

2002/03

Les dossiers de l'Observatoire de la Santé
et du Social de Bruxelles-Capitale

OBSERVATOIRE
DE LA SANTE ET DU SOCIAL
BRUXELLES



OBSERVATORIUM
VOOR GEZONDHEID EN WELZIJN
BRUSSEL

Les défis d'une politique de lutte contre la pauvreté à Bruxelles



Commission Communautaire Commune

2002/03

**Les dossiers de l'Observatoire de la Santé
et du Social de Bruxelles-Capitale**

Les défis d'une politique de lutte contre la pauvreté à Bruxelles



Table des matières

Préambule	7
La pauvreté à Bruxelles	8
1 Bruxelles riche, pauvres Bruxellois	8
2 Logement et différences spatiales	10
3 Les jeunes, le groupe à risque le plus important	14
4 Pauvreté et santé	14
5 Conclusions	15
Une politique de lutte contre la pauvreté à Bruxelles est-elle possible ?	16
1 Instruments de lutte contre la pauvreté en Région de Bruxelles-Capitale	16
1.1 Ordonnance concernant l'établissement du rapport annuel sur l'état de la pauvreté en Région de Bruxelles-Capitale	16
1.2 Fonds Spécial d'aide sociale	18
1.3 Structures de concertation et partenariats	18
1.4 Développement urbain	21
2 Obstacles à une politique de lutte contre la pauvreté	25
2.1 Nécessité d'une stratégie bruxelloise	25
2.2 Les différents cadres de référence rendent la politique de lutte contre la pauvreté plus difficilement applicable à Bruxelles	25
3 Critères pour une politique de lutte contre la pauvreté	27
Bibliographie	30

Préambule

Ce texte est une traduction de deux chapitres écrits pour le livre édité annuellement par le Prof. J. Vranken, Dr. D. Geldof, G. Van Menxel et J. Van Ouytsel à Anvers: Pauvreté et exclusion sociale, rapport annuel 2001 (Armoede & Sociale Uitsluiting, Jaarverslag 2001).

Pour la dixième édition, les auteurs ont voulu consacrer quelques chapitres à la Wallonie et à Bruxelles.

Dans le cadre de sa mission, l'Observatoire de la Santé et du Social a rédigé les deux chapitres concernant Bruxelles. La première partie donne un cadre pour quelques indicateurs de pauvreté importants pour la région. La deuxième partie approfondit la politique de lutte contre la pauvreté. Le but était de donner aux lecteurs flamands une vision globale de la situation à Bruxelles. La plupart des exemples ont donc été choisis en fonction de leur comparaison possible avec la Flandre.

L'équipe de l'Observatoire de la Santé et du Social a trouvé intéressant de traduire et de diffuser ce texte. En effet, il nous a semblé important que les Bruxellois prennent connaissance de cet article, rédigé pour un ouvrage de référence en Flandre, qui insiste sur la nécessité d'une politique de lutte contre la pauvreté propre à la Région de Bruxelles-Capitale.

Un des objectifs de cet article est de créer un cadre de réflexion. Ce travail est destiné à tous ceux qui d'une façon ou d'une autre sont impliqués dans la politique de lutte contre la pauvreté à Bruxelles.

La pauvreté à Bruxelles

Bruxelles – capitale de l'Europe, de la Belgique, de la Flandre et de la Communauté française – est un centre international de foires commerciales et un centre de congrès mondialement connu. Environ 2.000 entreprises étrangères - dont 1.400 américaines - et plus de 1.000 associations internationales, ont opté pour la Région de Bruxelles-Capitale (en abrégé : Bruxelles, par opposition à Bruxelles-Ville). Environ 60 banques étrangères contribuent actuellement à faire de Bruxelles le septième marché financier du monde (BHG, 2001). Seules trois régions européennes ont un produit intérieur brut par habitant supérieur à celui de Bruxelles : le centre de Londres, Hambourg et le Grand-Duché de Luxembourg (Communauté Flamande, 2001). En Belgique, 14,5 % de la richesse est apportée par Bruxelles, où résident 9,3 % de la population (INS, 1999).

1 _ Bruxelles riche, pauvres Bruxellois

Malgré la réussite économique, un grand nombre de Bruxellois vit dans des conditions difficiles. Le motif principal de ce phénomène réside dans le fait que certaines personnes n'ont que peu de chances de participer à la vie économique bruxelloise. Plus de la moitié des emplois proposés à Bruxelles sont en effet assumés par des non-Bruxellois. Environ 35 % des travailleurs résident en Flandre, 20 % d'entre eux résident en Wallonie (MBHG, 2000). C'est dans les secteurs employant surtout des travailleurs qualifiés que le nombre de Bruxellois est le moins élevé. On observe également un système d'économie parallèle, de travail en noir, basé entre autres sur l'exploitation des personnes en séjour illégal dans la ville (Kesteloot et Meert, 1999).

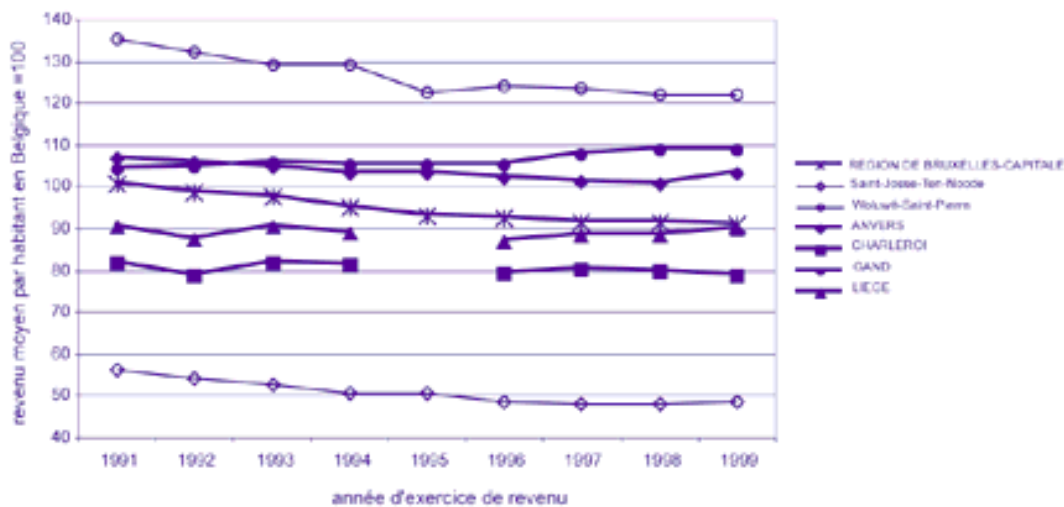
L'accès limité au marché du travail bruxellois, qui offre surtout des emplois dans les secteurs tertiaire et quaternaire, est dû en premier lieu au bas niveau de qualification de nombreux Bruxellois. Plus de la moitié des jeunes (âgés de moins de 25 ans) inscrits comme demandeurs d'emploi auprès de l'Office de l'emploi de la Région de Bruxelles-Capitale (ORBEM) ne possèdent pas le diplôme de l'enseignement secondaire supérieur. Cela s'explique notamment par un accès inégal à l'enseignement (Mistiaen et Kesteloot, 1998) et par les difficultés que les jeunes issus de familles pauvres rencontrent pour s'intégrer à l'école. Un autre facteur déterminant est la discrimination. Près d'un tiers de la population bruxelloise n'a pas la nationalité belge, un pourcentage encore supérieur à un nom et/ou un type étranger. Les Marocains et les Turcs sont touchés plus fortement par le chômage que d'autres nationalités (INS, 2000).

Bruxelles se différencie des autres grandes villes belges d'une part par sa taille et son importance économique et d'autre part par le fait que les limites de la région ne contiennent que le noyau central de l'entité économique. L'afflux quotidien de navetteurs travaillant à Bruxelles va de pair avec le transfert d'une part importante de la richesse qui s'y crée vers d'autres régions.

Cela se traduit par la diminution du revenu moyen annuel des Bruxellois, comparative-ment au reste du pays. Le graphique ci-dessous compare, pour chaque, année le revenu moyen des grandes villes belges avec le revenu moyen national. Entre 1991 et 1998, le revenu annuel moyen par habitant en Belgique a augmenté d'environ 4,4 %.

Etant donné que la plupart des villes n'ont pu suivre le niveau de la croissance belge, cela signifie que ce sont surtout les revenus des non-citadins qui ont augmenté. En 1998, le revenu annuel moyen par habitant était, à Bruxelles, inférieur de 8,7 % à celui de la Belgique. Et même, comparativement à Anvers – où le revenu annuel moyen par habitant a diminué pour atteindre presque le niveau moyen belge – Bruxelles régresse plus rapidement. Liège et Charleroi suivent plus ou moins l'évolution annuelle moyenne de la Belgique mais le revenu moyen de leurs habitants est extrêmement bas. Gand est l'unique ville où les revenus moyens s'accroissent.

Graphique 1: Evolution du revenu moyen par habitant dans les grandes villes, comparativement à la Belgique.



Source: INS, statistiques fiscales

La diminution relative des revenus à Bruxelles est consécutive à la paupérisation de l'ensemble des dix-neuf communes, le graphique en indique les deux extrêmes (Woluwe-Saint-Pierre et Saint-Josse-ten-Node). L'inégalité interne au sein de la Région est importante; le revenu moyen par habitant est dix fois plus élevé dans les quartiers les plus riches situés à la lisière de la Région que dans les quartiers les plus pauvres du centre (Kesteloot, 2002; Noël et al., 2000a et b). A Saint-Josse-ten-Noode, depuis 1996, le revenu moyen atteint moins de la moitié du revenu moyen belge.

Les personnes qui doivent vivre avec le minimum vital ne sont pas reprises dans les statistiques fiscales. Environ 3,5 % de la population bruxelloise dépend du minimex ou de l'équivalent-minimex, soit au titre d'ayant droit, soit au titre de personne à charge (Roesems, Perdaens et De Spiegelaere, 2001). La répartition de ces personnes dans la Région est aussi très inégale.

