilier est aussi le but poursuivi via la mise en place de critères de salubrité dans le Code du logement, dont l'adoption est un acquis majeur.

La qualité environnementale et énergétique des logements conserve une importante marge de progression. Les logements représentent quelque 70 % des émissions de CO² à Bruxelles : l'amélioration de l'isolation doit être un chantier prioritaire pour prémunir la population d'une augmentation inéluctable de ses charges énergétiques.

Amélioration des performances énergétiques du parc de logement social

L'accord de Gouvernement de juillet 2009 énonce que « l'amélioration de la performance énergétique des logements sociaux est indispensable mais ne pourra entraîner d'augmentation de l'ensemble formé par les loyers sociaux et les charges locatives et devra, dans la mesure du possible, mener à une réduction de son coût global, au besoin en recourant à un système de tiers investisseur. Les nouveaux logements devront répondre de manière optimale aux objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre ».

Aujourd'hui, les organismes publics de la Région bruxelloise chargés de construire et de rénover des logements doivent adopter systématiquement le « **standard passif** » pour les nouvelles constructions et « **basse énergie** » pour les rénovations. Cette amélioration des performances énergétiques vise à prévenir l'augmentation des charges énergétiques des locataires sociaux dans le futur (dans des logements mal isolés, elles grèvent le budget des locataires d'un montant parfois supérieur à celui du loyer)¹⁵.

Il faudra être attentif aux potentiels surcoûts dans la construction liés à l'application des exigences énergétiques.

¹⁵ En effet, à l'inverse des loyers, qui sont plafonnés, les charges sont répercutées directement sur le locataire.



LE PRIX DU LOGEMENT

Evolution des prix du logement acquisitif¹⁶

Sur le marché acquisitif, les prix moyens des maisons sont en hausse tant entre 1990 et 2004 qu'entre 2005 et 2008. En moyenne, une maison unifamiliale se vendait à plus de 320.000 euros en 2008. Pour les appartements, dont le prix moyen en 2008 est de 188.119 euros, les prix augmentent à un rythme soutenu depuis 2001.

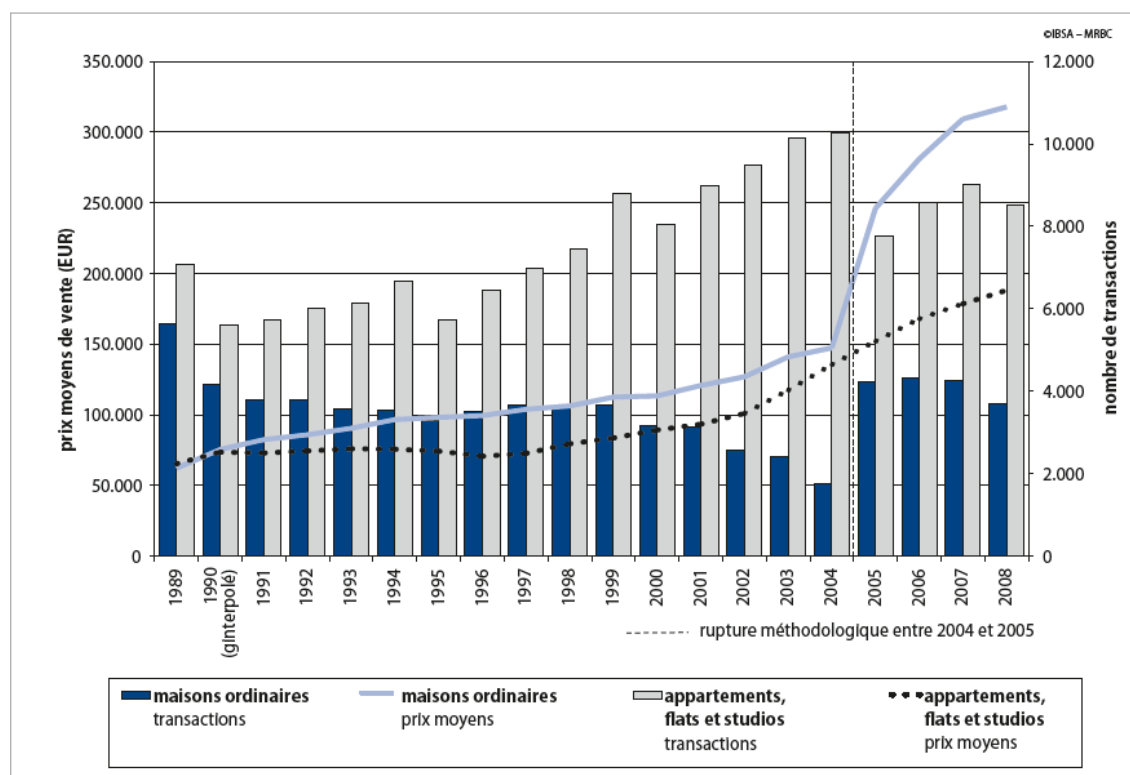


Figure 1 Évolution du prix moyen de vente et du nombre de transactions pour les maisons ordinaires et les appartements, flats et studios, 1989-2008.

La différence de prix avec la périphérie est importante et engendre toujours des migrations vers la périphérie motivées par l'accès à la propriété. Cette différence est particulièrement sensible pour les maisons uni-familiales (quasi systématiquement avec jardin en périphérie). Ce différentiel est d'ailleurs peu sensible au niveau des appartements (les appartements sont plus rares et généralement de très bonne qualité en périphérie). Mais pour le prix d'un appartement à Bruxelles, les candidats propriétaires peuvent s'offrir une maison en périphérie.

¹⁶ Institut bruxellois de Statistiques et d'Analyse IBSA – Cellule Statistiques. *Indicateurs statistiques de la Région de Bruxelles-Capitale*, Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale, 2009.

localisation	Terrain à bâtir (€/m²)	Appartements	Maisons d'habitation ordinaires	Villas et bungalows
Région bruxelloise	456,8	188.119	317.853	1.013.644
Arr. Hal-Vilvoorde	172,1	180.170	224.403	407.022
Arr. Louvain	138,0	168.583	199.041	315.764
Arr. Nivelles	72,6	184.854	221.150	382.195

Tableau 2 Prix moyen de vente et du nombre de transactions pour les terrains à bâtir, les appartements, les maisons ordinaires et les villas, Bruxelles et arrondissements de la périphérie, 2008.

Source: IBSA, indicateurs statistiques, d'après DGSIE

Les hausses enregistrées sur le marché acquisitif sont davantage significatives que celles observées sur le marché locatif puisque, en général, les prix ont en moyenne plus que doublé depuis 2000 : la plus forte hausse concerne les maisons d'habitation dont la moyenne atteint 181 %, 133 % pour les villas et bungalows, 107 % pour les appartements et 106 % pour les terrains à bâtir.

	1975	2000	2005	2006	2007	2008
Maisons d'habitation ordinaires	26.813	113.394	245.339	280.022	307.982	318.713
Villas, bungalows, maisons de campagne	118.427	446.551	678.771	730.237	915.953	1.041.058
Appartements, flats, studios	35.491	89.309	151.153	166.913	148.124	184.863
Terrains à bâtir (en euros/m²)	41	167	226	302	309	344

Tableau 3 Évolution des coûts moyens sur le marché acquisitif bruxellois (1975-2008).

Source: Observatoire des loyers, 2008

Evolution des loyers eu égard à l'évolution du pouvoir d'achat¹⁷

Les loyers moyens d'un appartement en 2008 sont compris entre 500 et 550 euros. Les maisons individuelles connaissent des loyers moyens de près de 850 euros. Ces valeurs varient bien évidemment en fonction de la taille des logements (en nombre de chambres ou superficie), selon le niveau de confort (en moyenne de 450 à 740 euros pour un appartement) et selon la localisation (le loyer moyen d'un « 2 chambres » passe de 485 euros à Saint-Josse à 710 euros à Uccle).

Le loyer moyen régional était de 343 euros en 1992, de 482 euros en 2004, de 508 euros en 2006 et de 553 euros en 2008 (soit une croissance nominale de +61,20 %, correspondant à une croissance réelle hors inflation de l'ordre de 21 %). Les taux de croissance les plus élevés ne se retrouvent pas dans les communes les plus chères (à l'exception d'Auderghem), mais dans certaines communes du Nord et du Nord-Ouest, ainsi que dans les communes centrales actives en matière de politique de l'habitat depuis 1989 et/ou qui ont connu une croissance démographique importante. Ce « phénomène de rattrapage » (ou d'« effet dominos ») de la hausse des segments les plus élevés du marché locatif vers les segments moins qualitatifs a été constaté tout au long des travaux de l'Observatoire des loyers depuis son initiation en 1992.

¹⁷ De Keersmaecker, Marie-Laurence. *Observatoire des Loyers 2008*, (Coll. Observatoire Régional de l'Habitat), Bruxelles, Société du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2009.



	Loyers moyens 92	Loyers moyens 2008	Variable 2006/92 en %
Anderlecht	276	478	173,5 %
Auderghem	386	681	176,5 %
Berchem -Sainte-Agathe	329	522	158,7 %
Bruxelles	321	548	170,6 %
Etterbeek	349	548	156,8 %
Evere	330	542	164,1 %
Forest	344	536	155,8 %
Ganshoren	329	579	176,0 %
Ixelles	374	547	146,2 %
Jette	361	532	147,5 %
Koekelberg	349	488	139,9 %
Molenbeek-St-Jean	275	480	174,6 %
Saint-Gilles	295	509	172,6 %
Saint-Josse-ten-Noode	285	442	155,3 %
Schaerbeek	301	520	172,7 %

Tableau 4. Evolution des loyers moyens du marché locatif (1992-2008).

Source : Indicateurs statistiques, IBSA, 2009.

On constate également un découplage qui s'est accentué entre les valeurs pratiquées sur le marché du logement et l'indice santé. Entre 1994 et 1997, les loyers stagnent et ne suivent pas la courbe de l'indice-santé. Une incertitude apparaît sur la formation des revenus immobiliers par rapport aux revenus mobiliers et les investissements diminuent.

A partir de 1997, l'augmentation des loyers est plus importante que celle de l'indice-santé. Le marché de l'immobilier acquisitif augmente en raison de la baisse des taux des emprunts hypothécaires. Cette augmentation des coûts de l'immobilier acquisitif entraîne une augmentation des loyers, nécessaire pour la rentabilité des placements immobiliers. Ces placements sont d'autant plus recherchés que, dès le 11 septembre 2001, les placements mobiliers voient leur rendement s'effondrer.

Entre 2004 et 2006, on constate une croissance plus importante des loyers par rapport à l'indice-santé. Entre 2006 et 2008, les loyers continuent leur croissance qui est à ce moment liée à l'augmentation de l'indice santé.

Entre 2006 et 2008, l'évolution des loyers est en baisse : il passe d'une valeur annuelle de 4 % à 3 %. Cette augmentation est similaire à celle de l'indice-santé qui augmente de 4 % entre les mois de septembre 2007 et 2008. Les loyers continuent leur croissance mais liée cette fois-ci à l'augmentation de l'indice santé.

Aujourd'hui, les loyers augmentent au même rythme que l'indice-santé. Comme l'évolution de l'indice-santé a été significative au cours de cette dernière année, la prise en compte de cette augmentation au niveau des loyers dans le budget des ménages risque d'être lourde pour de nombreux ménages, spécialement les plus fragilisés.

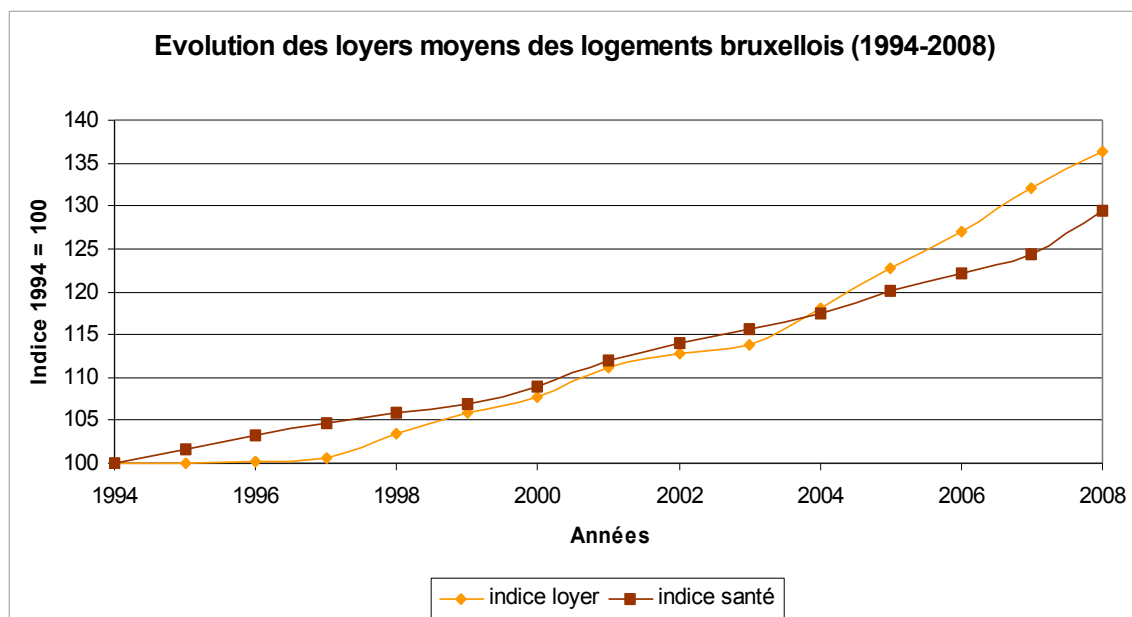


Figure 2 Évolution annuelle des loyers et de l'indice-santé (2004-2008).

Source: Observatoire des loyers, 2008.

L'augmentation des loyers est surtout manifeste pour les logements disposant de 2 chambres. Les logements «une chambre» connaissent une évolution similaire à celle de l'indice-santé. Cette différence entre les comportements des 2 segments du marché locatif peut s'expliquer par les éléments suivants : la dualisation de la ville et de ses habitants dont une fraction d'entre eux peut s'offrir des logements plus coûteux et de plus grande taille, l'augmentation des placements dans l'immobilier résidentiel et dans des logements de plus grande taille et plus confortables, l'augmentation du confort dans les plus grands logements.

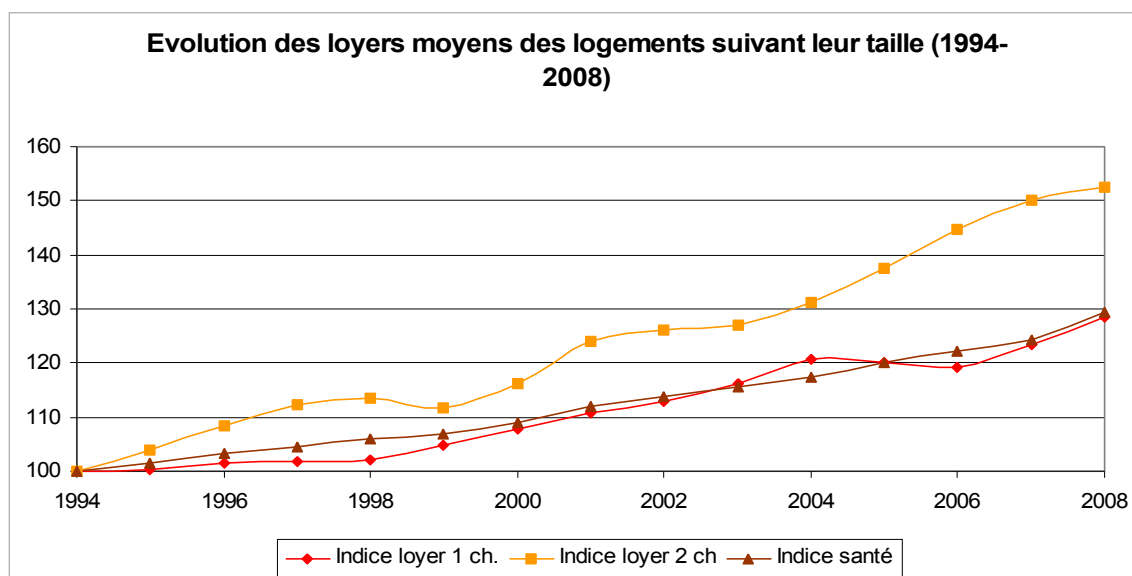


Figure 3 Évolution des loyers marginaux moyens, selon la taille des logements, 1994-2008.

Source: Observatoire des loyers, 2008.

Entre 2006 et 2008, on assiste à une augmentation de l'indice-santé qui se répercute sur l'évolution des loyers. Lorsque ceux-ci sont exprimés en euros constants, la variation des loyers entre les 2 années considérées n'est pas significative. Les loyers aujourd'hui augmentent au même rythme que l'indice-santé. Comme l'évolution de l'indice-santé a été significative au cours de cette dernière année, la prise en compte de cette augmentation au niveau des loyers dans le budget des ménages risque d'être lourde pour de nombreux ménages, spécialement les plus fragilisés. En outre, depuis 2004, on relève un décrochage entre loyers et indice-santé, constat qui reste d'actualité. Une augmentation des loyers frappe en particulier les logements de plus grande taille qui voient toutefois l'accroissement de leur confort, l'amélioration de leur état général et de meilleures performances énergétiques. Ce décrochage entre loyers des logements plus grands et indice-santé est significatif depuis 2004 et s'amplifie toujours à l'heure actuelle.

L'impact du taux de TVA sur le prix du logement public

Le droit à un logement décent se heurte à Bruxelles à la **question du prix du logement** dont l'évolution condamne souvent les familles les plus démunies, mais aussi la classe moyenne, à réduire leurs prétentions en termes de surface, de qualité, de choix de lieu de vie, de confort, ... pour se focaliser uniquement sur le prix du logement, tant pour les candidats acheteurs que les candidats locataires.

L'évolution des loyers est étroitement corrélée aux prix de vente des biens immobiliers. La politique sociale du logement a donc un objectif double. D'une part, permettre l'accès à la propriété à un prix abordable et d'autre part offrir des logements en location à prix abordable, le tout en créant une mixité entre logement social et logement dit « moyen ».

Aujourd'hui, les taux de TVA appliqués à la construction de logement sont différents selon que l'on construit des logements sociaux (6 %), des logements communaux ou CPAS (12 %) ou tous autres logements (21 %). Une avancée a toutefois été engrangée en 2010 avec la réduction du taux de TVA de 21 à 6 % pour les logements créés par le Fonds du Logement, à l'instar des logements sociaux. La SDRB ne bénéficie pas de la réduction du taux de TVA, alors qu'il est clairement un acteur de la politique publique, et donc à finalité sociale, du logement.

LES COMPÉTENCES ET LES OBJECTIFS DES ACTEURS RÉGIONAUX DU LOGEMENT (2000-2009)

Eu égard à leurs domaines respectifs de compétence et acte pris du fait que l'affirmation du droit au logement pour l'ensemble des ménages bruxellois a toujours été au cœur des politiques régionales, les objectifs des acteurs régionaux du logement sur la période 2000-2009 ont été les suivants.

Domaine de compétence	Acteurs régionaux	Objectifs 2000-2009
Production de logements		
Logements sociaux	SLRB	- Remettre à niveau le parc de logement social et assurer sa viabilité financière à long terme. - Augmenter le parc locatif accessible aux ménages à faibles revenus (Plan Régional du Logement). - Assurer la bonne intégration du logement social dans le tissu urbain et les quartiers. - Favoriser la mixité et la cohésion sociale. - Accroître et simplifier l'accessibilité sur le plan administratif. - Améliorer la professionnalisation des acteurs du secteur.
Logements à prix sociaux ou moyens	AATL (DRU)	- Accroître le nombre de logements publics par l'acquisition et la construction de logements dans le cadre des Contrats de quartier, parfois en partenariat avec le privé. - Subsidés aux communes pour la rénovation des immeubles isolés et des immeubles à l'abandon.
	FLRB	- Développer l'Aide Locative (parc locatif du FLRB).
Logements conventionnés	SDRB	- Construire des logements acquisitifs dans des zones en déficit d'infrastructures collectives et de logements de qualité. - Augmenter la production globale de logements pour jouer sur l'offre régionale. - Donner l'accès à la propriété pour le plus grand nombre de ménages bruxellois possible en intervenant par des subsides à l'achat. - Relancer le marché dans des zones trop risquées pour qu'il joue son rôle. - Concentrer les opérations dans l'EDRLR. - Encourager la complémentarité des fonctions. - Favoriser la mixité sociale.
Rénovation de logements		
Logements sociaux	SLRB	- Remise à niveau du parc social.
Logements à prix sociaux ou moyens	AATL (DRU)	- Accroître le nombre de logements publics par la rénovation de biens acquis ou appartenant aux communes dans le cadre des Contrats de quartier, parfois en partenariat avec le privé. - Accord de coopération Beliris dans le cadre des Contrats de quartier. - Rénovation de biens appartenant aux communes ou aux CPAS dans le cadre des immeubles isolés. - Subsidés aux communes pour l'acquisition et la rénovation d'immeubles à l'abandon.
	FLRB	- Aide Locative
Logements privés (primes)	AATL (DL)	- Primes rénovation et façade aux particuliers. - Contribuer et inciter à l'amélioration des conditions de l'habitat, entre autres en favorisant le développement durable. - Accompagnement des familles précarisées dans une grande partie de l'EDRLR pour leur donner accès aux primes à la rénovation.
Salubrité du logement privé	AATL (IRL)	- Inspection des logements mis en location.
Prêts verts sociaux	CREDAL/IBGE	- Soutenir par des prêts bonifiés à taux 0 les familles aux revenus faibles afin qu'elles améliorent la qualité énergétique de leur logement.



