

Bruxelles : les défis territoriaux d'une mini ville mondiale surprenante

Par Jean-Marie Halleux, professeur de Géographie à l'Université de Liège

Dans le cadre du festival [Travelling Bruxelles](#) et en partenariat avec le Centre d'Information sur l'Urbanisme de la ville de Rennes, les Cafés Géographiques de Rennes animent le débat après la projection du documentaire « [Le Grand Nord](#) ». Jean-Marie Halleux, nous présente tout d'abord les grands enjeux de cette ville avant de débattre avec l'assistance nombreuse.

Bruxelles est une ville pleine de contradiction : c'est une ville très majoritairement francophone mais qui est aussi la capitale de la Flandre ; il s'agit d'une agglomération moyenne sur le plan de la population mais une métropole politique internationale.

Qu'entendons-nous par Bruxelles ?

La Belgique est organisée selon une double structure en régions et communautés. Elle est composée de trois régions : la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale. Ces régions sont compétentes pour les matières « territorialisables » : l'aménagement du territoire, la mobilité, le logement. Ainsi, il n'y a pas d'aménagement du territoire sur le plan fédéral (national). En parallèle, on trouve une organisation en communautés pour les « matières personnalisables », dont l'enseignement et la culture.

Sur le plan administratif, Bruxelles renvoie tout d'abord à la Ville de Bruxelles, une des 589 communes que compte le pays et une des 19 communes de la Région de Bruxelles-Capitale. Officiellement, c'est la Ville de Bruxelles qui est la capitale du Royaume de Belgique. C'est aussi la capitale de la Flandre, la capitale de la Communauté française de Belgique, mais pas de la Région wallonne. C'est également la capitale de la Région de Bruxelles-Capitale.

La commune elle-même n'est pas très grande : 30 km², ± 160 000 habitants. De manière générale, quand on parle de Bruxelles, on se réfère à la Région de Bruxelles-Capitale : 61 km², au centre d'une région urbaine beaucoup plus vaste et enclavée en Flandre. L'agglomération de Bruxelles dépasse ainsi les limites administratives de la région, pour une population estimée de 1 300 000 habitants.

Sur le plan administratif, la nouveauté est la création d'une communauté métropolitaine, fruit des accords des difficiles négociations pour former un gouvernement (plus de 500 jours !). Le projet est de créer un organe de concertation à une échelle plus vaste que la région de Bruxelles-Capitale.

Les étapes du développement urbain

Le site initial est un site de rupture de charge sur la Senne, qui cesse d'être navigable à hauteur du centre-ville actuel. Sur le site de l'actuelle Grand-Place, en contre-haut de la plaine alluviale, un marché se développe et devient un pôle économique. La rive droite sera le lieu de l'urbanisation privilégiée vers le Coudenberg. La Senne est voûtée en 1870, suite à l'hausmannisation de la ville.

Les ségrégations socio-spatiales sont précoces. Le château comtal induit un peuplement aristocratique sur le Coudenberg et les couches populaires doivent se contenter de la plaine alluviale et de la rive gauche de la rivière. Cette différenciation entre l'est et l'ouest de la ville se met en place très tôt, et est aujourd'hui encore très prégnante. La forme de pentagone, encore aujourd'hui visible dans la morphologie urbaine, correspond à la seconde enceinte fortifiée du XIV^e siècle. Le tracé correspond aujourd'hui à celui d'une autoroute urbaine.

Le XIX^e siècle confirme le marquage social. Bruxelles devient une ville industrielle importante, notamment grâce à l'aménagement des canaux qui fixent l'industrie. A cela s'ajoutent deux foyers de peuplement bourgeois, le quartier Léopold devenu le centre des

affaires et le quartier Louise, devenu un hypercentre commerçant. Sous Léopold 2, l'avenue de Tervuren et l'avenue Louise prolongent ces deux foyers. L'implantation du Palais royal, à l'ouest de la ville, à Laeken, donne lieu à un adage populaire : « A l'ouest de la Senne n'habite qu'une seule famille distinguée ».

La deuxième moitié du XX^e siècle est marquée par des tendances lourdes. Tout d'abord une périurbanisation des classes moyennes et des classes favorisées, du fait de l'attraction de la périphérie et du goût dominant pour l'habitat individuel. Un phénomène de citisation ensuite, notamment du quartier Léopold : les logements sont remplacés par des fonctions économiques. Un peuplement vers le Sud-est, où les ménages sont à la recherche de communes francophones pour s'implanter. Dans les années 1970, Bruxelles est ainsi marquée par une paupérisation et une désindustrialisation. La population immigrée remplace les populations ouvrières autochtones dans les quartiers péricentraux dégradés.