On dispose de peu d'informations sur les personnes les plus touchées par la pauvreté. Le nombre des personnes sans-abri est estimé à 1.200, mais cette estimation est fortement liée à la capacité d'accueil des centres (Rea et al., 2001). Evidemment, il est tout aussi difficile de chiffrer l'afflux des nouveaux habitants et le nombre des personnes sans permis de séjour légal à Bruxelles.

Bien que les chiffres ne soient pas indispensables pour prendre conscience de l'augmentation sensible du nombre des personnes victimes de problèmes financiers, la nécessité pressante s'impose de collecter systématiquement les données relatives aux dettes et à la médiation de dettes, à l'accessibilité de l'approvisionnement énergétique et en eau, aux logements habitables, à la qualité de l'emploi.

2 _ Logement et différences spatiales

Tant les personnes pauvres que les travailleurs sociaux rappellent que l'aspect le plus urgent de la lutte contre la pauvreté à Bruxelles est le logement (Observatoire de la Santé, 2001). On dispose de peu de statistiques récentes, mais en ce moment, la pauvreté se révèle très visiblement par l'exclusion du marché du logement. Pour qui doit vivre d'une indemnité, il est quasiment impossible de trouver une habitation saine, a fortiori pour une grande famille. Les centres d'accueil pour personnes en situation de crise signalent qu'ils doivent accueillir un nombre sans cesse croissant de personnes parce qu'elles n'ont plus accès au logement. Depuis l'an dernier, l'administration bruxelloise chargée du logement est submergée de demandes d'aide émanant de personnes cherchant un logement à louer. Chaque matin, 70 à 80 personnes frappent à la porte. Un certain nombre de Centres Publics d'Aide Sociale (CPAS) doivent chercher constamment de nouvelles alternatives pour donner un abri aux personnes. Suivant le dernier recensement des logements (1991), un logement sur six ne satisfaisait pas aux normes de confort (eau courante, toilettes privées, douche ou bain). Des logements insalubres restent habités, par manque de personnel et de moyens pour appliquer les procédures prévues. Les investissements effectués dans le cadre de différents programmes de rénovation urbaine durant les années nonante sont une goutte d'eau dans la mer devant l'ampleur des besoins, et n'atteignent pas toujours le groupe visé. Les moyens restent en effet limités, au vu du retard à rattraper. L'accessibilité aux primes n'est pas toujours garantie en raison de leur complexité et parce que les personnes ne peuvent pas les préfinancer (Decroly, Van Crieckingen et Crahay, 2000, p. 60).

Le marché du logement, fortement différencié dans l'espace, constitue un marché privé à environ 90%. Du fait de l'influence restreinte des pouvoirs publics, la richesse et la pauvreté sont réparties dans la ville en fonction de la qualité de l'habitat. Cette diversité spatiale de l'offre de logements résulte elle-même des mécanismes socio-économiques de sélection apparus dès l'industrialisation au dix-neuvième siècle qui a amené des ouvriers agricoles pauvres en ville. De nombreux logements des quartiers industriels datent d'avant la seconde guerre mondiale et ne satisfont pas aux normes actuelles de confort. Lors de la suburbanisation qui a eu lieu au cours des années soixante, de nombreux Belges ont quitté ces quartiers et ont été remplacés par des ouvriers immigrés. A l'heure actuelle encore, les personnes qui ne peuvent accéder à un logement ailleurs ou qui sont évincées d'autres quartiers revalorisés aboutissent dans ces quartiers. Surtout Saint-Gilles est connu pour refouler ses habitants les plus pauvres (Decroly, Van Crieckingen et Crahay, 2000, pp. 60-62), ainsi que certains quartiers situés au centre de Bruxelles (Saint-Géry, Dansaert).

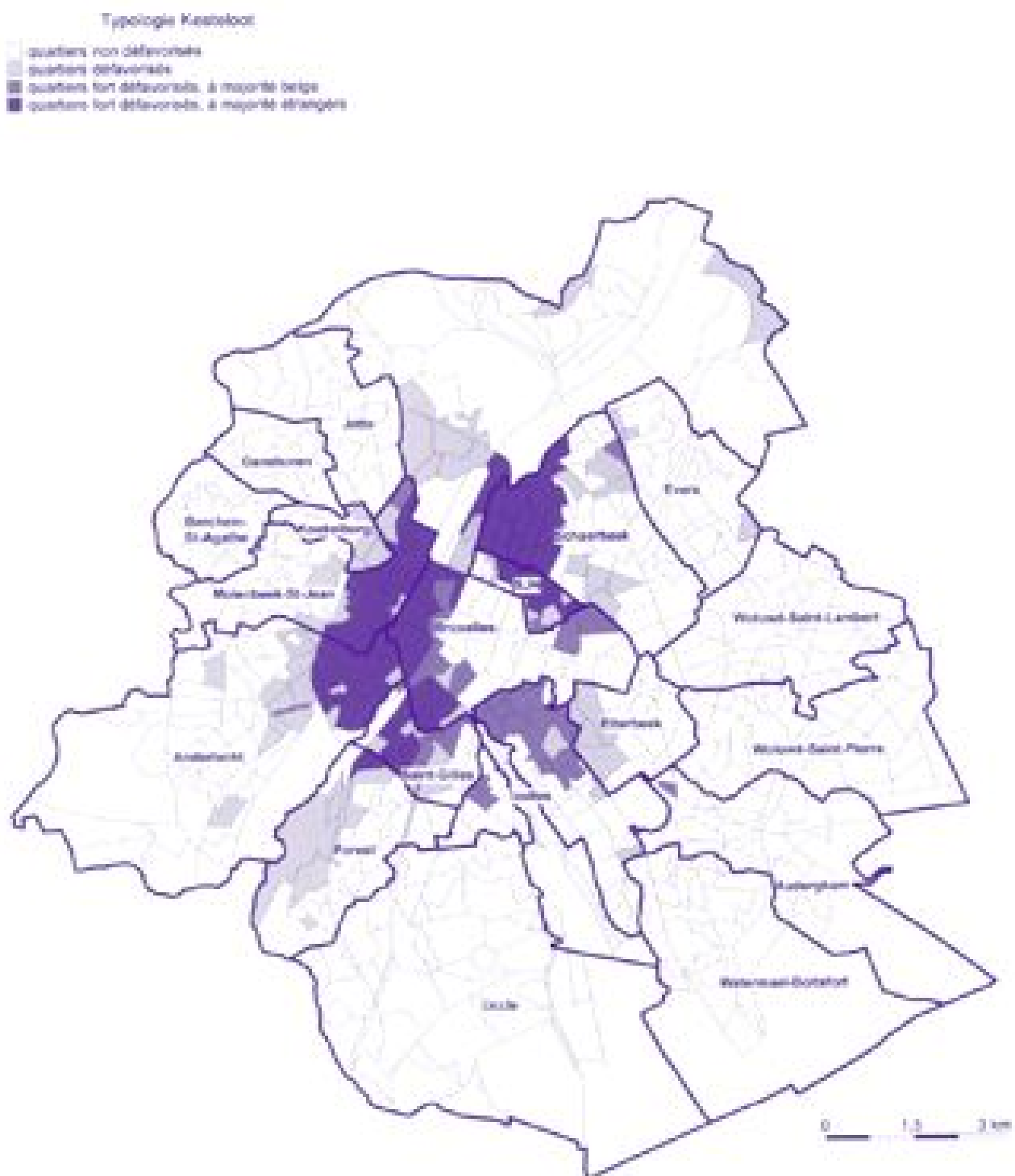
Différentes analyses spatiales, réalisées ou non dans le cadre de projets de politique territoriale, révèlent un important contraste entre les quartiers très riches du Sud-Est de la région et les 'quartiers défavorisés' situés principalement dans la ceinture du dix-neuvième siècle (à l'exception du quartier européen) et dans la zone du canal. La carte indique les quartiers défavorisés tels qu'ils ont été délimités par Kesteloot (Kesteloot et al., 2002).

La zone la plus fortement défavorisée dans la ceinture du dix-neuvième siècle de Bruxelles se distingue des quartiers défavorisés dans d'autres villes par le degré de pauvreté. Pour la presque totalité des indicateurs appliqués dans l'analyse de Kesteloot et Vandermotten, ces quartiers réalisent le plus mauvais score, notamment pour le revenu moyen par habitant, le taux de chômage, le pourcentage de personnes exerçant des professions à bas statut, le nombre de chambres par 100 habitants, le taux d'habitations anciennes. Citons quelques exceptions en la matière : les quartiers défavorisés à Bruxelles comptent relativement peu d'isolés, ils sont surtout peuplés de familles jeunes avec enfants, dont une grande partie n'a pas la nationalité belge. Le pourcentage d'ayants droit au minimum vital y est inférieur parce que les personnes n'ayant pas la nationalité belge ne peuvent percevoir qu'un équivalent-minimex, et on ne dispose pas de chiffres au niveau des quartiers à cet égard (Kesteloot et al., 2001).

Le pourcentage de propriétaires dans les quartiers défavorisés du dix-neuvième siècle est supérieur à la proportion de propriétaires dans les quartiers défavorisés composés principalement d'habitations sociales. Cela ne signifie pas que la qualité des habitations y soit meilleure. Au contraire, nombre de propriétaires disposent de moyens financiers insuffisants pour embellir leur logement, acquis pour échapper aux prix locatifs élevés. Ce que ne révèlent pas les chiffres, c'est le nombre important de clandestins et d'illégaux cherchant refuge surtout dans les quartiers les plus pauvres. Ceci a une incidence importante sur la pauvreté à Bruxelles et par conséquent, sur le secteur social. L'Etat fédéral prévoit bien d'accorder aux CPAS une subvention à l'accueil des demandeurs d'asile, mais celle-ci ne permet pas de couvrir la hausse des autres coûts. Les services sociaux enregistrent davantage de requêtes, la demande d'habitations à bon marché s'accroît, l'école est constamment interpellée, une concurrence entre pauvres apparaît, par exemple en ce qui concerne le travail au noir.