Soutien à la demande locative		
Aide locative	FLRB	- Maintenir le profil socio-économique du public cible.
Prêts garantie locative	FLRB	
Allocation loyer aux communes	AATL (DL)	- Améliorer l'accès au logement salubre pour les plus défavorisés. - Adapter les ressources aux nouveaux défis en matière de logement. - Veiller à la coordination des politiques menées par divers acteurs en matière de logement.
ADIL	AATL (DL)	
Subsides AIS – Associations Réseau Habitat – Associations Insertion par le logement	AATL (DL)	
Allocation mensuelle et allocation de déménagement	AATL (DIRL)	- Permettre le relogement des ménages qui occupaient un logement frappé par une mesure de fermeture eu égard au non-respect des normes.
Soutien à l'acquisition		
Prêts hypothécaires à taux réduit	FLRB	- Augmentation des prêts hypothécaires.
Revitalisation urbaine		
Contrats de quartier	AATL (DRU)	- Augmentation de l'enveloppe budgétaire (50 millions par an et sources de financement multiples). - Production de logements et augmentation de l'offre grâce au recours au droit de préemption et à l'expropriation. - Mise en œuvre d'un volet socio-économique plus important. - Réalisation d'au moins une infrastructure d'accueil de la petite enfance par Contrat. - Concentration des opérations dans l'EDRLR ; - Renforcement des aspects environnementaux et de réduction de la consommation d'énergie. - Organisation de la participation citoyenne.
	AATL (DRU)	- Accord de coopération Beliris.
Programme Rénovation urbaine	SDRB	- Reconversion de bâtiments en logements et intervention dans l'EDRLR.

LA PRODUCTION DE LOGEMENTS DEPUIS 2000

Bilan de la production annuelle de logements depuis 2000 par type d'acteur¹⁸

Durant la décennie, on peut évaluer le rythme de **production totale** nette de logements en Région bruxelloise à **4.000 logements par an**¹⁹, ce qui est du même ordre de grandeur que la croissance du nombre de ménages figurant au registre de population.

La **construction neuve constitue 2/3 de la production nette**, le tiers restant étant constitué du bilan net des reconversions, subdivisions et ajouts dans des bâtiments existants. On peut donc dire que dans une mesure significative, la ville se reconstruit sur l'existant tout en augmentant l'offre, comme en témoigne la répartition spatiale des logements produits entre 2003 et 2008, où la ville dense est bien représentée.

La production durant la dernière décennie est **dominée par l'initiative privée** (à près de 90 %), avec une **dominante** large de la **promotion immobilière** (60 %). Rappelons que ce constat est lié à l'état du parc locatif public avec l'identification en 1999 de 17.000 logements sociaux en mauvais état à rénover rapidement. C'est ainsi que la SLRB et le Gouvernement bruxellois ont décidé à cette époque de donner la priorité totale aux projets de rénovation.

Les acteurs publics ont généré, quant à eux, 10 % de la production de logement. Parmi cette production publique, près de la moitié est le fait de la SDRB, soit du logement moyen. Le logement **social**, c'est-à-dire géré par la SLRB et les SISF (programme classique et Plan logement), représente un quart de la production neuve du logement public, soit environ **1.000 logements en 10 ans**. La production de logements par la SLRB varie fortement d'une année à l'autre, mais a principalement été engagée depuis 2006.

Le logement social représentant 2,5 % de la production de logement neuf, au rythme actuel, on peut affirmer que la **part de logement social** dans le parc bruxellois (environ 8 % actuellement) **continue à diminuer**, ce qui va à l'encontre des besoins d'une part importante de la population pouvant avoir recours à ce segment du marché du logement. Il est vrai que le logement social a fait face, au cours de la dernière décennie, à de très importants **besoins de rénovation**, nécessaire pour maintenir le niveau de l'offre existante. En 2009, plus de 6 % (2.400 logements) du parc des SISF est inoccupé, essentiellement lié aux besoins de rénovation de +/-4,6 % de ce parc locatif.

Parmi cette production publique, près de la moitié (5 %) est le fait de la SDRB. La production de logements conventionnés par la SDRB est en augmentation : 1.551 nouveaux logements ont été produits depuis 1999 (de 2004 à 2008, 867 logements ont été mis sur le marché), avec un rythme de croisière oscillant en moyenne autour de 250 logements par an. La production de 1.543 nouveaux logements est prévue dans la cadre du plan pluriannuel en cours.

18 Les données de l'AATL utilisées ici concernent toute production de logement, que celle-ci soit issue de construction neuve ou de transformation de bâtiment existant (rénovation de bâtiment résidentiel ou changement de destination).

19 AATL : Moyenne annuelle de 4.400 logements nets autorisés par permis d'urbanisme durant la période 2003-2008, dont 90 % sont effectivement réalisés.

Le solde de la production publique (2,5 %) est le fait principalement de projets gérés au niveau communal et financés à concurrence de 90 % par la Région dans le cadre des programmes de Contrats de quartier et à 65 % dans le cadre de la politique des immeubles isolés.

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 entre 1994 à 2001, la moyenne par programme est de 32 logements rénovés ou (re) construits. Pour les séries 2002 à 2004, la moyenne tombe à 26 logements par programme. Les programmations établies par les communes prévoient souvent un nombre de logements nettement supérieur à ce qui est réellement produit, principalement du fait que les opportunités d'achat disparaissent souvent au regard des prix demandés²⁰.

Entre 2000 et 2009, le nombre de logements produits est évalué par l'administration régionale à 968 logements (tous volets confondus). Un peu plus de 80 % de ces nouveaux logements sont assimilés à du logement social, le reste à du logement moyen.

Les opérations engagées dans le cadre du « volet 1 » sont les plus nombreuses (construction ou rénovation, parfois précédée d'une acquisition, en vue de créer du logement « assimilé social »), celles du « volet 3 »²¹ sont plus rares. Selon une estimation de l'administration régionale, englobant les séries de 1993 à 2007, la part du « volet 1 » représenterait 82 % des logements produits, celle du « volet 2 », 12 % et celle du « volet 3 », 3,6 %²².

Les instruments de revitalisation urbaine ont donc généré en tout 7,5 % de la production de logements de 2000 à 2009.

20 Noël F., « La politique de revitalisation des quartiers : à la croisée de l'action urbanistique et sociale », *Bruxelles (dans) 20 ans*, ouvrage édité par l'Agence de Développement Territorial pour la Région de Bruxelles-Capitale (ADT).

21 Réalisations menées en partenariat entre la commune et des investisseurs privés.

22 *Évaluation quantitative et qualitative des programmes de revitalisation des quartiers*. Recherche réalisée pour la Région de Bruxelles-Capitale – AATL, 2007-2008, CREAT/UCL (dir.sc. Hanin, Y.) et METICES-CRU/ULB (dir.sc. Noël, F.). L'étude a porté sur les séries 1999 à 2006.

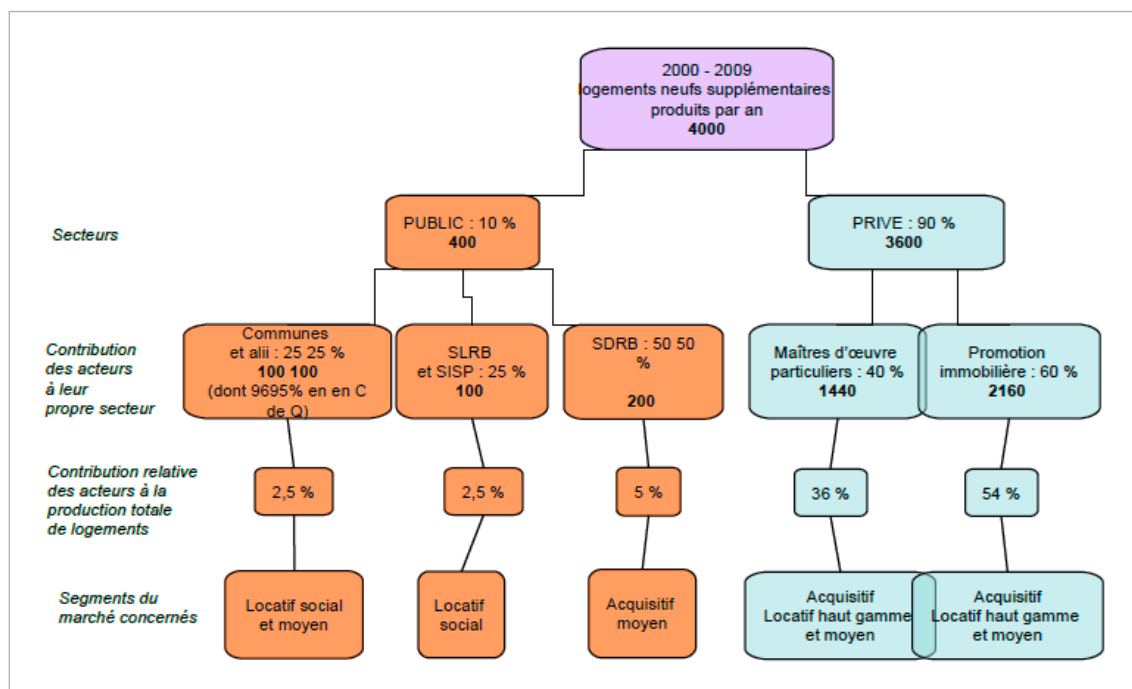
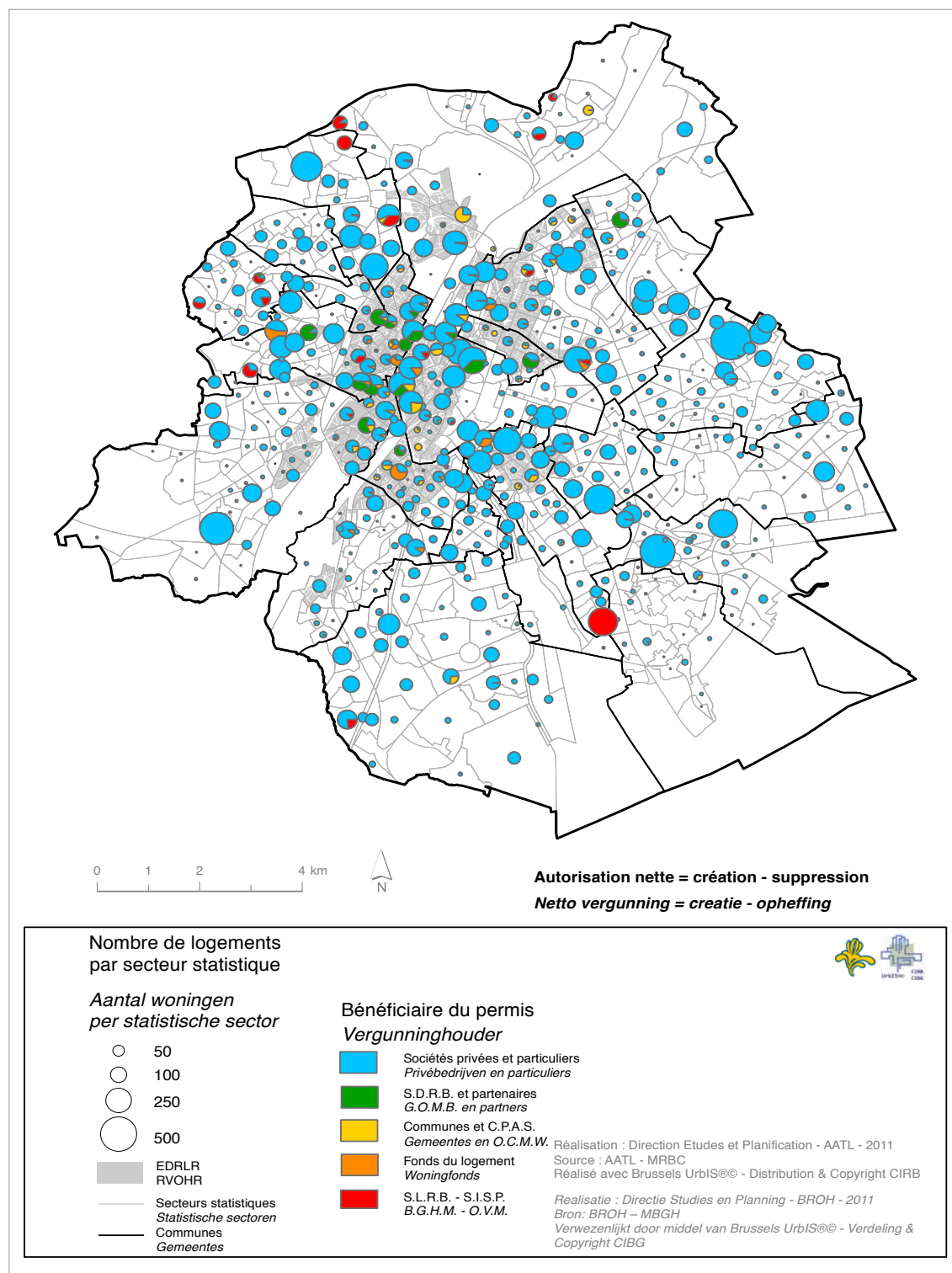


Figure 4 Ordre de grandeur et ventilation par acteur de la production de logement en Région de Bruxelles-capitale (2000-2009)

Source: estimation CRU – IGEAT d'après compilation AATL des données acteurs publics du logement

La carte suivante montre une forte concentration de la production de nouveaux logements dans le centre et en première couronne, ce qui confirme le regain d'intérêt pour le centre-ville et les quartiers de la première couronne. Dans les années 80 et 90, la majorité des projets se situaient en seconde couronne, sur des terrains vierges (qui se retrouvent encore sur la carte pour quelques projets comme « Jette-Village », « Rolin », « Ernotte », ...).



Carte 1 Logements autorisés par opérateur

Types de logements produits

En termes de nombre de chambres, le type de logement **dominant** dans la production neuve est l'**appartement « 2 chambres »** (près de la moitié de la production). Cela s'écarte de la structure du parc actuel, où ils ne représentent qu'un tiers de l'offre mais aussi de la structure des besoins futurs estimés sur base des prospectives démographiques, où ils ne représentent que 16 % des besoins des ménages dans le logement. La production neuve est par contre déficitaire en termes de petits et de grands logements, tant en regard de la structure actuelle du parc que des besoins futurs.

LA RÉNOVATION DU LOGEMENT

Par les acteurs publics

Contribution des Contrats de quartier à la production de logements

Les Contrats de quartier sont, depuis 1993, un des dispositifs majeurs de revitalisation des quartiers situés dans l'EDRLR. Ce dispositif a connu depuis diverses modifications et réorientations qui ne remettent pas en question ses objectifs majeurs. Des exigences en matière de performances énergétiques des logements ont été introduites dès 2007. Par la suite, de nouveaux objectifs, associés principalement à l'aspect environnemental du développement durable, ont été traduits dans l'ordonnance du 28 janvier 2010 et l'arrêté du 27 mai 2010. Trois des 5 volets ont pour objectif d'accroître l'offre en logements et d'en favoriser l'accès (loyer assimilé le plus souvent à celui du logement social).

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 est produit réellement, principalement du fait que les opportunités d'achat disparaissent souvent vu les prix demandés en finalité²³.

Entre 2000 et 2009, le nombre de logements produits est évalué par l'administration régionale à 968 logements (tous volets confondus). Un peu plus de 80 % de ces nouveaux logements sont assimilés à du logement social, le reste à du logement moyen.

Les opérations engagées dans le cadre du volet 1 sont les plus nombreuses (rénovation du patrimoine communal), celles du volet 3²⁴ 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 2²⁵, 12 % et celle du volet 3, 3,6 %²⁶.

23 Noël F., « La politique de revitalisation des quartiers : à la croisée de l'action urbanistique et sociale », *Bruxelles (dans) 20 ans*, ouvrage édité par l'Agence de Développement Territorial pour la Région de Bruxelles-Capitale (ADT).

24 Réalisations menées en partenariat avec la commune et des investisseurs privés.

25 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 assimilés à du logement social.

26 *Evaluation quantitative et qualitative des programmes de revitalisation des quartiers*. Recherche réalisée pour la Région de Bruxelles-Capitale – AATL, 2007-2008, CREAT/UCL (dir.sc. Hanin, Y.) et METICES-CRU/ULB (dir.sc. Noël, F.). L'étude a porté sur les séries 1999 à 2006.

La rénovation d'immeubles isolés

Durant la période 2000-2009, le nombre de logements rénovés par les communes dans le cadre de ce dispositif atteint 751 unités (2.079 depuis le début du dispositif). Toutes les communes n'ont pas recours au dispositif dans les mêmes proportions et n'ont pas la même capacité à assurer la gestion locative des biens rénovés, ce qui rend plus difficile leur accès à ces mécanismes.

Sa performance, en termes quantitatifs, est assez similaire à celle des Contrats de quartier. Cela s'explique par le fait que toutes les communes n'y ont pas recours dans les mêmes proportions. Elles n'ont pas toutes non plus la même capacité d'assurer la gestion locative des biens rénovés, ce qui rend plus difficile leur accès à ces mécanismes.

SISP et SLRB

Depuis 1999, 763 logements sociaux ont été rénovés (en rénovation lourde). Rappelons que la priorité accordée à la rénovation des logements sociaux provoque un vide locatif à moyen ou long terme et donc un retrait momentané d'un certain nombre de logements de l'offre globale. Le nombre de logements inoccupés pour cause de rénovation ou d'insalubrité était de 1.790 unités en 2008.

Par le privé

Les primes à la rénovation

La législation relative à l'octroi des primes à la rénovation a régulièrement évolué, notamment pour mieux cibler les bénéficiaires (presque exclusivement propriétaires habitants). Plusieurs réformes successives ont induit un recentrage social et géographique des primes. Récemment, les plafonds de revenu pour l'octroi des primes ont été relevés et les critères de calcul de la prime simplifiée (arrêté du 4 octobre 2007). Une avance de 90 % du montant estimé des travaux a aussi contribué à en faciliter l'accès pour toutes les couches de la population.

Les «futurs propriétaires occupants» représentent environ 21 % des demandes. Après 2002, suite à une modification des conditions d'octroi, la part des propriétaires non-occupants descend à 7 % (entre 1999 et 2002, 34 %). Il s'agit en grande partie d'agences immobilières sociales.

Pour ce qui est de la période la plus récente (application de la législation de 2002), le nombre de primes (environ 700 par an) est une des mesures de rénovations déclarées et aidées par le public et ne permet pas d'évaluer l'ensemble des améliorations apportées au parc privé. Elles concernent au cours des dernières années environ de 0,1 à 0,2 % des logements par an, alors que les transformations importantes déclarées lors de l'enquête socio-économique en 2001 par les habitants concernent de 0,5 à 1,5 % des logements²⁷.

La répartition géographique des primes accordées entre 2003 et 2006 montre un taux de demandes satisfaites de plus de 2 pour 1.000 ménages dans l'EDRLR. La majoration des primes dans cette zone (dont la programmation d'un Contrat de quartier, qui implique souvent une meilleure information quant aux possibilités de rénovation) semble réellement inciter les ménages à en faire la demande.

En dehors de l'EDRLR, les demandes sont proportionnellement plus nombreuses à l'ouest qu'à l'est. Les revenus moins élevés des classes moyennes de la seconde couronne occidentale, compatibles avec les conditions d'octroi des primes, expliquent en partie cette dissymétrie. Dans la seconde couronne ouest, les quartiers avec les plus fortes proportions de ménages bénéficiant des primes (autour de 1,5 pour 1.000 ménages) sont soit des quartiers anciens en bordure du croissant pauvre repris au moins partiellement dans l'EDRLR (Anderlecht-centre Wavre, Scheut, vieux Laeken), soit des cité-jardins (La Roue, Bon Air). En

27 Surkyn et al. *La Région de Bruxelles-Capitale face à son habitat : étude structurelle et prospective*, 2007.

seconde couronne, les taux élevés correspondent souvent à d'anciens noyaux villageois (centre d'Auderghem et de Boitsfort, Saint-Job, Saint-Denis), caractérisés par des revenus un peu moins élevés.

De 1999 à 2002, du fait des conditions d'octroi, les primes versées sont extrêmement concentrées dans l'EDRLR. L'effet des Contrats de quartier sur les demandes de prime est déjà perceptible, même au sein de cette zone de discrimination positive : les plus forts taux s'observent largement dans les quartiers où a été mise en œuvre la première vague de Contrats de quartier (Dansaert, Cureghem Rosée, Porte de Hal, bas de Forest, vieux Laeken, Brabant, chaussée de Haecht).