Les étapes du développement sont également marquées par des erreurs urbanistiques. La politique du « tout à la voiture » pendant des décennies tout d'abord, imposant des rings autoroutiers en plein centre-ville. Ce que les urbanistes continuent à appeler la bruxellisation ensuite, c'est-à-dire la champ libre laissé à la spéculation immobilière et l'absence de contrôle des pouvoirs publics sur les promoteurs immobiliers, qui aboutit comme dans le quartier Nord à des destructions de logements pour laisser la place à des programmes immobiliers de bureaux. Les emblèmes de cette évolution sont bien sûr le projet Manhattan (quartier Nord) et le quartier européen. La tertiairisation est marquée par la production de bureaux : plus de 12 millions de m² de surface de bureaux, contre 2 millions à Anvers par exemple.

La ville multiculturelle et internationale

Bruxelles est officiellement une ville bilingue : les panneaux routiers sont dans les deux langues, les administrations régionales, communales, les hôpitaux doivent pouvoir fonctionner dans les deux langues.

95 % des bruxellois parlent le français soit bien, soit parfaitement, alors qu'il s'agit au départ d'une ville flamande. Elle s'est francisée du fait de son statut politique. Cette francisation est assez bien documentée, puisque jusqu'en 1946, les recensements faisaient état de la pratique des langues. De 50 % de néerlandophone en 1866, on passe à moins de 10 % en 1946. 30 % des bruxellois parlent néerlandais aujourd'hui, dont la moitié qui l'a appris dans le milieu familial et l'autre moitié qui l'a appris dans le milieu scolaire. L'anglais se portent également très bien (35 % des bruxellois le maîtrise bien ou parfaitement), du fait de l'internationalisation de la ville.

L'immigration est relativement récente, à partir des années 60. La moitié de la population est aujourd'hui soit originaire de l'étranger, soit née de parents immigrés. La spécificité de Bruxelles est la dichotomie entre immigrés peu qualifiés et immigrés hautement qualifiés. La première vague, avec des populations originaires des pays méditerranéens et de Turquie, se concentrent dans les quartiers péricentraux. La deuxième vague, dans les années 1990, est beaucoup plus diversifiée : on compte 45 nationalités avec au moins 1000 représentants. Parallèlement, le néologisme des « Bruxpats » pour Bruxelles et expatriés désigne les travailleurs liés aux fonctions internationales de Bruxelles (Commission européenne, OTAN). Ce serait 100 000 personnes, qui connaissent une rotation importante (on ne reste pas à Bruxelles pour toute sa carrière), qui ne sont pas nécessairement mieux intégrés à la société belge que les immigrés moins qualifiés, et qui ne bénéficient pas tous de revenus élevés, contrairement à une idée reçue.

La capitale économique du pays

Bruxelles s'intègre dans l'économie internationale : c'est une ville mondiale par les services aux entreprises. Elle se situe dans la catégorie Alpha dans le classement du GaWC, au même

titre que Madrid, Francfort ou Amsterdam. Elle arrive autour de la 20^e place au niveau mondial, et au 7^e rang sur le plan européen. Ces services sont très spécialisés et incontournables dans l'économie actuelle, et Bruxelles en fournit un nombre important. Les entreprises de Liège, par exemple, ont largement recours aux services offerts à Bruxelles pour s'insérer sur le marché international.

Bruxelles représente 700 000 emplois. Moins de la moitié sont occupés par des Bruxellois (338 000 en 2011). Cela signifie que quotidiennement, des centaines de milliers de personnes viennent de Flandre (234 000) et de Wallonie (120 000 personnes) pour travailler à Bruxelles. Ce volume d'emploi donne lieu à une pression automobile de plus en plus problématique, avec une estimation de 400 000 automobiles par jour à Bruxelles. Selon un article récent, pour 7 entreprises sur 10, les problèmes de congestion sont une raison pour quitter la région. Les transports en commun ne sont pas suffisamment efficaces : le métro ne dessert réellement qu'un quart de la population bruxelloise. Cela s'explique notamment par le phénomène des « voitures-salaires » : vu le système fiscal, 27% des immatriculations belges sont des voitures de société !

La polarisation sociale

Le constat de paupérisation se double d'une polarisation sociale très significative. Les revenus les plus élevés augmentent, les revenus les plus faibles stagnent. A cela s'ajoutent des tensions sur les marchés du logement. La croissance démographique vigoureuse, qui s'explique par les migrations internationales, attise ces tensions. Le parc social est très limité au regard des besoins (seulement 8 %), avec plus de 30 000 ménages en liste d'attente. La puissance publique ne parvient pas à réguler le marché locatif.

On assiste parallèlement à une gentryfication de certains quartiers. On ne peut pas parler de « super-gentryfication » comme à Londres ou à New York, mais le processus est en cours. Même si les quartiers centraux ne voient pas leur situation s'améliorer en terme de revenu, certains indicateurs montrent cette évolution, dont la part des diplômés du supérieur : un type de population est en train d'en chasser un autre. En parallèle, on assiste à une éviction et une relégation des groupes précarisés vers la proche périphérie industrielle, qui est plutôt flamande, et les villes du Hainaut comme Charleroi.