Quartiers défavorisés

Région de Bruxelles-Capitale



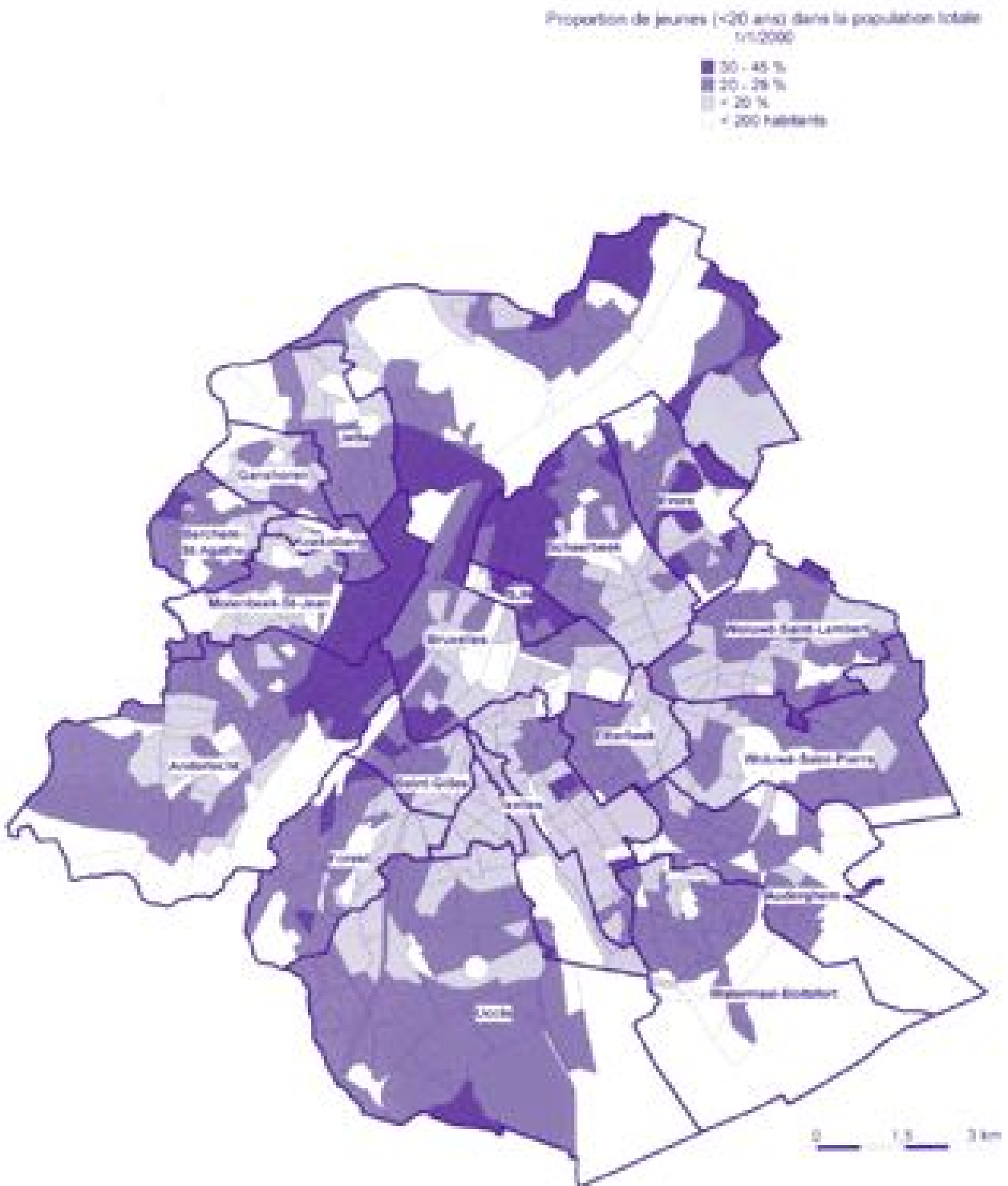
Source: Kesteloot (1999)

Cartographie: T. Roesems

©Observatoire de la Santé et du Social, 2002

Jeunes

Région de Bruxelles-Capitale



Source: Registre national (2000)

Cartographie: T. Roesems

©Observatoire de la Santé et du Social, 2002

3 _ Les jeunes, le groupe à risque le plus important

La plupart des quartiers pauvres de Bruxelles sont donc des quartiers où habitent de nombreuses grandes familles et par conséquent, ils abritent de nombreux jeunes (voir carte). Environ un tiers de la population y est âgée de moins de 20 ans, alors que la moyenne régionale s'élève à moins d'un quart. Bruxelles connaît une diminution moins importante du nombre de jeunes âgés de moins de 20 ans que dans le reste du pays. L'entrée d'un nombre relativement important de jeunes d'origine immigrée dans les groupes d'âge actifs constitue assurément un élément clef de l'évolution démographique bruxelloise au cours des prochaines décennies (De Spiegelaere, Wauters et Roesems, 2001). Nombre de ces jeunes ont peu de perspectives d'avenir. En juillet 2001, 16 % des chômeurs ayant droit à une allocation de chômage étaient âgés de moins de 25 ans (ORBEM, 2001). Ils sont fortement sur-représentés aussi auprès des bénéficiaires du minimex; plus d'un quart des ayants droit au minimex appartiennent au plus jeune groupe d'âge (de 18 à 25 ans), alors qu'ils forment moins de 15 % de la population active (Roesems, Perdaens et De Spiegelaere, 2001, p.30). Plus d'un quart des ayants droit au minimex ont des enfants à charge. Au cours des dernières années, le nombre des familles et isolés avec enfants est en hausse par rapport aux autres catégories percevant le minimex à Bruxelles (Roesems, Perdaens et De Spiegelaere, 2001: 27-29).

Une autre bonne raison de mettre l'accent sur les jeunes est que pour Bruxelles, on ne prévoit pas un vieillissement de la population identique à celui des autres régions. Le niveau de dépendance y restera assez stable, contrairement aux autres régions où le vieillissement s'accroît (De Spiegelaere, Wauters et Roesems, 2001). De plus, il y a proportionnellement moins de personnes âgées de plus de 65 ans dans les quartiers défavorisés que dans la région (9 % versus 17 %). A Bruxelles, les personnes âgées résident surtout dans la périphérie et ont une espérance de vie supérieure à celle de la Flandre.

4 _ Pauvreté et santé

On connaît depuis longtemps l'impact du statut social sur la santé. Malgré la réduction généralisée de la mortalité, les progrès de la médecine et de la sécurité sociale, les personnes pauvres sont en moins bonne santé que les personnes riches. Elles meurent aussi plus jeunes. A Bruxelles, en 1998, on constate que les enfants dont la mère a au plus, un diplôme de l'enseignement secondaire inférieur présentent 2,6 fois plus de risques de mourir avant d'avoir atteint l'âge d'un an que les enfants dont la mère a au moins obtenu un diplôme de l'enseignement secondaire supérieur. L'espérance de vie à la naissance des hommes habitant les communes de la première couronne¹ est inférieure de 3,4 ans² à celle des hommes issus d'une commune de la seconde couronne. Certains problèmes de santé, tels que l'intoxication au plomb, relèvent directement de la mauvaise qualité de l'habitat pour de nombreuses familles.

1 Pour approcher le mieux possible la dualité entre communes « pauvres » et communes « riches », nous avons distingué les communes de la première couronne (Anderlecht, Bruxelles, Ixelles, Molenbeek-Saint-Jean, Saint-Gilles, Saint-Josse-Ten-Noode, Schaerbeek, Etterbeek) et de la deuxième couronne (De Spiegelaere et al, 2001, p. 18-19).

2 La différence était de 1,3 ans en 1999 et 3,4 ans en 1998. En 1999 l'espérance de vie des hommes à la naissance était de 73,8 ans dans la première couronne et 75,1 ans dans la deuxième couronne.

Les anciennes peintures au plomb, encore largement présentes dans les logements d'avant guerre, sont une des principales sources d'intoxication. Les enfants en bas âge sont particulièrement vulnérables; même des intoxications considérées comme mineures ont une influence durable sur leur développement neuromoteur et intellectuel. Hélas, de nombreux enfants de Bruxelles vivent justement dans cette zone à risque. Une étude de 1992, menée auprès des petits bruxellois habitant des logements anciens, a montré que dans plus de la moitié des cas, la norme de l'Organisation Mondiale de la Santé (O.M.S.) était dépassée. 1,4 % des enfants avaient dû être hospitalisés pour traitement. Dans le groupe de référence d'enfants bruxellois vivant dans d'autres quartiers, aucun cas d'intoxication n'avait été mis en évidence. Des actions ultérieures de dépistage ont confirmé les résultats de l'étude de 1992 (De Spiegelaere, Wauters et Roesems, 2001).

La tuberculose est trois ou quatre fois plus présente à Bruxelles qu'en Wallonie et en Flandre ou que dans d'autres grandes villes belges. En 1999, son incidence calculée sur mille habitants était de 32 à Bruxelles, de 25 à Charleroi, de 17 à Liège, de 16 à Namur, de 15,5 à Bruges, de 15 à Anvers et de 14 à Gand. Cette maladie reflète bien la problématique de la pauvreté à Bruxelles, parce que, la plupart du temps, les personnes l'ayant contractée vivent dans des conditions très précaires, parfois dans la clandestinité, sans lieu de résidence fixe ou devant déménager très souvent. Elles sont de nationalité très diverse et souvent, sont originaires de pays connaissant une prévalence élevée de la tuberculose. Alors que dans les autres régions, la tuberculose touche prioritairement les personnes âgées, à Bruxelles elle touche des personnes de tout âge. On constate de très grandes différences entre les communes bruxelloises; l'incidence de la maladie est de 2,5 fois supérieure dans les communes situées dans la première couronne que dans les communes situées en périphérie. Les rapports des organismes d'accompagnement des patients atteints de tuberculose à Bruxelles mettent l'accent sur la difficulté croissante qu'il y a à soigner les personnes ayant contracté cette affection. Cela tient à leurs conditions de vie, mais aussi aux difficultés d'accès aux soins de santé (De Spiegelaere, Wauters et Roesems, 2001).