En chiffres, la Région a octroyé, entre 1999 et 2007, 6.344 primes à la rénovation et 3.723 primes à l'embellissement des façades. Depuis la révision de la législation en 2008, le nombre de primes octroyées a doublé.

Les primes à l'amélioration des performances énergétiques

Les primes énergies à destination des particuliers ont été octroyées pour la première fois en 2004 (par l'IBGE, via Sibelga à partir de 2005). A destination des logements collectifs, elles ont commencé en 2006. Enfin, pour ce qui est des habitations construites selon le concept passif ou rénovées selon le concept passif ou basse énergie, une prime est disponible depuis 2007 (les types de primes et les montants octroyés pour chaque type de prime sont revus chaque année). En 2009, une amorce de simplification des primes a été initiée (fusion de la même catégorie de primes, ...).

L'octroi des primes énergies s'adressait à toute la population bruxelloise sans condition de revenu (contrairement aux primes à la rénovation) jusqu'à la fin 2010. Il est désormais lié à 3 catégories de revenus.

Les primes accordées aux ménages bruxellois touchant spécifiquement au logement en lui-même (isolation, chauffage performant, recours aux énergies renouvelables) ont crû de manière très rapide, passant de 2.058 primes accordées en 2005 à 11.126 en 2009. A ces primes « individuelles », il faut ajouter par an, depuis 2007, plus de 200 primes touchant des immeubles collectifs.

Le prêt vert social

Le prêt vert social est un crédit à la consommation à taux 0 % destiné à financer des travaux d'économie d'énergie dans son habitation pour les personnes physiques qui disposent de revenus modestes.

Ce prêt a été mis en place à l'initiative de la Région par l'intermédiaire de l'agence CREDAL. A l'issue d'une phase pilote de 2 ans, 600 demandes ont été introduites. Le dispositif a permis d'instruire 200 dossiers et d'octroyer 160 prêts pour un montant moyen de 8.300 euros.

Cette phase de lancement montre la pertinence du dispositif tout en soulignant l'importance de l'instruction du dossier, la nécessité d'un accompagnement global et multifacette et la nécessité de pouvoir ajuster la durée du prêt à la capacité de remboursement du ménage.

BILAN RÉFLEXIF DES RÉALISATIONS²⁸ (2000-2009)

En termes de logements produits/rénovés/(re)mis à la location

Les acteurs régionaux constatent que la production de logements, notamment de logements publics, reste trop modeste au regard de la demande qui continue de croître. La demande de logements reste toujours supérieure à l'offre tant pour le logement moyen (SDRB) que pour le logement social (SLRB).

Points forts

- > **Logement social**: les importants efforts budgétaires d'investissements (augmentation constante du budget régional et diversification des moyens par subside complémentaire aux crédits budgétaires, budget suprarégionaux et résorption définitive de la dette) ont permis de réinvestir de manière constante dans le logement social et d'augmenter le parc. La première moitié de la décennie 2000 s'est caractérisée par une priorité à la rénovation du parc existant freinant ainsi la production de logements neufs et retirant temporairement un certain nombre de logements de l'offre globale (1.790 logements soit 4,6 % du parc total de logements sociaux en 2008). La mise en œuvre du Plan Logement devrait permettre de mettre un nombre plus significatif de logements sociaux et moyens sur le marché (3.500 logements sociaux).
- > **Logements moyens**: la production de logements conventionnés SDRB est en augmentation: 1.551 nouveaux logements ont été produits depuis 1999 (de 2004 à 2008, 867 logements ont été mis sur le marché). La production de 1.543 nouveaux logements est prévue dans la cadre du plan pluriannuel en cours lancé par le Gouvernement en 2004. Le Plan Logement a programmé la production de 1.500 logements moyens locatifs.
- > Le nombre de logements mis en location dans le cadre du dispositif de l'**aide locative** du Fonds s'est accru: 642 en 2000 et 944²⁹ en 2009.
- > Le préfinancement des primes à la rénovation, la facilité d'accès et les délais de réponses raccourcis ont grandement contribué au succès du dispositif. Le nombre de demandes introduites s'élève à 1.770 en 2008 et 1.961 en 2009, 65 % de ces demandes étant considérées comme recevables.
- > Le dispositif des **immeubles isolés** a permis d'augmenter le parc public (entre 1989 et 2008, 1.679 logements ont été mis sur le marché public et plus spécifiquement 280 logements entre 2004 et 2008). Il est prévu de créer 239 logements à moyen terme.
- > Au vu de son objectif principal qui est de convaincre les propriétaires de rénover leur logement, le dispositif des **immeubles à l'abandon** a apporté des résultats satisfaisants. Entre 1997 et 2007, 62 % des dossiers introduits ont été résolus: les immeubles ont été repris en gestion ou rénovés. Seuls 2 % des immeubles concernés ont été acquis par les communes.
- > Les **Contrats de quartier** ont une action significative sur la rénovation des quartiers, notamment dans le secteur du logement (création d'un nombre non négligeable de logements publics).
- > L'établissement de **périmètres de préemption**, parallèlement à la mise en place des programmes de revitalisation urbaine, pourrait permettre aux communes d'acquérir plus facilement des biens à rénover.

²⁸ Réflexif signifie « tel que les acteurs régionaux le restituent ».

²⁹ Fonds du Logement, données provisoires pour 2009.

Points faibles

- > L'augmentation du parc d'**habitations à finalité sociale** n'a pu être réalisé, ni quantitativement, ni équitablement entre les communes du fait du manque de moyens et de la pression foncière (principalement pour le Fonds). Pour certains acteurs, il s'agit plus d'un problème de mise en œuvre et d'opérationnalisation que d'un problème de moyens. Par exemple, le taux d'opérationnalisation des investissements financés par les plans quadriennaux du logement social n'a atteint que 30 % sur la période 2000-2010. Corollairement, le nombre de logements sociaux vides en attente de rénovation est monté à 1.790 unités en 2008.
- > Le taux de réalisation du Plan Logement est insatisfaisant. Diverses raisons rendent compte de la non réalisation intégrale du Plan Logement :
 - une maîtrise foncière insuffisante ;
 - les lenteurs de certains opérateurs à entrer dans le système (mise à disposition de réserves foncières) ;
 - l'absence de viabilisation de certains terrains ;
 - des difficultés de coordination entre différents niveaux de pouvoirs ;
 - les délais administratifs d'octroi des permis ;
 - les problèmes de concertation avec les habitants des quartiers concernés et les difficultés à leur faire accepter certains projets.
- > De manière générale, la moyenne des revenus des ménages accédant au logement grâce à l'action de la SDRB a plus que doublé depuis 2003, passant de 12.000 euros à 30.000 euros par an. La moitié de la liste des acquéreurs issue de la SDRB ne dispose pas de revenus suffisants pour acheter ce type de bien.
- > La lutte contre les **immeubles à l'abandon** et/ou inoccupés a obtenu des résultats mitigés. Le dispositif « Immeuble à l'abandon » a lui-même été mis en œuvre de manière inégale sur le territoire régional en fonction des communes. Sans articulation avec d'autres dispositifs de lutte contre la vacance immobilière, cette politique n'atteindra jamais que de faibles résultats.
- > Le dispositif d'aide aux communes pour la **rénovation d'immeubles isolés** est également mobilisé de manière inégale sur le territoire. Son action, prolongée depuis près de 30 ans, implique une relative diminution des logements qui peuvent être créés au travers de ce mécanisme du fait que les immeubles des parcs publics communaux non rénovés se font rares³⁰, puisque les opérations de démolitions/reconstructions ne sont pas envisagés.
- > Le secteur de l'**Aide locative** (Fonds du Logement) rencontre des problèmes liés au coût de la création du patrimoine et de son entretien/gestion, infiniment plus lourd, à résultats comparables, que dans le secteur des prêts. Il faut toutefois noter une augmentation constante du nombre de logements mis en location dans le cadre du dispositif de l'Aide locative (642 en 2000 et 944 en 2009).
- > Le **droit de gestion publique** n'a jamais été utilisé : la procédure est considérée comme trop lourde ou compliquée. Diverses raisons freinent les communes à se lancer dans cette procédure :
 - l'incertitude quant à la récupération en 9 ans de la totalité des frais investis dans la rénovation du bien (une ordonnance vient d'être adoptée par le Parlement pour allonger la période de gestion publique) ;
 - le droit du titulaire de reprendre à tout moment la gestion de son bien ;
 - la nécessité de disposer d'une capacité de financement importante pour la rénovation des logements pris en gestion.

30 Les acquisitions d'immeubles et les démolitions/reconstructions ne sont pas possibles dans le cadre légal actuel.

- > Les **résultats des Contrats de quartier** peuvent sembler peu importants : une centaine de logements produits par an. Plusieurs raisons rendent compte de cette faible production :
 - les actions sont menées, en priorité, afin de réparer le tissu urbain, sur des parcelles généralement délaissées par le privé. L'objectif est plus qualitatif que quantitatif, ce dernier atteignant souvent les résultats attendus ;
 - dans le cadre du dispositif, l'existence de contraintes plus fortes en termes de production et de rénovation des logements ;
 - vu l'évolution du marché immobilier, les actions sont limitées par les coûts d'acquisition.
- > Au regard du rôle moteur attribué au logement dans le PRD 2002, et en comparaison avec les autres opérateurs, les résultats des Contrats de quartier peuvent sembler peu importants.
- > Les opérations de logement menées en **partenariat public-privé dans le cadre des Contrats de quartier** restent fort limitées malgré la volonté politique de stimuler ce type de projets. Certaines communes ne souhaitent pas mener ce type d'opérations en raison de la complexité de la mise en œuvre et de l'incertitude planant sur la réalisation. Par ailleurs, l'intérêt du privé est faible vu la taille des projets proposés.

En termes d'accessibilité au logement

Points forts

- > Au plan **locatif**, les **ADIL**, ainsi que les **AIS**, sont des outils qui ont produit de réels effets :
 - les AIS ont augmenté leur parc locatif de manière significative (450 logements étaient gérés par les AIS en 2000, 2.500 logements en 2009) ; 9 AIS en 2000 et 22 en 2010. Mis sur pied en 1998, ce système permet donc d'augmenter le nombre de logements mis en location sur le marché bruxellois à tarif démocratique et bien contrôlé en termes de normes publiques de qualité. En effet, les AIS ont pour objectif de remettre sur le marché locatif des logements du secteur privé en les mettant à disposition de ménages dont les revenus sont inférieurs au revenu d'admission du logement social ;
 - les ADIL sont plus accessibles depuis la révision de la législation qui a permis de débloquer plus de moyens financiers : les ADIL offrent une aide financière aux locataires à revenus modestes qui déménagent en raison de l'insalubrité de leur habitat, en intervenant dans les frais de déménagement et dans la différence de loyer entre l'ancien logement et le nouveau. Sous la législature 2004-2009, les allocations (de 500 à 650 euros) ont été revalorisées et les conditions d'octroi ont été élargies. Aujourd'hui le dispositif bénéficie à plus de 3.500 ménages et représente un budget de 7 millions d'euros.
- > Au plan de l'**acquisition**, l'accroissement du nombre de **prêts hypothécaires** octroyés par le Fonds est constant : 422 en 2000 et 806 en 2010. La capacité du Fonds a, en effet, été considérablement augmentée au cours de la législature 2004-2009. En 2004, son pouvoir d'investissement global s'élevait à 70 millions d'euros. **Fin 2008, la capacité d'investissement du Fonds était portée à 123 millions, soit une augmentation de 75 % en 4 ans.** En outre, le taux d'intérêt de base de 6,75 % a été abaissé à 4,10 %.

En termes d'amélioration de la qualité du logement

Points forts

- > Les **primes à la rénovation** ont produit de réels effets: 6.344 primes à la rénovation et 3.723 primes à l'embellissement des façades ont été octroyées entre 1999 et 2007. La modification de la législation a permis de doubler le nombre de primes octroyées en 2008.
- > Les plans quadriennaux de la SLRB ont permis d'engager des moyens financiers importants à disposition du secteur pour contribuer à la **remise aux normes de qualité du patrimoine social**, permettant des économies d'énergies et la réhabilitation de logements inoccupés.
- > Les activités du **Fonds** contribuent à l'augmentation de la qualité et du confort des logements par la réalisation de nombreux travaux de rénovation portant sur l'isolation thermique et acoustique, l'amélioration de la qualité des équipements sanitaires, la sécurisation, l'amélioration de la performance énergétique, l'embellissement des façades, ...
- > La nécessité de **respecter les normes minimales pour les logements mis en location** semble mieux connue, surtout parmi les bailleurs publics. Le taux d'exécution des travaux imposés par l'Inspection du logement est satisfaisant et s'améliore: il atteint actuellement entre 60 et 70 % des dossiers traités. Les mesures les plus contraignantes (interdiction à la location et amendes administratives) ont souvent un effet dissuasif et permettent soit d'éliminer du marché les logements gravement insatisfaisants, soit de déboucher sur leur rénovation.
- > Une attention forte est donnée à la **qualité architecturale et urbanistique des projets** de logements dans le cadre des **Contrats de quartier**.
- > Des projets innovants, ayant une valeur exemplative en termes **environnementaux**, ont été entrepris dans le cadre des Contrats de quartier, des programmes de la SDRB, de la SLRB et du Fonds. Ils portent principalement sur la baisse de la consommation d'énergie.

Points faibles

- > Si l'action de l'Inspection du logement est positive, elle doit cependant être relativisée quant à son effet sur la **mise aux normes de l'ensemble** du parc immobilier, le nombre de cas traités restant très faible au regard de l'ensemble du parc locatif bruxellois. Les constats sur l'hygiène et sur la qualité du logement qui résultent de l'action de l'IRL ne permettent pas d'en faire une extrapolation globale, dans la mesure où l'IRL intervient probablement sur la partie la plus dégradée du parc.
- > Les taux de réalisation des investissements en **rénovation des logements sociaux** et en résorption des logements inoccupés restent largement insuffisants sur la période concernée.
- > Les questions liées à la qualité architecturale, urbanistique et environnementale des projets ne sont pas encore prises en compte de manière systématique.

En termes de revitalisation urbaine

Points forts

- > Concernant les **Contrats de quartiers**, les résultats en termes de consommation des budgets prévus, sont largement positifs. L'essentiel des grands objectifs fixés dans le PRD 2002 ont été mis en œuvre : restructuration du tissu urbain, réaménagement des espaces publics, participation, renforcement du maillage des équipements de proximité, mixité des fonctions, ... Leur caractère transversal permet d'agir sur les diverses dimensions de la revitalisation (rénovation du logement, amélioration de l'espace public, création d'équipements de proximité et actions socio-économiques).
- > L'amélioration du cadre de vie à travers le réaménagement d'espaces publics est un des effets les plus visibles. Les projets menés ont permis la création ou le réaménagement d'espaces verts dans l'EDRLR. La création d'un nombre important d'équipements de proximité participe également à l'amélioration de la qualité de vie en ville de différents publics.
- > La force de l'outil Contrat de quartier réside plus généralement dans son caractère intégré, et la faculté qu'il permet de répondre, au-delà de la simple question du logement, de manière transversale à des problématiques urbaines. C'est aussi un outil qui bénéficie d'une grande visibilité et qui est capable de générer une dynamique de changement dans un quartier.
- > Les Contrats de quartier ont permis d'initier une culture de la participation, de retisser des liens et d'améliorer la concertation entre la Région, les communes, les habitants et les acteurs locaux.
- > Des projets innovants ont pu être menés, notamment dans le cadre des actions socio-économiques. La réglementation est restée suffisamment souple afin de pouvoir garder un champ d'expérimentation de nouvelles pratiques (par exemple, la mise aux normes de logements privés a été stimulée avec le projet X mené avec le CPAS de Bruxelles-Ville, cette action comprenant également un volet formation et insertion socio-professionnelle).
- > La mise en œuvre des différents programmes des Contrats de quartier et leur durée ont permis de développer l'expérience des acteurs de la revitalisation : partenaires publics, associations, habitants, privés, ...
- > Concernant la **SDRB**, il faut souligner sa capacité de production et de mise en œuvre d'un très grand nombre de projets chaque année, son évolution vers un statut d'aménageur urbain et d'opérateur de la mise en œuvre de projets mixtes (logements, équipements, etc) et sa capacité à gérer des projets de grande échelle.
- > Une série de « points forts » peuvent être énoncés pour les **primes à la rénovation** :
 - augmentation des primes pour les ménages gagnant moins de 30.000 euros ;
 - mise en place d'un mécanisme de préfinancement ;
 - renforcement des synergies avec les AIS ;
 - renforcement des synergies avec le réseau Habitat ;
 - articulation avec les primes « énergie » (par exemple, financement du renforcement de la structure du toit visant à permettre le développement de toiture verte avec les primes énergies, ...);
 - réduction des délais de traitement des dossiers de 3 mois à 30 jours.
- > Concernant les immeubles isolés, on peut affirmer que la capacité de production est au moins maintenue et que l'impact de la politique sur le nombre de bâtiments publics renouvelés est considérable.

Points faibles

- > Les résultats en matière de participation dans le cadre des **Contrats de quartier** varient fortement en fonction de la mise en œuvre.

Concernant la **SDRB**, les revenus moyen bas commencent à ne plus pouvoir accéder à un logement et ce, particulièrement depuis que le Fonds du Logement ne prend plus en compte le public SDRB dans le cadre de ses prêts hypothécaires. La conception architecturale est rarement « en dialogue » avec les espaces publics et les quartiers avoisinants. L'implication des habitants dans la conception des opérations est très peu développée. Enfin, il faudra être attentif à la maîtrise des coûts des différentes opérations.

- > Les **primes à la rénovation** sont encore octroyées à des matériaux peu durables (par exemple, châssis en PVC). A noter la forte augmentation du nombre de demandes et donc des budgets.

- > Concernant les **immeubles isolés**, l'adaptation des loyers perceptibles et des coûts réels de rénovation ne sont pas toujours suffisamment flexibles pour la viabilité des opérations. Par ailleurs, l'activation du mécanisme est assez différenciée selon les communes.

LOGEMENT CONCLUSIONS



CONCLUSIONS : LES GRANDS CONSTATS

A. On peut constater une inadéquation entre la production de logements et la croissance démographique estimée. Cela témoigne d'une situation tendue dont les effets négatifs se mesureront davantage dans le moyen terme si toutes choses restent égales.

Les effets dépendront en effet du niveau de la production future et de l'importance de l'accroissement de population. Bien que la **production** de logements ait **augmenté** au cours de la dernière décennie, celle-ci n'a **pas permis de donner de la marge** permettant de diminuer les tensions sur le marché. Quel sera donc l'impact de la pression démographique sur le marché du logement, déjà fortement tendu ? Comment les comportements et les modes d'habiter évolueront-ils dans ce contexte ?

La **périurbanisation** d'une partie des ménages constitue une **soupape** à cette situation mais sa **poursuite n'est ni fiscalement ni budgétairement souhaitable** pour la Région sachant qu'elle concerne une part importante de ménages actifs avec enfants. De ce fait, la dualisation sociale s'accroît : les jeunes familles quittent la ville et les personnes précarisées cherchent en ville une solution.

La périurbanisation n'est pas non plus souhaitable d'un point de vue environnemental. A cet égard, il faut tenir compte de la situation à l'échelle métropolitaine et prendre en compte, dans les stratégies de développement de l'habitat, la question de l'étalement urbain et les implications en matière de mobilité.

Il faut dès lors trouver les réponses publiques à cette inadéquation : produire plus de logements publics, identifier les alternatives publiques permettant d'influencer le marché du logement et susciter de nouveaux comportements d'habitation, sans que les conditions de logement ne soient mises à mal.

Les politiques actuelles du logement n'ayant pu ni anticiper ni répondre à l'ampleur du défi démographique, ne faut-il pas revoir en profondeur la stratégie de « fabrication » de la Ville dans le cadre de la production de logements, soit en mobilisant de manière coordonnée les divers opérateurs existants soit en créant un nouvel opérateur, et ce dans l'objectif de viabiliser des nouveaux sites et mettre fin au gel foncier ? Cette nouvelle stratégie pourrait répondre efficacement aux besoins de nouveaux logements engendrés par l'évolution démographique et répondre à des questions fondamentales sur les logements à produire : où produire du logement ?, quels types de logements ?, comment améliorer la mise en œuvre ?, pour quel public cible ?, ...

Dans cette optique, ne serait-il pas intéressant d'envisager d'étudier le potentiel de densification de la Région (notamment en logements), ce qui permettrait de définir des stratégies adaptées aux spécificités de certaines parties de la Région (première couronne, deuxième couronne, zones administratives, constructions en hauteur, enjeux de la mixité des fonctions dans la ville, ...)?

Les Régions, les communes et les villes belges doivent aussi prendre leurs parts de demandes sociales : la ville crée un effet d'aspiration sur les personnes en difficultés.