La croissance économique ne s'accompagne pas d'un progrès social ! Le développement des activités tertiaires va de paire avec une dégradation des indicateurs sociaux : croissance des inégalités, croissance du chômage (parfois 30 % dans certains quartiers). Des résidents des quartiers défavorisés, même qualifiés, se retrouvent exclus du marché de l'emploi, du fait des effets de voisinage, des discriminations, voire de la méconnaissance du néerlandais.

Finalement, plusieurs villes coexistent à Bruxelles : la ville des riches et la ville des pauvres, la ville francophone et la ville néerlandophone, la ville des bruxellois et la ville des navetteurs, la ville belge et la ville de l'immigration. Il nous reste maintenant à espérer que Bruxelles puisse une nouvelle fois nous surprendre, et faire en sorte que ces différentes villes s'enrichissent mutuellement !

Débat avec la salle

Comment expliquer les carences dans la planification urbaine de la ville ?

Deux aspects l'expliquent. Tout d'abord la difficulté de gouverner un territoire complexe, en relation avec le conflit communautaire en Belgique. La mise en place de la Communauté métropolitaine est très récente, il y a très peu de concertation entre les trois régions. La

fragmentation est aussi importante : on a 19 communes, donc 19 bourgmestres. Ensuite, le contexte national joue aussi : l'aménagement du territoire n'est pas une priorité en Belgique, y compris dans les villes, du fait de la forte prégnance du droit de propriété.

Comment expliquer la hausse démographique de la ville, alors qu'il y a une pénurie de logement, un renchérissement des coûts du foncier, et cette attractivité très forte du périurbain ?

La croissance démographique concerne tout le pays. La natalité a repris, et elle augmente au point de se rapprocher du niveau français. Et puis les migrations internationales sont très importantes : malgré les difficultés, la ville reste extrêmement attractive, et c'est aussi parce qu'elle est attractive que les difficultés sont là.

Les projets autour de l'aéroport international – localisé en Flandre – a agité la ville pendant de nombreuses années. Où en est-on de ce côté-là ? Qu'en pensez-vous ?

Ce projet illustre les difficultés de gouvernance. On a un plan imaginé par la Flandre pour le développement de Bruxelles, sans réelle concertation avec Bruxelles-Capitale ni avec la Wallonie. L'accessibilité de la ville est primordiale sur le plan international, mais pour beaucoup d'activités économiques c'est important d'être situé dans Bruxelles-Capitale, car on n'est ni apparenté à la Flandre, ni à la Belgique francophone, et qu'on peut traiter avec les deux parties du pays.

Pourtant, certaines villes flamandes, dont Anvers, semblent avoir réussi leurs aménagements, et semblent dynamiques sur le plan de la cohésion sociale. Existents-ils des dispositifs fiscaux ou autres de redistribution qui permettent à la communauté bruxelloise de financer des investissements urbains, sur les espaces publics par exemple ?

Sur la Flandre, on constate en effet un certain renouveau des villes, notamment avec la publication d'un livre blanc sur la question. Certains pensent que c'est lié aux problèmes de l'extrême droite. On a réinvesti dans la ville parce qu'on voyait une extrême droite qui se développait, et des moyens ont été mis dans la rénovation urbaine pour éviter un pourrissement trop marqué sur les villes. Cela n'a pas été le cas en Wallonie. Sur les modes de financement, les régions sont financées sur le principe du lieu de résidence. Les navetteurs ne payent pas d'impôt à Bruxelles : Bruxelles est paradoxalement très pauvre. Certains mécanismes existent pour compenser le surcoût du fait d'être capitale du pays, mais par rapport à la richesse qu'elle génère, Bruxelles reste très pauvre.

Quel est le paysage urbain des périphéries de Bruxelles. Que dire de Louvain-la-Neuve ?

Certaines cités jardins apparaissent dans l'entre-deux guerre. On a une ville globalement radio-concentrique, les formes de logement dé-densifiés apparaissent en effet en périphérie, avec une série de quartiers qui sont bâtis sur le modèle de la cité-jardin. Ces quartiers étaient à l'origine populaires, et sont aujourd'hui fortement touchés par la gentrification. Louvain-la-Neuve est un pôle important dans une structure régionale qui devient de plus en plus polycentrique. Le problème est qu'il s'agissait d'une université francophone en plein cœur de la Flandres à Leuven. La scission de cette Université a conduit au développement de la ville nouvelle de Louvain-la-Neuve.

Bruxelles et son administration ont t-elles été au cœur des difficultés dans la formation du gouvernement pendant la crise de 500 jours dont vous avez parlé ?

L'histoire de Bruxelles-Hal-Vilvorde (circonscription électorale mixte) est liée à la francisation de Bruxelles. Cela recoupe le problème du français dans Bruxelles, le problème

de Leuven/Louvain également. Des droits ont été accordés à des populations établies en Flandre pour, notamment élire des politiciens bruxellois. Ces droits supposés acquis par les francophones sont mis en cause par les parties politiques flamands.

CR Benoit Montabone