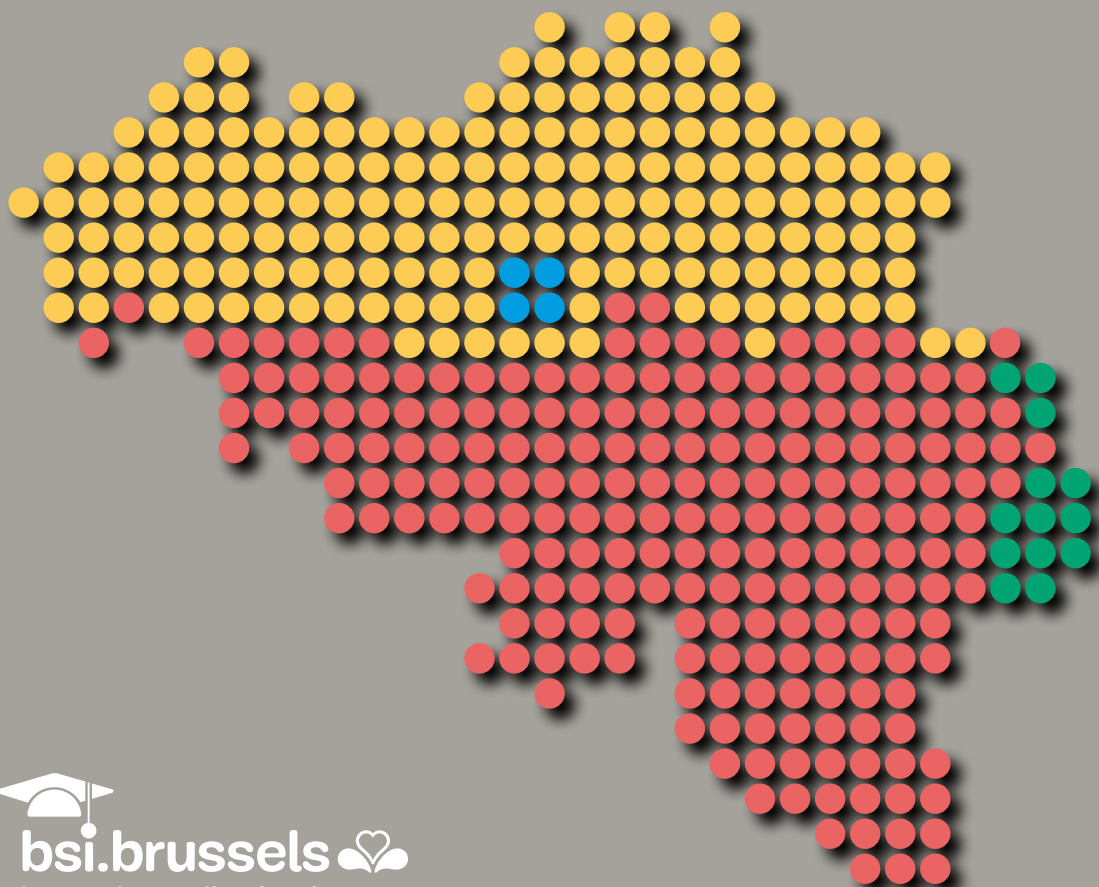


BSI Series

Dirk Moors  
Anneloes Vandenbroucke  
Iadine Degryse  
Simon Boone (dir.)

# BRUXELLES dans une BELGIQUE à QUATRE RÉGIONS ?

Défis, opportunités et perspectives



Lors des précédentes réformes de l'État, les propositions sur l'avenir de la Belgique ressemblaient à celles d'un couple en instance de divorce – la Flandre et la Wallonie –, statuant sur le partage de leurs biens... mais sans y parvenir pour le cas de Bruxelles. Face aux nombreuses divergences, les Bruxelloises et les Bruxellois (qui n'ont pas été consultés) sont finalement restés sous la tutelle des Communautés pour certaines matières. Le Brussels Studies Institute inverse cette approche et veut mener le débat institutionnel en partant du point de vue de Bruxelles.

Dans cet ouvrage, plus de vingt-cinq chercheurs partent de cette question : et si Bruxelles devenait une Région autonome, sans distinction entre les compétences régionales et communautaires (à l'instar de la Flandre et de la Wallonie), cela améliorerait-il la vie des Bruxelloises et des Bruxellois ?



Depuis 2012, les travaux du **Brussels Studies Institute (BSI)** facilitent le développement d'une connaissance intégrée et multi-perspective sur Bruxelles en encourageant des chercheurs et des experts aux profils très divers à aborder ensemble les défis sociétaux métropolitains. Le BSI est très attentif à ce que les résultats de ces recherches soient largement diffusés, valorisés et débattus. Cette série de publications constitue l'un des canaux de communication visant à mettre à la disposition du public le fruit d'une partie des études réalisées par le BSI.

Prix : 29 €

ISBN 978-2-8004-1892-6



9 782800 418926



Éditions de  
l'Université  
de Bruxelles



**bsi.brussels**   
brussels studies institute

# BRUXELLES dans une BELGIQUE à QUATRE RÉGIONS ?

Défis, opportunités et perspectives

Ce livre a fait l'objet de l'évaluation par les pairs.

Sélection et édition © Dirk Moors, Anneloes Vandenbroucke, Iadine Degryse et Simon Boone

Chapitres individuels © Les auteurs respectifs, 2025

Ce livre est publié sous licence CC-BY-NC-ND 4.0



Cette licence autorise le partage et la redistribution de l'œuvre, à des fins personnelles et non commerciales, tant qu'elle est diffusée sans modification et dans son intégralité, avec attribution des auteurs et de l'éditeur: Dirk Moors, Anneloes Vandenbroucke, Iadine Degryse et Simon Boone, *Bruxelles dans une Belgique à quatre Régions ?*, Éditions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 2025 (CC-BY-NC-ND 4.0).

Ce livre a fait l'objet d'une publication en néerlandais par Leuven University Press: Dirk Moors, Anneloes Vandenbroucke, Iadine Degryse & Simon Boone (2025). *Brussel in een België met vier Gewesten? Uitdagingen, kansen en vooruitzichten*. ISBN 978 94 6165 380 2, eISBN 978 94 6165 381 9

Illustration de couverture et graphiques (sauf p. 50, 64, 73, 96 et 148 (en haut)): © Erwin Vanherk, VillaGrafica

**ISBN** 978-2-8004-1892-6  
**eISBN** 978-2-8004-1893-3  
D/2024/0171/20

© 2025, Éditions de l'Université de Bruxelles  
Avenue Paul Héger 26  
1000 Bruxelles (Belgique)

editions@ulb.be

www.editions-ulb.be



VRIJE  
UNIVERSITEIT  
BRUSSEL

UCLouvain



BSI Series

# BRUXELLES dans une BELGIQUE à QUATRE RÉGIONS ?

Défis, opportunités et perspectives

Dirk Moors  
Anneloes Vandenbroucke  
Iadine Degryse  
Simon Boone (dir.)



Éditions de  
l'Université  
de Bruxelles



## Parus dans la collection

### ***De Vijfhoek voorbij. Au-delà du Pentagone***

#### ***Het metropolitane stadscentrum van Brussel. Le centre-ville métropolitain de Bruxelles***

Aniss M. Mezoued, Sofie Vermeulen, Jean-Philippe De Visscher (eds.), 2020 (ISBN 978-2-8004-1723-3)

### ***Towards a Metropolitan City Centre for brussels***

Sofie Vermeulen, Aniss M. Mezoued, Jean-Philippe De Visscher (eds.), 2020 (ISBN 978-90-5718-517-5)

### ***Bedrijfswagens en duurzame mobiliteit. Analyse en uitdagingen***

Anneloes Vandenbroucke, Aniss M. Mezoued, Joost Vaesen (dir.), 2019 (ISBN 978-90-5718-882-4)

### ***Voitures de société et mobilité durable. Diagnostic et enjeux***

Anneloes Vandenbroucke, Aniss M. Mezoued, Joost Vaesen (dir.), 2019 (ISBN 978-2-8004-1657-1)

### ***Companies and sustainable mobility. The company car debate and beyond - Take home messages***

Anneloes Vandenbroucke, Aniss M. Mezoued, Joost Vaesen (dir.), 2019 (ISBN 978-90-5718-880-0)

# TABLE DES MATIÈRES <

Liste des abréviations.....	9
Notes préliminaires .....	11
Préface	
Vers une Belgique à quatre ?	
<i>Paul De Grauwe et Philippe Van Parijs</i> .....	13
Bruxelles, une ville pour l'avenir (du pays)	
<i>Dirk Moors, Anneloes Vandenbroucke, Simon Boone et Iadine Degryse</i> .....	17
1 Bruxelles et l'hypothèse de la Belgique à 4 entités fédérées : une mise en perspective juridique	
<i>Emmanuel Slautsky, Guillaume Delvaux, Thibault Gaudin, Karel Reybrouck et Céline Romainville</i> .....	21
2 Financement de Bruxelles et réformes institutionnelles	
<i>Benoît Bayenet et Maxime Fontaine</i> .....	49
3 Régionaliser la culture à Bruxelles ? Fondements, opportunités, obstacles	
<i>Emilie Garcia Guillen, Karolina Svobodova, Karel Vanhaesebrouck et Bas Van Heur</i> .....	79
4 Bruxelles deviendra-t-elle un cas d'école ? Défis pour le secteur de l'enseignement face à une plus grande autonomie de Bruxelles	
<i>Dirk Jacobs, Joost Vaesen, Benjamin Wayens, Esli Struys, Géraldine André, Marie Verhoeven, Marc Swyngedouw, Simon Boone et Dimokritos Kavadias</i> .....	105
5 Bruxelles dans une Belgique à 4 Régions : quelles conséquences pour les soins et la santé des Bruxellois ?	
<i>Jean Macq et Joeri Vermeulen</i> .....	127
6 Bruxelles gouvernée autrement ? Étude sur les aspirations des Bruxellois	
<i>Émilie Van Haute, Aurélie Tibbaut, Dave Sinardet et Dimokritos Kavadias</i>	145
Conclusions	
<i>Iadine Degryse, Anneloes Vandenbroucke, Dirk Moors et Simon Boone</i> .....	173
<i>Personalia</i> .....	187





# LISTE DES ABRÉVIATIONS <

Abréviation	Définition du terme
ACS	Agent contractuel subventionné
ASBL	Association sans but lucratif
BSI	Brussels Studies Institute
CAWI	<i>Computer-assisted web interviewing</i>
CIM	Conférence interministérielle
CIVA	Centre d'information, de documentation, et d'exposition de la ville, de l'architecture, du paysage et de l'urbanisme de la Région de Bruxelles-Capitale
CLIL	<i>Content and Language Integrated Learning</i>
CMP	Centre médico-psycho-pédagogique
COCOF	Commission communautaire française
COCOM	Commission communautaire commune
CPAS	Centre public d'action sociale
EBP	<i>Evidence based practice</i>
ELZ	<i>Eerstelijnszones</i>
EMILE	Enseignement d'une matière par l'intégration d'une langue étrangère
FWB	Fédération Wallonie-Bruxelles
IBSA	Institut bruxellois de statistique et d'analyse
ICC	Industries créatives et culturelles
INAMI	Institut national d'assurance maladie-invalidité
IPP	Impôt des personnes physiques
KCE	Centre fédéral d'expertise des soins de santé
KU Leuven	Katholieke Universiteit Leuven
KVS	Koninklijke Vlaamse Schouwburg
LOP	Lokaal Overlegplatform
LSF	Loi spéciale de financement
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
OETC	<i>Onderwijs in Eigen Taal en Cultuur</i>
OLS	Organisations locorégionales de santé
ONE	Office de la naissance et de l'enfance
PIB	Produit intérieur brut
PMR	Personnes à mobilité réduite
PSSI	Plan social santé intégré

<b>RAB/BKO</b>	Réseau des arts à Bruxelles / Brussels Kunstenoverleg
<b>RBC</b>	Région de Bruxelles-Capitale
<b>RIS</b>	Revenu d'intégration sociale
<b>RTBF</b>	Radio télévision belge de la Communauté française
<b>SAU</b>	Société d'aménagement urbain
<b>SPF</b>	Service public fédéral
<b>SPFB</b>	Service public francophone bruxellois
<b>TIC</b>	Technologies de l'information et de la communication
<b>UCLouvain</b>	Université catholique de Louvain
<b>UE</b>	Union européenne
<b>ULB</b>	Université libre de Bruxelles
<b>VAPH</b>	Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap
<b>VDAB</b>	Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding
<b>VG</b>	Vlaamse Gemeenschap
<b>VGC</b>	Vlaamse Gemeenschapscommissie
<b>VRT</b>	Vlaamse Radio- en Televisieomroeporganisatie
<b>VUB</b>	Vrije Universiteit Brussel

# NOTES PRÉLIMINAIRES <

Le Brussels Studies Institute tient à remercier les personnes qui ont contribué à l'élaboration de (certaines parties de) ce livre : Sebastiano Cincinnato, Myriam De Spiegelaere, Daniel Dumont, David Hercot, Brigitte Neervoort et Olivia Vanmechelen.

Le BSI rappelle également que les propos tenus dans les chapitres suivants n'engagent que leurs auteurs et autrices.

Enfin, l'utilisation du genre masculin dans ce livre a été adoptée par certains auteurs et autrices afin de faciliter la lecture et n'a aucune intention discriminatoire. Le masculin est employé comme genre neutre pour désigner aussi bien des femmes que des hommes ou des personnes non binaires.



# PRÉFACE <

## VERS UNE BELGIQUE À QUATRE ?



**Paul DE GRAUWE et Philippe VAN PARIJS,**  
**initiateurs de Re-Bel (Rethinking Belgium's**  
**Institutions in the European Context)**

À l'exception de la Belgique, tous les pays fédéraux du monde sont purement territoriaux. Même la Suisse, pays multilingue aux 26 cantons, dont plusieurs sont bilingues et beaucoup très petits, n'a pas jugé bon de créer des entités fédérées non-territoriales analogues à nos Communautés.

Un premier grand avantage de ce fédéralisme purement territorial est sa lisibilité pour le citoyen : tout ce qui n'est pas décidé au niveau fédéral l'est par le parlement et le gouvernement de son canton, de son *Land*, de sa province, de son État. Un second grand avantage réside dans la possibilité pour l'entité fédérée de mener une politique plus cohérente : toutes les compétences décentralisées se trouvent dans les mains d'un seul gouvernement, comme en Flandre, et pas réparties entre deux gouvernements, comme en Wallonie et en *Ostbelgien*, ou entre six gouvernements comme à Bruxelles si on y inclut les trois commissions communautaires.

On comprend dès lors que le modèle de la « Belgique à quatre » ait peu à peu fait son chemin. Dans ce modèle, les Régions de Flandre, de Wallonie et de Bruxelles se partageraient les compétences des Communautés flamande et française, tandis que la Communauté germanophone deviendrait la Région *Ostbelgien* et hériterait des compétences régionales sur son territoire.

L'initiative de ce volume constitue une nouvelle manifestation de l'intérêt porté à ce modèle. La plupart de ses chapitres rappellent, chacun dans son domaine, les bonnes raisons qu'il peut y avoir, à vouloir évoluer dans cette direction. En outre, son chapitre politique nous informe que ce modèle jouit de la faveur d'une forte majorité de la population bruxelloise : compte non tenu des « je ne sais pas », les deux tiers des Bruxellois interrogés estiment que « la Région devrait être seule compétente pour toutes les matières » alors qu'un tiers seulement estime qu'« il faut maintenir la distinction entre Région et Communautés ».

Mais il ne suffit pas de rêver à ce modèle et de vanter tous les avantages qui en découleraient, particulièrement pour la Région de Bruxelles-Capitale. Il faut aussi

comprendre et évaluer les objections qui lui sont faites et les effets néfastes qu'il est susceptible de produire dans un avenir prévisible, en particulier pour Bruxelles. C'est à quoi s'emploie, sans fard et sans tabou, l'essentiel de ce volume.

La première question sur laquelle il importe d'être au clair est celle de la soutenabilité financière du modèle. Le chapitre économique présente les conclusions de l'étude approfondie commandée par le ministre bruxellois des finances à une équipe interuniversitaire de chercheurs. Cette étude portait sur les implications financières pour la Région de Bruxelles-Capitale d'un transfert des recettes et des dépenses des Communautés flamande et française vers les Régions à l'horizon 2025-2035.

Elle a pour conclusion centrale que le déficit courant et la dette publique de la Région bruxelloise augmenteraient brutalement pour deux raisons : d'une part, les budgets des deux Communautés sont fortement déficitaires ; d'autre part, la proportion des dépenses transférées à Bruxelles excéderait nettement la proportion des recettes transférées selon les critères actuellement en vigueur. Vu la situation déjà très précaire des finances publiques bruxelloises, il est donc clair que la « Belgique à quatre » n'est pas soutenable pour Bruxelles sans une modification importante – et inévitablement laborieuse – du mode de financement des entités fédérées.