B. D'une manière générale, tant les loyers que les prix à l'acquisition ont connu une hausse marquée au cours de la dernière décennie.

Cette évolution pose la question de la **régulation du marché**, qui pourrait être une réalité en cas d'accroissement significatif du parc de logement public permettant aux producteurs de logement public de rattraper la production des acteurs privés. En 2004, le lancement du Plan régional du Logement visait à rencontrer partiellement cet objectif. Mais la raréfaction accélérée du foncier public et le temps nécessaire à la passation et à l'exécution des marchés de construction rend cette ambition plus difficile à réaliser.

Une autre piste serait de mieux contrôler les mécanismes du marché immobilier en encadrant le marché locatif. Cette orientation permettrait d'avoir un impact indirect sur le marché acquisitif.

La Région bruxelloise, plus que les 2 autres Régions, est tributaire de ses recettes fiscales (et, notamment, des recettes provenant des impôts immobiliers). De plus, la Région se retrouve dans une position ambivalente : plus le marché immobilier est actif, plus elle engrange des rentrées fiscales, mais parallèlement la dualisation socioéconomique se creuse davantage. Comment, Bruxelles fort dépendante de ses recettes immobilières, peut-elle dès lors se préparer aux fluctuations de la conjoncture immobilière ?

Par ailleurs, ne faut-il pas encourager certaines pistes ? :

- élargir le Plan régional du Logement au foncier privé et à la reconversion de bureaux en logements ;
- contractualiser les relations entre la Région et les communes pour produire plus de logements à loyer modéré ;
- imposer un quota de logements à prix sociaux ou conventionnés dans les réalisations immobilières privées ;
- encourager la production de logements neufs à prix sociaux par des mesures fiscales ;
- renforcer très significativement le poids des AIS sur le marché locatif.

Au plan du marché locatif privé, les pouvoirs publics restent limités dans leurs interventions. Elles n'existent qu'au travers de l'intervention de l'Inspection régionale du logement, des ADIL et des primes à la rénovation qui ne concernent que l'état d'une infime partie du parc locatif. Or, sur le marché privé, on a constaté que les logements en mauvais état ont connu récemment les augmentations de loyer les plus importantes. De plus, l'écart entre les revenus des ménages et leur loyer s'est amplifié.

Ne faut-il pas envisager une **régulation plus globale** du marché locatif, via le contrôle des prix qui seraient ajustés à la qualité offerte, ou à tout le moins, via des mécanismes qui permettent de contester des loyers abusifs et d'autres qui encouragent des loyers adaptés par une fiscalité différentielle (par exemple, modulation du précompte immobilier en fonction des loyers demandés par les propriétaires) ?

Le marché locatif est encore trop peu transparent. Ne faut-il pas veiller au contrôle de l'enregistrement des baux, devenu obligatoire depuis la loi du 27 décembre 2006, et en exploiter les données pour améliorer les locations privées ? De même, pourquoi ne pas examiner des modalités de taxation des revenus locatifs réels comme cela existe dans tous les pays voisins de la Belgique, en prévoyant des compensations pour les investissements réalisés par les propriétaires privés, et des éventuels abattements liés à la modération du loyer demandé ?

Ne faut-il pas revoir les priorités entre l'aide à la brique et l'aide à la personne ? En cas de régionalisation de la réglementation des baux et des règles relatives à l'expropriation, quels moyens et quelles politiques la Région doit-elle mettre en place pour répondre aux besoins spécifiques et aux attentes légitimes des Bruxellois ? Serait-il réellement opportun de disposer d'un réel contrôle sur le marché locatif, notamment par la mise en place d'une politique d'encadrement des loyers ?

A Bruxelles, la part du patrimoine résidentiel immobilier en gestion publique représente quelque 10 % du parc immobilier, ce qui est très au-dessous de la situation constatée dans d'autres pays européens, où le taux de logements publics dépasse les 20 %. L'extension de l'emprise publique doit représenter un objectif important de la politique de l'habitat durable. Etant liée à l'acquisition de biens et/ou à la prise en gestion publique de logements actuellement privés, la réalisation de cet objectif est évidemment liée à la question des moyens financiers disponibles. Deux pistes doivent être explorées : celle du refinancement de la Région et celle de l'encadrement du marché privé, notamment par des mesures fiscales.

Le foncier théoriquement mobilisable pour la construction neuve de logements publics est constitué de 2 types de terrains : les surfaces libres non encore urbanisées et les friches industrielles, ferroviaires, militaires, hospitalières ou carcérales.

Hors zones vertes, les surfaces « libres d'urbanisation », qui sont à préserver, sont constituées de 122 ha de terrains publics d'une surface supérieure à 1.000 m², 79 ha de terrains à bâtir privés, et 87 ha de terrains vides ou vagues de plus de 1.000 m², soit un **total de 288 ha**³¹.

En 2003, les **SISP** disposaient de 52 ha de réserves foncières à prendre sur cet ensemble, constituées pour la plupart de grands terrains situés en deuxième couronne de la ville. La mobilisation (théorique) de toutes les réserves permettrait au plus de **créer 28.800 logements** (avec une densité de 100 logements par ha). Au rythme actuel des constructions à Bruxelles, les dernières parcelles bâtissables seront construites dans moins de 10 ans. La raréfaction du foncier est une réalité. Cette situation plaide pour le développement d'une politique d'habitat centrée sur les rénovations, plutôt que sur les constructions nouvelles, en exploitant l'offre importante, actuellement en dehors du marché immobilier, des biens qui devraient être mobilisés dans le cadre de la politique publique du logement, comme les logements inoccupés (dont un nombre important de logements sociaux), les bureaux obsolètes du fait de leur conception ou de leur localisation.

La régulation peut-elle se faire uniquement par la création massive d'un parc de logement public permettant aux acteurs publics d'entrer en compétition avec les acteurs privés ? Vu la raréfaction du foncier, faut-il développer une politique d'habitat centrée sur le « recyclage » (logements inoccupés, bureaux obsolètes par leur conception ou leur localisation, étages vides au-dessus de commerces, ...) plutôt que sur la construction nouvelle ?

Ou faut-il passer par l'établissement de règles visant à contrôler le « jeu » du marché, via l'encadrement du marché locatif qui pourrait avoir un impact indirect sur le marché acquisitif ?

31 Source : base de données de l'Administration générale de la documentation patrimoniale (AGDP), janvier 2009.

Par ailleurs, ne faut-il pas encourager certaines pistes :

- concevoir un deuxième Plan logement encore plus ambitieux ? Élargir le Plan Logement au foncier privé et à la reconversion de bureaux en logements ?
- contractualiser les relations avec les communes pour produire plus de logements à loyer modéré ?
- imposer un quota de logements à prix sociaux ou conventionnés dans les réalisations immobilières privées ?
- encourager la production de logements neufs à prix sociaux par des mesures fiscales ?
- renforcer très significativement le poids des AIS sur le marché locatif ?

Au plan du marché locatif privé, les pouvoirs publics restent limités dans leur intervention. Elle n'existe qu'au travers de l'intervention de l'Inspection régionale du logement, des ADIL et des primes à la rénovation qui ne concerne que l'état du parc locatif et qui plus est, est une infime partie de celui-ci. Or on a constaté le paradoxe que les logements en mauvais état ont connu récemment les augmentations de loyer les plus importantes, et que l'écart entre les revenus des ménages et leur loyer s'est amplifié.

Ne faut-il pas envisager une **régulation plus globale** du marché locatif, via le contrôle des prix ajustés à la qualité offerte, ou à tout le moins, des mécanismes qui permettent de contester des loyers abusifs et d'autres qui encouragent des loyers adaptés par une fiscalité différentielle (par exemple, modulation du précompte immobilier en fonction des loyers demandés par les propriétaires) ?

Le marché locatif est encore trop peu transparent. Ne faut-il pas veiller au contrôle de l'enregistrement, devenu obligatoire, des baux (loi du 27 décembre 2006) et exploiter les données ? De même, pourquoi ne pas examiner des modalités de taxation des revenus locatifs réels comme cela existe dans tous nos pays voisins, avec compensation pour les investissements réalisés, et abattements éventuels liés à la modération du loyer demandé ?

Ne faut-il pas se poser la question quant à l'arbitrage établi actuellement entre l'aide à la brique et l'aide à la personne ? En cas de régionalisation de la compétence de la réglementation des baux et des règles relatives à l'expropriation, comment permettre à Bruxelles de mener des politiques aussi adaptées que possible à ses besoins spécifiques et aux attentes légitimes de sa population ? Par ce potentiel transfert de compétences, serait-il opportun de disposer d'un réel contrôle sur le marché locatif, notamment par la mise en place d'une politique d'encadrement des loyers ?

C. La contribution des acteurs à la production de logements est très inégale.

La production de logements supplémentaires relève essentiellement du secteur privé. Le secteur du logement à Bruxelles (tout comme en Belgique d'ailleurs) est principalement aux mains des acteurs privés. Ceux-ci ont réalisé 90 % de la production au cours des 10 dernières années.

La maîtrise des pouvoirs publics sur ce marché est donc assez faible. Ceux-ci ont pris en charge 10 % de la production, plus de la moitié de celle-ci étant destinée à l'acquisition du logement par des ménages aux revenus moyens. C'est pourquoi le Gouvernement s'est fixé l'objectif d'atteindre 15 % de logements en gestion publique à l'horizon 2020.

Suite à la nécessité et à l'ampleur des rénovations réalisées et à réaliser, **la production de logement locatif social est largement insuffisante.** Eu égard à la croissance passée et encore prévisible de la demande peu solvable, il importe d'**optimiser le parc existant** en accélérant la réoccupation de la partie inoccupée du parc social et de poursuivre les **nouvelles constructions**. On notera que l'intervention des communes dans le cadre des Contrats de quartier a permis de produire plus de logements que ne l'ont fait la SLRB et les SISP sur la période 2000-2010. A défaut d'une production massive et rapide, on peut craindre une poursuite de l'inflation des prix de location au sein du parc privé en mauvais état et tous les abus qui s'en suivent.

Au-delà d'une question de moyens budgétaires, il s'agit d'un problème de mise en œuvre.

Concernant spécifiquement les immeubles isolés, des estimations permettent de dire qu'en poursuivant le dispositif avec le même engagement régional, les communes et les CPAS parviendraient à rénover l'ensemble de leurs bâtiments non conformes en 7 ans. Un outil qui permette aux communes d'intervenir dans les quartiers en dehors de la dynamique plus structurelle, intégrée et territorialisée des Contrats de quartier reste cependant nécessaire à long terme. Maintenant qu'une partie des objectifs assignés au dispositif commence à être atteinte, il devrait pouvoir évoluer et s'étendre à des démolitions / reconstructions et à d'éventuelles acquisitions de chances.

Comment dès lors accroître la maîtrise des pouvoirs publics sur le marché du logement ? Comment augmenter de manière massive l'offre dans le secteur locatif à prix social ? Ne faut-il pas réorienter les dispositifs publics de la politique du logement ? Ne serait-il pas opportun d'évaluer et d'adapter le cas échéant le Code du Logement pour renforcer la pertinence des dispositifs de la politique du logement ?

Le coût du foncier représentant souvent l'obstacle majeur, et certainement entre Bruxelles et sa périphérie, ne faut-il pas renforcer les moyens d'une politique foncière publique, envisager des pistes pour sa valorisation et sa mise en œuvre ?

D. L'amélioration de la qualité et la durabilité des projets ne sont pas assez prises en compte dans le logement public.

Ces dernières années, on assiste à une prise de conscience sur la nécessité d'amener une réflexion sur la qualité des projets publics. Cette prise en compte est encore très variable en fonction des opérateurs/maîtres de l'ouvrage.

Cette réflexion sur la qualité se décline en plusieurs dimensions.

1. **Renforcer la maîtrise d'ouvrage publique** par le biais de la mise en place de nouveaux instruments de soutien aux opérateurs publics : bMa, soutien aux communes, soutien aux SISP par un pôle d'expertise à la SLRB, ...

Ne faudrait-il pas dès lors réfléchir sur une meilleure complémentarité des outils et des acteurs de la « mise en œuvre » des projets ?

2. **Améliorer la connaissance du territoire et du suivi de la mise en œuvre des politiques.**

Les besoins criants en matière de logement doivent être documentés sur une base fiable (évolution démographique, caractéristiques générales du parc immobilier, ...). Mais il importe au préalable de préciser combien il est difficile d'évaluer sur le long terme et avec précision les caractéristiques de la demande compte tenu d'un appareil statistique encore en construction. Ainsi, il était jusqu'en 2001 (enquête socio-économique) plus facile d'évaluer le stock de logements (et ses modes d'occupation) à un moment donné que les flux (transformation ou affectation, réaffectation des logements, division de logements existants). Aujourd'hui, la production est mieux mesurée, notamment via l'observatoire des permis logement mais les caractéristiques des occupants et l'impact des déménagements, des transformations familiales sur l'occupation ou des migrations sont très difficiles à évaluer. On doit constater une quasi absence d'information sur les « carrières résidentielles ». De même, la plupart des indicateurs relatifs à la demande sont les indicateurs socio-économiques classiques (revenus, âge, composition de ménage, ...) dont une partie ont un faible pouvoir descriptif ou prédictif lorsqu'il s'agit d'évaluer des besoins qualitatifs et des modes d'habiter.

Comment dès lors assurer un meilleur monitoring du secteur du logement et le suivi de la mise en œuvre des politiques ?

Une première conclusion ne consisterait-elle donc pas à insister sur le maintien et l'amélioration des informations statistiques et leur nécessaire comparabilité ? Mais ce ne sont malheureusement pas les acteurs régionaux du logement qui détiennent les moyens d'informations structurels sur le secteur. Chaque acteur dispose de quelques données relatives à son action spécifique. Celles-ci sont certes utiles mais les besoins d'amélioration ne sont-ils pas plus criants à d'autres niveaux : développement de statistiques de qualité, notamment énergétiques, par le cadastre, mise en place d'un registre des logements en parallèle au registre national, adaptation des statistiques de la construction pour mieux prendre en compte la rénovation et les parcs de logements urbains, ... ?

Le suivi et la coordination des politiques publiques est indispensable. Ne serait-il pas utile de mettre en place une plate-forme permanente, permettant aux acteurs publics de mieux profiter des expériences réciproques ? Dans la gestion de la demande sociale, ne faudrait-il pas imaginer des passerelles entre les catégories de logements ?

3. Définir une approche durable du logement public

Face à la nécessité de prémunir les locataires sociaux d'une hausse incontrôlable de leur charges énergétiques, de prévenir la déplétion des énergies fossiles³² et de respecter les engagements internationaux de la Région de Bruxelles-Capitale en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Le Gouvernement a anticipé l'évolution des standards énergétiques de la construction en généralisant dès 2010 les standards « passifs » en construction neuve, et « basse énergie » en rénovation à l'ensemble de logements publics (l'application de ces standards à tous les logements étant fixée pour 2015).

L'ampleur de cette mesure, combinée à d'autres mesures régionales d'amélioration de la performance environnementale du bâti (qu'il soit public ou privé), aura un impact positif sur les coûts pour les bénéficiaires finaux (locataires ou acquéreurs), sur la qualité de l'environnement bâti des logements produits, ainsi que sur le secteur de la construction, tout en développant l'expertise, l'emploi, et en réduisant progressivement les coûts des technologies innovantes.

Cette réflexion sur la durabilité à l'échelle du bâtiment doit pouvoir trouver écho à l'échelle des quartiers. En effet, de nombreux projets publics ou privés dépassent largement l'échelle du bâtiment pour envisager la construction de véritables nouveaux quartiers de ville. Dans cette optique, ces nouveaux quartiers devront se distinguer par leur exemplarité, en respectant des critères élevés de durabilité. Cette logique pour les quartiers neufs doit être élargie et adaptée aux quartiers existants, afin que l'amélioration du contexte environnemental et la qualité des projets de logements publics touchent toute la population bruxelloise.

E. La réponse au défi démographique ne vise pas seulement la production de logements, mais passe également par une valorisation du parc existant. Cela pourrait passer par des mesures réalistes de découragement de la sous-occupation et par la reconversion d'immeubles de bureaux obsoletés en logement.

La question principale est de savoir comment optimiser davantage l'occupation du parc actuel de logement. Ne faut-il pas envisager la suppression des freins actuels quant aux possibilités de divisions d'immeubles existants (RRU, politiques des communes, stationnement,...), tout en restant attentif à la qualité d'habitation de ces logements? De même, ne faudrait-il pas décourager le gel foncier et encourager la densification de certaines zones, en particulier à proximité des nœuds intermodaux de transports publics?

Par ailleurs, un retard manifeste doit être comblé dans la lutte contre les logements vacants. Ne faut-il pas combiner davantage des incitants (assistance technique, aide à l'investissement,...) et des mesures réglementaires (réglementation urbanistique, taxes)?

³² Selon le World Energy Outlook 2010 de l'Agence Internationale de l'Energie, le pic de production de pétrole conventionnel a été atteint en 2006 avec 70 millions de barils par jour, et ne sera plus jamais égalé.

F. Le maintien d'un parc locatif diversifié et accessible est une condition indispensable pour assurer la satisfaction d'une grande partie de la demande bruxelloise de logement.

Plusieurs raisons plaident pour ce maintien :

- la location du logement est une caractéristique urbaine : la ville draine de multiples flux de populations qui toutes ne recherchent pas la fixité que permet l'acquisition du logement. Le projet **d'acquérir son logement n'est pas**, contrairement au discours ambiant, **universellement partagé**. Quand bien même ce projet existe, sa concrétisation ne prend place que lors de certaines étapes de la vie et dépend du niveau socio-économique. De plus, compte tenu du modèle le plus socialement valorisé de logement (la villa jardin), la ville ne pourra jamais concurrencer la périphérie, sauf pour quelques privilégiés dans certains quartiers de seconde couronne.
- le contexte économique général rend plus difficile le maintien d'un certain niveau de vie sur le long terme et accroît son **instabilité**. Une partie importante de la demande, quoique solvable, est fragilisée du fait de la transformation de la sphère du travail. Seuls les ménages actifs bien insérés dans la nouvelle économie ou les professions du secteur public (personnel des administrations, enseignants, ...) – autant de groupes qui bénéficient d'un revenu stable élevé ou moyen et qui peuvent s'assurer contre les aléas de l'existence – peuvent envisager des investissements sur le long terme et, par conséquent, acquérir leur logement. Avec l'apparition des nouvelles formes de travail (flexibilité, nouveaux statuts, etc.), ce groupe tend à diminuer numériquement. On pourrait donc s'attendre à un **tassement du taux de propriété à Bruxelles**.
- les transformations de la vie conjugale et familiale viennent se surajouter à l'instabilité économique et rendent les **besoins extrêmement changeants**, tant en termes de catégorie de logements recherchée qu'en termes de prix.
- L'augmentation fulgurante des prix sur le marché acquisitif, quel que soit le type de biens, exclut également de l'accès à la propriété une part importante de la population bruxelloise.

Comment rencontrer la demande massive d'un parc locatif diversifié et accessible ? Cela passe par l'encouragement de nouvelles formes d'« habiter » qui s'expérimentent déjà spontanément : habitat groupé, intergénérationnel, logements étudiants et familles, logements communautaires, logements spécifiques pour personnes handicapées, logements de transit, etc. Il faut également assurer des conditions décentes d'habitat alors que 40.000 logements ne disposent pas encore du confort minimum (WC et salle de bains) et que 50.000 logements sont sur-occupés.

Le parc de logement social doit être géré efficacement et la réflexion vers une plus grande rotation doit être poursuivie.

G. La «revitalisation urbaine» a marqué le paysage urbain.

La politique dite de «revitalisation urbaine» a marqué le paysage urbain bruxellois ces dernières années. Dès la création de la Région, elle s'est concentrée dans les zones centrales en difficulté afin de répondre à un déficit important d'investissements privés et publics dans ces quartiers. Cela a contribué à redonner une certaine qualité à l'aspect physique de quartiers dégradés et d'y réintroduire des services à la population, par le biais d'une approche intégrée. Elle ne se focalise donc pas uniquement sur la question du logement, mais apporte une réponse transversale (logements, équipements, espaces publics, projets socio-économiques, approche environnementale, cohésion sociale, ...) à des problèmes locaux, ce qui en fait sa richesse. Cette politique est concrétisée par différents outils: Contrats de quartier, SDRB, programme FEDER³³. Ils contribuent grandement aux réponses à apporter aux enjeux démographiques, socio-économiques et environnementaux.

Malgré cette politique importante pour le logement, les défis des zones centrales de la ville restent très nombreux. S'il y a eu une amélioration physique de l'aspect des quartiers et une relative relance de l'investissement privé en matière de logement, les enjeux sociaux, économiques, urbanistiques et environnementaux restent énormes. Ce sont, par ailleurs, ces quartiers centraux qui subissent de plein fouet les effets de certaines «pressions» inhérentes à l'évolution du contexte urbain.

Au regard de ces constats, une évolution des politiques de revitalisation urbaine devrait être envisagée. Il ne s'agit en effet plus tellement de «revitaliser», de redonner vie à des quartiers «en retard», mais d'améliorer l'aptitude des quartiers centraux à faire face aux pressions identifiées.