5 _ Conclusions

Pour résumer les grandes lignes, le même phénomène d'exclusion sociale se manifeste dans toutes les villes, mais le degré de dégradation et la concentration de celle-ci font que la pauvreté est extrêmement visible à Bruxelles. En outre, Bruxelles présente un certain nombre de particularités qui n'existent pas (aussi fort) dans d'autres grandes villes du pays et dont il faut tenir compte: fonction internationale, multiculturalité, compétences des différentes institutions communautaires, limite du territoire ne correspondant pas à la réalité économique. L'enjeu (des politiques bruxelloises) est de trouver un équilibre entre l'aspect international et multiculturel de cette grande ville, son importance économique et les conditions de vie de tous ses habitants. Dans la suite du texte, nous examinons queles sont les implications de ceci pour la politique de lutte contre la pauvreté à Bruxelles.

Une politique de lutte contre la pauvreté à Bruxelles est-elle possible ?

L'approche quantitative de la pauvreté en Région de Bruxelles-Capitale, décrite ci-dessus, révèle clairement l'inégale répartition de la richesse à Bruxelles et les possibilités insuffisantes de participation des Bruxellois à la 'réussite' économique de leur ville. Bruxelles dispose aujourd'hui cependant de nombreux instruments pour combattre la pauvreté. Toutefois, de nombreux obstacles gênent la mise en place effective d'une politique de lutte contre la pauvreté. Dans ce chapitre, nous tenterons de clarifier les types d'instruments existants et nous explorerons de nouvelles pistes pour améliorer l'efficacité de la politique de lutte contre la pauvreté à Bruxelles.

1 _ Instruments de lutte contre la pauvreté en Région de Bruxelles-Capitale

L'ordonnance portant sur le rapport annuel relatif à la pauvreté et le Fonds spécial d'aide sociale ont été conçus spécifiquement pour la Région de Bruxelles-Capitale. En outre, il existe un certain nombre d'instruments offrant un intérêt majeur indirect pour la politique de lutte contre la pauvreté; notamment, les structures de concertation et les partenariats dans le cadre de la lutte contre la pauvreté ou relatifs à des thèmes similaires, d'une part, et les différents programmes pour le développement urbain, d'autre part.

1 _ 1 Ordonnance concernant l'établissement du rapport annuel sur l'état de la pauvreté en Région de Bruxelles-Capitale

En 1991, l'Assemblée réunie adoptait l'ordonnance portant "élaboration d'un rapport annuel sur l'état de la pauvreté en Région de Bruxelles-Capitale".

L'Assemblée réunie de la Commission Communautaire Commune (CCC) constitue en fait le Parlement Bruxellois pour les matières bicommunautaires, à savoir la santé et l'aide aux personnes. L'objectif était alors d'établir annuellement une synthèse d'un certain nombre de données statistiques que les dix-neuf Centres Publics d'Aide Sociale (CPAS) doivent rassembler. En outre, l'ordonnance prévoyait une consultation impliquant les partenaires publics et privés. Sur la base de la synthèse des statistiques du CPAS – dénommé Rapport sur l'état de la pauvreté – et la consultation de la table ronde, l'Assemblée réunie devait tenir un débat annuel sur la pauvreté. Cette stricte programmation du travail n'a pas pu être réalisée.

En 1999, l'Observatoire de la Santé a trouvé un second souffle; c'était une des recommandations de l'Assemblée réunie en 1998. L'Observatoire créé au sein de l'administration de la CCC dans l'optique d'assurer le suivi de l'état de santé des Bruxellois, assure aussi la rédaction du rapport sur l'état de la pauvreté.

Cela permet de faciliter l'organisation du suivi des phases successives préparatoires au débat sur la pauvreté. Entretemps, cette extension de tâches a été réglée par la voie d'une ordonnance et l'Observatoire est dénommé : Observatoire de la Santé et du Social (paru dans le Moniteur belge le 28 novembre 2001).

En 2001 une table ronde a été organisée pour la troisième fois. Tant les personnes impliquées que les représentants d'organisations ont centré leur réflexion sur quatre questions principales: les problèmes relatifs au logement, le montant trop limité des minima sociaux, les importantes différences de fonctionnement entre les dix-neuf CPAS, ainsi que les atteintes à la dignité humaine (Observatoire de la Santé, 2001).

Depuis 2001 la nouvelle ordonnance élargie de 2000 entre en application. Celle-ci fixe le type d'informations à collecter et le délai. Une première phase consiste à synthétiser les mesures politiques prises par la CCC au cours de l'année précédente en matière de lutte contre la pauvreté. Elle a été publiée au printemps de l'année 2001. C'est une étape intéressante, malgré le fait que les compétences de la CCC et donc, son impact en matière de lutte contre la pauvreté, soient très limitées par rapport à d'autres instances bruxelloises. L'élaboration du rapport sur l'état de la pauvreté serait une excellente opportunité pour aligner les réalisations concrètes de toutes les autorités bruxelloises et aider à mettre en œuvre une politique cohérente.

Dans une deuxième phase, une synthèse des rapports d'activité des institutions concernées, une synthèse des statistiques des dix-neuf CPAS et d'autres statistiques pertinentes sont demandées. Selon l'ordonnance, tout cela devra être diffusé en deux langues pour le 30 avril, au plus tard, de sorte qu'une table ronde puisse être organisée avec les personnes et les institutions concernées au début du mois de mai. Le rapport annuel sur l'état de la pauvreté sera établi en se fondant sur ces phases et documents divers. Il servira de base au débat annuel que l'Assemblée réunie consacrerà à la lutte contre la pauvreté, à la suite de quoi elle formulera des recommandations.

La nouvelle ordonnance met l'accent sur la participation des personnes et institutions concernées, d'une part, et sur la collecte d'informations appropriées, d'autre part. Toutefois, les délais ne sont pas réalistes si l'on veut vraiment impliquer les personnes et institutions concernées et utiliser des données de qualité. En outre, on a instauré des critères d'accès, dans certains cas trop exigeants, pour les personnes et institutions souhaitant participer à la table ronde. Elles doivent introduire un rapport d'activités portant sur l'année écoulée. La liste des personnes et institutions concernées qui y sont invitées est établie par le Collège réuni.

1 _ 2 Fonds Spécial d'aide sociale

Il existe une réglementation visant à répondre aux grandes différences socio-économiques entre les dix-neuf communes de la Région de Bruxelles-Capitale. Le Fonds Spécial d'aide sociale fait partie du Fonds des Communes (10,9 millions d'euros ou 439 millions BEF en 2001), et est réparti entre les CPAS bruxellois selon des indicateurs déterminés³.

Le montant accordé en 2001 s'élève à plus de 30 euros (1.200 BEF) par habitant de Saint-Josse et à environ 20 euros (800 BEF) par habitant de Molenbeek et de Saint-Gilles; les deux Woluwé perçoivent moins de 5 euros (200 BEF) par habitant.

1 _ 3 Structures de concertation et partenariats

La nouvelle structure institutionnelle implique pour Bruxelles une multiplication des autorités publiques exerçant chacune une part de compétences pertinentes pour la politique de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Le résultat de cette évolution est une dispersion et un fractionnement des missions et des moyens, tant pour les autorités publiques que pour les services organisés et financés par ces autorités. Etant donné la jeunesse de la structure de l'institution bruxelloise, le développement et la consolidation des nouvelles structures a focalisé toute l'attention laissant peu de place pour le développement des mécanismes indispensables à l'harmonisation mutuelle (Notredame, 1998, p. 128).

Heureusement, la concertation et la coordination sont de plus en plus présentes dans le fonctionnement du secteur social (Stengele, 1998, p. 233). En divers lieux, on cherche et on travaille assidûment à la création d'un minimum de structuration dans l'enchevêtrement des organismes et missions. C'est indispensable si l'on veut aboutir à une lutte efficace contre la pauvreté. En effet, les personnes pauvres sont les premières à passer entre les mailles du filet d'un réseau non coordonné.

Voici un aperçu des partenariats et des structures de concertation bruxelloises dans le cadre de la lutte contre la pauvreté ou de la politique sociale en général. Successivement, on abordera la concertation au niveau politique, le partenariat entre autorités et acteurs concernés, entre acteurs de terrain et enfin, la coordination aux niveaux régional et communal. Ce paysage est en pleine évolution.

Concertation politique

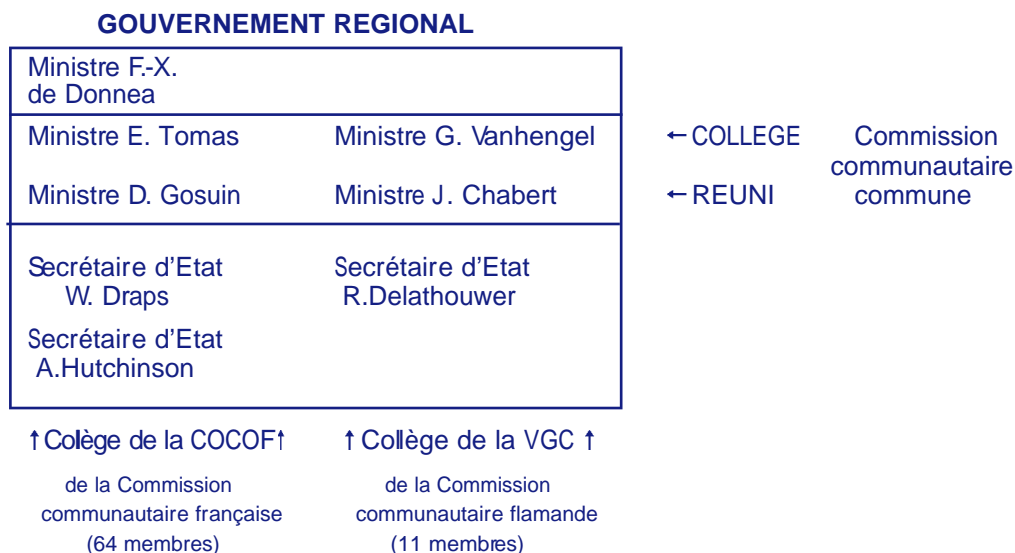
La Région de Bruxelles-Capitale et la CCC ont signé l'accord de coopération conclu entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté. Dans ce cadre, une collaboration structurelle a été prévue entre l'Observatoire de la Santé et du Social et le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.