Cette conclusion du chapitre économique fait inévitablement partie de la toile de fond des discussions des autres chapitres. Mais elle ne les empêche pas d'explorer, toujours avec lucidité et parfois avec ingéniosité, diverses manières d'aller de l'avant sans irresponsabilité financière et si possible sans devoir toucher à la Constitution. Ainsi, le chapitre juridique discute de manière approfondie le modèle « 4+1 » qui, outre les quatre entités fédérées territorialement définies, conserverait une Communauté française aux compétences réduites à l'enseignement et à la culture. Un tel modèle ne peut pas se prévaloir au même degré des deux avantages de la « Belgique à 4 » mentionnés en commençant, mais il préserve certains avantages du fédéralisme communautaire, ne fût-ce qu'en termes d'économies d'échelle.

Les chapitres relatifs à l'enseignement et à la culture, pour leur part, explorent diverses voies qui permettent de mieux tenir compte de la réalité bruxelloise et de faire place à une politique proprement bruxelloise en la matière compatible notamment avec le modèle « 4+1 ». Ainsi, le chapitre sur l'enseignement commence par décrire le modèle idéal, où la Région bruxelloise aurait la responsabilité d'une éducation efficace et équitable pour tous ses enfants et leur offrirait à tous l'accès à des écoles bilingues. Vu les obstacles, pas seulement financiers, auxquels la réalisation de ce modèle se heurte, il plaide ensuite pour le développement, à côté des réseaux dépendant des Communautés, d'un réseau d'écoles bilingues que l'État fédéral est en droit d'organiser dans le cadre de ses compétences « résiduelles ».

Enfin, le chapitre sur les soins de santé insiste sur la dimension territoriale d'une pratique efficace de la santé publique : la meilleure manière de l'organiser doit reposer sur une structuration en « bassins » géographiquement définis, du reste à une échelle bien plus réduite que celle d'une Région. Si donc on était amené à

défédéraliser partiellement cet aspect de la sécurité sociale, ce devrait être vers les Régions et non vers les Communautés, comme ce le fut du reste dans le cas des allocations familiales. Ce serait donc un pas de plus vers un fédéralisme territorial.

Ces quelques mots qui résument notre compréhension des diverses facettes du message central du volume n'en épuisent évidemment pas la richesse, ni la grande utilité qu'il aura pour guider la réflexion et l'action institutionnelles, à Bruxelles et au-delà, dans les années qui viennent. Pour pouvoir avancer efficacement, il importe d'avoir en tête une destination, fût-elle lointaine, suffisamment attirante pour mériter nos efforts. Un fédéralisme territorial limpide et performant en est une. Mais il importe tout autant de regarder où on met les pieds. C'est ce que ce volume nous force à faire. L'éclairage qu'il nous apporte nous aidera à saisir les occasions d'aller de l'avant lorsqu'elles se présenteront. Comme l'écrivent les auteurs du chapitre juridique, « le fédéralisme (belge) regorge d'exemples d'évolutions, de ruptures et de bifurcations qui paraissaient impensables et improbables ».





# BRUXELLES, UNE VILLE POUR L'AVENIR < (DU PAYS)



**Dirk MOORS, Anneloes VANDENBROUCKE,  
Simon BOONE et Iadine DEGRYSE (BSI)**

En 2022, tous les habitants de la Belgique ont été invités par le gouvernement fédéral à réfléchir sur l'organisation du pays et de ses entités fédérées, ainsi qu'au fonctionnement de notre démocratie. Le rapport « Un pays pour demain » (2023) de 200 pages comprend également deux pages sur l'avenir des compétences communautaires dans la Région de Bruxelles-Capitale<sup>1</sup>. Il dresse un bref inventaire des acteurs qui pourraient être compétents pour organiser à Bruxelles la culture, l'enseignement et l'action sociale, de l'Europe au gouvernement fédéral, en passant par les Communautés, voire... Bruxelles elle-même.

Lors des précédentes réformes de l'État et dans de nombreux articles d'opinion, débats et journées d'étude sur les réformes à venir, les scénarios pour Bruxelles semblaient et semblent être des propositions dignes d'un couple en instance de divorce – la Flandre et la Wallonie – qui tente de se mettre d'accord sur le partage des biens, sans se soucier de ce dont Bruxelles elle-même a besoin. À Bruxelles, on ne lui a rien demandé. La Région a simplement subi, se contentant des pouvoirs – et des financements – qui lui ont été accordés. Le Brussels Studies Institute (BSI) veut renverser cette approche et mener le débat institutionnel avec Bruxelles comme point de départ. Ou plutôt, avec les Bruxelloises et les Bruxellois comme point de départ.

Alors que la Flandre et la Wallonie ont obtenu le pouvoir de réglementer leur territoire et les personnes qui y vivent, Bruxelles a été autorisée à administrer son espace, mais pas la coexistence des personnes dans cet espace. L'enseignement, la culture et l'action sociale sont restées du ressort des Communautés. Ce n'est pas une coïncidence si ces domaines sont des instruments de connexion ou de communauté entre les personnes. Ces instruments sont donc désormais utilisés pour créer une « communauté » entre une partie des Bruxelloises et des Bruxellois avec la Flandre, et une autre partie des habitants avec la Wallonie. La langue étant le ciment. La Région bruxelloise ne dispose pas de ces instruments de connexion entre

<sup>1</sup> À des fins de lisibilité, le terme « Bruxelles » est utilisé pour désigner la Région de Bruxelles-Capitale dans cette introduction.

les Bruxelloises et les Bruxellois, ou seulement dans une mesure très limitée. Il existe des hôpitaux et des maisons de repos bilingues, et Bruxelles détermine et paie ses propres allocations familiales. Mais formellement, il n'y a pas de médias, d'écoles, de centres culturels ni de bibliothèques bilingues.

Les Bruxelloises et les Bruxellois ont (heureusement) la liberté de choisir où leurs enfants vont à l'école, font de la musique ou jouent au football. Mais l'offre est souvent insuffisante. En d'autres termes, ce ne sont pas les Communautés qui choisissent les Bruxelloises et Bruxellois qui leur « appartiennent », mais les Bruxelloises et Bruxellois qui choisissent parmi l'offre des Communautés. Cette liberté de choix n'enlève rien au fait qu'il y a une demande croissante des Bruxelloises et des Bruxellois pour une offre bilingue et multilingue d'une part, et un besoin croissant de dialogue, de coopération et de coordination d'autre part. « Bruxelles 2000 », le projet ayant abouti sur le statut de Capitale européenne de la culture en 2000, a été le porte-voix d'une politique culturelle bruxelloise (métropolitaine), une question qui semble toujours aussi actuelle et lointaine à l'approche de « Bruxelles 2030 », malgré la coopération dans ce domaine du Réseau des Arts à Bruxelles / Brussels Kunstenoverleg (RAB/BKO). Le *Taalbarometer* (« Baromètre des langues ») de 2018 indique une forte demande pour un enseignement bilingue ; pas moins de 90 % des Bruxelloises et Bruxellois y seraient favorables (Janssens, 2018). Le boom démographique depuis quinze ans oblige la Région bruxelloise à coordonner la construction d'équipements collectifs – écoles, centres sportifs, infrastructures culturelles. Et les expériences lors de la crise du Covid19 et de la stratégie de vaccination ont appris à Bruxelles, à ses dépens, qu'une fragmentation des compétences combinée à une méconnaissance de la diversité culturelle entravent une politique de santé efficace.

Le BSI lui-même a été fondé fin 2010 à l'initiative de plusieurs académiques bruxelloises affiliés à différentes universités bruxelloises flamandes et francophones, qui souhaitaient dépasser la communautarisation et la fragmentation des connaissances sur Bruxelles, par la coopération et la mise en réseau au-delà des frontières linguistiques, disciplinaires et institutionnelles. Dans cet ouvrage, nous donnons la parole à quelque 25 académiques et chercheurs bruxellois du réseau BSI qui se sont penchés sur les compétences dont Bruxelles (et ses habitants) a besoin et dont elle peut disposer, ainsi qu'à la manière dont cela se traduirait dans les futures réformes de l'État. Notre point de départ était le scénario le plus simple : et si Bruxelles, comme la Flandre et la Wallonie, devenait une Région autonome sans distinction entre les compétences régionales et communautaires. Est-ce que cela améliorerait la vie des Bruxelloises et des Bruxellois ? Bruxelles est une ville très diversifiée, jeune, duale, avec une importante mobilité interne et externe. On y parle plus de langues que partout ailleurs en Europe. Seuls 13 % des habitants ont plus de 65 ans (IBSA, Focus N° 61), tandis que 30 % des ménages bruxellois ont un revenu inférieur au seuil de pauvreté (IBSA, Panorama socio-économique 2023), qu'un quart de la population vit dans la Région depuis moins de cinq ans (Hamesse & Siereens, 2018) et que la moitié vit depuis moins de six ans dans le même quartier. Ces

caractéristiques sont en soi typiques d'une métropole comme Anvers ou Charleroi, mais à Bruxelles, elles sont concentrées. De plus, Anvers est une métropole dans une Région unilingue, tandis que Bruxelles est à la fois une métropole et une Région bilingue. Cela signifie que les Bruxelloises et les Bruxellois ont le choix entre deux Communautés, mais cela entraîne aussi un manque de direction et de force d'action lorsque Bruxelles doit faire face à un *boom* démographique (construction d'équipements collectifs), à une pandémie (vaccinations corona) ou à une menace (attentats, violence liée à la drogue).

Un manque de force d'action auquel la taille de Bruxelles n'est pas étrangère. Mais la métropole bruxelloise s'étend bien au-delà des frontières administratives de la Région et même sans facilités linguistiques administratives, la diversité linguistique ne fera que s'accroître. Bruxelles, c'est la Flandre et la Wallonie de demain.

Mais Bruxelles, au sein de ses limites administratives, est-elle capable de devenir une Région avec une Communauté de communautés ?

Le livre comporte six chapitres :

Le premier chapitre présente le scénario institutionnel de départ (une Belgique avec quatre Régions) parmi d'autres scénarios possibles. Les débats politiques sur les futures réformes de l'État jonglent avec des termes qui sont acceptés par l'opinion publique dans la mesure où ils sont répétés suffisamment fort et souvent. Mais que signifient-ils ?

Le deuxième chapitre permet de comprendre d'où vient et d'où devrait venir l'argent avec lequel Bruxelles doit exercer ses pouvoirs. Bruxelles est le plus grand pôle d'emploi de Belgique, mais la moitié des personnes qui y travaillent sont des navetteurs non bruxellois qui paient donc des impôts ailleurs. Dans le même temps, Bruxelles accueille chaque année plusieurs dizaines de milliers de nouveaux arrivants étrangers (plus de 62 500 en 2022 – IBSA, Focus n° 61) qui ont souvent peu de moyens de subsistance. Qui assume quels coûts et sont-ils portés par les bonnes épaules ? Et qu'en sera-t-il si la Région reprend les compétences des Communautés ?

Trois chapitres thématiques donnent un bref aperçu des domaines politiques centrés sur la personne que sont l'enseignement, la culture, et le bien-être et la santé, en explorant les possibilités et les risques d'une régionalisation et en se concentrant, par nécessité, sur un sous-domaine. Pour l'enseignement, il s'agit de l'enseignement obligatoire bilingue ou multilingue. Pour la culture, c'est le secteur des arts et des industries culturelles, et enfin pour le bien-être et la santé, il s'agit des soins de santé. Cela illustre comment la régionalisation peut (parfois) être une réponse bruxelloise à une réalité bruxelloise pour laquelle il n'y a pas de politique aujourd'hui.

Le dernier chapitre présente une enquête récente menée auprès des Bruxelloises et des Bruxellois. Dans quelle mesure sont-ils satisfaits de la manière dont leur

commune, ville, Région est gouvernée ? Si les questions et les réponses portent spécifiquement sur les résultats (la qualité des services et des équipements), les observations donnent matière à réflexion sur les réformes. Après tout, celles-ci doivent se faire avec les Bruxelloises et les Bruxellois eux-mêmes.

L'histoire des réformes de l'État est une chronique de l'« unilinguisation » de la Flandre et de la Wallonie, au sein desquelles de moins en moins d'habitants d'une Région ne connaissent les médias, la culture et la langue de l'autre. Pour Bruxelles, l'ancrage du bilinguisme administratif de la Région n'a pas mené à davantage de bilinguisme dans les services. Le bilinguisme ou le multilinguisme trouve son terrain dans l'enseignement, la rencontre, la culture. L'« unilinguisation » progressive des institutions, organisations et services communautaires à Bruxelles a conduit à l'éclatement physique des écoles et des campus, au développement de centres culturels et de bibliothèques distincts... où les publics sont de plus en plus diversifiés et où la demande de multilinguisme (pour y faire face) est de plus en plus forte.

Lorsque, dans la longue période précédant la première réforme de l'État, l'université bilingue de Leuven est devenue monolingue, Louvain-la-Neuve a été construite pour les francophones. Les ouvrages de la bibliothèque universitaire ont été répartis selon leur place sur les étagères : les numéros impairs sont restés à Leuven, les numéros pairs ont été transférés à Louvain-la-Neuve. Avec ce livre, le BSI veut nourrir une vision commune de Bruxelles, rassembler les gens (et les livres) dans une seule bibliothèque mentale bruxelloise, et appeler les Bruxelloises et les Bruxellois à participer à la réflexion sur une nouvelle Bruxelles... sans déplacer la ville cette fois.

## > BIBLIOGRAPHIE

HAMESSE, D. & SIERENS, A. (2018). *Les nouveaux habitants des quartiers bruxellois*. Institut Bruxellois de Statistique et d'Analyse. IBSA. Focus n° 27.

HERMIA, J.-P. (2023). *Baromètre démographique 2023 de la Région de Bruxelles-Capitale*. Institut Bruxellois de Statistique et d'Analyse. IBSA. Focus n°61.

IBSA, BUREAU FÉDÉRAL DU PLAN & BRUXELLES ENVIRONNEMENT (2023). *Panorama socio-économique 2023. Contexte économique, social et environnemental de la Région de Bruxelles-Capitale*. Institut Bruxellois de Statistique et d'Analyse.

JANSSENS, R. (2018). *Meer-taligheid als opdracht: Een analyse van de Brusselse taalsituatie op basis van taalbarometer 4*. VUB Press.

UN PAYS POUR DEMAIN (2023). Consulté le 28 juin 2024, sur <https://unpayspourdemain.be/pages/rapport.html>

# BRUXELLES ET L'HYPOTHÈSE DE LA BELGIQUE À 4 ENTITÉS FÉDÉRÉES : UNE MISE EN PERSPECTIVE JURIDIQUE



Emmanuel SLAUTSKY (ULB),  
Guillaume DELVAUX (UCLouvain),  
Thibault GAUDIN (ULB),  
Karel REYBROUCK (KU Leuven)  
et Céline ROMAINVILLE (UCLouvain)

## > INTRODUCTION

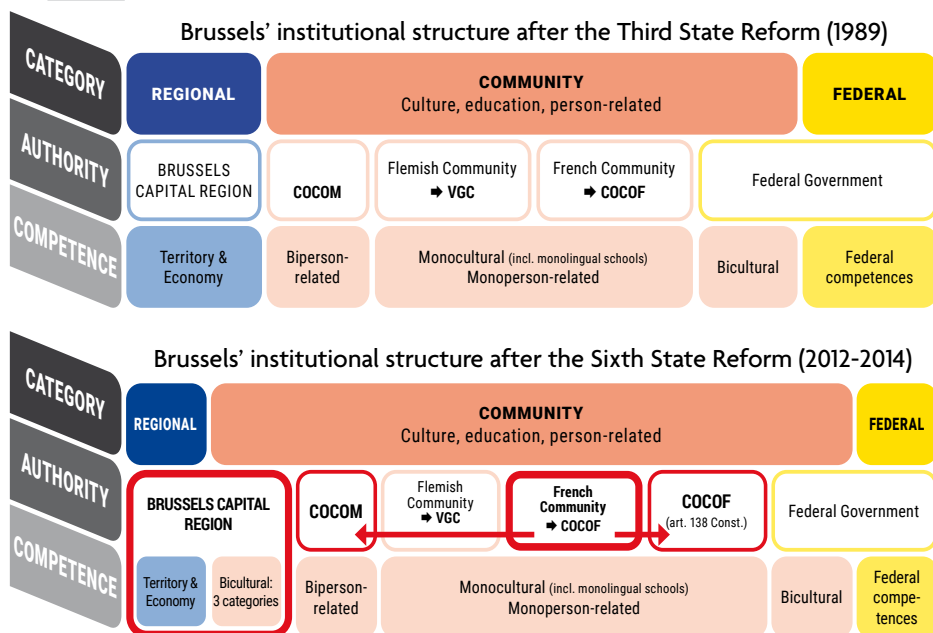
C'est en 1989, quatre ans avant que la Belgique ne devienne formellement un État fédéral, qu'était créée la Région de Bruxelles-Capitale<sup>1</sup>. L'article 107<sup>quater</sup> de la Constitution de l'époque – articles 3 et 39 de la Constitution coordonnée en 1994 – était ainsi mis en œuvre en ce qui concerne la troisième Région belge, près de dix ans après la création de la Région wallonne et de la Région flamande et dix-neuf ans après que la Région bruxelloise avait fait son apparition dans la Constitution – sans que le papier de la Constitution ne se traduise dans la réalité. On ajoutera que la Région flamande verra dès le départ ses compétences exercées par la Communauté flamande<sup>2</sup>. Sur le plan chronologique, la Région de Bruxelles-Capitale est donc la dernière entité fédérée née du processus de transformation de la Belgique d'un État unitaire en un État fédéral, si l'on excepte le cas particulier de

<sup>1</sup> Loi spéciale relative aux Institutions bruxelloises du 12 janvier 1989 (M.B., 14 janvier 1989).