Les pistes de réflexion sont nombreuses et varient en fonction des outils.

Les **Contrats de quartiers durables** devront répondre à cette évolution des quartiers centraux, en trouvant une réponse aux différents «chocs urbains» (évolution du foncier, essor démographique, changement climatique, crise économique, ...), et en accordant une priorité aux équipements de proximité (en particulier ceux consacrés à l'enfance et à la jeunesse), aux actions de nature sociale et économique, et aux opérations de nature environnementale, sur les projets visant le seul embellissement des espaces publics. Les objectifs en matière de création de logements accessibles à des ménages aux revenus modestes devront être maintenus.

Concernant la **SDRB**, les populations aux revenus les plus modestes pourraient prétendre acquérir des logements, tout en maintenant les plafonds actuels, afin de continuer à atteindre des revenus plus aisés. Le rétablissement du partenariat avec le Fonds du Logement s'inscrit dans ce même ordre d'idée. Elle peut aussi envisager de faire évoluer les mécanismes d'attribution de ses logements aux personnes inscrites dans sa liste d'attente, en intégrant d'autres critères que le seul «ordre d'inscription chronologique». Suivre les études concernant la mise en œuvre de dispositifs tels que les «Community Land Trusts»³⁴ et envisager, le cas échéant, des partenariats avec une telle structure constitue une réponse prospective qui paraît intéressante tant sur le plan de l'accessibilité économique que sur le plan de l'intégration des interventions dans le tissu social des quartiers.

33 Ces différents outils sont analysés dans la note «Cadre de vie».

34 Les «Community Land Trust» sont des organisations qui produisent des logements abordables pour des personnes disposant de bas revenus. Dans le cadre de ce système, la propriété foncière est séparée de la propriété du logement. La propriété foncière reste collective.

En synthèse, les grands constats de la croissance démographique, de la raréfaction du foncier, de l'approche durable, de la «revitalisation urbaine» auxquels il est probable qu'il faudra rajouter des nouvelles compétences régionales en matière d'habitat, obligent la Région de Bruxelles-Capitale à reformuler structurellement les axes historiques de sa politique du logement et à s'ouvrir à de nouveaux champs alternatifs et novateurs.

Cette nécessité doit s'accompagner de la prise en compte de la probable évolution du fédéralisme belge vers davantage de responsabilisation financière des entités fédérées.





INTRODUCTION : LE CONTEXTE

La mobilité est un facteur clé du fonctionnement de toute agglomération : une ville ne peut pas fonctionner sans le déplacement des personnes (domicile-travail, domicile-commerces, ...) et des marchandises. Or, on constate aujourd'hui un niveau important de **saturation du réseau routier et du réseau des transports publics**.

La congestion routière est néfaste tant pour l'activité économique que pour la qualité de vie en ville, puisqu'elle génère un cercle vicieux : une grande partie des ménages quittent la ville à cause, entre autres, des nuisances du trafic et s'établissent en périphérie, tout en prenant la voiture pour venir travailler à Bruxelles.

Dès la création de la Région, et avec le premier Plan Régional de Développement (PRD), s'est posée la question de l'amélioration de la mobilité. Cette amélioration passe par la **diminution des déplacements en voiture particulière**, l'**amélioration de l'offre de transports en commun**, la stimulation de l'**usage d'autres modes que la voiture** (comme les plans de déplacements d'entreprises ou d'écoles qui favorisent l'usage du vélo et des vélos partagés, de la marche à pied, ...), mais aussi par des **actions visant à rationaliser l'usage de la voiture et du stationnement**. En bref, il s'agit d'obtenir un transfert modal de la voiture vers un mode alternatif.

Le PRD de 1995, le plan IRIS 1 de 1998 et le PRD de 2002 ont poursuivi cet objectif en prenant de nombreuses mesures (extension du métro, spécialisation des voiries, programme d'amélioration de la vitesse commerciale des transports en commun, ...) dont les résultats n'ont pourtant pas été à la hauteur des ambitions (réduction de 20 % du trafic).

Le Gouvernement a actualisé sa politique en matière de mobilité, à travers le **plan IRIS 2**, récemment approuvé en septembre 2010. Ce plan se concentrera autour des principes et des priorités suivantes :

- favoriser les modes de transports actifs : les aménagements des voiries et des espaces publics se basent sur les priorités en termes de déplacement que sont la marche, le vélo et les transports publics par rapport aux déplacements en voiture ;
- améliorer et sécuriser les conditions de circulation des piétons et des cyclistes, et rendre les transports publics plus attractifs en les sortant de la congestion automobile (via des sites propres, des priorités au croisement, ...);
- rationaliser l'usage de la voiture : l'objectif est de réduire de 20 % la charge de trafic à l'horizon 2018 (via la réduction des capacités de circulation et de stationnement);
- accorder mobilité et aménagement du territoire : le principe d'accessibilité est déterminant dans l'organisation spatiale ;
- appliquer une politique de stationnement régulatrice ;
- améliorer la logistique et la distribution de marchandises ;

- améliorer l'information et la gestion de la mobilité;
- améliorer la gouvernance.

Ces axes visent à répondre aux problèmes actuels en définissant une politique de mobilité durable, fortement liée à la politique d'aménagement du territoire. En effet, les décisions en matière d'implantation des activités conditionnent directement la demande et l'offre de mobilité: si l'on réduit les distances entre les fonctions (logement, commerce, services, ...) et les activités (économiques et autres), on traite efficacement la demande. Au contraire, l'étalement génère des distances et encourage souvent le recours à la voiture.

Après la consultation publique d'octobre 2008, le plan IRIS 2 a été approuvé par le Gouvernement le 9 septembre 2010.

Le COBAT indique que le PRD doit traiter de la problématique des déplacements (objectifs, priorités, moyens à mettre en œuvre et expression cartographiée). Dès lors, les options liées à la mobilité inscrites dans le projet de PRDD seront soumises à une enquête publique formelle.

Cette note présente un état des lieux, basé sur le plan IRIS 1 et les études préparatoires à IRIS 2¹, des caractéristiques de la mobilité à Bruxelles (en analysant l'ensemble des modes de transports), de l'impact environnemental des transports, du bilan des actions des acteurs. Enfin, en guise de conclusions, cette note examine si des mesures supplémentaires au plan IRIS 2 doivent être adoptées afin de préparer l'avenir des politiques de la mobilité en ville à l'horizon 2020².

1 Le Plan IRIS 2 venant d'être approuvé par le Gouvernement, un bilan de ses mesures ne peut encore être réalisé.

2 Le PRDD reprendra les priorités d'action du plan IRIS 2 en les complétant, tout en veillant à indiquer les performances à atteindre et en laissant au plan IRIS (plan d'exécution) les modalités de détail.



CARACTÉRISTIQUES DE LA MOBILITÉ À BRUXELLES

Selon une enquête³, les Bruxellois **se déplacent selon tous les modes** : en voiture (57 %), à pied (28 %), en transports publics (13 %) et en « deux-roues » (2 %, dont 1,4 % à vélo).

Ces dernières années, on constate que les déplacements des Bruxellois ont **de plus en plus une autre destination que celle de l'école ou du travail** (correspondant à 28 % des déplacements journaliers, le reste se divisant de cette manière : 12 % pour déposer ou aller chercher quelqu'un, 28 % pour faire des courses ou pour des raisons personnelles et 31 % pour des déplacements liés aux loisirs).

Déplacements	Voitures particulières	Transport en commun	Vélo
Domicile/travail	64 %	35 %	1 %
Domicile/école	39 %	59 %	2 %
Autres	72 %	27 %	1 %
Total pondéré	62 %	37 %	1 %

L'augmentation de la population et du taux de motorisation des ménages entre 1990 et 2001 a entraîné **une croissance des déplacements motorisés intra-bruxellois**. Cette tendance semble s'être **inversée au cours de la dernière décennie**. En effet, on constate qu'entre 1999 et 2008, les Bruxellois utilisent moins la voiture et davantage les autres modes de transport⁴.

Modes de transports	1999	2008	Evolution
Voiture comme conducteur	40	31	-23 %
Métro	13	22	+69 %
Bus	12	19	+58 %
Tram	10	21	+110 %
Voiture comme passager	8	9	+13 %
Train	1	2	+100 %
Vélo	1	4	+300 %
Vélomoteur ou moto	1	1	=
taxi	1	1	=

De même, le diagnostic fédéral concernant la mobilité des travailleurs occupés dans les entreprises de plus de 100 personnes en Région de Bruxelles-Capitale⁵ montre également une diminution sensible de l'usage de la voiture comme mode de déplacement « domicile-travail » au cours des dernières années, au profit du train et des autres transports en commun.

3 Enquête MOBEL, 1999, concerne les déplacements des Bruxellois, tous motifs, sur une semaine. Une enquête sur la mobilité des ménages est en cours en 2010 (enquête BELDAM) et les résultats seront disponibles début 2011.

4 Enquête sur l'usage des modes de transports. Source : Bruxelles Mobilité – Ipsos.

5 SPF Mobilité, Diagnostic fédéral sur la mobilité des travailleurs.

Mode de déplacement domicile-travail principal	2005	2008	Évolution
Voiture	44,7	40,8	-9 %
Train	31,5	34	+8 %
Métro – Trams – Bus	14,5	15,7	+7 %
Vélo	1,2	1,5	+25 %
Moto	0,7	0,9	+29 %
Marche	2,5	2,3	-8 %

LES DÉPLACEMENTS EN VOITURE

Suivant les enquêtes, l'estimation des distances parcourues est soit en augmentation (suivant le SPF Mobilité Transports, le trafic annuel à Bruxelles aurait augmenté de 7 % entre 1999 et 2008) soit en diminution (suivant Bruxelles Mobilité, le trafic aurait diminué de 4 % entre 2003 et 2008). Pour rappel, l'objectif du PRD de 2002 était de **réduire de 20 %** les distances parcourues en voiture, entre 1999 et 2010.

Une comparaison des temps de parcours entre 2004 et 2009 indique une stabilisation de ceux-ci ou, autrement dit, un maintien de la congestion dû notamment à la **diminution de la capacité automobile de certaines voiries** pour permettre des aménagements pour les autres modes de transport.

Toutes les données ne sont pas disponibles pour évaluer les évolutions en cours. Notamment, il faut garder à l'esprit qu'une moindre utilisation de la voiture peut être associée à une augmentation des distances parcourues et donc à une augmentation globale du trafic dans la ville.

Le taux de motorisation (voitures immatriculées) par ménage est en **croissance régulière depuis 10 ans**⁶. Ce taux de motorisation (voitures immatriculées) par ménage était en croissance régulière (10 % entre 1991 et 2001 ; dans les Brabants flamand et wallon, l'augmentation sur la même période est de 23 %)⁷, mais semble s'être stabilisée depuis (en 2009, les ménages avaient en moyenne une voiture⁸).

Ces chiffres restent toutefois **nettement inférieurs à la moyenne belge**. Cette situation s'explique tant par le profil socio-économique de la population bruxelloise que par les conditions de mobilité dans la ville qui permettent de vivre plus facilement sans voiture⁹.

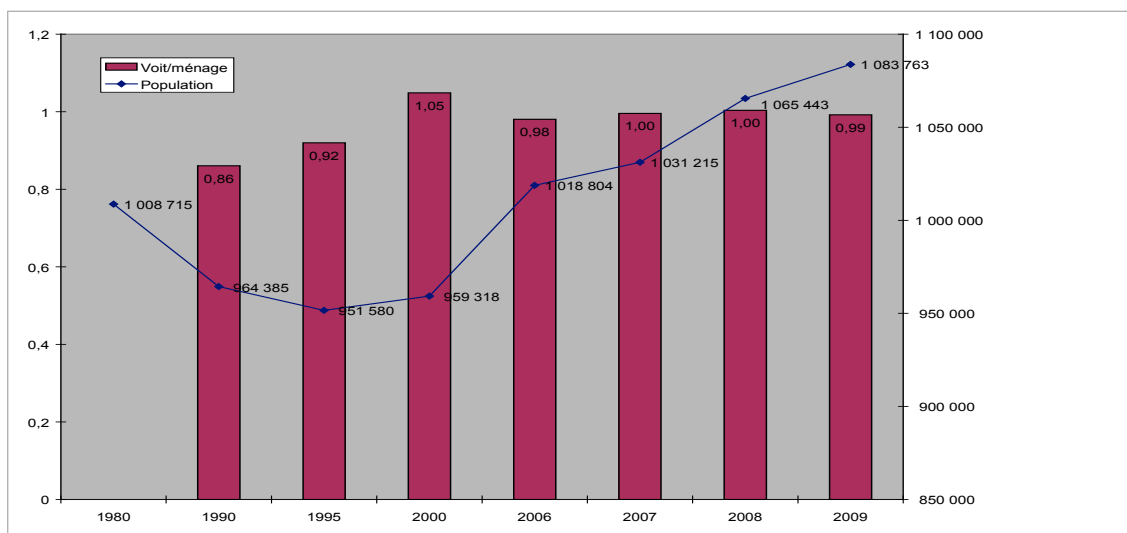
La mobilité à Bruxelles est influencée par la **part importante de navetteurs** (56 % des 650.000 emplois répertoriés à Bruxelles).

6 Enquête MOBEL, 1999. La baisse après 2000 s'explique par un changement dans le mode de calcul de la statistique.

7 Chiffres des recensements 2001 et 1991.

8 La baisse après 2000 s'explique par un changement dans le mode de calcul de la statistique.

9 De plus, les chiffres sont très certainement surévalués en fonction de la surreprésentation des voitures de société immatriculées sur le territoire de la Région.



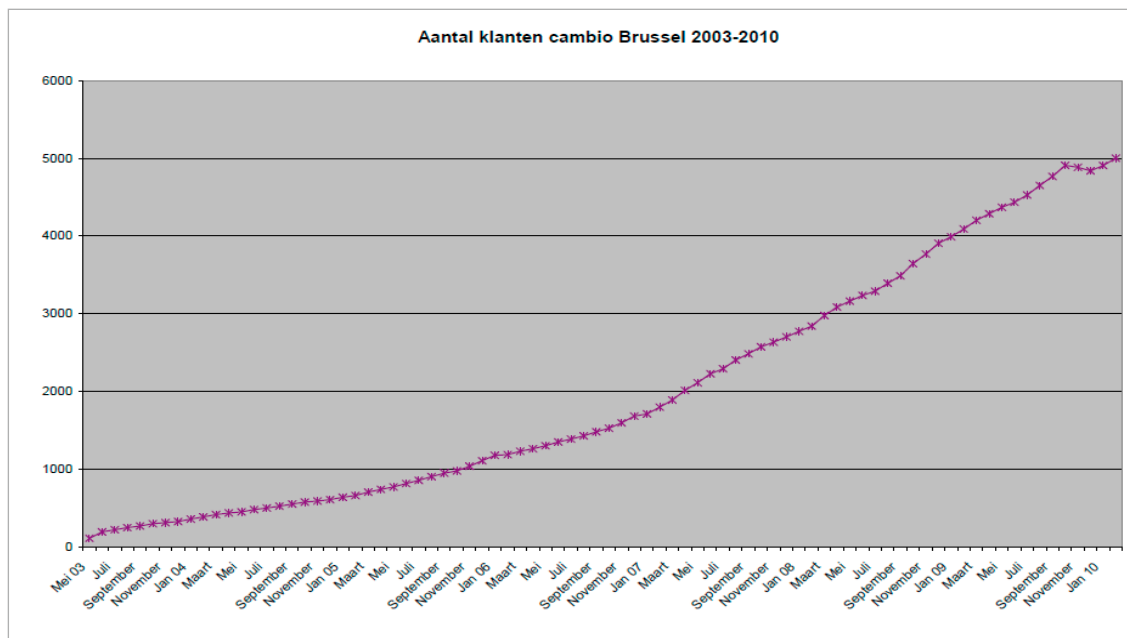
D'après le Plan IRIS 2, il apparaît que **55 % de la navette entrante est effectuée en voitures particulières** (154.000 voitures). Cette navette n'a donc pas diminué ces dernières années, en raison notamment de la stabilisation du nombre d'emplois à Bruxelles¹⁰.

Par ailleurs, la Région a contribué, depuis 2003, à la mise en place d'un système de voitures partagées (Cambio), toujours dans l'esprit de réduire le flux automobile en ville. Cambio compte aujourd'hui plus de 5.000 clients.

¹⁰ Source : Bruxelles Mobilité – Ipsos. Les données de 2008 concernent 220.000 travailleurs (soit environ un tiers de l'emploi localisé à Bruxelles). Les données remises par les entreprises de plus de 200 travailleurs indiquent que près de la moitié des actifs travaillant dans la Région bruxelloise utilisent la voiture comme mode de déplacement principal (45 % de conducteurs et 2 % de passagers), que 32 % des travailleurs utilisent le train et 15 % le métro, le tram et le bus. Ces données renseignent aussi sur l'utilisation de la marche, comme mode de déplacement principal (un peu moins de 4 %). Le vélo est utilisé par un peu moins de 2 %. En comparant ces chiffres à la moyenne belge (70 % d'usage de la voiture), ils soulignent la bonne accessibilité générale de Bruxelles par les transports publics. Néanmoins, ils doivent être relativisés par le fait qu'il s'agit des employés des plus grandes entreprises qui sont souvent utilisateurs des transports en commun en raison de la localisation de ces entreprises à proximité des nœuds de communication (grandes gares, métro).

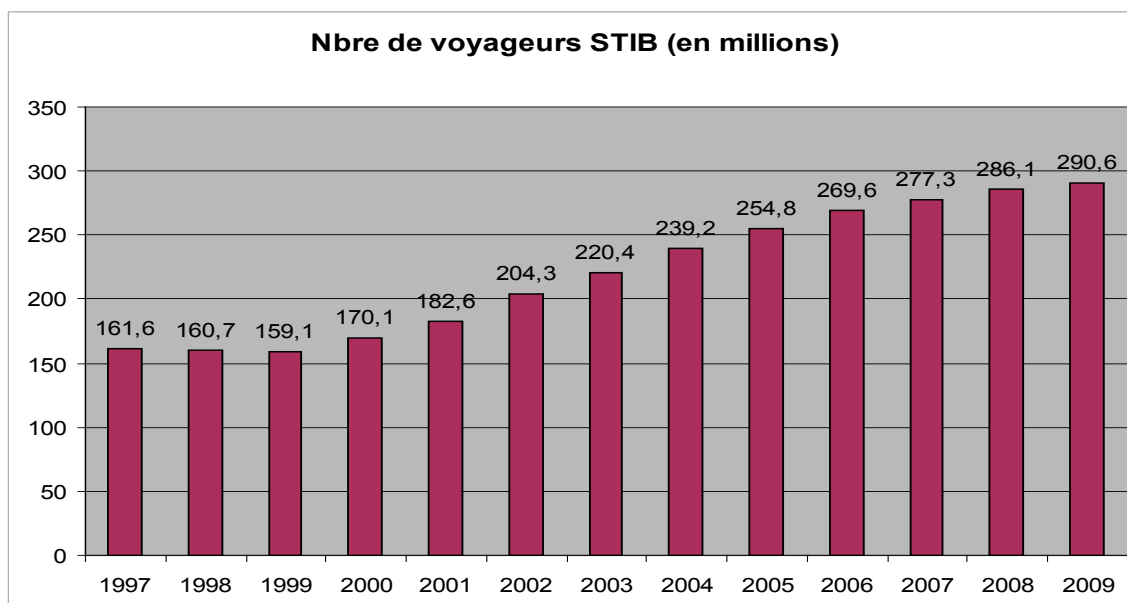
La localisation d'une entreprise a une très grande influence sur les modes de déplacements. Seuls 25 % des travailleurs emploient leur voiture en zone « d'excellente accessibilité » en transports publics. En zone « de très bonne accessibilité » en transports publics, cette part monte à 40 %. Au contraire, dans les quartiers mal desservis, la part des automobilistes s'élève en moyenne à 70 %. Au total, 10 % des travailleurs bénéficient d'une voiture de société.

Sources : Bruxelles Environnement, en collaboration avec l'ULB-IGEAT, 2008, Etat des lieux de la mobilité dans les grandes entreprises.



LES DÉPLACEMENTS EN TRANSPORTS PUBLICS

Comme le démontrent les chiffres de fréquentation de la STIB, Bruxelles connaît une **explosion des fréquentations** dans les transports en commun : de 161 millions de passagers transportés en 1997, la STIB est passée à 290 millions en 2009 et à 311,6 millions en 2010 (très forte croissance entre 2000 et 2006, depuis lors, ralentissement)¹¹. Cet accroissement concerne avant tout le métro.