³ Nombre d'habitants, surface d'habitation, revenu moyen, revenus immobiliers, nombre d'élèves dans différents types d'enseignement, capacité d'accueil des crèches, densité de population, chômage de longue durée, aide du C.P.A.S., territoire situé dans la zone affectée au développement accru du logement, tel que délimitée par le Plan de développement régional (Ordonnance du 21 décembre 1998).

Jusqu'à présent, la collaboration était toutefois un peu difficile, à l'instar du développement de la Cellule elle-même (Vranken et al., 2000, pp. 247-248). Il faudra encore beaucoup de temps pour que s'institue une collaboration optimale entre ces deux services ainsi qu'avec ceux des autres régions, collaboration qui puisse intégrer les activités des uns et des autres.

Une concertation entre les autorités bruxelloises ne devrait pas être trop difficile, en principe, étant donné que chacun des quatre ministres du Collège réuni⁴ de la CCC fait partie des deux autres gouvernements (voir graphique 2) : le gouvernement régional et le collège d'une commission uncommunautaire qu'elle soit la Commission communautaire flamande (VGC) ou la Commission communautaire française (COCOF). Chacun des trois secrétaires d'Etat fait partie du gouvernement régional et d'un des deux collèges des commissions communautaires.

Graphique 2: Composition des gouvernements bruxellois (2002).



En outre, un quart des 75 parlementaires siègent également au Collège des Bourgmestre et Echevins; sept bourgmestres ont gardé leur siège au Parlement. Deux parlementaires sont également présidents de CPAS

Ni l'imbrication des différents niveaux politiques, ni celle des différents gouvernements n'ont procuré les avantages escomptés en vue de favoriser la politique de lutte contre la pauvreté. C'est une tâche confiée à la CCC qui, vu la répartition des moyens et des compétences, retient souvent la moindre attention. La coordination intercommunautaire est toutefois inscrite dans les missions de la CCC. Cette fonction est encore bien trop peu développée. Les travailleurs de terrain sont toutefois demandeurs et incitent la CCC et ses services à reprendre davantage ce rôle.

⁴ F.-X. de Donnea, Ministre-Président du gouvernement régional, est simultanément président du Collège réuni, sans toutefois détenir le droit de vote. Les compétences pour la CCC sont donc réparties entre les quatre autres ministres, dont chacune est attribuée conjointement à un ministre francophone et à un ministre néerlandophone. En 2002, les Ministres Guy Vanhengel et Eric Tomas sont compétents pour l'aide aux personnes, et par conséquent, pour la politique de lutte contre la pauvreté de la CCC. Les Ministres Gosuin et Chabert sont compétents pour la santé.

L'image n'est pas, en fait, aussi simpliste que celle qui est décrite ci-dessus. La Communauté Flamande a concédé beaucoup moins de compétences à la VGC que ne l'a fait la Communauté Française à la COCOF. La VGC n'a pas, par conséquent, de compétence décrétaie. Bruxelles ne représente qu'une faible part du territoire sous la tutelle de la Communauté Flamande.

La COCOF, la VGC, la CCC et la Région se partageant ledit territoire, la VGC est le canard boiteux de la concertation. La logique flamande est souvent difficile à intégrer dans la réalité bruxelloise (par exemple, les CAW, les soins de santé aux personnes sans-abri). La Communauté Française aussi assume encore un certain nombre de responsabilités à Bruxelles, surtout en matière d'aide à la jeunesse (Stengele, 1998, p. 228) et d'enseignement. Pour des thèmes se rattachant étroitement à la politique de lutte contre la pauvreté, tels que les soins aux personnes âgées et l'aide sociale aux justiciables, des accords de collaboration ont bien été conclus par les différentes autorités (Collège réuni, 2001).

Partenariat entre le public et le privé

Pour organiser la collaboration entre l'autorité et les acteurs concernés, il existe dans certains secteurs des plates-formes de concertation, par exemple le Comité de concertation en matière de politique d'insertion des sans-abri, la Plate-forme de Concertation pour la Santé mentale, la Concertation Toxicomanies-Bruxelles.

La collaboration, principalement sectorielle, présente l'avantage de pouvoir être fortement professionnalisée. C'est important pour assurer une bonne prestation de services à l'égard de groupes cibles clairement définis. Il faut quand même réserver une place suffisante à une approche globale de tous les citoyens. C'est l'une des missions, notamment de l'Observatoire de la Santé et du Social. En effet, des personnes sont en détresse parce qu'elles se trouvent sur la ligne de démarcation peu claire qui sépare des groupes cibles délimités par les différents secteurs. C'est pourquoi, il est primordial qu'existent aussi des structures de concertation intersectorielle, réunissant par exemple soins de santé mentale et aide aux personnes sans-abri. Sinon, les personnes sans-abri ayant des problèmes psychiques risquent de sortir du champ d'action tant des centres d'accueil pour sans-abri que des services de santé mentale.

Collaboration d'organismes

Des organismes aussi se réunissent autour de thèmes déterminés. Le Forum de lutte contre la pauvreté est un organisme fédérant principalement des organisations francophones de lutte contre la pauvreté. Il existe également des organismes - bilingues ou non - fédérant le logement, l'intégration socio-professionnelle, la coordination sociale. Depuis l'été 2000, les travailleurs sociaux des différents CPAS s'organisent, entre autres, pour échanger des informations sur le travail social, mais aussi pour se mobiliser au sujet de leurs conditions de travail. Les organismes néerlandophones ont été contraints de s'organiser en centres sociaux (CAW) selon le modèle de la Communauté flamande. Deux CAW exerçant des activités différentes sont actifs sur le territoire de Bruxelles-Capitale.

Intervention publique de coordination

Différentes autorités subsidient une organisation devant assurer la coordination au niveau régional. Pour la CCC, il s'agit du Centre de documentation et de coordination sociales, une ASBL bilingue dispensant documentation et informations en matière d'aide aux personnes et de soins de santé. Dans la même ligne, la COCOF soutient le Conseil bruxellois de coordination socio-politique (CBCS). Du côté néerlandophone, le Brusselse Welzijns- en Gezondheidsraad (BWR) fonctionne comme un organe d'information et de concertation sur ces thèmes et est subventionné par la VGC dans ce but. Depuis 1998, la CCC prévoit des moyens pour subventionner la coordination sociale par le CPAS, au niveau communal. Jusqu'à présent, ce budget a été très peu utilisé (Roesems et al., 2001, pp 63-64).

Conclusions

Le défi consiste à rentabiliser cette multiplicité de structures et de partenariats. C'est possible en dépassant le réflexe sectoriel, en faisant correspondre l'offre aux besoins et en développant une concertation entre les différentes autorités. C'est pourquoi, il est nécessaire d'évaluer régulièrement l'offre existante, en transcendant les limites des autorités concernées.

Pour l'aide aux personnes sans-abri, cet exercice a été fait. Grâce à l'étude de l'Université Libre de Bruxelles (ULB) (Rea et al., 2001), aux réunions du Comité de concertation en matière de politique d'insertion des sans-abri et aux nombreux échanges, les services se sont fait une idée assez claire du mode d'organisation possible du secteur en faveur des sans-abri. Ils demandent aux 19 CPAS une meilleure harmonisation mutuelle, et aux six autorités accordant des subventions, la même collaboration et ouverture que celle qui existe sur le terrain. Le monde politique a toutefois quelques difficultés à suivre le mouvement. Le débat politique est clairement régi par d'autres logiques que celles d'une démocratie participative très poussée dont rêvent les acteurs de terrain.

1 _ 4 Développement urbain

Au sein de la Région de Bruxelles-Capitale, la politique de lutte contre la pauvreté ne peut être vue distinctement de la politique urbaine. Des instruments de développement urbain pourraient jouer un rôle catalyseur important dans la lutte contre la pauvreté et offrir un cadre global pour intégrer des actions différentes.

Ainsi, il existe une ordonnance d'urbanisme énonçant que le gouvernement bruxellois doit approuver un projet de Plan régional de développement (PRD) au cours de l'année suivant la désignation du nouveau Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale. Toutefois, à la fin de décembre 2000, en lieu et place du projet PRD, le plan existant, qui date de 1995, a été prolongé. Ce plan comportait peu d'objectifs concrets. Il est vrai qu'on y postulait la repopulation de Bruxelles. A cet égard, on misait surtout sur les familles à statut social plus élevé.

La population a effectivement augmenté pour atteindre le chiffre de 964.405 habitants, le 1er janvier 2001. Les deux dernières années, la population a même augmenté deux fois plus rapidement que les années précédentes, soit de 5.000 habitants par an. Dans l'intervalle, le cap du million de personnes a probablement déjà été largement dépassé, parce qu'un grand nombre de personnes sans permis de séjour et de bénéficiaires de l'aide d'un CPAS situé en dehors de la ville, résident à Bruxelles. La plupart des nouveaux habitants n'appartiennent toutefois pas à une classe sociale plus aisée, comme on l'avait espéré. Ce groupe continue à désertir la ville et y est remplacé par un groupe plus pauvre. L'objectif sous-jacent de la repopulation, à savoir augmenter les revenus issus des impôts, n'a donc pas été atteint.