<sup>2</sup> Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 (M.B., 15 août 1980), art. 1<sup>er</sup>, § 1<sup>er</sup>, al. 2.

la Commission communautaire française (Cocof)<sup>3</sup>. Il est peu de dire que l'accouchement ne s'est pas fait sans douleur. C'est que l'organisation institutionnelle de Bruxelles témoigne à bien des égards de la difficulté pour le fédéralisme belge de choisir entre un modèle communautaire et un modèle régional. La structuration institutionnelle du territoire bruxellois est, elle-même, le reflet des visions concurrentes de ce que doit être l'organisation de l'État belge.

> Figure 1



Toutefois, même si elle répond à des préoccupations historiquement compréhensibles, l'organisation institutionnelle actuelle de Bruxelles est de plus en plus décriée, au motif notamment de son illisibilité, de son décalage par rapport aux réalités de terrain et des obstacles qu'elle pose au développement de politiques publiques cohérentes et efficaces à Bruxelles. C'est donc assez

3 C'est en effet en 1993 que celle-ci a acquis un pouvoir décrétoal, conformément aux transferts de compétences intrafrancophones opérés en vertu de l'article 138 de la Constitution (décret I de la Communauté française du 5 juillet 1993 relatif au transfert de l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française (M.B., 10 septembre 1993), décret I de la Région wallonne du 7 juillet 1993 relatif au transfert de l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne (M.B., 10 septembre 1993) et décret I de la Commission communautaire française du 8 juillet 1993 relatif au transfert de l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Commission communautaire française (M.B., 10 septembre 1993)). La Commission communautaire commune a, par ailleurs, été créée en 1989, comme la Région de Bruxelles-Capitale, et dispose également du pouvoir législatif (articles 68 et 69 de la loi spéciale relative aux Institutions bruxelloises du 12 janvier 1989).

logiquement que les propositions de réforme du paysage institutionnel bruxellois se multiplient.

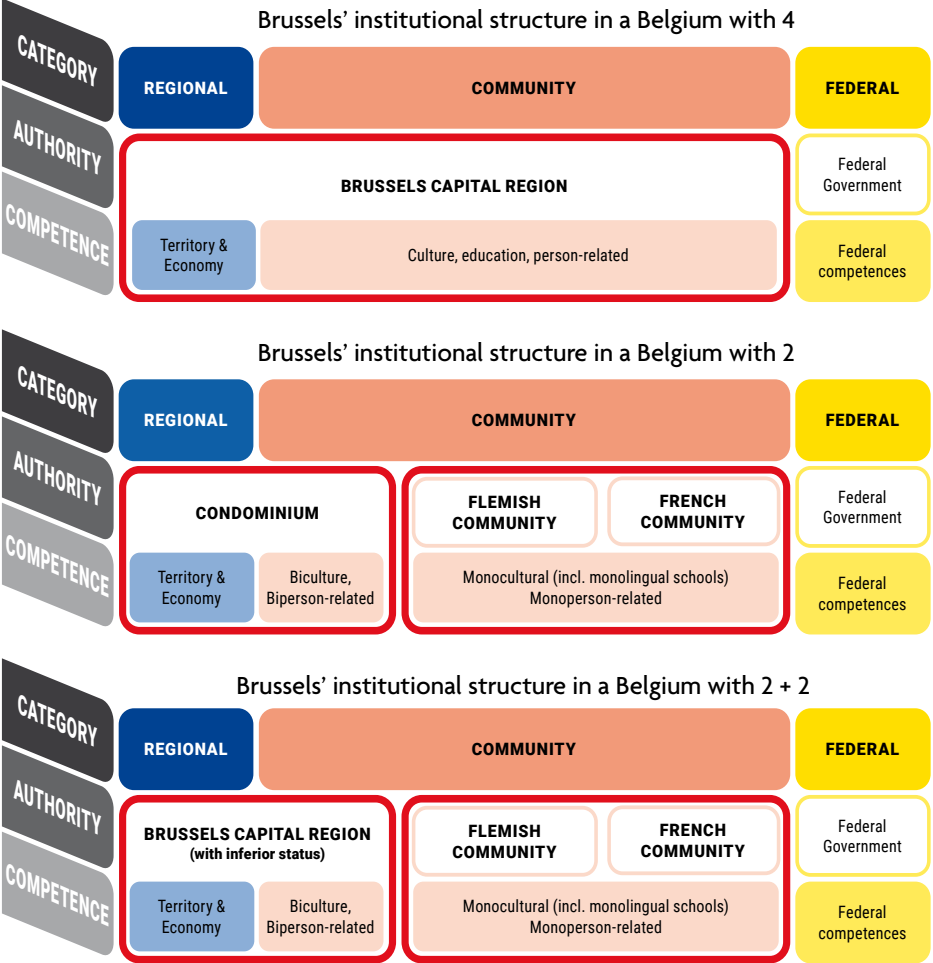
Dans ce contexte, l'objectif de la présente contribution est de situer et d'éprouver quelques-unes des évolutions possibles du statut institutionnel de Bruxelles au regard de cinq enjeux distincts : celui de la lisibilité de l'organisation institutionnelle bruxelloise (1.), celui de l'efficacité et de la cohérence des politiques publiques bruxelloises (2.), celui des relations entre Bruxelles et les autres composantes de la fédération belge (3.), celui de la protection de la minorité néerlandophone à Bruxelles (4.) et celui de la cohésion sociale bruxelloise (5.). Chaque « futur » possible de Bruxelles sur le plan institutionnel a en effet des implications différentes au regard de ces différents enjeux, qui sont cruciaux pour le devenir de Bruxelles, et les mérites et les faiblesses des différents modèles peuvent dès lors être précisés en mettant en évidence ces implications. Plus précisément, les pistes de réforme du statut institutionnel de Bruxelles évoquées ci-après sont au nombre de quatre, que l'on peut situer sur un *continuum* à l'extrémité duquel on trouve, d'un côté, un pôle « régional » et, d'un autre côté, un pôle « communautaire ».

À un pôle du spectre, et c'est le premier modèle analysé, plusieurs auteurs plaident pour le modèle d'une « Belgique à 4 », c'est-à-dire une Belgique réorganisée autour de quatre entités territoriales situées sur un pied d'égalité : la Flandre, la Wallonie, Bruxelles et l'entité germanophone (*Ostbelgien*). Pour Philippe Van Parijs (2018), par exemple, le fédéralisme à double strate que connaît aujourd'hui la Belgique était une étape utile sur le chemin de la transformation de la Belgique unitaire en un État fédéral, mais ce stade doit être dépassé et la Belgique doit évoluer vers une forme purement territoriale de fédéralisme, une fédération de quatre Régions sans plus de Communautés. Johan Vande Lanotte (2011, Vandelanotte et Mortier 2021) plaide, quant à lui, aussi pour le scénario d'une « Belgique à 4 », tout en prévoyant cependant que la Flandre et la Wallonie continuent d'exercer à Bruxelles des compétences en matière d'enseignement, de culture et de bien-être. Ceci montre la difficulté, dans le contexte belge, à mettre en place un fédéralisme qui serait uniquement territorial, sans tempéraments, eu égard à la présence, notamment, d'une minorité néerlandophone à Bruxelles et de la présence de nombreux francophones dans les communes flamandes de la périphérie bruxelloise.

À un pôle opposé du spectre propositionnel, et c'est le deuxième modèle évoqué, d'autres auteurs plaident plutôt en faveur d'une marginalisation de la Région de Bruxelles-Capitale, voire en faveur de sa disparition, au profit du rôle joué par les Communautés à Bruxelles. Dans les scénarios de ce type, celui du « 2+2 » ou du « 2 » tout court, on peut considérer, en synthétisant et en faisant abstraction des nuances qui peuvent exister selon les auteurs, que les Communautés auraient vocation à continuer d'intervenir à Bruxelles pour, respectivement, les néerlandophones et les francophones, en ce compris les individus qui auraient fait le choix de se rattacher à l'une ou l'autre communauté, tandis que les Communautés

gèreraient ensemble les questions d'intérêt commun. Selon les cas, la Région de Bruxelles-Capitale disparaîtrait comme entité fédérée, reléguée au rang d'entité subordonnée (Van Orshoven, 2013), tantôt se verrait cantonnée à des compétences de moindre importance qui n'auraient pas d'implications en dehors du territoire bruxellois. Dans ce dernier cas, une tutelle flamando-wallonne trouverait à s'appliquer (Pas, 2012 ; Clement *et al.*, 1996). En d'autres termes, la Belgique serait structurée autour de deux États fédérés principaux – la Flandre et l'entité francophone – et, le cas échéant, de deux territoires fédérés de rang inférieur : les entités bruxelloise et germanophone.

> Figure 2



Ces deux types de positionnements ont ceci de commun qu'ils aboutissent à mettre en cause la dualité, dans des directions inverses néanmoins, entre Régions et Communautés qui sont la base de l'architecture fédérale belge, en réarticulant l'organisation institutionnelle belge de manière très différente, voire opposée, en

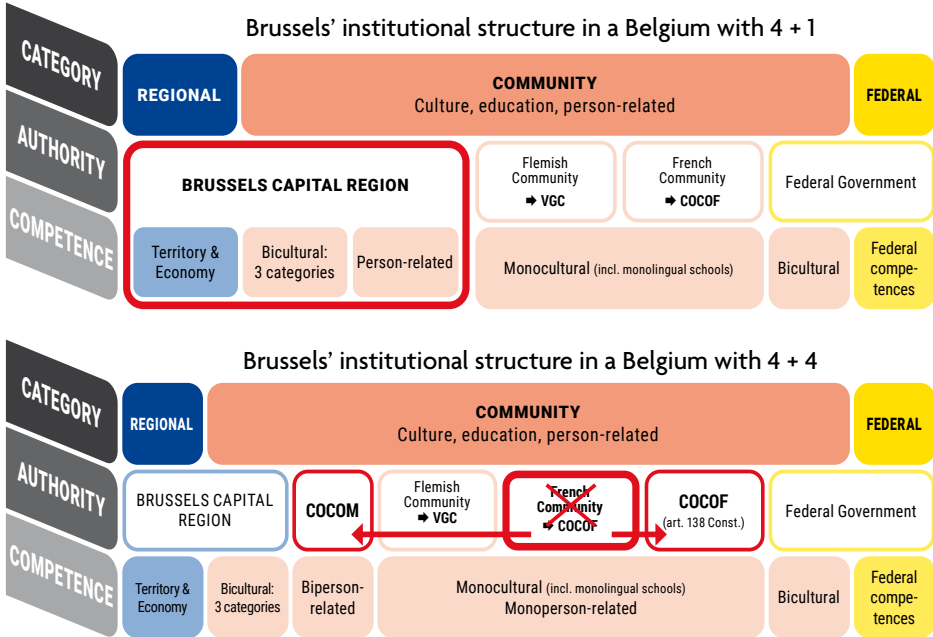


ce qui concerne le statut de Bruxelles. Entre ces deux pôles, les positionnements possibles sont nombreux et variés. Ils partagent le fait qu'ils préservent le caractère à double strate de l'organisation fédérale belge et la dualité entre les Régions et les Communautés. Dumont et El Berhoumi (2017) proposent, par exemple, un réaménagement des compétences entre les Régions et les Communautés, qui verrait les compétences des Communautés recentrées sur la culture et l'enseignement, tandis qu'il faudrait envisager de transférer leurs autres compétences, c'est-à-dire, à l'heure actuelle, les matières personnalisables, aux Régions. Ils qualifient ce modèle de Belgique « à 4 + 1 », parce que, outre l'Autorité fédérale, la Belgique serait organisée autour de la Communauté flamande (exerçant aussi les compétences régionales flamandes), de la Région wallonne, de la Région de Bruxelles-Capitale et de la Communauté germanophone, à laquelle il faudrait ajouter la Communauté française, dont les compétences seraient resserrées ; c'est le troisième modèle envisagé ici. Une proposition proche semble être également soutenue par Uyttendaele (2008 ; Uyttendaele et Verdussen, 2022<sup>4</sup>), ainsi que, avec quelques nuances, par Lievens *et al.* (2020), ou encore Dumont (2022). Un accord entre les présidents de trois partis politiques francophones et rendu public à l'automne 2023 semble également aller dans ce sens (Coppi et Vandeveldel, 2023), même si le statut de cet accord est incertain.

Enfin, un quatrième et dernier modèle est celui dit du « 4 + 4 » qui consiste à transférer par le mécanisme de l'article 138 de la Constitution l'intégralité des compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Cocof (Delvaux, 2022). Il s'agit d'une piste de réforme institutionnelle « intra-francophone », qui ne remet pas en cause, à Bruxelles, la dualité entre Région et Communautés. Ce modèle peut être qualifié de Belgique à « 4 + 4 » dans la mesure où resteraient compétents, à l'échelle belge, dans les matières fédérées, en plus des trois Régions et de la Communauté germanophone, l'Autorité fédérale, la Commission communautaire commune (Cocom), la Cocof et la Communauté flamande (Dumont & El Berhoumi, 2017 ; Dumont, 2023). Du point de vue bruxellois, ces quatre dernières entités seraient donc compétentes dans les matières communautaires.

4 Ces deux auteurs inscrivent néanmoins leurs propositions dans un scénario d'une « Belgique à quatre Régions ».

> Figure 3



## 1 > METTRE FIN À LA COMPLEXITÉ INSTITUTIONNELLE BRUXELLOISE ?

Les réformes de l'État successives ont donné à Bruxelles une architecture institutionnelle complexe, les compétences y étant éclatées entre pas moins de six législateurs différents pour un territoire de 162 km<sup>2</sup> et de 1 200 000 habitants. Outre l'Autorité fédérale et la Région de Bruxelles-Capitale, dans le champ de leurs compétences respectives, disposent d'un pouvoir législatif à Bruxelles, comme on le sait, la Cocom, la Communauté flamande, la Communauté française et la Cocof. À ces différents niveaux de pouvoir dotés d'une compétence législative, il faut encore ajouter le rôle que jouent les pouvoirs locaux et, en particulier, les dix-neuf communes bruxelloises, les dix-neuf centres publics d'action sociale et les six zones de police, ainsi que la Commission communautaire flamande (VGC) et l'Agglomération bruxelloise. L'organisation institutionnelle bruxelloise telle qu'elle vient d'être très sommairement décrite souffre à l'évidence d'un manque criant de lisibilité et d'intelligibilité (Uyttendaele, 2008). Ceci peut mettre à mal l'un des principes parmi les plus élémentaires dans un régime démocratique, à savoir la responsabilité politique. Pareille organisation entrave en effet la reddition des comptes des gouvernants devant les gouvernés : ces derniers ne sont pas toujours capables d'identifier clairement quelles sont les autorités responsables des politiques menées ou de l'absence de réactivité par rapport à certains problèmes publics. La complexité et l'illisibilité du système institutionnel belge peut produire des situations confinant

au kafkaïen, parfois tellement problématiques pour les individus qu'il en est résulté des constats de violation de droits fondamentaux garantis par des règles constitutionnelles, européennes et internationales<sup>5</sup>.

Certes, toute organisation de type fédéral est complexe et cette complexité n'est pas gratuite. Elle répond à des différences, à des préoccupations et à des intérêts légitimes sous-jacents, qu'il serait illusoire et contre-productif de vouloir ignorer. La tentation de la page blanche et celle de la simplicité à tout prix risquent de se heurter rapidement aux contraintes du réel et des compromis que celui-ci impose, en particulier dans une démocratie consociative qui aspire à résoudre ses différends par des voies pacifiques (Delpérée, 2022). Il n'en reste pas moins que, dans le cas de Bruxelles, cette complexité prend des proportions telles qu'il est à peu près impossible au non-initié de droit constitutionnel de comprendre les ressorts institutionnels qui sous-tendent la prise de décision dans l'espace politique bruxellois, en particulier dans les matières communautaires. Ceci crée une difficulté majeure si on admet qu'une telle compréhension est une condition nécessaire et préalable à la vie civique bruxelloise<sup>6</sup>.