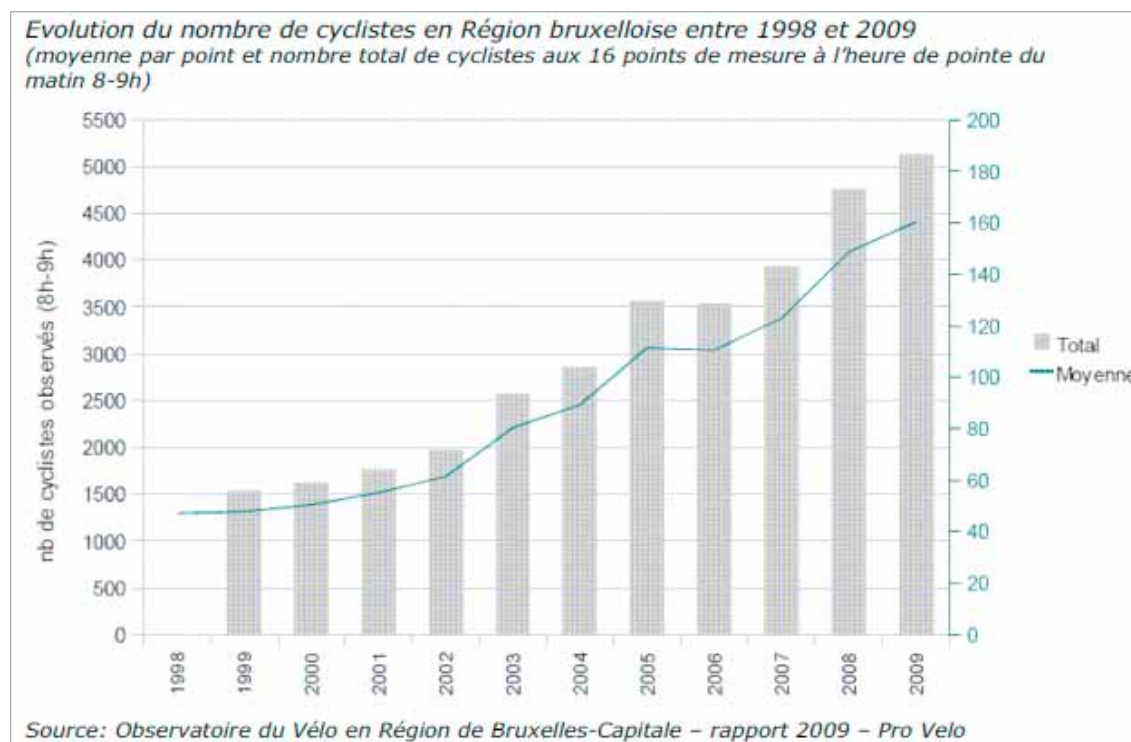
¹¹ Le Contrat de gestion de la STIB prévoit un objectif à atteindre de 320 millions de passagers annuels d'ici fin 2011.



Cette explosion de la fréquentation a cependant des répercussions sur la vitesse commerciale des véhicules (en baisse) et provoque des difficultés d'exploitation croissantes. En effet, si les véhicules sont utilisés à leur capacité maximale, cela entraîne des retards pour l'entrée et la sortie des voyageurs et des refus de prise en charge. Cela a aussi un impact sur le confort des voyageurs, ce qui nuit à la qualité de l'offre, les transports de surface en outre, éprouvent des difficultés croissantes à circuler dans la congestion, pénalisant leur régularité.

LES DÉPLACEMENTS À VÉLO

Selon l'Observatoire du Vélo¹², on constate une **augmentation systématique du nombre de cyclistes** de l'ordre de 13 % par an en moyenne (de 48 cyclistes par heure en moyenne en 1998 à 153 cyclistes par heure en moyenne en 2009). Cette tendance semble même aller en s'accroissant puisque ce mode de transport atteint près de 20 % au cours des 2 dernières années recensées¹³.



Depuis 2009, un système de vélo partagé (« Villo ») se développe sur le territoire régional (à ce jour, 11 communes de la première couronne sont impliquées). Près de 2.500 vélos sont actuellement disponibles dans les 165 stations existantes. En un an d'activités, « Villo » a acquis 20.000 abonnés de longue durée (1 an), vendu plus de 80.000 tickets de courte durée et parcouru 2,5 millions de kilomètres.

¹² Comptage de l'Observatoire entre 1998 et 2009.

¹³ Observatoire du vélo de la Région de Bruxelles-Capitale – rapport 2009 – Pro Velo.



LE TRANSPORT DE MARCHANDISES

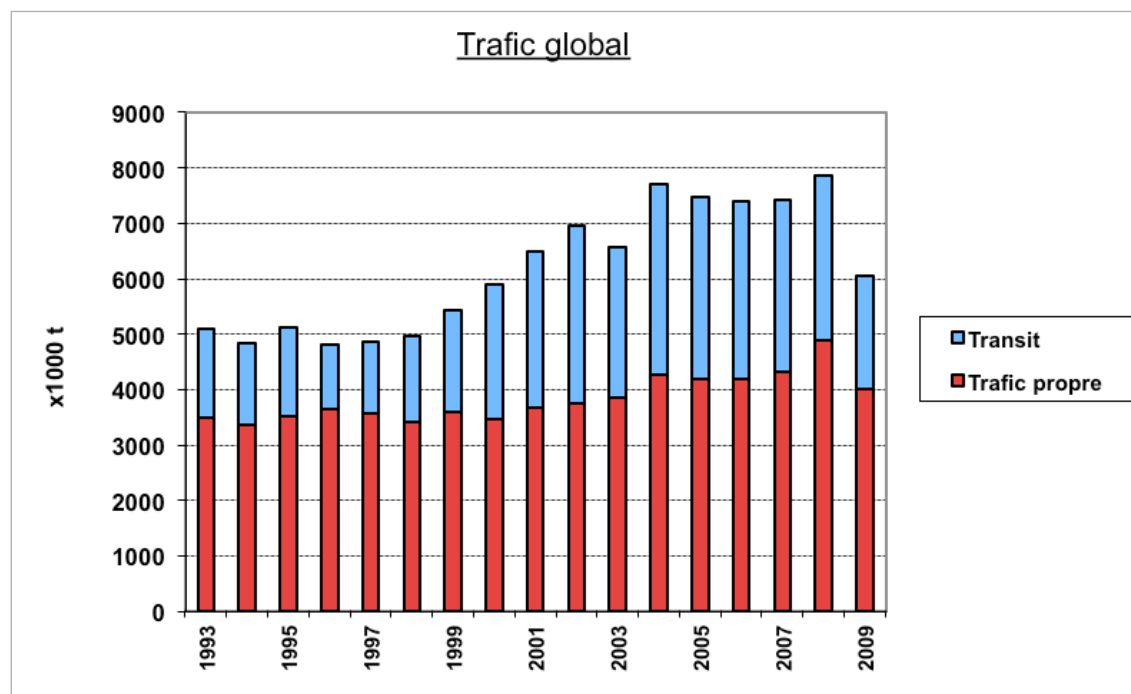
La Région de Bruxelles-Capitale est un centre d'activités économiques et une « plaque tournante » importante pour le transport de marchandises : plus de 78 % de ce trafic « marchandises » se fait par la route, à peine 20 % par voie d'eau¹⁴, et 2 % par rail (chiffres 2003).

Entre 1990 et 2002, le trafic de camions a augmenté de 80 % (comptage le matin), ce qui correspond à une progression annuelle de plus de 5 %. Pour l'essentiel, cette augmentation est concentrée sur le réseau autoroutier (l'accroissement sur le réseau régional est, quant à lui, de l'ordre de 40 %).

Par ailleurs, le transport de marchandises et les livraisons de toutes natures sont sources de nuisances environnementales et facteurs de congestion, spécifiquement aux heures de pointe.

Le développement des alternatives à la route pour le transport de marchandises est essentiel pour améliorer la santé des Bruxellois et pour limiter les dégâts sur l'environnement. De même, le développement de modalités spécifiques pour la desserte fine et la livraison est fondamental.

Le transport par voie d'eau permet de modérer le nombre de poids lourds sur les routes. En 2007, les 4,3 millions de tonnes de marchandises transportées par voie d'eau **représentent 255.000 poids lourds en moins sur le réseau routier bruxellois** dont les bénéfices environnementaux sont évalués à 11,5 millions d'euros¹⁵.



14 Le transport de marchandises est indispensable au bon fonctionnement urbain. Les entreprises liées au Port de Bruxelles traitent environ 24 millions de tonnes par an dont 1/3 sont, au moins en partie, acheminées par voie d'eau. Après une croissance du trafic transporté par voie d'eau depuis le début des années 2000, la crise a nettement marqué le volume transporté en 2009.

15 Macharis et al., Bénéfices environnementaux liés à l'usage de la voie d'eau à Bruxelles, VUB.



LES CARACTÉRISTIQUES ENVIRONNEMENTALES ET ÉNERGÉTIQUES DU TRANSPORT

Le secteur du transport représente 23,3 % de la consommation énergétique de la Région de Bruxelles-Capitale. Les produits pétroliers représentent 34 % de l'approvisionnement énergétique de la Région et sont majoritairement (65,5 %) utilisés par le secteur du transport¹⁶.

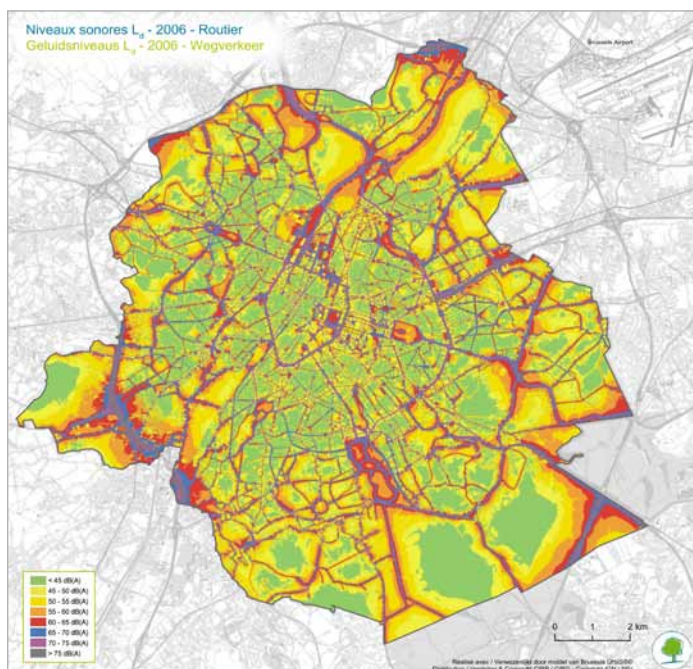
Le secteur du transport est à l'origine de 21 % des émissions de Gaz à Effet de Serre (GES) à Bruxelles. Les émissions de polluants du secteur du transport sont principalement à l'origine de la pollution de l'air ambiant.

La circulation est à la source de 72 % des émissions des microparticules et de 55 % des émissions de dioxydes d'azote.

La Région a d'ailleurs été mise en infraction par la Commission européenne pour le dépassement des normes de qualité de l'air.

En termes d'impact des nuisances sonores, le nombre de personnes potentiellement exposées sur leur lieu de résidence à un bruit supérieur à la norme (55 dB) les jours de semaine est estimé à 422.400 personnes pour le bruit routier, 123.300 personnes pour le bruit des avions et 35.700 personnes pour le bruit ferroviaire¹⁷. Une diminution du bruit de fond est clairement observée lors des journées sans voitures¹⁸.

L'illustration représente les niveaux sonores de jour dus au trafic routier en 2006. On constate que tous les grands axes de circulation ont des niveaux de bruit excessifs (à partir des couleurs jaunes et rouges)¹⁹.



16 SEE 2009, page 22.

17 SEE 2009, page 9.

18 SEE 2009, page 8.

19 Source : Atlas du bruit des transports, Bruxelles Environnement.

BILAN DES POLITIQUES MISES EN ŒUVRE PAR LES ACTEURS DE LA MOBILITÉ

IRIS 1 : UNE APPLICATION PARTIELLE

En 1998, le Gouvernement a approuvé le premier Plan Régional des Déplacements (ou Plan IRIS) qui déterminait et ce, pour la première fois, une **stratégie globale et un cadre d'intervention en matière de mobilité à l'horizon 2005**. L'enjeu était de taille : assurer l'avenir de Bruxelles en conciliant mobilité, compétitivité et développement régional. Plus de 10 ans plus tard, la mobilité à Bruxelles reste très préoccupante, d'autant que certaines mesures importantes du Plan IRIS 1 n'ont pas été mises en œuvre, faute de moyens budgétaires suffisants et de coordination structurelle. Sur base de la situation actuelle, nous pouvons affirmer que les perspectives pour 2015 en matière de déplacements sont plutôt inquiétantes²⁰.

Même si le nombre de kilomètres parcourus a moins augmenté à Bruxelles que dans le reste du pays, il apparaît que ce nombre a augmenté de près de 30 % sur le réseau secondaire au cours de la dernière décennie, dégradant significativement la qualité de vie de certains quartiers et la vitesse commerciale des transports publics de surface.

IRIS 1 avait défini 7 axes stratégiques pour enrayer la pression automobile et améliorer la qualité de vie comme de déplacement de tous les usagers de Bruxelles. Un bilan s'impose, complété par l'évaluation de certaines mesures prises aussi en dehors du plan (comme le Contrat de gestion de la STIB par exemple).

L'aménagement cohérent du territoire

IRIS 1 avait mis l'accent sur la nécessité d'une politique de **planification basée** sur le lien entre l'accessibilité des lieux de travail et les besoins en déplacement des entreprises (leur « profil de mobilité »).

Le Règlement régional d'Urbanisme (RRU) a traduit cette volonté dans ses prescriptions en matière de stationnement qui intègrent une logique qui allie « besoin de mobilité » des entreprises avec accessibilité des lieux : dans les zones bien desservies en transport en commun, le nombre de stationnements autorisés en sous-sol ne peut dépasser un emplacement par 200 m² de bureau.

Dans le même esprit, les activités économiques et de bureaux doivent s'implanter à proximité des dessertes en transports en commun : les concentrations administratives doivent s'établir par exemple près des principales gares. En 2001, le PRAS a confirmé cette règle en obligeant l'achèvement des zones de bureaux Nord, Midi et Europe, avant d'autoriser le développement de nouvelles zones.

²⁰ Un compte-rendu détaillé de ce scénario tendanciel pour 2015 a fait l'objet d'une publication spécifique : « *L'État des lieux de la mobilité à Bruxelles* » en avril 2006 – Données également disponibles sur le site www.IRIS2.IRISnet.be.

La promotion des modes dits « actifs » (piétons, convivialité de l'espace public, vélo)

Le nombre de déplacements à vélo a triplé en 10 ans. Cependant, la mise en œuvre des itinéraires cyclables a connu un **retard important**, dû à la longueur des procédures administratives, au manque de coordination entre niveaux de pouvoir et au manque de personnel pour exécuter les chantiers.

Toutefois, en termes d'infrastructures pour les modes dits « actifs », il faut noter l'aménagement de près de 200 km de pistes cyclables et d'une promenade verte longue de 63 km. Elle permet aux piétons et aux cyclistes de faire le tour de la Région et de traverser de nombreux parcs et espaces de nature préservés²¹.

Au niveau de la politique piétonne, force est de constater qu'à Bruxelles, il existe très peu d'espaces piétonniers en tant que tels.

En matière d'accessibilité aux personnes à mobilité réduite, le RRU fixe désormais (depuis sa révision approuvée par le Gouvernement en 2006) les règles et les standards de bonne accessibilité. Les nouveaux aménagements incluent systématiquement les dispositifs aidant les malvoyants et les personnes en chaise roulante. Les stations de métro devraient être adaptées à un rythme soutenu.

Les États généraux de la sécurité routière ont été lancés au niveau de la Région, de même que son processus d'évaluation. Les performances en matière de sécurité sont essentiellement liées aux aménagements et à la réglementation qui limitent la vitesse des véhicules.

Des plans de déplacements d'entreprises sont imposés pour les entreprises de plus de 200 personnes sur un même site afin de promouvoir des modes de déplacements plus « durables ». Parallèlement, « Villo » a vu le jour en 2009.

Les transports en commun, l'intermodalité, l'intégration tarifaire

L'objectif est d'améliorer la vitesse commerciale, la fréquence, la capacité et le réseau des transports en commun, tout en développant de nouvelles lignes en surface et de métro.

De nombreux sites propres ont été réalisés pour les bus et les trams, mais l'accroissement de la circulation freine leur vitesse aux endroits qui n'ont pas encore été aménagés. Il subsiste 250 points noirs. La télécommande prioritaire des feux en faveur du transport public se met progressivement en place. En outre, le respect des sites propres n'est pas toujours garanti, ce qui est hautement pénalisant pour la circulation des bus et tram.

Ainsi, malgré les travaux réalisés, la vitesse commerciale moyenne des transports de surface ne s'est pas améliorée. On peut même craindre une dégradation si des mesures ne sont pas prises.

La modernisation des infrastructures est une des mesures les plus efficaces. L'extension du métro vers Érasme et Delacroix a été réalisée et le bouclage de la Petite Ceinture est en service depuis mi-2009. Un programme global d'augmentation de capacité des métros, trams et bus a été lancé dès 2001²².

²¹ Award du Tourisme 2010.

²² Contrairement aux voitures, qui sont disponibles en quelques semaines, les trams et les métros nécessitent des études préalables, des définitions techniques, des délais de remise d'offre, des délais de construction et d'essais très longs : au total environ 5 ans.

De plus, de nombreuses lignes ont vu leur fréquence augmenter aux heures creuses et la fréquence des 5 lignes de métro a été augmentée le soir. Toutefois, à ces heures (c'est-à-dire en dehors des horaires de pointe et notamment de celles des navetteurs), les fréquences restent en-deçà des attentes et des standards européens (dès lors, lorsque le voyageur doit effectuer une correspondance, le temps de trajet peut devenir long, ce qui rend le rendement « temps de parcours/distance parcourue » relativement mauvais et peu concurrentiel par rapport à la voiture). Par ailleurs, les conditions d'attente des correspondances ne sont pas toujours idéales.

Un mécanisme de tiers-payant a été instauré au niveau fédéral : une subvention de 20 % est allouée pour toutes les entreprises qui acceptent de financer 80 % du prix des abonnements « SNCB + STIB » de leurs travailleurs. Par ailleurs, la Région finance des tarifs préférentiels STIB pour les clients OMNIO²³ 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 de leurs entretiens d'embauche.

Les politiques favorables à l'intermodalité sont mises en place : système Cambio (voitures partagées pour enrayer la dépendance à la voiture particulière) en lien avec une offre STIB ou intermodalité avec le système « Villo », extension de la carte MOBIB aux opérateurs publics de transport présents sur le territoire bruxellois (à l'exception de De Lijn), ...

Le service « Collecto » (système de taxis collectifs), quant à lui, doit encore se développer pour pouvoir être valablement évalué.

La coopération avec la SNCB a abouti à la réouverture des haltes de chemin de fer Gare de l'Ouest et Simonis, à l'ouverture d'un nouvel arrêt (Vivier d'Oie), à la définition d'un standard de certification commun pour les pôles d'échange visant à garantir une bonne coordination entre le train et les transports de la STIB, à la conception de la nouvelle gare intermodale Schuman. Néanmoins, il faut constater la sous-utilisation du réseau ferroviaire pour les déplacements intra-bruxellois, comme le peu d'attention accordé à la tenue et à l'accueil de la majorité des gares et haltes à Bruxelles.

Le développement d'une politique de stationnement

IRIS 1 entendait maîtriser l'offre de stationnement et diminuer sensiblement les capacités en stationnement de longue durée. La création de parkings de transit et la réglementation du nombre de places de parking de bureaux dans les nouvelles constructions complétaient ce dispositif. Les plans de déplacements d'entreprises confirment que la mise à disposition d'une place de stationnement est de nature à encourager l'usage de la voiture.

Avant 2005, très peu de réalisations sont à noter sauf dans quelques communes. Le processus de mise en place d'une structure régionale de stationnement est en cours. Les études d'extension de 4 parkings de transit ont été réalisées. Quant à la réglementation du nombre de places de parking de bureaux dans les nouvelles constructions, une circulaire a été édictée en 2003 et intégrée en 2006 dans le RRU.

Du fait du retard pris dans la mise en œuvre d'une politique de stationnement efficace et intégrée, la Région n'a pas pu, à ce jour, activer un levier indispensable pour diminuer significativement l'usage de la voiture.

Toutefois, il y a eu des avancées majeures : le stationnement payant/zone bleue a fortement progressé grâce à la possibilité de déléguer les missions de surveillance et de redevances, la carte « riverains » est appliquée aujourd'hui par la plupart des communes bruxelloises.

23 Bénéficiaires de l'intervention majorée sous statut VIPO : veufs, invalides, pensionnés, orphelins.

Les communes ont souvent des méthodes de gestion différentes de la mobilité pouvant amener parfois à des incohérences. Ce débat est actuellement en cours dans le cadre de l'amélioration de la gouvernance urbaine entre la Région et les communes.

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**, est mise en œuvre pour faire face à la pression et à la flexibilité de la voiture. Compte tenu des effets de report vers les voiries voisines (et surtout vers des axes fréquentés par des bus et des trams), ainsi que de la faiblesse des budgets disponibles, seules certaines zones ont pu être traitées à ce jour.