Dans l'intervalle, une longue liste d'études préparatoires au nouveau PRD ont été achevées. En juillet, le gouvernement a approuvé le projet. Il a été publié au moniteur en octobre 2001 et l'enquête publique a démarré. Si tout va bien, le nouveau PRD entamera ses travaux en 2002. La raison du retard pris est qu'on vise plusieurs modifications fondamentales (Alert, mars 2001).

La Société de développement régional bruxellois (SDRB) est un des acteurs de la réalisation du Plan régional de développement. La SDRB remplit depuis vingt ans déjà son rôle dans l'expansion économique de la région bruxelloise. Depuis les années nonante, la rénovation urbaine entre aussi dans le cadre de ses missions.

La SDRB reconstruit et rénove des habitations destinées à l'acquisition par des familles au revenu moyen. Le Projet Rive Gauche en est un exemple connu. Le projet devait attirer des entreprises de petite taille et des acquéreurs de la classe moyenne dans la zone du canal, à Molenbeek. La construction du complexe a comblé le couloir du métro, une cicatrice témoignant depuis les années septante de la manière brutale avec laquelle on a tenté de solutionner la concentration des mauvais logements et de la pauvreté au cours de ces dernières années (Meert, 2000). En ciblant les classes moyennes, la SDRB souhaite promouvoir la mixité sociale et, de cette manière, dégager ces quartiers de leur image négative.

Le monde scientifique émet toutefois un certain nombre de critiques sur cette méthode de travail. Les programmes d'investissement donnent des résultats, mais conduisent souvent à l'exclusion sociale (Decroly, 2000). Des mesures d'ordre purement physique ne suffisent pas à régler des problèmes sociaux (Musterd, Ostendorf, 2001, p. 31). Discuter du caractère pertinent ou non de la promotion d'une mixité sociale n'est évidemment pas chose aisée. Attirer des personnes d'une classe sociale plus élevée peut avoir certains effets pervers. Il ne faut toutefois pas en conclure que les quartiers ne doivent pas être revalorisés du fait du risque d'exclusion sociale. Car les quartiers abandonnés à leur sort entrent dans une spirale négative; ils perdent leurs moyens financiers, le commerce local décline, les propriétaires restent passifs, les banques quittent le quartier, les plus faibles restent en rade.

Toutefois, il faut trouver une réponse au problème des effets pervers des projets de rénovation. Si la politique tend à éliminer la différenciation socio-spatiale, elle doit le faire tout en adoptant aussi des mesures structurelles agissant sur les processus socio-spatiaux étant à la base de la dégradation des quartiers urbains. Parallèlement à l'amélioration du parc de logements, il faut aussi offrir aux habitants une perspective de progrès, par exemple en améliorant la formation et en augmentant les opportunités d'emploi sur le marché du travail. Ils doivent avoir la possibilité de continuer à résider dans leur quartier, à faire appel à des services et des commerces appropriés et à maintenir leur vie sociale dans le quartier.

Comment peut-on veiller à ce que le logement reste abordable, que les installations commerciales existantes - importantes pour la population d'origine - ne disparaissent pas au profit de commerces de luxe ? Bruxelles pourrait constituer un lieu d'expérimentation intéressant, parce que la pauvreté ne se trouve pas dans la périphérie, comme c'est le cas à Paris, et n'est pas non plus complètement incluse dans le centre. Les quartiers les plus pauvres sont enfermés entre le centre urbain réel et une bande périphérique plus riche. Cela induit sans doute un certain nombre d'opportunités de développement.

La Région ne doit pas résoudre seule ces questions. Elle a quelques partenaires en matière de rénovation urbaine. Y a-t-il un seul Bruxellois qui connaisse tous ces partenaires du développement urbain ? Bruxelles a réussi en tout cas à convaincre différentes instances accordant des subventions qu'il faut œuvrer au développement de la ville. Les fonds du Sociaal Impulsfonds (SIF) de la Communauté flamande, gérés par la Vlaamse Gemeenschapscommissie (VGC), sont considérablement majorés chaque année.

L'autorité fédérale offre un soutien supplémentaire par l'intermédiaire de la Politique des villes et des Contrats de sécurité et de cohabitation. L'Union Européenne intervient par l'intermédiaire de Urban et de Objectif 2. Le Fonds d'Impulsions des Politiques d'Immigrés (FIPI) résulte d'une collaboration entre la Communauté Française et l'autorité fédérale, et fonctionne par l'intermédiaire des communes, du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme et de la Région bruxelloise.

La COCOF œuvre à un nouveau décret régulant les trois programmes d'action pour les quartiers défavorisés auxquels les communes peuvent faire appel, à savoir les programmes Cohabitation-Intégration, Été-Jeunes et Insertion Sociale (Alter Echos, 6/6/2001, p. 28). Des institutions privées telles que la Fondation Roi Baudouin (FRB) subsidient des projets à échelle réduite, par exemple, "Le quartier de vie". La Région de Bruxelles-Capitale finance aussi elle-même quelques programmes. Les contrats de quartier visent la rénovation urbaine traditionnelle, associée à un développement social de quartier. Le programme des quartiers d'initiative comporte deux volets: l'amélioration du cadre de vie et le renforcement de la cohésion sociale (VIBOSO, 2000, pp. 29-31).

Les budgets affectés à cet ensemble hétérogène de programmes, quelques milliards de francs belges en tout annuellement, sont fragmentés en une multitude de principes, d'objectifs, d'instances, de projets. La plupart des programmes comportent surtout des mesures stratégiques et une approche directe et individualisée des quartiers.

Ils s'appuient sur les opportunités et les restrictions du développement local (Kesteloot et al., 2001, p. 33). Des projets locaux sont susceptibles de constituer d'importants points de repère pour le développement urbain.

Les projets SIF sont surtout axés sur le renforcement du tissu social. Toutefois, un handicap important est le manque de projets à plus long terme. Le fonctionnement thématique, les budgets limités pour chaque action (les 6,2 millions EUR ou 250 millions BEF pour le plan d'action SIF 2001 ont été répartis, par exemple, sur plus de 50 projets) et les réductions en matière d'encadrement (pour la gestion du personnel et la politique du logement, par exemple) entraînent une importante rotation du personnel. On attire surtout des personnes jeunes et inexpérimentées. Cela permet peu de continuité dans le fonctionnement. Les attentes sont souvent très élevées. La VGC pourrait elle-même procéder à une évaluation régulière pour étudier quelles nouvelles impulsions pourraient être mises en oeuvre de manière récurrente.

L'intégration de nouvelles politiques d'impulsion ne doit pas, en soi, signifier une extension du fonctionnement régulier; il faut aussi oser mettre un terme ou transformer des actions ne fonctionnant pas bien pour ménager de ce fait une place permanente à des projets qui fonctionnent correctement. Tant le secteur que l'autorité assument une responsabilité importante dans le cadre de cette mission difficile.

Pour coordonner les différents projets SIF, la VGC a créé le Centrum voor Sociale Stadsontwikkeling (centre de développement social urbain). On cherche aussi à instaurer une collaboration avec d'autres projets. Le plan d'action 2001 du SIF, par exemple, reprend l'idée de réseau comme le concept à la base de chaque projet.

La Région de Bruxelles-Capitale a créé une ASBL para-publique pour coordonner les contrats de quartier et d'autres projets de développement urbain.

Ce service a trouvé un nouveau souffle et une nouvelle dénomination: Secrétariat régional pour le développement urbain (SRDU). Encore faut-il savoir quel sera son rôle et s'il peut se démarquer de la faiblesse de son prédécesseur, la Délégation régionale interministérielle aux solidarités urbaines (DRISU), qui se caractérisait par une trop grande ingérence politique. En effet, il est grand temps d'avoir un aperçu clair et complet des nombreux acteurs en jeu et de rationaliser davantage les impulsions et moyens axés sur le développement urbain.

Encore ne faut-il pas s'attendre à ce que des projets de développement urbain coordonnés génèrent des solutions miracles, s'ils n'entrent pas dans le cadre d'une politique générale qui combat structurellement la pauvreté.

Rationaliser et encadrer ne signifie pas qu'on doive tout centraliser dans d'importants organismes considérés alors comme étant spécialisés en tout. C'est le cas des CPAS qui, par définition, jouent un rôle central dans l'accompagnement des personnes pauvres.

Différents CPAS bruxellois sont d'ores et déjà confrontés à des problèmes importants pour compléter leur cadre de personnel parce que les conditions de travail sont peu attractives.

2 _ Obstacles à une politique de lutte contre la pauvreté

2 _ 1 Nécessité d'une stratégie bruxelloise

Malgré la mise en place de structures politiques, la coordination croissante et les nombreux efforts consentis de l'extérieur, il reste très difficile pour Bruxelles de développer une stratégie dans la lutte contre la pauvreté qui soit adaptée à sa situation spécifique. Bruxelles n'a pas la latitude de chercher par elle-même des solutions pour régler des problèmes importants. Pour certains domaines de compétence, la région reste dépendante des Communautés Française et Flamande. C'est surtout frappant pour les questions se rapportant directement aux enfants et aux jeunes. L'enseignement, l'aide à la jeunesse et la culture s'adressant spécifiquement à la jeunesse sont des clefs importantes pour offrir des opportunités de développement à ceux-ci.

C'est précisément sur ces domaines que Bruxelles même n'a que peu d'influence. Mais pour d'autres questions aussi, la vie à Bruxelles est déterminée par d'autres partenaires, comme l'illustre clairement l'exemple de la rénovation urbaine.

Bruxelles devrait développer son cadre de politique propre, dans lequel devraient être mises à l'épreuve toutes les impulsions venant de l'extérieur. Ce cadre devrait se construire autour des critères présentés par les organismes de lutte contre la pauvreté afin de mesurer l'efficacité de la politique en la matière, notamment les changements entraînés par celle-ci dans la vie quotidienne des personnes vivant la pauvreté à Bruxelles. Il faut sortir de l'approche bicommunautaire étroite, pour pouvoir agir concrètement sur la diversité des cultures dans la population bruxelloise.