Cette complexité institutionnelle bruxelloise, en particulier dans l'exercice des compétences communautaires, a des effets négatifs, en ce compris sur des publics précarisés ou vulnérables. On en donne un exemple qui nous paraît particulièrement interpellant, à savoir celui de la prise en charge à Bruxelles des personnes souffrant d'un handicap. Dans une contribution récente, Daniel Dumont qualifie, en des termes particulièrement forts et révélateurs, tantôt de « marécage », tantôt de « monstre », l'organisation des dispositifs d'aides aux personnes porteuses d'un handicap à Bruxelles (Dumont, 2022). Il explique ainsi, entre autres incongruités et complications, que le régime des aides à la mobilité à destination des personnes porteuses d'un handicap dépend, à Bruxelles et depuis la sixième réforme de l'État, à la fois de la Cocom, en ce qui concerne les interventions principales, et de la Cofoc et la Communauté flamande, en ce qui concerne les aides complémentaires, chaque niveau de pouvoir étant habilité à développer un régime d'aides correspondant à ses préférences politiques. La loi spéciale exige, certes, qu'un guichet unique soit mis en place pour éviter que les citoyens concernés – qui sont souvent déjà placés dans une situation de grande vulnérabilité – ne doivent jongler entre

5 On peut ainsi constater un certain agacement de la Cour européenne des droits de l'homme face à la complexité institutionnelle et juridique, notamment dans le contexte fédéral. On peut, sur ce point, citer les arrêts *Rooman c. Belgique* (G.C.) du 31 janvier 2019 ou *Horion c. Belgique* du 9 mai 2023.

6 Constatons ici que pour de nombreux penseurs du politique, l'enjeu de la « démocratie d'appropriation » est central. Ainsi, Pierre Rosanvallon souligne que « les institutions et les politiques doivent [...] être lisibles pour être appropriables. La démocratie consiste dans cette possibilité, alors que l'illisibilité revient à une forme de confiscation [...]. Être dominé, c'est [...] être mis à distance, soumis à des institutions dont l'opacité et la complication reviennent à vous dépouiller de votre citoyenneté ». Le même auteur souligne que « [l']illisibilité crée [...] mécaniquement le désenchantement et le rejet » (ROSANVALLON, P. (2015), p. 22).

ces différentes institutions pour obtenir les aides auxquelles ils ont droit<sup>7</sup>. Ce guichet unique n'a cependant, à ce jour, semble-t-il pas été mis en place, en dépit de l'adoption d'un accord de coopération, de sorte que les régimes juridiques différents applicables à Bruxelles dans cette matière se traduisent également par des points d'accès différents aux prestations pour les bénéficiaires des aides. Une telle configuration a pour conséquence d'obliger les personnes souffrant d'un handicap à Bruxelles et les acteurs du secteur – les mutuelles en particulier – à jongler entre trois niveaux de pouvoir et trois régimes juridiques différents, ce qui est générateur de difficultés pratiques et de freins dans l'accès aux aides pour les personnes concernées (Dumont, 2022). À l'initiative de la Cocom, une tentative de rationalisation de la situation a néanmoins été entreprise<sup>8</sup>.

▮ *En termes de lisibilité de l'organisation institutionnelle bruxelloise, c'est assurément le modèle de la Belgique à 4 qui est le plus prometteur. Il aboutit en effet à concentrer entre les mains d'un seul acteur – la Région – l'ensemble des compétences dévolues aux entités fédérées. Il met ainsi fin à la complexité générée par la coexistence sur le même territoire de six législateurs différents, seuls deux d'entre eux subsistant dans ce modèle (le législateur fédéral et le législateur régional). Dans une mesure bien moindre, le modèle de la Belgique à 2+2 aboutit aussi à simplifier les institutions bruxelloises puisque, outre l'Autorité fédérale, le territoire bruxellois ne serait plus soumis qu'à deux législateurs distincts, pour toutes les matières qui ont une incidence ou un lien avec les deux grandes Communautés, la Région bruxelloise restant compétente pour une série de matières résiduelles. Les autres modèles, dans la mesure où ils ne remettent pas en cause la dualité Région-Communautés, n'ont pas un effet simplificateur dans une même mesure. Certains modèles peuvent néanmoins accroître la lisibilité de la structure institutionnelle bruxelloise, par comparaison avec la situation actuelle, s'ils permettent de supprimer les compétences législatives de la Cocof (modèle 4+1, dans une version qui verrait l'ensemble des compétences législatives de la Cocof régionalisées).* ▮

## 2 > AMÉLIORER L'EFFICACITÉ ET LA COHÉRENCE DES POLITIQUES PUBLIQUES À BRUXELLES ?

Avant d'évaluer les différents modèles retenus, il est nécessaire de définir ce que nous entendons par « efficacité » et « cohérence » des politiques publiques. Le terme « efficacité » peut recouvrir différentes acceptions. La langue de Shakespeare

<sup>7</sup> Loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, art. 63, al. 3.

<sup>8</sup> Voy. le Projet d'ordonnance modifiant l'ordonnance du 21 décembre 2018 relative aux organismes assureurs bruxellois dans le domaine des soins de santé et de l'aide aux personnes, session 2023-2024, Doc. parl., Assemblée réunie, B-167/1.

fait d'ailleurs la distinction entre « *efficiency* » qui désigne la capacité d'arriver à un résultat avec le moins d'effort et « *effectiveness* » qui consiste à arriver au meilleur résultat possible. Il est également possible de mesurer l'efficacité en comparant les effets mesurés aux objectifs visés (Jacob, 2019). Dans ce chapitre, pour évaluer l'efficacité, nous prendrons principalement en compte la capacité des pouvoirs publics à arriver au résultat poursuivi en utilisant le moins de ressources financières et humaines possibles. Il faut cependant garder à l'esprit que l'efficacité d'une politique publique n'équivaut pas à ce que celle-ci soit forcément opportune ou équitable (Nagel, 1986). Par cohérence, ensuite, nous entendons évaluer, d'une part, les conflits positifs ou négatifs de compétences que peuvent entraîner les modèles proposés et, d'autre part, le risque que des politiques contradictoires soient menées à Bruxelles. Un conflit positif fait référence à une situation où plusieurs collectivités se revendiquent d'une compétence sur une problématique ou un domaine des politiques publiques (situation qui aboutit à des empiètements de compétence) tandis qu'un conflit négatif survient lorsqu'aucune autorité ne s'estime être compétente pour prendre en charge certains besoins sociaux et certains domaines des politiques publiques.

La multiplicité des acteurs à Bruxelles constitue une entrave majeure à l'efficacité et à la cohérence des politiques publiques dans les matières communautaires. Cela se marque avant tout, premièrement, dans les difficultés de mise en place d'une programmation effective pour tout le territoire bruxellois pour les politiques publiques qui requièrent une telle programmation. Chaque entité peut définir son offre sans tenir compte de celles prévues par les autres pouvoirs. Cela aboutit selon les cas à un excès de l'offre proposée<sup>9</sup>, ou, plus souvent, à un manque dans l'offre en question<sup>10</sup>.

L'éclatement des compétences, l'absence de blocs homogènes de compétences et le principe d'exclusivité des compétences compliquent également la mise en place de politiques transversales dans de nombreux domaines<sup>11</sup>. Deux exemples permettent d'illustrer cette difficulté. L'exemple de la lutte contre l'obésité et le surpoids peut, premièrement, être relevé. Les indicateurs montrent une forte hausse de ce phénomène à Bruxelles. Les solutions relèvent de toutes les entités présentes à Bruxelles<sup>12</sup>, si bien qu'aucun plan d'action global n'existe actuellement. Comme le relevait le ministre Alain Maron, chargé de la santé pour la Cocom lors de la législature 2019-2024 : « [a]vec quatre institutions compétentes pour ce problème à Bruxelles, les réponses sont évidemment assez morcelées. Une plus grande cohérence de la prévention à destination des Bruxellois permettrait de mutualiser

9 Par exemple dans le secteur des maisons de repos.

10 Par exemple dans le secteur des milieux d'accueil de la petite enfance ou de la santé.

11 Le principe d'exclusivité des compétences suppose que pour chaque situation, une seule autorité soit compétente. Voy. BERNARD, N. et VAN DROUGHENBROECK, S. (2022).

12 Les Communautés sont compétentes en ce qui concerne l'alimentation saine à l'école, la Cocom et la Communauté flamande pour la prévention en matière de santé, la Cocom pour les matières bi-personnalisables.

les moyens et d'harmoniser les priorités<sup>13</sup> ». Ensuite, deuxième illustration, la politique de l'emploi peine aussi à se mettre en place de manière transversale (Dumont, 2022). L'accompagnement des demandeurs d'emploi à Bruxelles est une mission d'Actiris qui est un organisme d'intérêt public régional. Néanmoins, la formation professionnelle est une compétence relevant de la Cocof, via son organisme Bruxelles-Formation, d'une part, et de la Communauté flamande et son agence, le VDAB, d'autre part. Cet éclatement de compétences demande de grands efforts de coordination aux différents acteurs afin de mener une politique globale à Bruxelles.

Cette difficulté à mener des politiques transversales est accrue par le fait que, de manière générale, les politiques menées par les deux Communautés se déploient en pratique à Bruxelles en parallèle, et de façon non ou peu concertée ou articulée comme le montre l'exemple suivant. Dans le cas des milieux d'accueil de la petite enfance, il n'était pas rare que des établissements francophones optent pour un agrément de la Communauté flamande bien que menant leurs activités en français<sup>14</sup>. Face à cela, la réaction de la Communauté flamande a été de durcir ses normes d'agrément. Celle-ci a adopté en 2012, sans concertation préalable avec la Communauté française, une mesure consistant dans l'octroi d'une subvention complémentaire aux milieux d'accueil situés à Bruxelles qui réservent, à concurrence d'au maximum 55 pour cent de leur capacité, une priorité aux enfants dont au moins un des parents maîtrise suffisamment le néerlandais<sup>15</sup>. Une telle mesure a pour effet de reporter la charge d'une partie de l'essor démographique bruxellois sur la Communauté française. La mesure fut attaquée devant la Cour constitutionnelle par la Communauté française et la Cocof au nom de la loyauté fédérale<sup>16</sup>. Néanmoins, la Cour a considéré que cette mesure ne diminuant pas le nombre de places disponibles en milieu d'accueil ne constituait pas une atteinte à la loyauté fédérale<sup>17</sup>. On le voit donc, le modèle communautaire peut inciter les Communautés à développer une offre moins attrayante ou à instaurer des barrières à l'entrée afin de ne pas être submergées par la demande bruxelloise.

Enfin, même lorsqu'elle existe ou qu'elle s'avère nécessaire pour surmonter la fragmentation institutionnelle existante, la coopération entre les différents acteurs se révèle particulièrement lourde. Chaque pouvoir ayant ses propres normes, des moyens financiers différents et ses propres modes de fonctionnement, il faut souvent compter plusieurs années pour arriver à un accord de coopération. Les différences de majorités et de sensibilités politiques entre entités accroissent la

<sup>13</sup> Commission santé de la Cocof, *Doc. parl.*, Compte rendu intégral, n° 18 du 9 juin 2021, p. 18.

<sup>14</sup> Le site de la VGC répertoriant les milieux d'accueil agréés par *Agentschap opgroei* (précédemment *Kind en Gezin*) mentionne plusieurs milieux d'accueil dont l'activité est en français : <https://www.kinderopvanginbrussel.be/nl/opvanglocaties>.

<sup>15</sup> Voy. le décret de la Communauté flamande du 20 avril 2012 portant organisation de l'accueil de bébés et de bambins, *M.B.*, 15 juin 2012, art. 8, § 2.

<sup>16</sup> Le principe de loyauté fédérale est inscrit à l'article 143 de la Constitution. Voy. not. Dermine, P. (2015).

<sup>17</sup> C. const., arrêt n° 97/2014 du 30 juin 2014.

difficulté de l'exercice. Il n'existe pour l'instant aucun véritable pilote de l'action publique à Bruxelles pour les matières communautaires. Dans les matières personnalisables, ce rôle revient à la Cocom selon les règles répartitrices de compétences<sup>18</sup>, mais celle-ci peine à assumer pleinement ce rôle et à coordonner les différentes politiques. L'enjeu de la médecine préventive et du dépistage est emblématique de ces difficultés. En particulier, le dépistage du cancer colorectal à Bruxelles illustre les conséquences du manque de coopération. Pendant des années, celui-ci était organisé de manière différente à Bruxelles par la Communauté flamande et la Communauté française. L'absence d'investissement par la Cocom de ce champ de politiques publiques empêchait d'avoir une vue globale de la situation bruxelloise, alors même que le taux de dépistage de ce cancer était extrêmement faible à Bruxelles<sup>19</sup>. Il a fallu attendre 2018 pour qu'un protocole d'accord soit conclu entre la Cocom, la Communauté flamande et la Cocof, pour organiser une politique bruxelloise au moyen de BruPrev, l'asbl chargée d'organiser le dépistage et la prévention des cancers en Région bruxelloise et financée par les entités citées ci-dessus<sup>20</sup>.

┌ *Les modèles institutionnels que nous allons analyser peuvent impacter, mais ne garantissent pas, l'efficacité et la cohérence des politiques publiques. En effet, ces deux critères dépendent fortement de l'action politique et de la manière dont les acteurs s'inscrivent dans les systèmes institutionnels. Les institutions peuvent, en d'autres termes, faciliter ou au contraire entraver la mise sur pied de politiques publiques efficaces et cohérentes, mais ne sont pas à elles seules décisives de ce point de vue.*

*Sur le plan de la cohérence des politiques publiques à Bruxelles, le modèle de la Belgique à 4 est sans doute le plus favorable. En effet, contrairement à la situation actuelle et aux autres propositions sur la table, une seule entité, à savoir la Région bruxelloise, serait compétente à Bruxelles dans les matières fédérées. La Région reprendrait les matières actuellement aux mains de la Communauté française, de la Cocof, de la Cocom et de la Communauté flamande, voire aussi certaines compétences relevant de l'Autorité fédérale. Dans le même temps, néanmoins, ce modèle peut aussi générer certaines inefficacités. Se posent en effet des questions de capacité administrative et financière dans le chef de la Région de Bruxelles-Capitale pour assumer l'ensemble des compétences fédérées qui lui seraient imparties. Le modèle de la Belgique à 4 aboutit en outre à scinder, sur le plan*

<sup>18</sup> Const., art. 135 ; Loi spéciale relative aux Institutions bruxelloises du 12 janvier 1989, art. 63.

<sup>19</sup> Proposition de résolution relative à la mise sur pied d'un système de dépistage du cancer colorectal à Bruxelles, *Doc. Parl., Ass. réun. Cocom*, 2017-2018, B-94/1.

<sup>20</sup> Protocole d'accord de collaboration entre la Commission communautaire commune, la Communauté flamande et la Commission communautaire française relatif à l'organisation d'un programme-pilote de dépistage du cancer colorectal sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-capitale (non publié).

de la réglementation, des domaines dont les acteurs opèrent parfois sur une base transrégionale (universités, fédérations sportives, par exemple). La mobilité interrégionale pourrait, plus généralement, être en pratique entravée par une telle évolution, dans un contexte où Bruxelles reste fortement liée aux deux autres Régions et où les frontières administratives bruxelloises ne correspondent pas à la réalité socioéconomique de la ville. Enfin, pour fonctionner, ce modèle suppose également que les risques de blocage intrabruellois – entre francophones et néerlandophones – ne se matérialisent pas dans une mesure trop forte, sans quoi la prise de décision régionale serait paralysée.

Le modèle « 2+2 », bien que permettant aux Communautés de disposer de blocs de compétences homogènes, risque de dégrader la cohérence des politiques publiques à Bruxelles. En effet, la Capitale serait cogérée par les Communautés française et flamande, sans garantie de concertation entre elles ou d'harmonisation de leurs initiatives. Le risque est que cette cogestion freine la concrétisation de politiques publiques globales et transversales pour Bruxelles, voire qu'elle mène à des politiques contradictoires. La position de Bruxelles au sein de ces deux entités fédérées est minoritaire. Les élus bruxellois représentent en effet seulement 20 % des membres du Parlement de la Communauté française et 5 % des membres du Parlement flamand. Cette position de minorité peut générer une marginalisation des intérêts bruxellois dans les politiques communautaires. En revanche, ce modèle permet de réaliser des économies d'échelle dès lors que les compétences seraient exercées à l'échelle des Communautés ; il permet également d'assurer une uniformité dans les règles applicables, respectivement, aux francophones et aux Flamands.

En recentrant certaines compétences dans le giron régional, le modèle de la Belgique à 4+1 permet d'arriver à des blocs homogènes permettant de mener des politiques publiques transversales dans les matières personnalisables. De plus, il préserve les liens entre Bruxelles, la Wallonie et la Flandre dans des matières comme la culture, l'enseignement et les médias – dans lesquelles la dimension territoriale n'est pas prédominante. Dans ces matières, néanmoins, la cohérence des politiques publiques menées à l'échelle bruxelloise reste incertaine.