Fin 2008, **29,5 % des voiries communales** (360 km/1.222 km) du réseau de quartier étaient traitées en « zone 30 ». En septembre 2010, la Ville de Bruxelles a mis en zone 30 la **totalité du Pentagone**, exception faite des boulevards centraux. Ces traitements, par des mesures « physiques » et réglementaires limitant les vitesses, ne sont pas toujours accompagnés de plans de circulation dissuadant le trafic de transit (parcours en boucle, sens unique inversé, ...). Des incitants ont progressivement été mis en place par la Région (co-financement des plans « zone 30 » et des Plans communaux de mobilité, subside via le mécanisme des travaux subsidiés).

La mise en place des « zones 30 » ne s'accompagne pas souvent de la suppression du trafic de transit dans les voiries des quartiers résidentiels. L'engorgement permanent des voiries les plus importantes incite les automobilistes à reporter leur trajet dans les quartiers résidentiels. Une étude de 2007 a mis en évidence que **67 % du trafic était du trafic de transit**, avec des variations entre 47 % et 82 %²⁴. Ce trafic de transit est fortement causé par des Bruxellois, qui se rabattent sur les voiries résidentielles en raison de l'engorgement des grands axes dû au trafic entrant.

Même si les besoins des différents usagers sont davantage pris en compte dans les aménagements d'espaces publics au sens large, il apparaît cependant toujours difficile de réduire l'espace dévolu à la voiture, y compris au niveau du stationnement, au profit des autres modes de déplacement.

Le développement du RER

Moins de 20 % des Bruxellois recourent au train au moins une fois par an.

Le processus de réalisation du RER a fait l'objet d'accords successifs entre l'Etat et les 3 Régions quant au financement partiel (fonds RER), à 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 mise en œuvre (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 des travaux. Des recours en justice sont toujours en cours sur certains tronçons.

Les **retards** accumulés sont supérieurs à 7 ans.

24 Bruxelles Mobilité – Brat 2007 (étude dans 10 quartiers de la Région).

De plus, les discussions avec les acteurs fédéraux (tels le Service public Fédéral Mobilité et Transports et la SNCB) pour la mise en place d'une réflexion visant au développement du réseau RER dans Bruxelles (et donc pour les habitants) restent assez problématiques.

Enfin, il s'agit également de porter une attention particulière à la qualité de l'accueil des stations et des haltes ferroviaires bruxelloises, qui, à l'exception des grandes gares, laisse à désirer et constitue un obstacle à la crédibilité du rail comme mode de déplacement urbain.

Le transport de marchandises

Le transport de marchandises par la route a été en très forte augmentation (78 % du transport se fait par la route), notamment suite au mode de production en «flux tendu» (réduction des stocks de produits et de marchandises, qui entraîne un flux plus important de transport).

IRIS 1 prévoyait de rationaliser la circulation et le stationnement des poids lourds, en limitant les itinéraires autorisés (sauf pour la destination finale) et en organisant des aires de stationnement obligatoires. Ces mesures n'ont à ce jour pas été mises en œuvre, car la répartition de marchandises en petites camionnettes coûte cher. D'autre part, la multiplication de trajets en camionnettes ne serait pas nécessairement favorable à l'environnement.

La livraison finie dans l'ensemble des quartiers de la Région est un facteur de congestion du fait du manque d'espaces réservés à cette livraison ou de leur respect.

Le développement du transport fluvial et de la plate-forme intermodale (eau-rail-route) devrait être poursuivi, de même que le fret ferroviaire.

MOBILITÉ CONCLUSIONS



CONCLUSIONS : LES GRANDS CONSTATS

A. La congestion routière que connaît Bruxelles est un obstacle à un fonctionnement optimal de la ville, dans tous ses aspects (économique, résidentiel, social, de mobilité, ...).

La place prédominante de la voiture (60 % des déplacements) est la principale caractéristique de la mobilité à Bruxelles. La Région détient le record européen en la matière. La place réservée à la voiture dans l'espace public bruxellois est également surdimensionnée par rapport à la place réservée aux autres modes de déplacement.

Ces constats avaient déjà fait l'objet des diagnostics introductifs du plan IRIS 1 et du PRD de 2002. Ces 2 plans incluaient des objectifs ambitieux en matière de réduction des déplacements en voiture à Bruxelles.

Certains chiffres récents (2008) mettent toutefois en lumière une tendance lente à la diminution du nombre de déplacements effectués en voiture dans Bruxelles (-4 % sur certains axes). Cette tendance (rencontrée dans de nombreuses villes européennes) demande à être confirmée dans le temps, puisqu'elle a été observée dans un contexte de crise²⁵.

L'accord de Gouvernement et le Plan IRIS 2 confirment l'objectif quantitatif, déjà inscrit dans le PRD de 2002, d'une **réduction de 20 %** des distances parcourues en véhicules particuliers d'ici 2018 (par rapport à 2001). Cette réduction doit atteindre 30 % au-delà de 2020.

La diminution du trafic des voitures, de la place réservée à celles-ci dans l'espace public et la maîtrise de leur vitesse maximale en ville permettra d'améliorer fortement la qualité de vie en ville, que ce soit au niveau de la qualité de l'air, des nuisances sonores, de la santé, de la sécurité routière, de l'accès pour tous à la mobilité.

Les objectifs à l'horizon 2015 du plan IRIS 2 visent à l'obtention de la répartition modale suivante : **44 % pour les transports en commun, 15 % pour les vélos et 41 % pour les déplacements effectués en voiture**. Outre la place accrue que l'on peut espérer de la part d'un mode flexible et bien adapté tel que le vélo, cela signifie néanmoins que le **développement des transports publics doit connaître un nouvel élan fort**, mais qui doit être lié de manière plus affirmée à un **usage beaucoup plus sélectif de l'usage de la voiture par un conducteur solitaire**. Si cela concerne assurément le réseau de transports publics urbains, cela paraît aussi devoir reposer sur un développement particulièrement ambitieux du rail, dont les projets actuels n'intègrent pas assez la dimension urbaine.

Pour atteindre ces objectifs de rationalisation de l'usage de la voiture et de transfert modal, le Plan IRIS 2 retient comme principe fondateur que les transports publics et les modes actifs sont prioritaires sur les déplacements en voiture. A cet égard, les aménagements de voiries et d'espaces publics appliquent tous ce principe, tant au niveau régional que communal.

25 L'enquête ménage BELDAM (dont les résultats sont attendus en 2011) devrait fournir des éléments de réponse à ce sujet.

Ne faudrait-il pas aussi réfléchir à la politique de mobilité sur un mode de pensée nouveau et développer des « chaînes de déplacements » performantes, comme par exemple :

- Voie d'eau + route + train (pour certaines marchandises),
- SNCB + STIB (et De Lijn et TEC),
- Métro + tram + bus + vélo + taxi collectif,
- SNCB + vélo + taxi ?

Les questions concernant la **navette entrante** se résument comme suit : ne faut-il pas avant tout améliorer l'offre en transports en commun dans la zone métropolitaine bruxelloise (desserte, fréquences, vitesse commerciale, confort dans tous les transports publics), offrir des parkings de dissuasion près du domicile, limiter le stationnement à l'arrivée (et le rendre payant), rendre le trajet moins rapide en réduisant les capacités entrantes et en empêchant le trafic de transit dans les quartiers ?

B. L'augmentation de la charge de circulation augmente l'insécurité routière de tous.

L'accroissement de la charge de circulation est un facteur de dégradation de la sécurité routière pour tous les usagers, notamment les plus vulnérables. La vitesse, le manque de visibilité, la congestion,... sont sources de situations accidentogènes. La Région n'a pas pu atteindre les objectifs en matière de sécurité routière fixés dans le cadre des Etats Généraux précédents.

Le Plan IRIS 2 prévoit que des objectifs volontaristes doivent être adoptés par la Région et spécifiquement que les mesures pour les atteindre soient entreprises notamment en matière de vitesse, de sensibilisation,... Ces mesures nécessitent l'implication de l'ensemble des acteurs dont les zones de police.

C. Le lien entre l'aménagement du territoire et les besoins en déplacements, renforcé ces dernières années, est déterminant.

Les choix en matière d'affectation du sol conditionnent les besoins en matière de mobilité. L'implantation de certaines fonctions à proximité ou non d'autres fonctions complémentaires détermine la nécessité de déplacement entre ces fonctions.

La Région ne peut pas se permettre l'implantation de logements, de certaines activités économiques ou commerciales dans des zones qui ne peuvent garantir d'accessibilité en transports publics, à pied ou à vélo. En effet, l'implantation sur des zones ne garantissant pas l'accessibilité par des modes durables entraîne le recours à la voiture comme unique mode de déplacement (ce qui est en contradiction avec les principes inscrits dans IRIS 2).

Un lien doit être fait entre le développement du réseau et la politique d'aménagement du territoire, pour que les nouveaux équilibres urbains puissent intégrer pleinement la question de l'accessibilité. D'une part, les lieux bien desservis sont à privilégier pour la densification des emplois et des logements. D'autre part, le développement des transports publics doit intégrer les zones en développement (que ce soit des zones résidentielles ou de bureaux), les ZIR et les zones leviers, et ne pas oublier les pôles secondaires.

Le plan IRIS 2 retient les axes suivants :

- augmenter la densité urbaine à Bruxelles près des axes de transports publics efficaces ;
- renforcer la localisation des bureaux près des gares et des nœuds intermodaux ;
- prévoir des zones de logements denses, à portée des fortes concentrations d'emplois ;

- promouvoir la mixité urbaine : commerces, services de proximité, voire écoles, notamment au centre-ville où un plus grand nombre d'alternatives existent par rapport à la voiture ;
- se concerter avec les 2 autres Régions pour juguler l'étalement urbain en zones rurales (les navetteurs qui sont dépendants de leur voiture ont tendance à rester automobilistes, y compris à Bruxelles).

D. La « spécialisation » des voiries n'a pas obtenu les résultats attendus, ce qui n'a entre autres pas permis de réduire la congestion automobile et de favoriser les autres modes de déplacements dits « actifs ».

Le plan IRIS 2 propose de **rééquilibrer le partage de l'espace public** en accordant aux piétons, aux cyclistes et aux infrastructures de transports publics une place centrale dans la composition urbaine.

Dans ce cadre urbanistique, le PRD de 2002 avait mis sur pied une politique de **spécialisation des voiries visant à protéger les quartiers résidentiels** des nuisances occasionnées par le trafic de transit, en concentrant celui-ci sur les axes les plus importants. Les résultats en la matière sont plutôt mitigés : la congestion des axes les plus importants incite toujours les automobilistes à chercher leur salut dans l'usage des voiries de quartiers résidentiels et les transports en commun se voient ralentis du fait de la congestion accrue sur les axes principaux.

Le Plan IRIS 2 renforce les mesures en faveur de la **rationalisation des capacités routières**. La spécialisation des voiries est adaptée par rapport à IRIS 1 en introduisant les « collecteurs interquartiers » : cela signifie que certaines rues, auparavant considérées comme de simples voiries de quartiers, sont à présent définies comme des voies pouvant accepter une partie du trafic de transit du fait de leur caractère de liaison inter-quartiers. Les aménagements de voiries doivent intégrer le principe de contribution aux objectifs de -20 % de charge de circulation et démontrer une réduction de kilomètres globalement parcourus. Les axes de pénétration et les axes structurants doivent être repensés de sorte à en faire des boulevards urbains conviviaux et faisant une large place aux modes de circulation durables.

Une réflexion sur la création de piétonniers est indispensable à l'amélioration de la qualité de vie en ville. Le plan IRIS 2 n'a pas défini de zones prioritaires. Ne faut-il pas imaginer une stratégie globale, qui concilie l'amélioration générale des espaces publics bruxellois, la qualité et la lisibilité de ces espaces, l'agrément de la promenade urbaine, l'attractivité commerciale, la détente, l'intérêt patrimonial et touristique ?

Au niveau urbanistique, les mesures de remise en cause des **pénétrantes autoroutières** dans Bruxelles devront trouver une traduction dans un réaménagement en boulevards urbains, laissant la place aux autres modes de déplacements.

Dans le cadre de la lutte contre la congestion automobile dans la ville et la pénétration d'un nombre important de voitures de navetteurs, la concertation avec la Région flamande au sujet de l'augmentation du nombre de bandes de circulation sur le ring et sur la nécessité d'un plan global axé sur le développement des transports en commun apparaît indispensable.

Enfin, IRIS 2 prévoit que des mesures spécifiques seront établies pour **rationaliser l'usage** en tant que tel de la voiture.

E. Même s'il y a eu des avancées notables (carte de riverain,...), les politiques du stationnement n'ont pas eu tous les effets escomptés en termes de levier pour la réduction de la dépendance automobile.

IRIS 2 prévoit de **réduire de 16 %** le stationnement en voirie principalement de destination à l'horizon 2018 pour susciter le basculement de la voiture vers les transports publics et les modes dits « actifs », pour libérer de l'espace en voirie pour les autres modes de déplacement et pour garantir aux riverains la possibilité de disposer d'une place à proximité de leur domicile.

Le Plan IRIS 2 prévoit la mise en œuvre de l'ordonnance relative à la politique de stationnement. La première étape consiste à établir le Plan régional de Politique de Stationnement et à finaliser la mise en place de l'Agence qui en assurera l'exécution. Cette réduction est compensée par une offre hors voirie pour les résidents.

Le Plan régional de Politique de Stationnement définira des zonages (avec des régimes différenciés), des quotas de stationnement en voirie et en sous-sol, ainsi que des zones où la construction de nouvelles infrastructures de stationnement pour les riverains et les 2 roues seront nécessaires (et ce, au regard des suppressions décidées en voirie et des déficits constatés par la définition des zonages).

Le Plan IRIS 2 prévoit que les places supprimées puissent aussi être compensées par le développement d'alternatives, notamment par une offre hors voirie pour les résidents (par le biais d'une meilleure exploitation de certains parkings publics, la récupération de parkings excédentaires dans les bureaux, l'occupation partagée des places de parking entre les travailleurs des bureaux la journée et les riverains la nuit, la mise à disposition de véhicules partagés, ...).

Par ailleurs, sur base des principes du titre VIII du RRU, il est prévu que des normes soient introduites pour rationaliser les parkings dans les immeubles de bureaux en fonction de la qualité de la desserte en transports en commun.

Des parkings de dissuasion ou de transit sont également prévus²⁶. Parallèlement aux parkings de dissuasion hors Région la capacité actuelle de 8.460 places devrait être doublée.

F. La congestion routière entraîne des effets environnementaux dont les effets sur les habitants sont dangereux pour la santé.

La mobilité durable implique la prise en compte d'objectifs environnementaux : le respect des normes et recommandations en matière de santé publique, en termes de qualité de l'air et de bruit. Les écarts par rapport aux objectifs d'émission en Région de Bruxelles-Capitale doivent être réduits pour respecter les normes en matière d'oxyde d'azote (soit une diminution de 46,2 % en 2010 par rapport à 2007),

²⁶ L'extension de certains parkings de transit a déjà fait l'objet d'une étude de faisabilité : c'est le cas par exemple à Delta, au Ceria, à Roodebeek et à Crainhem. Pour les principaux nouveaux parkings, IRIS 2 a retenu les localisations suivantes, pour autant que les procédures d'affectation soient abouties, dont les concertations avec les riverains :

- Bordet : accessible de l'A201, desservi par le RER et par diverses lignes à haut niveau de service ;
- Berchem : situé sur l'E40 et desservi par le RER ;
- Heyssel : proche du Ring, il est desservi par le métro et des lignes à haut niveau de service ;
- Reyers : situé au bout de l'E40, desservi par des trams à haut niveau de service ;
- Forest Midi : près du Ring et du RER ;
- Gare de l'Ouest-Beekkant, en fonction du schéma directeur ;
- Moensberg : à l'intersection de deux lignes SNCB.

de microparticules (réduction de 70 % par rapport à 2007), de dioxyde d'azote (réduction de 50 % par rapport à 2007).

L'accord de Gouvernement prévoit une **réduction de 30 % des émissions de CO²** d'ici 2025. Pour atteindre cet objectif, il est primordial d'agir prioritairement sur les modes de transports.

Cet objectif vise avant tout à améliorer la qualité de vie en ville, en donnant priorité aux modes de déplacement dits « actifs » (transports en commun, vélo, marche à pied) par rapport au transport personnel motorisé.

G. Le vélo commence à prendre une place significative dans la ville.

L'objectif est d'atteindre une part modale de 15 %. L'usage du vélo est en progrès : le succès du système de vélo partagé (« Villo ») en témoigne.

Le plan vélo (2005-2009) sera actualisé pour début 2011. Il reprendra les principes d'IRIS 2 qui garantissent que les aménagements de voiries améliorent systématiquement les conditions de circulation des cyclistes.

Le Plan IRIS 2 prévoit la mise en œuvre des itinéraires cyclables, de même que les pistes cyclables à créer le long des voies ferrées (70 km).

Il faudra également identifier les coupures et les difficultés de franchissement des infrastructures et du canal (nouvelles passerelles).

Des liaisons cyclables avec les Régions voisines devront être étudiées (RER vélo).

H. Le piéton n'a pas toujours une place prépondérante dans le paysage urbain.

Le Plan IRIS 2 prévoit le déploiement d'une **première politique piétonne régionale**, qui sera déclinée dans un « Plan piétons », établi dans le courant de 2011. Ceci implique notamment de garantir le cheminement le plus « naturel » aux piétons. Ils doivent pouvoir bénéficier de facilités dans leurs déplacements (traversées d'îlots, passerelles, traversées d'axes, phase de feux favorables, ...) qui leur assurent un avantage comparatif sur les autres modes de déplacement.

I. La progression de la fréquentation de la STIB est impressionnante et résulte de la congestion automobile de la ville mais également de l'amélioration quantitative et qualitative de l'offre.

Le développement et la promotion des transports publics sont indispensables pour offrir une alternative crédible et attractive à la voiture.

Le contrat de gestion de la STIB 2007-2011 et le plan d'entreprise 2008-2012 se sont fixés comme objectifs :

- atteindre les 320 millions de passagers annuels d'ici fin 2011 (contre 160 millions en 1999 et 290 millions en 2009) ;
- encourager le transfert modal en contribuant à réduire le nombre de kilomètres parcourus en voiture ;
- créer de nouvelles lignes ;
- améliorer la vitesse commerciale ;
- accroître l'offre, maîtriser les coûts et améliorer la productivité.

Les besoins en capacités supplémentaires sont tels que l'offre **devrait être très nettement augmentée dans les 15 à 20 ans** qui viennent (le Plan IRIS 2 prévoit une augmentation de 50 % en termes de places offertes, d'extension ou de création de lignes). Cette croissance passera tant par des investissements en matériel que par le développement de nouvelles lignes à travers la Région, mais également en relation avec les Régions voisines.

Le principe de base inscrit dans IRIS 2 est d'**optimiser l'offre et les infrastructures existantes** et de **choisir le mode approprié au type de clientèle** : le bus pour les plus faibles concentrations d'usagers, le tram lorsque la capacité bus est insuffisante (1.000 passagers par heure et par sens) et le métro au-delà (à partir de 6.000 usagers par heure et par sens).

La priorité est donnée à certains itinéraires, dont la fréquence est adaptée en fonction des périodes (avant-soirée, soirée, nuit, Week-End, vacances scolaires) et la qualité assurée (trams et bus à haut niveau de service). L'accessibilité aux zones stratégiques (Delta, Tour & Taxis, ...) est renforcée. Il s'agit d'évaluer la future desserte qui doit répondre à la densification progressive des différentes zones stratégiques.

Le réseau doit être complété pour assurer un bon maillage et une offre de qualité (tram et bus « à haut niveau de service »).

Le plan IRIS 2 recommande d'offrir des liaisons directes entre les grands pôles régionaux (centre de la ville) et entre ceux-ci et les pôles secondaires (quartiers périphériques). Il prévoit des prolongations de lignes existantes (ligne 3 vers parking C du Heysel, ligne 4, 93, 42, 94, 9, 33, 45). Des nouvelles lignes sont en cours de mise en place (Boulevard Léopold III) ou à évaluer (ligne 83 et 10 « Bockstael – Tour et Taxis – Gare du Nord – Rogier – Meiser », dessertes des sites Delta et Josaphat, tram chaussée d'Etterbeek, ...).

IRIS 2 impose de viser au minimum une répartition modale de 50 % en transports publics, 20 % en 2 roues et 30 % en voiture individuelle (tant à l'origine qu'à destination) pour les ZIR et les Zones Leviers en cours d'étude et ultérieures, ce qui suppose le renforcement important de l'offre actuelle des transports publics.

Certaines mesures sont à ce jour prévues : le prolongement souterrain de l'axe Nord-Sud (pré-métro, et éventuellement métro par après, jusqu'à Schaerbeek, avec un dépôt à Haren d'ici 2018 et enfin étude d'une prolongation vers Uccle), l'automatisation de l'axe Ouest-Est.