2 _ 2 Les différents cadres de référence rendent la politique de lutte contre la pauvreté plus difficilement applicable à Bruxelles

Outre le manque de stratégie propre à Bruxelles, il y a des différences de cadres de référence, ce qui constitue des obstacles pour la politique de lutte contre la pauvreté. La première différence en matière de cadre de référence sépare les décideurs politiques d'une part, les habitants et les acteurs d'autre part. Ensuite, les différences linguistiques peuvent rendre la politique de lutte contre la pauvreté plus complexe. En troisième lieu, la place de la pauvreté dans le cadre d'analyse des acteurs joue un rôle important. Enfin, il y a le poids de l'image négative qui colle à la région bruxelloise.

Le mode de structuration administrative et politique de Bruxelles sert de cadre de référence pour ses décideurs politiques. Cela ne colle pas à l'image que les habitants et acteurs se font de la réalité quotidienne. Surtout pour les personnes pauvres, la commune n'est guère un cadre de référence adéquat, parce qu'elles déménagent souvent, surtout dans la ceinture du dix-neuvième siècle. La ville-région comporte dix-neuf communes et par conséquent, aussi dix-neuf CPAS. Les utilisateurs et prestataires de services devant collaborer avec les CPAS peuvent difficilement accepter l'existence de différences si notables entre des CPAS éloignés les uns les autres d'à peine quelques kilomètres. Lors de chaque concertation bruxelloise sur la pauvreté, prédomine dès lors la question de l'harmonisation et d'une clarification accrue des méthodes de travail dans les différents CPAS.

Une autre raison de la différence de cadre de référence des responsables politiques et des personnes confrontées quotidiennement à la pauvreté est que la plupart du temps, elles ne vivent pas dans le même environnement. Une grande part de l'élite sociale, économique, administrative et politique bruxelloise ne fait pas partie de la 'communauté de vie' bruxelloise (Swyngedouw, 1999). Les élus locaux aussi, pour la plupart, vivent dans les quartiers aisés, même si les conseillers communaux d'origine non européenne constituent une exception à cet égard. C'est surtout à Anderlecht qu'on remarque l'absence d'élus résidant dans les quartiers les plus pauvres (de Borman et al., 2001).

En deuxième lieu, les différences linguistiques complexifient la politique. Les scientifiques et les responsables politiques s'inspirent de différents cadres de référence, en fonction de la communauté linguistique à laquelle ils se réfèrent. Des notions telles que "pauvreté et exclusion sociale" ne se traduisent pas telles quelles, parce que ledit cadre diffère en fonction de la teneur de la réflexion et du regard porté sur ce thème (Noël et al., 2000a: 43). Nous retrouvons aussi ces différences de cadre de référence dans le mode d'organisation du secteur social. Des notions telles que 'samenlevingsopbouw', 'schoolopbouw', 'mantelzorg', 'maatwerk', 'buurtwerk' ne sont pas si aisées à traduire dans des organismes francophones, organisés beaucoup plus fortement en secteurs. D'autre part, il est difficile de traduire 'santé communautaire', par exemple. Cette approche met l'accent sur la participation de personnes soucieuses tant de leur propre santé que de celle de la communauté.

Le caractère difficilement traduisible de certaines notions générales s'est parfaitement illustré durant la discussion parlementaire relative à la dénomination de l'Observatoire de la Santé et du Social. Peut-on traduire 'welzijn' par 'affaires sociales' ? Pour 'mal-être', les néerlandophones n'ont pas de terme non plus, mais si on traduit le social par 'welzijn' en néerlandais, ce n'est pas du tout la même chose. De telles discussions sont le lot quotidien des bruxellois. Elles impliquent des efforts supplémentaires tant de la part des organismes unilingues pour collaborer avec ceux de l'autre communauté que de la part des organismes bilingues pour travailler réellement de manière bilingue. Lorsqu'on travaille exclusivement dans une langue, c'est au moment de la traduction que les difficultés apparaissent.

En troisième lieu, l'attention accordée par les différentes études préparatoires au PRD, par exemple, aux conditions de vie des plus pauvres, accroît peut-être encore davantage le fossé. Certains économistes analysent l'influence d'institutions internationales à Bruxelles simplement en termes de "génération de richesse", alors que d'autres scientifiques demandent qu'on s'attache à l'augmentation des prix et à l'exclusion sociale. Certains responsables politiques pensent qu'il faut lutter contre la pauvreté en chassant les personnes pauvres, d'autres pensent qu'il faut s'attaquer uniquement aux processus générant la pauvreté.

Enfin, Bruxelles est confrontée à l'image négative véhiculée à son propos, particulièrement en Flandre. L'image négative de nombreux Flamands se confirme chaque fois qu'ils traversent la capitale en train. Elle entre en contradiction avec le rôle important joué par Bruxelles dans de nombreux aspects de leur existence quotidienne (Van der Haegen H., Juchtmans G., 1994). Certains programmes politiques visent à intervenir directement sur des sentiments négatifs tels que l'insécurité. On reproche aux scientifiques d'accentuer la stigmatisation et la discrimination lorsqu'ils cartographient la pauvreté au niveau des quartiers (Baeten, 2001), alors que leur objectif est précisément de convaincre les responsables politiques de l'urgence qu'il y a à renverser la situation. La représentation négative de Bruxelles l'emporte sur son potentiel de diversité, potentiel qui rend d'autres villes à vocation internationale, telles que Londres et Paris, attrayantes. Ce potentiel n'est donc pas exploité à Bruxelles, du fait de cette image négative. Qui plus est, l'image du tissu urbain en désintégration affecte sa vitalité économique (Swyngedouw, 1999).

3 _ Critères pour une politique de lutte contre la pauvreté

On admet généralement qu'une politique de la pauvreté ne peut être une politique spécifique orientée exclusivement vers les personnes déjà exclues mais doit être une 'politique générale'. Une politique correcte requiert peu d'efforts spécifiques parce qu'éviter l'injustice sociale en fait déjà partie. Il serait cependant utopique de croire qu'il ne faut pas accorder une attention particulière à la lutte contre la pauvreté. Il n'en va pas autrement à Bruxelles qu'en Flandre ou au niveau fédéral.

Les différents niveaux politiques sont fortement enchevêtrés et une politique locale doit venir compléter la politique régionale, fédérale ou européenne. En outre, à Bruxelles, différentes autorités sont contraintes d'intervenir conjointement selon un mode complexe. Une 'concertation structurée' entre différents niveaux politiques en matière de pauvreté constitue la deuxième condition fondamentale d'une politique correcte de lutte contre la pauvreté.

Il existe une volonté de développer un instrument répondant à ces deux premières conditions de base. La révision de l'ordonnance relative au rapport sur l'état de la pauvreté est toutefois trop peu réfléchie, ce qui fait perdre de vue nombre d'excellents objectifs.

Il serait beaucoup plus justifié d'impliquer toutes les autorités bruxelloises et d'imposer une planification réaliste. Pour convertir les bonnes intentions exprimées en quelque chose de nouveau suite au débat, il faudrait désigner un(e) ministre coordonnant la politique de la pauvreté. Il faut réserver suffisamment de marge de manoeuvre à ce ou cette ministre pour mettre en œuvre des solutions adaptées à Bruxelles.

En Belgique, le nombre de personnes vivant en état de pauvreté demeure relativement limité grâce au fonctionnement de la sécurité sociale, mais celle-ci remplit de moins en moins sa fonction de solidarité. On recourt plus souvent au système d'assistance. Une troisième condition, très importante, pour qu'une politique de lutte contre la pauvreté soit efficace, est qu'elle soit orientée vers la solidarité et la redistribution de la richesse existante. Cette condition doit surtout être rencontrée aux niveaux plus élevés (Belgique, Europe, monde). Bien entendu, la politique locale peut contribuer à l'accroissement des chances pour faire intervenir pleinement la solidarité entre ses habitants.

Des efforts importants doivent encore être réalisés pour transformer les espaces de confrontation en espaces de rencontre, pour éviter l'apartheid dans la prestation de services, pour mettre en contact les différentes communautés les unes avec les autres. Comme la vie associative en ville n'est pas si évidente que cela, elle doit donc être davantage soutenue sur le plan du logement, des moyens de fonctionnement et du contenu de l'accompagnement. Il faut lutter contre la dualisation de l'enseignement qui nuit aux rencontres mutuelles des jeunes de différentes classes sociales.

Une quatrième condition est la 'participation' du citoyen. Celle-ci est limitée par l'absence du droit de vote des immigrés non-Européens, le manque de possibilités de prise de parole, d'informations et, peut-être encore pire, le manque de culture participative. La participation est de plus en plus inscrite dans des programmes comme dans les contrats de quartier, par exemple. Jusqu'à présent, nous nous trouvons seulement dans une phase d'expérimentation prudente. Trop souvent, la participation s'opère uniquement via des travailleurs sociaux. Depuis peu, on prévoit d'accorder un soutien financier à des organismes où les pauvres prennent la parole. Dans le logement social aussi, des efforts ont été fournis récemment pour impliquer les habitants. Du côté des CPAS, il est clair qu'il y a encore beaucoup de pain sur la planche pour concrétiser la participation des usagers.

Une cinquième condition est le 'rassemblement des forces'. Différents programmes et actions doivent être rationalisés, leur contenu et leur planification doivent coïncider. Le gaspillage d'énergie lié à la surcharge administrative et le fractionnement doit diminuer. Bruxelles doit avoir son cadre propre, dans lequel tout les apports externes doivent être intégrés (en non pas l'inverse). Les 19 CPAS pourraient harmoniser un certain nombre de pratiques de fonctionnement.