Enfin, le modèle de la Belgique à 4+4 présente, pour sa part, l'avantage que la Cocof peut potentiellement adopter des politiques publiques plus proches des réalités bruxelloises que la Communauté française. Mais, ce modèle ne diminue pas le nombre d'acteurs présents à Bruxelles : il n'améliore donc pas la lisibilité du paysage institutionnel bruxellois. Il ne permet pas davantage de renforcer la cohérence des politiques publiques sur le territoire bruxellois par la concentration dans les mains d'une entité



*de l'ensemble des compétences, et ne permet pas de former des blocs homogènes de compétences. Se pose, enfin, aussi la question de la capacité administrative et financière de la Cocof à absorber l'ensemble des compétences communautaires à Bruxelles.*

### 3 > BRUXELLES, UNE RÉGION CAPITALE ?

Les réflexions sur la simplification du fédéralisme belge par la création d'une Belgique à quatre entités fédérées portent essentiellement sur le rôle des Communautés. Étant donné que les Communautés dépassent les frontières de leurs propres régions linguistiques, Bruxelles reste une capitale imbriquée dans les parties flamande et wallonne du pays. Cette imbrication se manifeste de plusieurs manières. Précédemment, nous avons souligné que si la structure actuelle avec trois Communautés et trois Régions conduit à l'éclatement des pouvoirs communautaires à Bruxelles, elle garantit également le maintien d'un lien étroit entre les politiques des Communautés française et flamande et les institutions communautaires francophones et néerlandophones à Bruxelles. Nous examinerons ici l'impact des différentes réformes proposées sur les liens institutionnels entre Bruxelles et les autres entités (3.1.). Ensuite, nous examinerons cet impact sur le statut de « capitale » de la Région bruxelloise (3.2.) ainsi que sur son rôle international et sa fonction de capitale (3.3.).

#### 3.1 Liens institutionnels

Dès lors que les Communautés française et flamande sont responsables de l'exercice des compétences communautaires dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, le principe de démocratie exige que des représentants bruxellois siègent également dans les institutions de ces Communautés<sup>21</sup>. Au Parlement flamand, 6 des 124 membres sont directement élus dans la Région de Bruxelles-Capitale<sup>22</sup>. Du côté francophone, 19 des 94 membres du Parlement de la Communauté française sont élus au sein et par le groupe linguistique francophone du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale<sup>23</sup>. Au moins un membre du Gouvernement flamand et du Gouvernement de la Communauté française doit résider dans la capitale<sup>24</sup>.

<sup>21</sup> Les électeurs de la Région de Bruxelles-Capitale appartiennent soit au collège électoral français, soit au collège électoral néerlandais. Dans le premier cas, ils votent pour les députés du groupe linguistique français au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale. Dans le second cas, ils votent pour les représentants du peuple du groupe linguistique néerlandais au Parlement de Bruxelles-Capitale et pour les députés bruxellois au Parlement flamand.

<sup>22</sup> Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, art. 24, § 1.

<sup>23</sup> Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, art. 24, § 3.

<sup>24</sup> Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, art. 63, §§ 1<sup>er</sup> et 2.

En outre, la Communauté flamande et la Communauté française ont également désigné Bruxelles comme leur capitale et y ont installé leurs institutions<sup>25</sup>. En établissant leur parlement, leur gouvernement et leurs administrations à Bruxelles, les deux Communautés ont symboliquement scellé leur attachement à Bruxelles et le caractère bilingue de la ville-région (Chaltin, 2013).

┌ *La cohésion institutionnelle de Bruxelles avec les régions de langue française et flamande est mise à l'épreuve dans le modèle d'une Belgique à 4. Le démantèlement des Communautés coupe le lien institutionnel entre les différentes régions linguistiques. Par conséquent, il est inconcevable que des membres bruxellois continuent à siéger dans les parlements des entités fédérées flamande et wallonne, ou à faire partie des gouvernements de ces entités fédérées. La question se pose également de savoir si Bruxelles peut encore faire office de capitale des entités flamande et wallonne. Étant donné que dans une Belgique à 4, ces entités n'exercent plus de compétences à Bruxelles, il serait plus logique qu'elles choisissent une capitale dans leur propre région linguistique, comme c'est déjà le cas aujourd'hui pour la Région wallonne (Namur) et la Communauté germanophone (Eupen).*

*Dans tous les autres modèles où les entités flamande et francophone peuvent encore exercer des compétences à Bruxelles (par exemple, la Belgique à 2+2, la Belgique à 4+1, la Belgique à 4+4), les liens institutionnels seront maintenus afin que le citoyen bruxellois puisse faire entendre sa voix au sein des institutions flamandes et francophones.*

└

## 3.2 Bruxelles, une simple « région-capitale » ?

Dans les premières étapes de la réforme de l'État à partir de 1970, le statut de l'entité de Bruxelles s'est avéré être une importante source de discordance communautaire. Le désaccord sur Bruxelles était lié à des visions contradictoires de la structure du fédéralisme belge. Les francophones partageaient généralement d'une logique régionale à trois niveaux et considéraient la Belgique fédérale comme un partenariat entre trois régions économiques. Dans cette vision, Bruxelles en tant que « Région à part entière » est sur un pied d'égalité avec les Régions flamande et wallonne. Cette structure a été rejetée du côté flamand, où l'on craignait d'être en permanence minoritaire dans un « fédéralisme à trois » face à deux entités francophones (Popelier & Lemmens, 2015). Selon la vision flamande traditionnelle, la Belgique fédérale se compose des deux grandes communautés linguistiques. Bruxelles est alors considérée comme un territoire dont la gouvernance est partagée entre les

<sup>25</sup> Décret du 6 mars 1984 relatif au choix de Bruxelles comme capitale de la Communauté flamande, M.B., 12 mai 1984.

Communautés flamande et française. La création d'une Région bruxelloise à part entière a donc été rejetée par les Flamands. Ce n'est qu'en 1989 qu'un compromis a été trouvé. Depuis lors, Bruxelles est une Région autonome dotée du statut spécial de « capitale », ce qui, en théorie, ne la rend pas totalement équivalente à la Région flamande et à la Région wallonne.

En effet, plusieurs éléments montrent que la Région de Bruxelles-Capitale dispose d'un statut en partie distinct de celui de la Région flamande et de la Région wallonne. Au lieu de décrets, la Région bruxelloise ne peut adopter que des ordonnances qui sont soumises à un contrôle juridictionnel limité par les tribunaux et à un contrôle administratif limité par le gouvernement fédéral<sup>26</sup>. Plus précisément, les juridictions doivent refuser d'appliquer les ordonnances qui violent la Constitution ou la loi spéciale, sauf en ce qui concerne les articles soumis au contrôle de la Cour constitutionnelle<sup>27</sup>. Par ailleurs, le Roi peut suspendre l'exécution d'une ordonnance en matière d'urbanisme, d'aménagement du territoire, de travaux publics ou de transports afin de sauvegarder le rôle international et la fonction de capitale de Bruxelles. Le gouvernement fédéral dispose donc d'un droit de regard sur ces matières<sup>28</sup>. Dans l'ensemble, ces restrictions à l'autonomie de la Région bruxelloise ont cependant peu d'importance dans la pratique. Bien que la Région de Bruxelles-Capitale ne prenne « que » des ordonnances, elle exerce en effet les mêmes compétences que les deux autres Régions<sup>29</sup>.

Pendant longtemps, l'absence d'autonomie constitutive a été une marque distinctive des limites du statut institutionnel de Bruxelles. Avec la quatrième réforme de l'État, la Communauté flamande, la Communauté française et la Région wallonne ont obtenu une autonomie constitutive. Cette autonomie leur permet de régler elles-mêmes certains aspects de l'élection, de la composition et du fonctionnement de leur parlement et de leur gouvernement par un décret spécial pris à la majorité<sup>30</sup>. À l'époque, le législateur spécial a décidé de ne pas accorder l'autonomie constitutive à la Région de Bruxelles-Capitale et à la Communauté germanophone. Cela aurait été contraire au principe flamand d'un fédéralisme communautaire à

26 Troisième différence par rapport aux lois et décrets, les ordonnances ne peuvent pas donner une interprétation authentique d'autres ordonnances (C.E., 10 septembre 1998, n° 75.710).

27 Loi spéciale relative aux Institutions bruxelloises du 12 janvier 1989, art. 9 ; la Cour constitutionnelle est bien entendu compétente pour contrôler les ordonnances selon les mêmes critères que ceux qu'elle applique aux décrets et aux lois.

28 Loi spéciale relative aux Institutions bruxelloises du 12 janvier 1989, art. 46 ; MOERENHOUT, R. et SMETS, J. (1994), p. 32 et 33 ; Cette forme de contrôle coercitif des institutions bruxelloises par l'Autorité fédérale n'a toutefois jamais été utilisée en pratique (LEJEUNE, Y. (2014), 737), mais cela pourrait signifier précisément que le mécanisme du bâton fonctionne bien (VAN DER HULST, M. [1999] [spécialement 629-638]).

29 En cumulant les anciennes compétences provinciales, les compétences d'agglomération et, depuis la sixième réforme de l'État, certaines compétences communautaires, la Région de Bruxelles-Capitale dispose en fait de plus de compétences que les Régions flamande et wallonne.

30 Const., art. 118 et 123.

deux niveaux, dans lequel Bruxelles n'est pas une troisième Région à part entière (Mertens, 1999). En outre, on craignait que les équilibres communautaires visant à protéger le groupe linguistique flamand à Bruxelles, qui avaient été négociés au niveau fédéral, ne soient ensuite renversés au niveau régional (Merckaert, 2013; Tulkens, 1994).

Ce n'est que vingt ans plus tard, lors de la sixième réforme de l'État, que l'autonomie constitutive a également été accordée à la Région de Bruxelles-Capitale et à la Communauté germanophone. Contrairement à la compétence constitutive reconnue à cette dernière, l'autonomie constitutive de la Région de Bruxelles-Capitale reste plus limitée que celle des autres entités. En effet, l'Autorité fédérale demeure compétente pour les équilibres communautaires sur lesquels reposent les garanties protectrices des groupes linguistiques à Bruxelles. S'agissant de l'organisation du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, l'Autorité fédérale reste ainsi compétente, entre autres, pour le mécanisme dit de la « sonnette d'alarme », la représentation garantie des néerlandophones, la détermination du nombre de députés et les règles de remplacement des députés entrant dans le gouvernement d'une entité fédérée par un député de plein exercice. En ce qui concerne son gouvernement, la Région de Bruxelles-Capitale ne peut pas porter atteinte, entre autres, aux règles de parité au sein du gouvernement, au *ratio* du nombre de Secrétaires d'État régionaux, aux règles de prise de décision collégiale et par consensus, et au mode d'élection des ministres<sup>31</sup>.

□ *Le modèle d'une Belgique à quatre rompt avec la distinction classique entre néerlandophones et francophones sur laquelle s'est construit le fédéralisme belge. En plaçant les parties bruxelloise et germanophone du pays sur un pied d'égalité avec la Flandre et la Wallonie, la synthèse est faite entre le fédéralisme communautaire bipartite et le fédéralisme régional tripartite. La Belgique devenant alors un partenariat égalitaire entre quatre entités fédérées autonomes, la question se pose de savoir si certains mécanismes de protection communautaire au niveau fédéral (l'existence de deux groupes linguistiques, les majorités requises pour l'adoption des lois spéciales, l'exigence de parité au Conseil des ministres) ne devraient pas être redéfinis de manière à inclure les représentants politiques de Bruxelles. Dans tous les autres modèles où le statut de la Région bruxelloise n'est pas aligné sur celui des entités flamande et wallonne (par exemple, la Belgique à 2+2, le statu quo), la dichotomie constitutive entre néerlandophones et francophones n'est pas rompue et les mécanismes de protection ne doivent pas nécessairement être recalibrés. Dans cette situation, la question ne se pose pas non plus avec la même vigueur de savoir*

31 Pour une liste non exhaustive, voir Projet de loi spéciale modifiant la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, portant exécution des articles 118 et 123 de la Constitution, Doc. Parl., Sénat, 2011-2012, n° 5-1754/1, p. 1 à 9.

si l'autonomie constitutive de la Région bruxelloise ne devrait pas être alignée sur celle des autres entités.

En revanche, le passage éventuel à une Belgique à quatre entités fédérées – quelle que soit la constellation retenue – devrait-il automatiquement conduire à une uniformisation de l'étendue de l'autonomie constitutive reconnue aux différentes entités ? En principe, il ne s'agit pas d'une obligation. En effet, le législateur spécial peut opérer des différences de traitement entre les différentes entités fédérées belges, particulièrement eu égard aux différences qui existent entre Bruxelles et les autres entités. Contrairement aux autres entités, Bruxelles s'inscrit depuis 1989 dans un modèle de type consociatif, reposant sur différents mécanismes de pacification et de protection des minorités, dont les lignes de force ont été définies et verrouillées par le législateur spécial au niveau fédéral. Dès lors, les propositions pour une Belgique à quatre ne doivent pas inévitablement impliquer un élargissement de l'autonomie constitutive bruxelloise.

Il n'en reste pas moins que, si Bruxelles devient une entité fédérée à part entière dans le cadre d'une Belgique à quatre, la question se poserait tout de même de savoir si l'autonomie constitutive de la Région de Bruxelles-Capitale ne devrait pas être mise sur un pied d'égalité avec les compétences d'autodétermination des autres entités fédérées. Même si tel devait être le cas, il ne devrait pas automatiquement en résulter une remise en cause des mécanismes de pacification et de protection des minorités à Bruxelles.

Conformément à l'article 28§4 de la loi spéciale relative aux Institutions bruxelloises, ces équilibres ne peuvent être modifiés que par ordonnance à la majorité spéciale, avec une majorité des deux tiers au Parlement de Bruxelles-Capitale et une majorité absolue des voix dans chaque groupe linguistique. Dès lors, la minorité flamande de Bruxelles détiendrait elle-même la clé pour déverrouiller la protection de son groupe linguistique si cela s'avérait nécessaire. On peut en déduire que, en réalité, en n'accordant qu'une autonomie constitutive limitée à la Région de Bruxelles-Capitale, les partis politiques flamands font montre d'une confiance limitée dans leurs représentants bruxellois (Popelier & Sinardet, 2012). À suivre cette logique, il est préférable de régler au même niveau les mécanismes de pacification bruxellois et fédéral (Elst, 2014). Étant donné que la protection de la minorité flamande à Bruxelles est souvent considérée comme le reflet de la protection de la minorité francophone au niveau fédéral, porter atteinte à une protection sans modifier l'autre aurait potentiellement un impact négatif sur la pacification du pays.

### 3.3 La fonction internationale et la fonction de capitale de Bruxelles

Bruxelles est non seulement la capitale de la Communauté flamande et de la Communauté française, mais aussi la capitale de la Belgique et de l'Union européenne, ainsi que le siège de nombreuses institutions internationales. Bruxelles est donc une multi-capitale, ce qui implique des défis et des dépenses importants. Afin de soutenir la fonction internationale et la fonction de capitale de Bruxelles, l'Autorité fédérale et la Région de Bruxelles-Capitale ont conclu l'accord de coopération Beliris<sup>32</sup>. Dans ce contexte, le Comité de coopération Beliris délibère<sup>33</sup> sur l'utilisation des ressources financières du Fonds pour financer le rôle international et la fonction de capitale de Bruxelles d'une part (Beliris-I)<sup>34</sup> et le Fonds complémentaire d'autre part (Beliris-II)<sup>35</sup>.

L'accord de coopération initial a été étendu à plusieurs reprises par des annexes afin de financer de nouveaux travaux d'infrastructure. Beliris est principalement actif dans des domaines régionaux tels que l'aménagement du territoire, le logement, la mobilité, les travaux publics et les transports. Les projets financés vont des grands travaux d'infrastructure tels que le métro (par exemple la ligne 3 prévue entre Albert et Bordet) et les tunnels, à des domaines plus représentatifs ou symboliques de la capitale tels que la rénovation de l'Atomium, en passant par un aspect plus social impliquant la revalorisation de l'environnement des écoles et des espaces verts. L'Autorité fédérale peut proposer au Comité de coopération Beliris des mesures en matière d'urbanisme, d'aménagement du territoire, de travaux publics et de transports que la Région de Bruxelles-Capitale devrait, selon lui, mettre en œuvre pour promouvoir le rôle international et la fonction de capitale de Bruxelles. Si ces propositions sont acceptées par Beliris, elles doivent être mises en œuvre par la Région ; si elles sont rejetées, le gouvernement fédéral peut prendre ces mesures lui-même.

□ *En principe, les différents modèles d'évolution de l'organisation institutionnelle de la Belgique sont neutres en ce qui concerne le soutien fédéral au rôle international et à la fonction de capitale de Bruxelles.* □

32 Accord de coopération du 15 septembre 1993 entre l'État fédéral et la Région de Bruxelles-Capitale concernant certaines initiatives destinées à promouvoir le rôle et la fonction internationale de la capitale bruxelloise, M.B., 30 novembre 1993.

33 Cette commission est composée de six ministres fédéraux et de quatre ministres régionaux.

34 La sixième réforme de l'État porte la dotation fédérale à ce Fonds de 100 millions d'euros à 125 millions d'euros par an.

35 La sixième réforme de l'État fait passer la dotation fédérale de ce Fonds de 25 millions d'euros à 55 millions d'euros par an.