D'autres mesures importantes doivent encore être évaluées en fonction de leur pertinence à l'échelle régionale : conversion du tram en pré-métro pour la moyenne ceinture, amélioration de l'aménagement du quartier du Midi avec les trams en souterrain avenue Fonsny, réaménagement du « pertuis Anneessens », une « tangentielle » Bokstael-Josaphat, l'augmentation des capacités du pertuis de la ligne 1 et le prolongement du réseau gare du Luxembourg – Moyenne Ceinture.

Les projets seront évalués en fonction de la demande (> 6.000 passagers par heure), du coût d'investissement (6 à 8 fois plus important pour le métro que pour le tram), des frais de fonctionnement (stations, ...), du taux de couverture (recettes/coûts d'exploitation) largement plus favorable au transport de masse (100 % pour le métro contre 40 % pour le tram). L'aspect financier de ces mesures sera le facteur déterminant pour les réaliser concrètement. Toutes les pistes de financement devront être envisagées et ce, dans le cadre plus global du refinancement de Bruxelles.

Toutefois, les efforts développés par la STIB pour assurer une meilleure régularité de ces lignes s'est accompagnée d'une scission de certaines d'entre-elles, ce qui a augmenté les ruptures de charges qui, souvent, suscitent le mécontentement des usagers.

Dans ce contexte, IRIS 2 propose de revoir le plan « tram-bus » pour limiter au maximum les ruptures de charge et améliorer la desserte des quartiers. Il propose également d'analyser l'opportunité de changements de mode de transports entre le bus et le tram (lignes 71, 95, 49, ...) ou entre le tram et le métro léger et lourd (moyenne ceinture, Luxembourg, ...) selon le nombre estimé de passagers à transporter. Le PRDD évaluera le degré de priorité de la concrétisation de ces propositions en fonction du développement régional.

Malgré la création régulière de nouveaux sites propres, la politique menée en matière d'augmentation de la vitesse commerciale des véhicules (VICOM) n'a pas produit tous ses effets : les trams et des bus se retrouvent souvent coincés dans la circulation automobile. IRIS 2 identifie d'ailleurs 250 points noirs à résoudre. Le rythme trop lent de la création de nouveaux sites propres, le retard pris dans l'installation des équipements nécessaires à la réalisation d'« ondes vertes » prioritaires aux transports en commun et le fait que les automobilistes ne respectent pas toujours ce type d'aménagement constituent des éléments explicatifs à ce propos. IRIS 2 prévoit toutefois d'atteindre l'objectif de 90 % de sites propres sur le réseau « tram » et 40 % sur le réseau « bus » d'ici 2011. A cet égard, la Région doit se donner les moyens, notamment en termes de coordination avec les pouvoirs locaux, d'assurer le développement de la politique ViCom.

Des zones de la ville sont actuellement mal desservies :

- au Nord : Schaerbeek-Evere,
- au Sud : Foret et Uccle,
- au centre : Ixelles.

De manière générale, la fréquence de passage et la vitesse de circulation, et par conséquent, le temps moyen de parcours restent des problèmes récurrents.

Les nouveaux besoins ne doivent-ils pas d'ailleurs avant tout dépendre des nouveaux développements d'emplois (bureaux) et de résidences (lotissements, ...) ? Ne faut-il pas imaginer une ville davantage polycentrique, qui s'appuie sur les pôles secondaires constitués par les nœuds intermodaux (RER + STIB) ? De plus, ne faut-il pas améliorer la fréquence des lignes existantes autant que l'extension du réseau ou la qualité des infrastructures et des véhicules ?

Par ailleurs, ne devrait-on pas améliorer l'information à destination des usagers afin de leur donner une meilleure connaissance de l'état du réseau (en temps réel) et de leur permettre de s'adapter tout au long de leur parcours en fonction de leurs besoins ?

J. La mise en place du RER est retardée.

La mise en œuvre progressive constitue un **enjeu important dans les relations avec l'ensemble de la zone métropolitaine bruxelloise**. La Région souhaiterait, par exemple, mettre en place une collaboration avec la Région flamande pour étudier les modes d'accès à la périphérie pour les travailleurs habitant la Région de Bruxelles-Capitale.

La philosophie de mise en place du RER doit être **en lien avec les objectifs de réduction de la congestion automobile et de développement des transports publics à Bruxelles** (la SNCB ne prévoit qu'une trentaine d'haltes RER, alors que la Région en demande une quarantaine). Les capacités et les fréquences suffisantes doivent être garanties, notamment sur les lignes 26 et 28, y compris en soirée. Le RER doit être conçu en fonction du rôle complémentaire au réseau STIB, impliquant une coordination forte de l'offre entre les 4 opérateurs (SNCB, STIB, TEC, De Lijn). Par ailleurs, l'accueil des haltes et des gares doit être revu afin de garantir la visibilité et l'attrait de l'offre ferroviaire dans la Région.

Pour éviter l'exode urbain suite à la mise en route du RER, des mesures d'accompagnement doivent être prévues, afin d'améliorer la qualité de vie au sein de la Région bruxelloise.

Quels avantages pour la Région de Bruxelles-Capitale ? Le RER va-t-il réellement permettre une diminution de la navette entrante en voiture ? N'est-il pas obligatoire de prévoir des parkings de dissuasion dès les gares de départs et de ce fait se concerter avec les 2 autres Régions ?

Le plan IRIS 2 plaide pour la mise en place d'une « *autorité organisatrice du transport en commun* » au sein de la zone RER, avec une intégration tarifaire entre les différents opérateurs (objectif fondamental pour renforcer l'attractivité du transport en commun auprès des clients). Il faut en effet rechercher avant tout une meilleure complémentarité entre les réseaux De Lijn et TEC et celui de la STIB (création de liaisons de trams transrégionaux vers des zones où la densité d'emploi ou d'habitat est élevée, comme Diegem-Zaventem, Wemmel ou Grimbergen).

Par ailleurs, les bruxellois et les autres usagers de la ville recourent peu au train pour leurs déplacements intra-urbain alors qu'il existe une offre utile et un haut potentiel de développement. Il convient de garantir des mesures de promotion et accueil auprès des usagers afin de rendre attractif ce mode de déplacement.

K. Le trafic de marchandises par la route augmente fortement malgré la progression de la voie d'eau.

La Région de Bruxelles est un grand centre d'activités économiques et une plaque tournante importante pour le transport de marchandises : plus de 78 % de ce trafic « marchandises » (exprimé en tonnes) se fait par la route, à peine 20 % par la voie d'eau et 2 % par le rail. Entre 1990 et 2002, le trafic de camions a augmenté de 80 %. Le développement des alternatives à la route pour le transport de marchandises est **essentiel pour limiter les dégâts sur l'environnement et la qualité de vie des Bruxellois**.

L'enjeu fondamental du transport de marchandises se situe au sein de la **zone du canal** et particulièrement dans le cadre des activités du Port. De ce point de vue, il faudra être particulièrement attentif aux développements potentiels du site de « Schaerbeek-Formation », notamment en termes de logistique.

En 2008, c'était près de 8 millions de tonnes de marchandises qui transitaient par le Port de Bruxelles. Le contrat de gestion du Port de Bruxelles 2008-2012 prévoit d'augmenter le trafic propre par voie d'eau de 4,3 millions de tonnes (chiffres de 2007) à 6,5 millions de tonnes en 2012.

IRIS 2 prévoit de soutenir le **report modal vers la voie d'eau**.

Parallèlement et **pour réduire le poids des camions dans la ville**, la Région doit prévoir :

- en fonction de l'évaluation économique qui en sera faite, un ou plusieurs **centres de distribution urbains** (CDU) sur des lieux trimodaux (eau, rail, route) orientés en particulier sur le Pentagone et les quartiers commerciaux denses de la première couronne (des espaces de livraison décentralisés doivent également être établis) ;
- des **itinéraires poids lourds** dans la ville en fonction de la spécialisation des voiries définie (en cas de développement d'infrastructures logistiques sur le site de Schaerbeek-Formation, une voirie sera réservée aux poids lourds mettant en connexion, selon des modalités à définir, l'avenue de Vilvorde au Boulevard de la Woluwe).

Par ailleurs, la livraison fine constitue un facteur de congestion important. Il est nécessaire d'optimiser le temps de parcours des véhicules de livraison, toutes tailles confondues, et les lieux de livraison.

Le Gouvernement s'est engagé en mars 2010 à solliciter les 2 autres Régions afin de mettre en œuvre un projet pilote sur la zone RER de **tarification** intelligente applicable aux poids lourds à l'horizon 2013. Ces mesures devraient ralentir la progression du fret routier.

D'autres mesures ne devraient-elles pas être négociées avec le Fédéral : un encouragement (voire une obligation comme en Suisse) au transfert sur le rail pour tout le trafic de transit, une organisation du fret ferroviaire y compris par TGV, une limitation des heures de circulation des poids lourds dans la ville ?

L. Bruxelles est au centre des communications ferrées internationales du fait de sa position de Capitale de l'Europe.

Dans ce cadre, IRIS 2 prévoit que la Région soutienne une série de mesures :

- le renforcement des liaisons ferrées pour relier les capitales et les villes principales des pays voisins et proches. Mais comment accroître la part du train, moins polluant, pour ces dessertes par rapport à celle de l'avion ? ;
- l'amélioration des infrastructures ferroviaires en direction de Luxembourg et de Strasbourg pour renforcer la liaison entre la capitale européenne et les 2 autres sièges ;
- la mise en service du Diabolo, liaison ferroviaire souterraine entre la Gare « Brussels Airport » et la nouvelle ligne « Schaerbeek – Malines », sur le terre-plein de l'autoroute E19 ;
- la création de terminaux aériens dans les grandes gares, notamment Midi, Centrale, Nord et Luxembourg ;
- la liaison RER/IC/TGV en 15 minutes entre la Gare du Luxembourg et l'aéroport, via le tunnel Schuman-Josaphat, ainsi que la Gare intermodale de Schuman ;
- l'optimisation des connexions en termes d'horaires et de transferts de quais entre tous les types de trains pour les 5 Gares internationales de Bruxelles ;
- la mise en place d'un système de ticket combiné entre capitales (par exemple, pour Paris et Bruxelles, un ticket combinant RATP, Thalys et STIB).

M. La mobilité est le plus gros poste budgétaire de la Région, entre autres du fait de la dotation régionale à la STIB qui offre un service universel.

Les moyens financiers actuels pour les investissements en transports en commun sont d'environ **200 millions d'euros** en 2010 (y compris 55 millions d'euros de BELIRIS), ce qui représente le double de l'allocation de l'année 2000. Les **besoins en investissements d'infrastructures** sont estimés à environ 1.350 millions euros d'ici 2015 et 1.850 millions d'euros de 2015 à 2018 (soit 3.200 millions d'euros), sans compter les améliorations à apporter pour la desserte des sites en développement. Les investissements à court terme en matériel roulant (le renouvellement des rames de métro, la commande des trams 3000 et 4000) sont estimés à 520 millions d'euros.

Le plan IRIS 2 propose d'étudier la mise en place de la tarification suivant l'usage de la voiture en fonction des kilomètres parcourus, de l'itinéraire emprunté, de la période d'usage et des performances environnementales du véhicule. Cette mesure permettrait d'apporter une manne financière non négligeable pour la Région. Il sera examiné la manière d'intégrer le critère de composition de famille et les correctifs sociaux adaptés. Il faut aussi tenir compte de la concurrence interrégionale : un système appliqué uniquement à Bruxelles serait pénalisant pour la Capitale. C'est pourquoi IRIS 2 prévoit que, pour rendre cette mesure efficace, il faut l'imaginer sur toute la zone RER et idéalement à l'échelle du pays, ce qui nécessite une concertation entre les Régions.

Dans ce cadre et vu les difficultés budgétaires régionales, toutes les pistes de financement devront être envisagées, que ce soit par un « simple » refinancement de la Région de Bruxelles-Capitale, par l'intermédiaire de l'accord de coopération BELIRIS, au moyen de la mise en place d'une tarification tant au déplacement qu'au stationnement ou encore par une augmentation des ressources propres de la STIB.



LISTE DES ACRONYMES



AATL-DIRL	Administration de l'Aménagement du Territoire et du Logement – Direction de l'Inspection Régionale du logement	bMa	Maître architecte
AATL-DL	Administration de l'Aménagement du Territoire et du Logement – Direction du Logement	BRUGEL	Bruxelles Gaz Electricité
AATL-DMS	Administration de l'Aménagement du Territoire et du Logement – Direction des Monuments et Sites	C2E	Contrat pour l'Économie et l'Emploi
AATL-DRU	Administration de l'Aménagement du Territoire et du Logement – Direction de la Rénovation Urbaine	CASBA	Carte des soldes de bureaux admissibles
AATL-DU	Administration de l'Aménagement du Territoire et du Logement – Direction de l'Urbanisme	CBCES	Comité bruxellois de concertation économique et sociale
ABE	Agence Bruxelloise pour l'Entreprise	CCE	Conseil de coordination économique
ABEA	Agence bruxelloise de l'énergie	CDD	Contrat temporaire
ACS	Agents Contractuels Subventionnés	CDI	Contrat permanent
ADIL	Allocation de déménagement, installation et d'intervention dans le loyer	CdR	Centres de référence professionnelle
ADT	Agence de Développement Territorial	CDU	Centres de distribution urbains
AEE	Administration de l'Economie et de l'Emploi	CE	Commission Européenne
AFB	Administration des Finances et du Budget	CEFL	Centre Européen de fruits et légumes
AIPL	Associations œuvrant à l'Insertion par le Logement	CESRBC	Conseil Economique et Social de la Région de Bruxelles-Capitale
AIS	Agences immobilières sociales	CIRB	Centre d'informatique pour la Région bruxelloise
ALE	Agence Locale pour l'Emploi	CLDI	Commission locale de Développement intégré
APL	Administration des pouvoirs locaux	CoBAT	Code Bruxellois de l'aménagement du territoire
AWEX	Agence wallonne à l'Exportation et aux Investissements étrangers	COCOF	Commission communautaire française
BATEX	Bâtiments exemplaires	COCOM	Commission communautaire commune
BB2B	Brains Back to Brussels	CPAS	Centre Public d'Aide Sociale
BECI	Brussels Enterprises Commerce and Industry	CPP	Contrat de projet professionnel
BGE	Bureau des grands évènements	CRIPi	Cellule Régionale d'Intervention en Pollution Intérieure
BIP	Bruxelles Info Place	CRMS	Commission royale des Monuments et Sites
BIT	Bureau International du Travail	CSF	Conseil Supérieur des Finances
BITC	Bruxelles International Tourisme et Congrès	CTA	Centres de technologies avancées
BLBE	Bureau de liaison Bruxelles-Europe	DEI	demandeurs d'emplois indemnisés
		EACEA	Agence exécutive « Education, Audiovisuel et Culture »



EACI	Agence exécutive pour la Compétitivité et l'Innovation	IPP	Impôt des personnes physiques
EAS	Ecole européenne d'Administration	IRL	Inspection régionale du logement
EDA	Agence européenne de Défense	IRSIB	Institut d'encouragement de la Recherche Scientifique et de l'Innovation de Bruxelles
EDRLR	Espace de Développement Renforcé du Logement et de la Rénovation	JRC	Centre commun de Recherche
EI	Entreprise d'insertion	K&G	Kind en Gezin
EPSO	Office européen de Sélection du Personnel	MAPIC	Marché international professionnel de l'implantation commerciale et de la distribution
ERAP	École Régionale d'Administration Publique	MICE	Meetings, Incentives, Conferences, Events
ERC	Agence exécutive du Conseil européen de la Recherche	NEHAP	Plan National d'Action Environnement Santé belge
FEDAIS	Fédération des agences immobilières sociales	NTIC	Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication
FEDER	Fonds Européen de Développement Régional	OLAF	Office européen de lutte antifraude
FPI	Formation professionnelle individuelle	ONE	L'Office de la Naissance et de l'Enfance
FRBRTC	Fonds régional bruxellois de Refinancement des Trésoreries communales	ONSS	Office National de Sécurité Sociale
FSE	Fonds Social Européen	OPPU	Ordonnance organique de la planification et de l'urbanisme
GEL	Guichet d'économie locale	OPT	Office de Promotion du Tourisme de la Wallonie et de Bruxelles
GES	Gaz à Effet de Serre	OTAN	Organisation du traité de l'Atlantique Nord
GSA	Autorité européenne de Surveillance	PAJ	Plan d'Action pour les Jeunes
GSM	Global System for Mobile	PCD	Plan Communal de Développement
IBGE	Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement	PCUD	Pacte de Croissance Urbaine Durable
IBSA	Institut bruxellois de statique et d'analyse	PCUD	Pacte de croissance urbaine durable
IC	Intercity	PDI	Plan de développement international de Bruxelles
ICCA	International Congress and Convention Association	PEB	Performance énergétique des bâtiments
IGEAT	Institut de Gestion de l'Environnement et de l'Aménagement du Territoire	PIB	Produit intérieur brut
ILDE	Initiative Locale de Développement de l'Emploi	PLAGE	Plan local d'actions pour la gestion de l'énergie
INNOVIRIS	Institut bruxellois pour la Recherche et l'Innovation	PM	Microparticules
INR	Institut national de radiodiffusion	PME	Petites et Moyennes entreprises
		PNR	Programme National de réforme

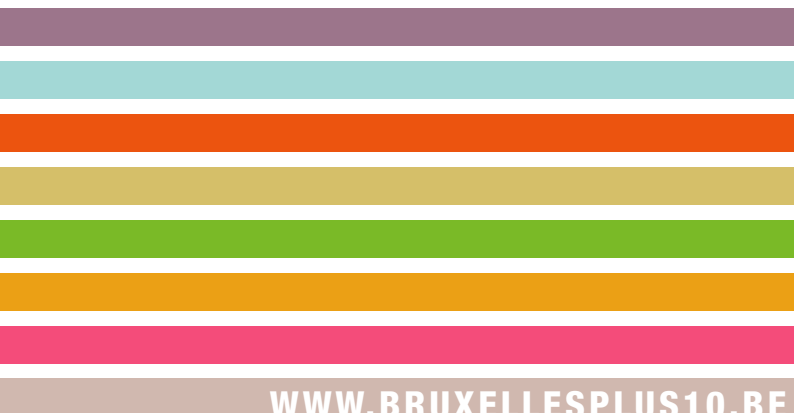


PPA	Plan d'aménagement	SPFMT	Service public fédéral Mobilité et Transports
PPP	Partenariat public privé	SRIB	Société Régionale d'Investissement de Bruxelles
PRAS	Plan Régional d'Affectation du Sol	STIB	Société des Transports intercommunaux bruxellois
PRAS	Plan Régional d'Affectation du Sol	TEC	Transport en Commun en Wallonie
PRD	Plan Région de Développement	TEN-TEA	Agence exécutive du Réseau transeuropéen de Transports
PRDD	Plan Régional de Développement Durable	TGV	Train à grande vitesse
PRFB	Prospective research for Brussels	TIC	Technologies de l'information et de la communication
PRI	Plan régional pour l'Innovation	TPE	Très petites entreprises
PRI	Précompte immobilier	TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
REA	Agence exécutive pour la Recherche	TVI	Toerisme Vlaanderen
RELEX	Direction générale des relations extérieures	UAI	Union des Associations Internationales
RER	Réseau express régional	UAI	Union des Associations Internationales
RPE	Réseau Actiris des partenaires emploi	UE	Union européenne
RRU	Règlement Régional d'Urbanisme	UEO	Union de l'Europe Occidentale
RTC	Regionale technologie centrum	ULB	Université libre de Bruxelles
SAF	Société d'acquisition foncière	UMTS	Universal Mobile Telecommunications System
SDA	Service des Décisions Anticipées	UWE	Union Wallonne des Entreprises
SBGE	Société bruxelloise de gestion de l'eau	VDAB	Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding
SDRB	Société de développement pour la Région de Bruxelles-Capitale	VGC	Vlaamse Gemeenschapscommissie
SEC	Système Européen des Comptes nationaux et régionaux	VICOM	Vitesse commerciale des véhicules
SEC 95	Système Européen des Comptes nationaux établis en 1995	VOKA	Vlaams netwerk van ondernemingen
SEM	Société d'économie mixte	WBDM	Wallonie Bruxelles Design Mode
SISP	Sociétés Immobilières de Service Public	ZIP	Zone d'intervention prioritaire
SLRB	Société du Logement de la région de Bruxelles-Capitale	ZIR	Zone d'intérêt Régional
SNCB	Société Nationale des Chemins de fer Belges	ZIU	Zones d'industries urbaines
SOIB	Spin off in Brussels	ZMB	Zone métropolitaine

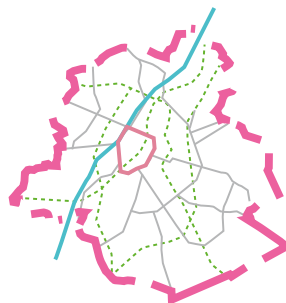
NOTES

NOTES





WWW.BRUXELLESPLUS10.BE



 **bruxelles**
brussel+10
plan régional de développement durable
gewestelijk plan voor duurzame ontwikkeling