Sixième condition : une politique de lutte contre la pauvreté doit être fondée sur la 'connaissance'. Le défi consiste à croiser différentes visions, mais aussi à obtenir un aperçu des différents acteurs en jeu. Pour instaurer une politique bien intégrée, une vision globale est indispensable. D'où l'intérêt, pour préparer le débat sur l'état de la pauvreté à l'Assemblée réunie, de prévoir, outre le rapport de synthèse des mesures prises dans le cadre de la lutte contre la pauvreté de la CCC, un rapport de synthèse émanant de la Région et des commissions communautaires. C'est aussi l'occasion de faire mention des différentes études que les ministres respectifs ont fait mener, car à cet égard aussi, toute coordination fait défaut.

Finalement, une politique de lutte contre la pauvreté bruxelloise axée sur l'avenir doit porter une attention spécifique aux chances de développement des enfants et des jeunes. Bruxelles doit développer sa propre politique de la jeunesse. Une étude européenne comparative a montré que le risque de vivre en état de pauvreté en Belgique était apparemment plus important pour les grandes familles que pour la moyenne de la population et ce, malgré les corrections apportées par la sécurité sociale (Cohen-Sohal M., Loisy C, 2001: 12). Les jeunes Bruxellois disposent de peu d'opportunités de détente et d'épanouissement personnel accessibles à tous. Des moyens ont été engagés récemment dans l'aménagement d'un certain nombre de jardins publics dans des lieux où cela s'avérait hautement nécessaire. Toutefois, cela ne suffit pas à supprimer les obstacles importants à l'intégration que rencontrent nombre d'enfants et de jeunes en raison de leur contexte de vie défavorable et de l'inégalité des chances face à l'enseignement.

Bibliographie

- ALERT (2001)**, *Tweemaandelijks berichtenblad van de Brusselse Raad voor het Leefmilieu*.
- BAETEN, G. (2001)**, Clichés of Urban Doom: The Dystopian Politics of Metaphors for the Unequal City – A View from Brussels, *International Journal of Urban and Regional Research*, 25(1): 57-69.
- COHEN-SOLAL M. & LOISY C. (2001)**, Transferts sociaux et pauvreté en Europe, *Drees, Etudes et Résultats*, Direction de la recherche des études de l'évaluation et des statistiques, Paris, 104.
- COLLEGE REUNI (2001)** *Rapport de synthèse sur la politique de la pauvreté menée par la commission communautaire commune*. Commission Communautaire Commune.
- DE BORMAN L., DOBRUSZKES F. & MARISSAL P. (2001)**, Analyse socio-spatiale du lieu de résidence des élus communaux à Bruxelles et en périphérie, *Belgeo*, (1-2): 61-64.
- DE SPIEGELAERE M., WAUTERS I. & ROESEMS T. (2001)**, *Tableau de bord de la santé, Région de Bruxelles-Capitale 2001*, Observatoire de la Santé et du Social, Commission Communautaire Commune.
- DECROLY J.M., VAN CRIEKINGEN M. & CRAHAY A. (2000)**, Les conséquences socio-spatiales des politiques urbaines "entrepreneuriales", *Ruimte & Planning*, (1) : 51-64.
- INS (1999)**, *Communiqués*, februari 1999.
- INS (2000)**, <http://fred.vlaanderen.BE/statistieken>.
- KESTELOOT C., ROESEMS T., VANDENBROECKE H. (2002)**. Pauvreté et quartiers défavorisés In la Région de Bruxelles-Capitale, In: *Dossiers de l'Observatoire de la Santé et du Social*, 2002/01
- KESTELOOT C. & MEERT H. (1999)**, Informal spaces: the socio-economic functions and spatial location of urban informal economic activities, *International Journal of Urban and Regional Research*, 23(2): 233-252.
- KESTELOOT C. et al (2001)**, *Structures sociales et quartiers en difficulté dans les régions urbaines belges. Sociale structuren en buurten in moeilijkheden in de Belgische stadsgewesten*. Politique des Grandes Villes – Grootstedenbeleid.
- MEERT H. (2000)** L'intérêt supérieur du bas Molenbeek. In: Corijn E., De Lannoy W. (eds) (2000) *Crossing Brussels. La qualité de la différence*. VUB-Press, Bruxelles, 86-100.
- MINISTÈRE DE LA RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE (MRBC) - SERVICE DES ETUDES ET DE LA STATISTIQUE RÉGIONALE (2000)**, *Indicateurs Statistiques de la Région de Bruxelles-Capitale 2001*.
- MISTIAEN P. & KESTELOOT C. (1998)**, Socialisation et marginalisation des jeunes de la zone défavorisée de Bruxelles, un accès différent à l'école. In : *Espace, Populations, Sociétés*, (2): 249-262.

- MUSTERD S., OSTENDORF W. (2001)** *Beleid van stedelijke vernieuwing: tussen mythe en werkelijkheid*, *Tijdschrift voor beleid, politiek en maatschappij*, 2001/1: 30-41.
- NOËL F. et al (2000a)** *La problématique sociale en Région de Bruxelles-Capitale, Rapport intermédiaire*. Etude effectuée pour le compte de la Région de Bruxelles-Capitale (tome 15) (2 volumes). Bruxelles : ULB-CRU.
- NOËL F. et al (2000b)** *Typologie socio-économique et urbanistique des territoires bruxellois*. Etude effectuée pour le Secrétariat d'Etat chargé de l'Aménagement du Territoire. Bruxelles.
- NOTREDAME L. (red.) (1998)** *L'état de la pauvreté dans la Région de Bruxelles-Capitale. annuaire 1998*, Commission Communautaire Commune de Bruxelles-Capitale.
- OBSERVATOIRE DE LA SANTÉ (2001)** *Résumé de la table ronde du 10 mai 2001 en vue de débattre des actions concertées à mener pour lutter contre la précarité, la pauvreté, l'exclusion sociale et les inégalités d'accès aux droits dans la Région de Bruxelles-Capitale*. Commission Communautaire Commune de Bruxelles-Capitale.
- OFFICE RÉGIONAL BRUXELLOIS DE D'EMPLOI (ORBEM) (2001)**, *Rapport mensuel sur l'évolution du marché de l'emploi*, juillet 2001.
- REA A. et al (2001)**, *La problématique des personnes sans-abri en région de Bruxelles-Capitale*. Bruxelles: Colège réuni.
- RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE (RBG) (2001)**, <http://www.bruxelles.irisnet.be/nl/homenl.htm>.
- ROESEMS T., PERDAENS A., DE SPIEGELAERE M. (2001)** *Rapport sur l'état de la pauvreté dans la Région de Bruxelles-Capitale, rapport annuel 2000*. Observatoire de la Santé, Bruxelles-Capitale.
- STENGELE A. (1998)** *L'offre sociale en Région de Bruxelles-Capitale: héritage du passé, complexité du présent et perspectives*. In: Vranken J., Vanhercke B., Carton L., Van Menxel G., *20 ans CPAS. Vers une actualisation du projet de société*, Acco, 225-254.
- SWYNGEDOUW E (1999)** *De dans ter titanen en dwergen: "glokalisatie", stedelijke ontwikkeling en groeicoalities – Het Brusselse enigma*. In: *Revue Belge de Géographie*, 1999/1-2, 43-61.
- VAN DER HAEGEN H., JUCHTMANS G., (1994)** *De betekenis van Brussel voor Vlaanderen*, administratie Kanselarij en Voorlichting, Brussel.
- VIBOSO (2000)** *Stedelijk Beleid*. Maatregelen van de Federale, *Vlaamse en Brusselse Hoofdstedelijke Overheid*. Inventaris.
- VLAAMSE GEMEENSCHAP (2001)**, <http://fred.vlaanderen.be/statistieken.nieuwsarch/2001februari/BBP.htm>.
- VRANKEN J., GELDOLF D., VAN MENXEL G., VAN OUYTSEL J. (2000)** *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2000*.



Rédaction:

Truus Roesems

Texte original:

Vranken J., Geldof D., Van Menxel G., Van Ouytsel J. (2001) Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 2001. Acco. Leuven/Leusden.

Deel 2 – Hoofdstuk 6: Armoede in Brussel, 163-170

Deel 4 – Hoofdstuk 4: Is een armoedebeleid mogelijk in Brussel, 313-326

Traduction:

Ingrid van Reijssen

Remerciements:

Myriam De Spiegelaere, Henk Meert, Luc Notredame, Andrea Rea et Dominique Vanhalen pour la réflexion initiale.

Myriam De Spiegelaere, Henk Meert et Annette Perdaens pour leurs remarques pertinentes.

Myriam De Spiegelaere, Annette Perdaens et Béatrice Courtoy pour la relecture critique de la traduction.

Mise en page et illustration:

YOU MAKE ME©

Photos:

Les membres de l'Atelier Rencontre, ASBL Source & Samira Wijmeersch

**Ce dossier est une publication
de l'Observatoire de la Santé
et du Social.**

Les dossiers portent toujours sur les domaines de la santé et/ou de la pauvreté en Région de Bruxelles-Capitale. Le contenu est élaboré par l'Observatoire et/ou des partenaires extérieurs. Chaque dossier peut être obtenu sur simple demande à l'adresse ci-dessous. Le dossier peut être copié, moyennant mention de la source

**Ce document est également disponible
en néerlandais**

**Dit document is ook beschikbaar in het
Nederlands onder de titel :
"Uitdagingen voor een armoedebeleid
in Brussel"**

**Ce texte est une traduction de :
Dit document is een vertaling uit:
Vranken J., Geldof D., Van Menxel G.,
Van Ouytsel J. (2001)
Armoede en Sociale Uitsluiting.
Jaarboek 2001. Acco. Leuven/Leusden.
Deel 2 – Hoofdstuk 6: Armoede in Brussel, 163-170
Deel 4 – Hoofdstuk 4: Is een armoedebeleid
mogelijk in Brussel?**

Pour plus d'informations:

**Observatoire de la Santé et du Social
de Bruxelles-Capitale
Commission Communautaire commune
183 avenue Louise - 1050 Bruxelles
Tel: 02 - 552 01 13 Fax: 02 - 502 59 05
observat@ccc.irisnet.be**

**Truus Roesems
Tel: 02 - 552 01 57 troesems@ggc.irisnet.be**