## 4 > LA PROTECTION DE LA MINORITÉ NÉERLANDOPHONE À BRUXELLES

La protection de la minorité néerlandophone à Bruxelles est un enjeu de taille et constitue un élément déterminant des modèles institutionnels qui pourraient être mis en œuvre pour redéfinir le statut de Bruxelles. Si l'on ne sait déterminer avec précision le nombre de Bruxellois néerlandophones, en raison de l'interdiction des recensements linguistiques, l'on a néanmoins des données sur l'usage du néerlandais à Bruxelles. Selon le *Taalbarometer* de 2018, 5,6 % des Bruxellois parlent ainsi néerlandais à la maison et 10,7 % à la fois le français et le néerlandais<sup>36</sup>. Ajoutons qu'au-delà de la question des Bruxellois néerlandophones, environ 260 000 Flamands viennent travailler chaque jour à Bruxelles (IBSA, 2023).

Quel que soit le nombre précis de locuteurs du néerlandais à Bruxelles, la protection de la minorité néerlandophone à Bruxelles est considérée comme étant la contrepartie des mécanismes de protection des francophones au niveau fédéral (Clement & Delgrange, 1999). Cela signifie qu'un amoindrissement des garanties néerlandophones à Bruxelles peut venir ébranler les équilibres sur lesquels repose l'ensemble du système institutionnel belge. De plus, on invoque régulièrement, au Nord du pays, le manque de connaissance effective du néerlandais dans les institutions régionales bruxelloises comme argument pour refuser de céder certaines compétences à la Région<sup>37</sup>.

Outre le rôle joué par la Communauté flamande à Bruxelles, les mécanismes de protection de la minorité néerlandophone à Bruxelles comprennent actuellement deux volets<sup>38</sup>. Le premier porte sur la représentation des néerlandophones dans les institutions bruxelloises : 17 des 89 sièges de député au Parlement bruxellois sont désignés par le collège électoral néerlandophone<sup>39</sup>, alors que la moitié des membres du Gouvernement régional doivent être néerlandophones<sup>40</sup>. À la Cocom, une majorité des députés de chaque groupe linguistique est requise pour l'adoption d'une ordonnance<sup>41</sup>, tandis que chaque matière est cogérée par un membre du Collège francophone et un néerlandophone au niveau exécutif. Au niveau des administrations, un cadre linguistique est fixé : la parité linguistique est requise

36 Voir le site web de BRIO: <https://www.briobrusssel.be/node/14762?language=fr>.

37 Parlement flamand, *Verslag van de hoorzittingen namens de Werkgroep Institutionele Zaken uitgebracht door Karl Vanlouwe, Peter Van Rompuy en Caroline Gennez over de staatsstructuur en het toekomstig staatsmodel*, 2021-2022, document 1257, p. 9.

38 Sur les protections existantes, voy. PEIFFER, Q. (2021).

39 Pareille garantie n'existe pas pour les francophones au plan fédéral.

40 Loi spéciale relative aux Institutions bruxelloises du 12 janvier 1989, art. 23.

41 Loi spéciale relative aux Institutions bruxelloises du 12 janvier 1989, art. 72.

pour les plus hautes fonctions dans l'administration tandis qu'elle est normalement fonction de la charge de travail pour les fonctions subalternes<sup>42</sup>.

Le deuxième volet concerne l'emploi des langues. Il est régi par les lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative<sup>43</sup>, qui est de compétence fédérale<sup>44</sup>. Celles-ci prévoient que chaque Bruxellois a le droit d'être traité, selon son choix, en français ou en néerlandais par les administrations régionales ou locales ainsi que les services publics régionaux<sup>45</sup>. Certaines institutions privées, indépendamment de leur caractère unicommunautaire ou bicommunautaire, comme les mutualités ou les hôpitaux en ce qui concerne leurs services d'urgence sont soumises aux mêmes règles dans leurs relations avec le public<sup>46</sup>. Malgré la compétence fédérale en la matière, la Cour constitutionnelle a admis qu'une entité fédérée compétente à Bruxelles puisse imposer aux membres du personnel des institutions relevant de sa compétence des connaissances actives d'une langue, pour autant que cela ne dépasse pas ce qui est nécessaire pour accomplir les tâches concernées par un éventuel agrément<sup>47</sup>.

En pratique, les obligations linguistiques en vigueur à Bruxelles ne sont pas toujours respectées, au détriment des néerlandophones. Un des facteurs explicatifs de ce manquement tient à la difficulté de recruter du personnel bilingue dans, notamment, les institutions de soins (De Sloover, 2022).

▮ *Le modèle d'une Belgique à 4 soulève de nombreuses questions en ce qui concerne la protection de la minorité néerlandophone à Bruxelles. Une inconnue porte sur la reprise par la Région des compétences en matière de culture et d'enseignement. Sans modification de la législation en matière d'emploi des langues, les établissements publics qui seraient repris par la Région, comme l'enseignement officiel ou les médias publics, devraient être bilingues. En effet, tous les services de la Région bruxelloise sont tenus de faire leurs communications dans les deux langues. En pratique, il reste à évaluer dans quelle mesure le bilinguisme effectif dans l'ensemble des établissements concernés pourrait être garanti.*

*Le modèle 2+2 offre quant à lui une plus grande protection à la minorité néerlandophone, en tout cas en ce que celle-ci repose sur l'intervention de*

42 Loi du 16 juin 1989 portant diverses réformes institutionnelles, M.B., 17 juin 1989, art. 32, § 1<sup>er</sup>; lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, M.B., 2 août 1966, art. 43.

43 Lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966.

44 Ce qui a notamment été rappelé par la section de législation du Conseil d'État dans son avis 46.473/VR/3 des 12 mai et 2 juin 2009 (avis cité JOASSART, M. et al. (2010), p. 134 et 135).

45 Lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, art. 17 à 22.

46 Lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, art. 1<sup>er</sup>, § 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>.

47 C. const., arrêt n° 97/2014 du 30 juin 2014, B.12-B.17.3.



*la Communauté flamande à Bruxelles. Dans ce modèle, en effet, le rôle de la Communauté flamande dans la capitale est considérablement accru, ce qui ferait basculer dans le giron communautaire des services actuellement offerts par les institutions bilingues régionales. Ce modèle permet aussi à la Communauté flamande de prendre des initiatives pour tenter d'accroître l'offre de services en néerlandais dans un plus grand nombre de domaines de politiques publiques, étant toutefois entendu que la compétence en matière d'emploi des langues est actuellement fédérale. La question des possibilités pratiques d'augmenter la présence du néerlandais à Bruxelles, notamment en termes de recrutement, reste cependant posée.*

*Le modèle 4+1 suppose que soient régionalisées des institutions dépendant actuellement de la Communauté flamande comme les hôpitaux ou les milieux d'accueil de la petite enfance. Le risque est alors une diminution du nombre d'établissements accessibles en néerlandais. Le modèle 4+4 n'a quant à lui aucun impact direct sur cette question de la protection du néerlandais à Bruxelles.*

## 5 > AMÉLIORER LA COHÉSION SOCIALE À BRUXELLES ?

La thématique de la cohésion sociale peut recouvrir un très vaste ensemble de politiques publiques, si on l'entend comme « l'ensemble des processus sociaux qui contribuent à assurer à tous les individus ou groupes d'individus, sans discrimination, l'égalité des chances et des conditions, le bien-être économique, social et culturel, afin de permettre à chacun de participer activement et dignement à la société, d'y être reconnu et de s'y reconnaître<sup>48</sup> ». On peut également décliner le concept de cohésion sociale en cinq dimensions : (1) valeurs communes et culture civique ; (2) ordre social et contrôle social ; (3) solidarité et inégalités ; (4) réseaux sociaux et capital social ; (5) sentiment d'appartenance et identité (Kearns & Forrest, 2000). Dans le champ limité de cette contribution, il sera impossible d'aborder toutes les ramifications de cette notion, aussi avons-nous choisi de nous concentrer sur deux objets en particulier : d'une part, la question de l'(in)existence de sous-nationalités à Bruxelles et d'autre part, la création d'espaces culturels partagés.

Si la cohésion sociale ne constitue pas une compétence matérielle en elle-même, et s'il est donc impossible de clairement et entièrement la ranger parmi les compétences attribuées à l'une ou l'autre entité fédérée, il est indéniable que la notion recouvre une série de thématiques qui ressortissent indubitablement de la compétence des Communautés. À ce titre, on peut citer, entre autres, la compétence des Communautés en matière d'enseignement, de formation intellectuelle, morale et

<sup>48</sup> Décret de la Commission communautaire française du 30 novembre 2018 relatif à la cohésion sociale, M.B., 26 février 2018, art. 3.

sociale, de promotion sociale, de politique de la jeunesse, d'aide aux personnes, ou encore de patrimoine culturel. Cela signifie qu'en matière de cohésion sociale, c'est surtout le législateur communautaire qui est concerné – même s'il faudrait, comme nous l'avons indiqué *supra*, parler « des » législateurs communautaires.

## 5.1 L'interdiction des sous-nationalités à Bruxelles

Pour éviter d'imposer aux Bruxellois d'avoir à opter en bloc et de manière définitive pour le système de l'une ou l'autre Communauté – ce qui saperait fortement la cohésion sociale de la capitale –, le principe de l'interdiction des sous-nationalités à Bruxelles a progressivement émergé depuis la communautarisation des matières personnalisables (Romainville, 2019). Ainsi, les destinataires directs des règles communautaires ne sont jamais les citoyens bruxellois, mais bien les institutions actives dans les matières communautaires<sup>49</sup> : théâtres, écoles, musées ou centres sportifs par exemple. En choisissant à quelle institution il s'adresse, le Bruxellois peut donc choisir le cadre juridique auquel il sera soumis, étant entendu que ce choix est libre, réversible et non exclusif (en ce sens qu'il se fait de manière indépendante d'une compétence à l'autre) (Dumont & van Drooghenbroeck, 2011).

Dans la situation actuelle, ce principe d'interdiction des sous-nationalités à Bruxelles ne va pas sans soulever un certain nombre de problèmes, de questions ou d'incohérences (Dumont & van Drooghenbroeck, 2011 ; Romainville, 2019), et la complexité qu'il comporte (notamment dans les critères de rattachement des institutions bruxelloises à l'une ou l'autre Communauté) ont mené à son « érosion », voire à sa violation dans certains cas. Par ailleurs, en pratique, la réforme des rythmes scolaires décidée par la Communauté française à partir de l'année scolaire 2022-2023 peut se lire comme créant, de manière indirecte, des sous-nationalités à Bruxelles. En effet, il est devenu très compliqué pour un élève fréquentant un établissement scolaire relevant d'une Communauté de participer à des activités proposées par l'autre Communauté, puisque les calendriers de congé ne coïncident plus. On pourrait donc considérer que les jeunes Bruxellois grandissent de plus en plus dans un bloc néerlandophone ou francophone.

Γ *D'un point de vue prospectif, il apparaît que les modèles d'une Belgique à 4, voire à 4+1 seraient les plus à même de limiter les problèmes révélés par l'application du principe d'interdiction des sous-nationalités à Bruxelles. Dans le premier scénario, en effet, les Communautés ayant disparu, la question de l'exercice des compétences communautaires à Bruxelles ne se poserait plus du tout. Disposant de la totalité des compétences actuellement communautaires, la Région de Bruxelles-Capitale pourrait s'adresser directement à tous les Bruxellois et l'existence même de sous-nationalités serait rendue impossible. Dans le second scénario (modèle 4+1), le transfert des matières personnalisables aux Régions limiterait l'érosion du principe*

*de l'interdiction des sous-nationalités en créant un cadre bruxellois harmonisé dans les matières personnalisables, tout en permettant aux Communautés de développer leur politique culturelle et d'enseignement de manière à respecter le principe en jeu.*

*À l'inverse, les modèles 4+4 et 2+2 participent à renforcer le rôle des Communautés (ou de la Cocof) à Bruxelles, et donc à augmenter les risques de voir les Bruxellois s'enfermer dans une sous-nationalité, en choisissant de ressortir du régime flamand ou francophone (quand bien même ce choix serait réversible). En termes de cohésion sociale, dans sa dimension des sous-nationalités, ces modèles sembleraient donc participer à saper une éventuelle identité bruxelloise, plutôt qu'à la renforcer.*

## 5.2 La création d'espaces culturels partagés

La répartition des compétences en matière culturelle à Bruxelles est particulièrement complexe. Outre les deux Communautés, compétentes à l'égard d'institutions qui se rattachent exclusivement à l'une ou l'autre Communauté en raison de leur activité, sont compétents : l'État fédéral pour les institutions biculturelles d'envergure nationale (comme La Monnaie, le Palais des Beaux-Arts et l'Orchestre national de Belgique) ; la Région de Bruxelles-Capitale dans les matières biculturelles d'intérêt régional (comme la *Zinneke Parade*) ; les communes pour les matières culturelles d'intérêt local ; la Cocof à travers certaines compétences transférées par la Communauté française ; la Cocom, comme pouvoir organisateur gérant conjointement les matières culturelles d'intérêt commun et la VGC en tant que pouvoir organisateur.

Cet enchevêtrement complexe de compétences peut constituer un frein au déploiement d'une véritable politique de création d'un espace culturel commun, proprement bruxellois et dépassant le clivage communautaire. Le transfert à la Région de Bruxelles-Capitale de la compétence en matière biculturelle d'intérêt régional ouvre la porte à l'émergence d'un espace culturel partagé, mais force est de constater qu'à ce jour, cette émergence reste largement théorique.

À nouveau, il apparaît que le scénario d'une Belgique à 4, qui implique la disparition des Communautés, est celui qui permettrait au mieux à la cohésion sociale bruxelloise de se développer par le biais de la création d'espaces culturels partagés. La centralisation de la compétence culturelle à Bruxelles dans les mains de la Région (avec éventuellement l'exception des institutions d'envergure nationale) participerait à la création d'un espace partagé proprement bruxellois et potentiellement indépendant des espaces flamand, wallon et germanophone. Avec le recentrement des Communautés sur l'enseignement et la culture, le modèle 4+1 ne semble pas particulièrement vecteur de création d'un espace culturel commun, pas plus que les modèles faisant la part belle aux Communautés (4+4 et 2+2).

## 6 > CONCLUSION

La représentation qu'ils ont des Bruxelloises et des Bruxellois est ce qui distingue fondamentalement les différents modèles institutionnels pour Bruxelles analysés dans cette contribution. Ainsi, le modèle « 2+2 » s'inscrit dans une approche bipolaire qui envisage les Bruxellois soit comme des néerlandophones, soit comme des francophones. À l'inverse, le modèle de la Belgique à 4 valorise les identités proprement bruxelloises et postule l'existence d'un *demos* bruxellois. Il donne, en revanche, institutionnellement peu de place aux liens entre la population bruxelloise, le Nord et le Sud du pays. D'autres modèles, intermédiaires, comme ceux dits de la Belgique à 4+1 ou à 4+4, reconnaissent qu'il existe bel et bien une identité bruxelloise, mais cherchent à préserver davantage les liens entre les francophones et les néerlandophones du pays.

Au travers des cinq critères d'évaluation qui ont servi de fil conducteur à l'analyse, cette contribution a tenté d'objectiver les différences entre ces modèles. Il ne nous appartient pas de trancher en faveur d'un modèle ou d'un autre. Le lecteur pourra se forger son propre avis en fonction de l'importance qu'il accorde aux critères identifiés. Comme les lignes qui précèdent le montrent, chaque modèle présente ses forces et ses faiblesses. Le modèle de la Belgique à 4 résout les problèmes de lisibilité, améliore la cohérence des politiques publiques à Bruxelles et favorise la cohésion sociale. Cette configuration paraît cependant moins susceptible, *a priori*, d'assurer l'efficacité des politiques publiques dans certains matières<sup>50</sup>, parce qu'il implique une rupture des liens institutionnels entre Bruxelles et la Flandre et la Wallonie. De même, il peut poser question au regard du respect des garanties linguistiques de la minorité néerlandophone à Bruxelles ou du point de vue du rôle de capitale de Bruxelles. Les architectes du modèle 2+2 ont quant à eux mis l'accent sur les liens communautaires, ce qui débouche sur une structure répondant de manière plus adéquate aux critères négligés par le modèle de la Belgique à 4, mais aux dépens de la cohérence et de la cohésion sociale sur le territoire bruxellois, et au risque de la violation de principes démocratiques parmi les plus fondamentaux, comme l'autodétermination collective ou le respect de l'égalité formelle des Bruxellois. Quant aux modèles de la Belgique à 4+1 ou à 4+4, leur force tient à ce qu'ils cherchent à optimiser les avantages de la dualité entre Régions et Communautés qui caractérise l'organisation de la Belgique fédérale, tout en atténuant les effets négatifs de cette dualité du point de vue bruxellois. Ces deux modèles ont néanmoins aussi les défauts de leurs qualités, à savoir, notamment, qu'ils ne permettent pas d'assurer une lisibilité parfaite de l'organisation institutionnelle belge pour les citoyens.

Le choix d'un modèle ou d'un autre est donc dans une large mesure un choix d'opportunité. Toutefois, si jusqu'ici ce sont principalement les sensibilités des

<sup>50</sup> On pense aux matières visées à l'article 4 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 comme l'enseignement, les médias ou la culture.

architectes des réformes de l'État, wallons et flamands en majorité, qui ont prévalu, on peut se demander si ce choix ne devrait, dans le futur, davantage appartenir aux Bruxellois eux-mêmes ou si, à tout le moins, ceux-ci ne devraient pas être davantage entendus lorsque les choix institutionnels sont posés.

La Région bruxelloise présente une formidable diversité de visages linguistiques, socio-économiques et culturels. Le défi est de pouvoir organiser un modèle institutionnel adéquat pour cette réalité éminemment complexe. Depuis les premières réformes de l'État, la réalité socioculturelle et économique bruxelloise s'est métamorphosée. D'abord, contrairement au postulat sur lequel le modèle actuel repose, les Bruxellois ne se reconnaissent plus tellement dans un schéma bipolaire, qui les verrait être soit francophones, soit néerlandophones, chacun se cantonnant aux institutions liées à sa langue. On donne deux exemples de cette évolution. Premièrement, une part toujours plus importante de la population ne parle ni le néerlandais, ni le français à la maison. De plus en plus de familles francophones inscrivent, deuxièmement, leurs enfants dans une école néerlandophone tout en continuant de fréquenter des institutions francophones. Ensuite, sur le plan socio-économique, le statut de ville-région continue de poser de nombreuses difficultés. Devenue une « ville tremplin », dans laquelle des personnes jeunes, en mobilité, ou plus fragiles, trouvent des ressources pour bâtir une trajectoire de vie qui les amène souvent, une fois devenues plus riches, à investir la périphérie, Bruxelles a connu une trajectoire de paupérisation, qui a entraîné une réduction de ses recettes. Elle continue cependant de connaître un développement remarquable dans certains domaines économiques, ainsi que d'attirer certaines populations plus aisées. Dans ces conditions, bâtir un modèle institutionnel qui embrasse la complexité bruxelloise requiert de la créativité, de la flexibilité et de la nuance, car Bruxelles ne se laisse pas aisément enfermée dans des modèles simplistes.

Par ailleurs, au-delà du choix du modèle, et de son *design*, qui ont bien entendu leur importance, la manière dont les acteurs institutionnels ainsi que les citoyens s'inscrivent dans celui-ci reste décisif. Ainsi, le modèle actuel pourrait s'avérer plus efficace, si les différents acteurs institutionnels et les administrations publiques privilégiaient davantage la communication, le dialogue et la coopération. Il serait également plus performant si davantage de Bruxellois étaient bilingues. Autre exemple, le succès du modèle 2+2 repose sur l'hypothèse selon laquelle chaque Bruxellois s'affilie à la Communauté de sa langue. Mais, si tel n'était pas le cas, une entité pourrait se voir submergée par les demandes bruxelloises et ne plus être en mesure d'assurer ses missions. Parce que le futur reste ouvert, que les tentatives de prévision échouent parfois, et parce que le fédéralisme (belge) regorge d'exemples d'évolutions, de ruptures et de bifurcations qui paraissent impensables et improbables, il s'agit, dans l'élaboration des différents scénarios institutionnels pour Bruxelles, de tenter de les appréhender en prenant en compte toutes les éventualités.

## 7 > BIBLIOGRAPHIE

- BERNARD, N. & VAN DROOGHENBROECK, S. (2022). « L'exclusivité des compétences », dans EL BERHOUMI, M. & VAN DROOGHENBROECK, S. (dir.). *Principes de la répartition des compétences*. Larcier. p. 183-220.
- BORN, R., JOASSART, M., PIRET, F. & WILLEMART, E. (2010). « Le Conseil d'État. Chronique de jurisprudence 2009 ». *R.B.D.C.*, 3, p. 93-169.
- CHALTIN, K. (2013). « Brussel = meervoudige hoofdstad ». *BRIO-matrix-fiche*.
- CLEMENT, J. & DELGRANGE, X. (1999). « La protection des minorités », dans WITTE, E., ALEN, A., DUMONT, H. & ERGEC, R. (dir.). *Bruxelles et son statut*. Larcier. p. 357-395.
- CLEMENT, J., PAS, W., SEUTIN, B., VAN NIEUWENHOVE, J. & VAN HAEGENDOREN, G. (1996). *Proeve van grondwet voor Vlaanderen*. die Keure.
- COPPI, D. & VANDEVELDE, S. (2023, 28 septembre). « Magnette, Bouchez, Nollet : l'accord pour une réforme des institutions francophones ». *Le Soir*.
- DELPÉRIÉ, F. (2022). « Éloge de la complexité ». *Revue générale*, 1, p. 5-10.
- DELVAUX, G. (2022). « La Belgique à quatre, vers une simplification du fédéralisme belge ? ». *RBDC*, 4, p. 411-447.
- DERMINE, P. (2015). « La loyauté fédérale et la sixième réforme de l'État – essais d'interprétation ». *A.P.T.*, 2, p. 211-225.
- DE SLOOVER, S. (2022, 6 juillet). « Nederlands in Brussel onder druk: "De burger wordt minder goed bediend" ». *Bruzz*.
- DUMONT, D. (2022). « Vers une protection sociale bruxelloise ? Une proposition institutionnelle pour la septième réforme de l'État ». *A.P.T.*, 4, p. 448-497.
- DUMONT, H. (2023). « La place de la Communauté germanophone parmi les enjeux d'une Belgique à quatre », dans STANGHERLIN, K. & FÖRSTER, S. (dir.). *50 ans d'autonomie de la Communauté germanophone – l'histoire d'un succès ? / 50 jaar autonomie van de Duitstalige Gemeenschap – een succesverhaal?. la Charte*. p. 267-287.
- DUMONT, H. & EL BERHOUMI, M. (2017). « Pour une Belgique à 4 + 1 ». *Die Besonderheiten des belgischen Bundestaatsmodells und ihre Auswirkungen auf die Rechtstellung der Deutschsprachigen Gemeinschaft*, Beitrage zum Kolloquium vom 16. September 2016 im Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft in Eupen, *Schriftenreihe der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens*. Band 3, p. 43 à 61.
- DUMONT, H. & VAN DROOGHENBROECK, S. (2011). « L'interdiction des sous-nationalités à Bruxelles ». *A.P.T.*, 3, p. 201-227.
- ELST, M. (2014). « De constitutieve autonomie: muizenstapjes, maar wel meer muizen », dans ALEN, A. (dir.). *Het federale België na de zesde staatshervorming*. die Keure. p. 323-339.
- IBSA (2023). *Mini-Bru*. Perspective.brussels.
- JACOB, S. (2019). v° « Évaluation », dans BOUSSAGUET, L., JACQUOT, S. & RAVINET, P. (dir). *Dictionnaire des politiques publiques*. Presses de Sciences Po. 5<sup>e</sup> éd.
- KEARNS, A. & FORREST, R. (2000). « Social Cohesion and Multilevel Urban Governance ». *Urban Studies*, vol. 37/5-6, p. 995-1017.
- LEJEUNE, Y. (2014). *Droit constitutionnel belge*. Larcier. 2<sup>e</sup> éd.
- LIEVENS, J., REYBROUCK, K. & MOSSOUX, Y. (2019). « Bruxelles : een stad, een gewest én een gemeenschap : Een gedachte-experiment voor Brussel: vers une intégration des communes, des communautés et de la Région ». *Chroniques de droit public- Publiekrechtelijke Kronieken*, 2, p. 342-361.
- MERCKAERT, M. (2013). « De uitbreiding van de constitutieve autonomie ingevolge de zesde staatshervorming ». *T.B.P.*, 6-7-8, p. 440-451.

MERTENS, C. (1999). « L'autonomie constitutive des communautés et des régions ». *C.H. CRISP*, n° 1650-1651.

MOERENHOUT, R. & SMETS, J. (1994). *De samenwerking tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten*. Kluwer.

NAGEL, S. (1986). « Efficiency, Effectiveness, And Equity In Public Policy Evaluation ». *Review of Policy Research*, 6(1), p. 99-120.

OBSERVATOIRE DE LA SANTÉ ET DU SOCIAL DE BRUXELLES-CAPITALE (2023). *Les personnes âgées en Région de Bruxelles-Capitale. Aperçu de leur situation socio-sanitaire et de l'offre d'accueil et d'hébergements*, 1.

PAS, W. (2012). « De dubbele gelaagdheid van het Belgisch federalisme: quo vadis? », dans CANTILLON, B., POPELIER, P., SINARDET, D. & VELAERS, J. (dir.). *België, quo vadis? Waarheen na de zesde staatsherovoming?*. Intersentia, p. 111-154.

PEIFFER, Q. (2021). « Les spécificités institutionnelles de la région bruxelloise ». *C.H. CRISP*, n° 2510-25.

POPELIER, P. & LEMMENS, K. (2015). *The Constitution of Belgium: A Contextual Analysis*. Oxford, Portland, Oregon, Hart.

POPELIER, P. & SINARDET, D. (2012). « Stabilité et instabilité in de Belgische federale staatsstructuur », dans CANTILLON, B., POPELIER, P., SINARDET, D. & VELAERS, J. (dir.). *België, quo vadis? Waarheen na de zesde staatsherovoming?*. Intersentia, p. 3-31.

ROMAINVILLE, C. (2019). « Le partage des compétences à Bruxelles », dans ROMAINVILLE, C. & VERDUSSEN, M. (dir.). *Les grands arrêts sur le partage des compétences dans l'État fédéral*. Larcier. p. 343-397.

ROSANVALLON, P. (2015). *Le bon gouvernement*. Seuil.

TULKENS, F. (1994). « L'autonomie constitutive : un nouveau concept de droit constitutionnel belge ? ». *A.P.T.*, p. 159-164.

UYTTENDAELE, M. (2008). « L'articulation des collectivités fédérées et la question de la sous-nationalité dans l'espace Wallonie-Bruxelles ». *Chroniques de droit public-Publiekrechtelijke Kronieken*, 1, p. 284-294.

UYTTENDAELE, M. & VERDUSSEN, M. (2022). « D'une coopération fédérale optimisée à un fédéralisme coopératif régénéré ». *R.B.D.C.*, 1-2, p. 163-184.

VANDE LANOTTE, J. (2011). *De Belgische Unie bestaat uit vier deelstaten*. Non publié.

VANDE LANOTTE, J. & MORTIER, T. (2021). « Kan België in 2030 ook België 2.0 worden? Een essay tussen wetenschap en politiek », dans MOONEN, T., CANNOOT, P. & RIEMSLAGH, J. (dir.). *50 jaar bijzondere wetten*. Larcier. p. 253-285.

VAN DER HULST, M. (1999). « Brussel als hoofdstad van de federale staat en van de Vlaamse gemeenschap », dans WITTE, E., ALEN, A., DUMONT, H. & ERGEC, R. (dir.). *Het statuut van Brussel, Bruxelles*. Larcier. p. 629-650.

VAN ORSHOVEN, P. (2013, 25 octobre). « Brussel opnieuw uitvinden ». *Vives briefing*.

VAN PARIJS, P. (2018). *Belgium. Une utopie pour notre temps*. Académie royale de Belgique.





# FINANCEMENT DE BRUXELLES ET RÉFORMES INSTITUTIONNELLES



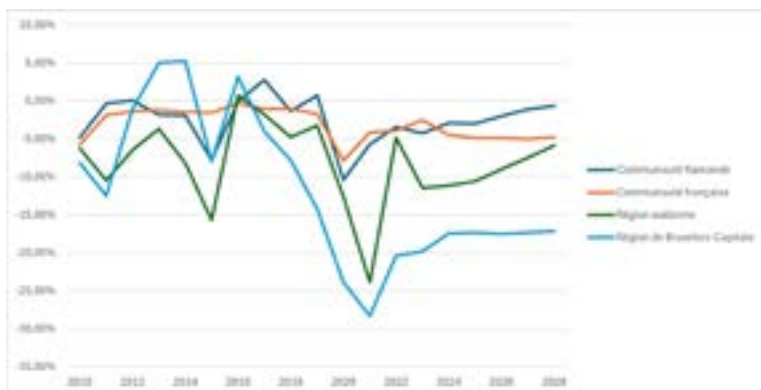
Benoît BAYENET (ULB) et Maxime FONTAINE (ULB)

## > INTRODUCTION

La situation budgétaire de la Région de Bruxelles-Capitale inquiète un grand nombre d'acteurs économiques, financiers et politiques. Ses finances paraissaient pourtant particulièrement saines au début des années 2010, avec notamment un solde de financement<sup>1</sup> rapporté aux recettes nettement positif en 2013 et 2014 (voir Figure 1) contrairement aux autres entités fédérées. Outre l'impact de la participation à l'assainissement des finances publiques en 2015 et 2016 prévue lors de la sixième réforme de l'État, la situation budgétaire de Bruxelles a commencé à se détériorer en 2017 pour atteindre un niveau record de déficit en 2021 (près de 30 % de ses recettes) avant de se stabiliser à un niveau particulièrement important jusqu'à aujourd'hui. Les projections à moyen terme ne permettent pas d'anticiper un redressement des finances bruxelloises tandis que la situation devrait s'améliorer pour la Région wallonne et la Communauté flamande<sup>2</sup>.

- 1 S'il est négatif, le solde de financement correspond au montant net que l'entité doit emprunter pour financer ses dépenses.
- 2 Pour rappel, les budgets de la Communauté flamande prennent également en compte les budgets de la Région flamande, suite à la reprise par les instances communautaires flamandes de l'exercice des compétences régionales.

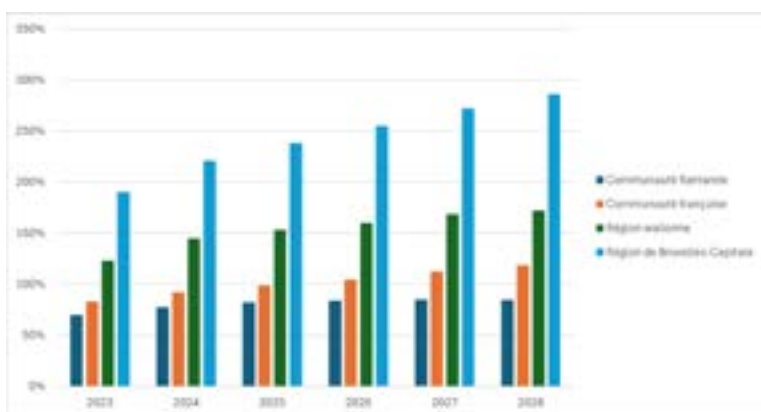
➤ **Figure 1 - Rapport des soldes de financement aux recettes de la Région de Bruxelles-Capitale, de la Région wallonne, de la Communauté flamande et de la Communauté française**



Source : Bureau fédéral du Plan, Perspectives économiques, juillet 2023.

La situation de la dette directe<sup>3</sup> des entités rapportée à leurs dépenses n'est pas meilleure. Ainsi, en 2023, la dette bruxelloise représentait près de 200 % de ses recettes tandis ce rapport n'était que de 70 % en Flandre, de 83 % en Communauté française et de 124 % en Région wallonne (voir Figure 2). Cette situation est d'autant plus inquiétante que la dette bruxelloise devrait croître plus rapidement que celle des autres entités, approchant les 300 % des recettes en 2028, ce qui correspond à une augmentation de près de 100 points de pourcentage (pp). À titre de comparaison, la dette flamande devrait augmenter de 20 pp pour atteindre 85 % de ses recettes.

➤ **Figure 2 - Rapport de la dette directe aux recettes de la Région de Bruxelles-Capitale, de la Région wallonne, de la Communauté flamande et de la Communauté française**



Sources : Cahiers de recherche de la série « Politique économique », CERPE, UNamur, 2023 et exposé du budget flamand 2024.

➤

3 Hors dette des organismes d'intérêt public.

Après un bref aperçu du financement des institutions bruxelloises et faisant suite aux résultats d'un rapport de recherche commandité par le ministre du Budget de la Région de Bruxelles-Capitale, cet article propose d'analyser les conséquences budgétaires pour Bruxelles d'une disparition des Communautés dans une « Belgique à 4 entités fédérées ». Le passage d'une prise en compte de l'impôt des personnes physiques au lieu de domicile vers un prélèvement au lieu de travail, est également analysé ainsi qu'une réflexion sur le juste financement de Bruxelles et les conséquences d'un nouveau transfert de compétences.

## 1 > LE FINANCEMENT DES INSTITUTIONS BRUXELLOISES : UN BREF APERÇU<sup>4</sup>

Dans le système fédéral belge, les Régions disposent, par principe, de l'autonomie budgétaire et de l'autonomie financière. En effet, les Régions sont seules compétentes pour fixer l'objet et le niveau de leurs dépenses dans les domaines de leurs compétences matérielles. L'article 177 de la Constitution est très clair à cet égard : « *Les parlements de Région déterminent, chacun pour ce qui le concerne, l'affectation de leurs recettes par les règles visées à l'article 134* ». À de nombreuses reprises, le Conseil d'État a rappelé au législateur spécial cette règle fondamentale du fédéralisme belge, et ce chaque fois que le niveau de pouvoir fédéral souhaitait contraindre les entités fédérées à affecter d'une certaine manière leurs moyens financiers (Bayenet, Bourgeois et Darte, 2017).

La sixième réforme de l'État a revu fondamentalement le système de financement des Régions<sup>5</sup>. Leurs ressources financières se composent, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015<sup>6</sup>, de recettes fiscales (recettes issues de l'exercice de l'autonomie fiscale régionale en matière d'impôt des personnes physiques (« IPP »), impôts régionaux et taxes régionales propres), de recettes non fiscales, de parts attribuées des recettes d'IPP (dont notamment les nouvelles compétences matérielles transférées à l'occasion de la sixième réforme de l'État), d'un « mécanisme de solidarité nationale », de dotations (au sens restreint du terme), d'un mécanisme de transition et de la possibilité de recourir à l'emprunt. Par ailleurs, dans le cadre de la sixième réforme de l'État, les institutions bruxelloises ont bénéficié d'un refinancement spécifique.

Lors de la sixième réforme de l'État, il a cependant été explicitement prévu de faire participer les entités fédérées à l'assainissement des finances publiques et à l'accroissement des charges du vieillissement. Ainsi, via la loi spéciale de financement, un effort de 1,25 milliard € a été réclamé aux entités fédérées en 2015, montant qui a été

4 Pour une analyse plus détaillée, voy. BAYENET, B., BOURGEOIS, M. et FONTAINE, M. (à paraître chez Larcier). *Enjeux et perspectives des finances des institutions bruxelloises à la veille d'une nouvelle réforme institutionnelle*.

5 Pour une analyse du financement des Communautés, voy. BAYENET, B. et al., (2017).

6 Art. 1<sup>er</sup>, § 2, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et Régions (ci-après : « LSF »).

porté à un montant structurel de 2,5 milliards € en 2016. Quant à la « contribution aux charges du vieillissement », l'objectif était de faire contribuer les entités fédérées au financement de l'accroissement de 50 % du coût des pensions de leurs fonctionnaires. La technique utilisée consiste à limiter (à partir de 2017) la croissance de certaines dotations ou parts attribuées des recettes d'IPP, en limitant leur évolution par rapport à la croissance économique. La participation des entités fédérées aux charges du vieillissement est également renforcée par une « contribution pension » directement déduite des moyens attribués aux entités fédérées.

Même si, depuis la sixième réforme de l'État, une plus grande partie des ressources régionales se compose de recettes fiscales propres, la marge de manœuvre des Régions en termes d'autonomie et donc d'accroissement de leurs recettes reste cependant limitée.

Dans le but de rendre les comparaisons avec les autres entités fédérées plus réalistes et dans le cadre de l'analyse de l'impact d'une modification de la structure institutionnelle de la Belgique sur les finances des entités fédérées, il est indispensable d'étendre l'analyse aux autres institutions bruxelloises au vu de la complexité du fédéralisme belge, la répartition des compétences entre les institutions et les liens financiers importants entre la Région et ses institutions communautaires<sup>7</sup>. Le Bureau fédéral du Plan et la Banque nationale de Belgique consolident déjà la Région de Bruxelles-Capitale et la Commission communautaire commune dans les analyses de soutenabilité des finances publiques.

## 1.1 La Région de Bruxelles-Capitale

Si l'on se concentre uniquement sur la Région, celle-ci a bénéficié en 2023 de 7,1 milliards € de ressources, y compris 1,75 milliard € d'emprunts (voir Tableau 1). Cela signifie que près de 25 % des dépenses bruxelloises sont financées par de la dette.

Au niveau des autres ressources, les impôts régionaux (précompte immobilier, droits d'enregistrement, droits de succession, etc.) représentent 30 % du total hors emprunts, soit 1,6 milliard €. La Région applique également des additionnels à l'impôt des personnes physiques (IPP) pour un montant d'1,1 milliard € environ. Pour ces derniers, il s'agit d'un impôt levé par la Région de Bruxelles-Capitale sur l'impôt fédéral qui est prélevé sur le territoire bruxellois. La RBC bénéficie également de recettes transférées<sup>8</sup> destinées à financer les compétences qu'elle exerce à Bruxelles, pour un montant d'1,1 milliard € également (20 % du total). Enfin, une source importante de financement pour la RBC est le refinancement des institutions bruxelloises accordé lors de la sixième réforme de l'État. Celui-ci représentait 625 millions en 2023, soit près de 12 % des ressources régionales hors emprunts.

7 Pour une analyse, voir notamment BAYENET, B. (2023). « Asymétrie du fédéralisme belge et finances publiques » in HUSSON-ROCHCONGAR, C. (dir.), *Finances locales & Mutations contemporaines de l'État*. Paris, Mare & Martin, coll. Droit & gestions publiques, à paraître.

8 Y compris le mécanisme de solidarité.

➤ **Tableau 1 - Principales recettes prévues dans le budget de la Région de Bruxelles-Capitale<sup>9</sup>**

En milliers €	2023 (budget initial)	En % du total 2023
<b>Recettes fiscales</b>		
<b>Impôts régionaux</b>	<b>1 615 916</b>	<b>30,0</b>
perçus par l'autorité fédérale	1 383 576	25,8
perçus par la Région	232 341	4,3
<b>Taxes régionales propres</b>	<b>116 344</b>	<b>2,1</b>
<b>Anciennes taxes provinciales</b>	<b>6 831</b>	<b>0,1</b>
<b>Additionnels IPP nets des dépenses fiscales</b>	<b>1 105 096</b>	<b>20,6</b>
<b>Recettes non fiscales propres</b>		
<b>Amendes routières</b>	<b>26 261</b>	<b>0,5</b>
<b>Recettes agglomération bruxelloise</b>		
Additionnels au précompte immobilier	274 992	5,1
Additionnels à la taxe de circulation	2 939	0,1
<b>Total</b>	<b>277 931</b>	<b>5,2</b>
<b>Recettes transférées</b>		
Compétences transférées (parts attribuées des recettes d'IPP) de l'autorité fédérale	603 323	11,3
Mécanisme de solidarité	489 714	9,1
<b>Total</b>	<b>1 093 037</b>	<b>20,3</b>
<b>Refinancement de la Région de Bruxelles-Capitale</b>		
Mainmorte	122 760	2,3
Mobilité	188 336	3,5
Primes linguistiques	3 221 <sup>(10)</sup>	0,0
Navetteurs	44 000	0,8
Fonctionnaires internationaux	213 002	4,0
Fonds de sécurité	55 000	1,0
<b>Total</b>	<b>626 319</b>	<b>11,7</b>
<b>Dotation spécifique</b>		
<b>Communes bruxelloises</b>	<b>52 729</b>	<b>1,0</b>

<sup>9</sup> Ce budget reprend les services de la Région de Bruxelles-Capitale. Il ne comprend donc pas l'ensemble des autres organismes intégrés dans le périmètre des administrations publiques tel que défini par la comptabilité nationale. Les recettes totales prévues en 2022 pour le regroupement économique de la Région de Bruxelles-Capitale s'élèvent à 7 972,7 millions (5 961,8 millions sans les opérations sur la dette). Voy. : <https://bosa.belgium.be/sites/default/files/content/documents/09%202023%20Regroupement%20%C3%A9conomique%20cl%C3%B4ture%202022%20-%20recettes.pdf>.

<sup>10</sup> Il s'agit des primes accordées aux services centraux du Gouvernement bruxellois. D'autres primes linguistiques sont accordées directement par l'autorité fédérale aux autres organismes régionaux et locaux.

Autres recettes		
Autres recettes	453 389	8,4
dont • plan pour la reprise et la résilience	131 548	2,4
• plan pour le climat	91 632	1,7
<b>Recettes totales hors fonds pour la gestion de la dette et hors produits d'emprunts &gt; 1 an</b>	<b>5 373 853</b>	<b>100</b>
Fonds pour la gestion de la dette		
Total	253 526	-
Produits d'emprunt > 1 an		
Total	1 500 000	-
Total		
Total	7 127 379	-

Sources : Cour des comptes (2022), 27<sup>e</sup> Cahier adressé par la Cour des comptes au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et à l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune, Rapport adopté le 26 octobre 2022 par l'assemblée générale de la Cour des comptes ; Projet de règlement contenant le budget des voies et moyens de l'Agglomération de Bruxelles pour l'année 2023 A 632/1 2022-2023 et Projet de loi contenant le Budget des voies et moyens de l'autorité fédérale pour l'année budgétaire 2023, Chambre des représentants, 10 novembre 2022, DOC 55 2931/001.

## 1.2 La Cocom

Lors de la sixième réforme de l'État, de nouvelles compétences – particulièrement importantes par leur ampleur budgétaire – ont été transférées à la Commission communautaire commune (Cocom). Comme le montre le Tableau 2, pour financer ses compétences, la Cocom bénéficiait en 2023 de dotations fédérales (1,6 milliard € environ) mais également bruxelloises, à hauteur de 234 millions €, pour un total de 1,8 milliard €.

> **Tableau 2 - Les recettes de la Cocom**

En milliers €	2023
Financement en provenance du SPRB	233 691
- Dotation scission province de Brabant	195 337
- Fonds spécial de l'Action sociale	38 354
Financement en provenance de l'autorité fédérale	1 552 732
Financement en provenance de la Communauté française	1 189
Recettes diverses	7 100
<b>Total</b>	<b>1 794 712</b>

Sources : Cour des comptes, Projets d'ordonnances contenant les budgets pour l'année 2023 de la Commission communautaire commune, Rapport approuvé le 22 novembre 2022 par l'assemblée générale de la Cour des comptes.

### 1.3 La Cocof et la VGC

Les Commissions communautaires française et flamande (Cocof et VGC) ont été initialement investies de deux types d'attributions. D'une part, elles disposent d'une compétence en tant que pouvoir organisateur dans les matières communautaires, dont l'enseignement, et, d'autre part, des compétences déléguées des Communautés dont elles dépendent. Ces pouvoirs revêtent un caractère réglementaire. En outre, en application de l'article 138 de la Constitution, la Cocof s'est vu confier un pouvoir décrétoal dans les matières dont l'exercice de la compétence a été transféré par la Communauté française<sup>11</sup>. Au final, tant la Cocof que la VGC bénéficient de dotations annuelles respectivement en provenance des Communautés française et flamande, mais également de la Région de Bruxelles-Capitale et de l'autorité fédérale.

Les ressources « décrétoales » dont bénéficie la Commission communautaire française étaient de 622 millions € en 2023, dont 350 millions € à charge de la Région de Bruxelles-Capitale, 176 millions € à charge de la Communauté française et 90 millions € à charge de l'autorité fédérale. Cette même année, ses recettes réglementaires s'élevaient à 89 millions €, pour un total de 710 millions (voir Tableau 3).

➤ **Tableau 3 : Les recettes de la Cocof**

En milliers €	2023
<b>Recettes décrétoales</b>	<b>621 769</b>
Dotation de la Région de Bruxelles-Capitale	349 471
dont Droit de tirage	281 358
Dotation exceptionnelle	11 750
Dotation enseignement	43 845
Dotation ex-compétence provinciale	12 468
Dotation de la Communauté française	175 715
dont Saint Quentin	122 815
Saint Emilie	26 764

<sup>11</sup> Art. 138 Const. : « Le Parlement de la Communauté française, d'une part, et le Parlement de la Région wallonne et le groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, d'autre part, peuvent décider d'un commun accord et chacun par décret que le Parlement et le Gouvernement de la Région wallonne dans la région de langue française et le groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et son Collège dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale exercent, en tout ou en partie, des compétences de la Communauté française. Ces décrets sont adoptés à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés au sein du Parlement de la Communauté française et à la majorité absolue des suffrages exprimés au sein du Parlement de la Région wallonne et du groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, à condition que la majorité des membres du Parlement ou du groupe linguistique concerné soit présente. Ils peuvent régler le financement des compétences qu'ils désignent, ainsi que le transfert du personnel, des biens, droits et obligations qui les concernent. Ces compétences sont exercées, selon le cas, par voie de décrets, d'arrêtés ou de règlements ».

Dotation de l'autorité fédérale	89 952
-Part attribuée des recettes d'IPP	88 726
-montant de base	89 730
-contribution pensions	-1 004
-Loterie nationale	1 226
Autres	6 631
<b>Recettes réglementaires</b>	<b>88 726</b>
<b>Recettes totales</b>	<b>710 495</b>

Sources : Cour des comptes, Projets de décrets et de règlements contenant le deuxième ajustement des budgets pour l'année 2022 et les budgets pour l'année 2023 de la Commission communautaire française, Rapport approuvé le 3 novembre 2022 par la chambre française de la Cour des comptes.

La *Vlaamse Gemeenschapscommissie* ne dispose que de compétences réglementaires ou de pouvoir organisateur dans les matières communautaires, dont les compétences héritées de la province du Brabant ou de l'ancienne Commission néerlandaise de la culture. Ses recettes sont reprises dans un budget unique soumis à la tutelle de la Communauté flamande et présenté sous la forme d'un budget de type « communal ». En 2023, la VGC a disposé de 205,5 millions € en recettes opérationnelles, dont 98,5 millions € à charge de la Région de Bruxelles-Capitale, 22,4 millions € de l'autorité fédérale et 78,8 millions € de la Communauté flamande.

## 1.4 Les ressources totales des institutions bruxelloises

Dans le cadre d'une comparaison régionale, il est primordial de pouvoir consolider les budgets des différents niveaux de pouvoir à Bruxelles pour obtenir le financement global des institutions bruxelloises. Aux recettes de la Région de Bruxelles-Capitale, de la Cocom, de la Cocof et de la VGC, nous pouvons également ajouter des ressources complémentaires spécifiques que sont le fonds « Beliris » et la compensation versée à la Ville de Bruxelles pour son statut de « multi-capitale » et des coûts qui en découlent<sup>12</sup>, tout en soustrayant les dotations versées par la Région de Bruxelles-Capitale aux institutions communautaires. Les ressources totales à disposition des institutions bruxelloises pour mener leurs politiques seraient ainsi estimées à 9,4 milliards € en 2023 (voir Tableau 4).

<sup>12</sup> Il est important de noter que si les projets financés par Beliris se situent sur le territoire bruxellois, ceux-ci peuvent relever de matières fédérales (institutions scientifiques, investissements ferroviaires, etc.). La dotation destinée à la Ville de Bruxelles dépasse également ici les compétences relatives à la Région et aux Commissions communautaires mais il nous semblait important de relever l'ordre de grandeur de ces dépenses ayant lieu sur le territoire bruxellois uniquement.



➤ **Tableau 4 - Synthèse des recettes des institutions bruxelloises (nettes des transferts inscrits dans le budget de la Région de Bruxelles-Capitale au profit des institutions communautaires)**

Millions €	2023
Région de Bruxelles-Capitale (hors recettes d'emprunt)	5 374
Cocom	1 561
Cocof	368
VGC	120
<b>Total institutions bruxelloises (hors recettes d'emprunt)</b>	<b>7 423</b>
Fonds pour la gestion de la dette – RBC	254
Produit d'emprunt à plus d'un an – RBC	1 500
<b>Total institutions bruxelloises (y compris recettes d'emprunt de la RBC)</b>	<b>9 176</b>
Ville de Bruxelles	144
Fonds « Beliris »	131
<b>Total recettes bruxelloises (y compris recettes d'emprunt)</b>	<b>9 451</b>

Sources : Cour des comptes, Projets de décrets et de règlements contenant le deuxième ajustement des budgets pour l'année 2022 et les budgets pour l'année 2023 de la Commission communautaire française, Rapport approuvé le 3 novembre 2022 par la chambre française de la Cour des comptes ; Cour des comptes (2022), 27<sup>e</sup> Cahier adressé par la Cour des comptes au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et à l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune, Rapport adopté le 26 octobre 2022 par l'assemblée générale de la Cour des comptes ; Projet de règlement contenant le budget des voies et moyens de l'Agglomération de Bruxelles pour l'année 2023 A 632/1 2022-2023 et Projet de loi contenant le Budget des voies et moyens de l'autorité fédérale pour l'année budgétaire 2023, Chambre des représentants, 10 novembre 2022, DOC 55 2931/001.

## 2 ➤ LES CONSÉQUENCES BUDGÉTAIRES POUR BRUXELLES D'UN MODÈLE FÉDÉRAL À QUATRE ENTITÉS FÉDÉRÉES

Plusieurs scénarios sont envisageables pour simplifier le paysage institutionnel bruxellois. Une première proposition consisterait à fusionner la Région et les Communautés communautaires afin de se limiter à une seule entité politique bruxelloise. Il ne resterait alors que trois acteurs à Bruxelles (si l'on fait abstraction de l'autorité fédérale) : la Région pour les matières bilingues, la Communauté française pour les matières uniquement francophones et la Communauté flamande pour les matières uniquement néerlandophones.

Une deuxième proposition consisterait à aller plus loin dans le processus de simplification en supprimant les Communautés et en transférant leurs compétences aux Régions, dans une « Belgique à 4 » composée des quatre entités : bruxelloise, flamande, germanophone et wallonne, qui viendraient s'ajouter à l'autorité fédérale. C'est ce scénario qui est évalué dans un rapport, publié en 2022 (Bayenet *et al.*, 2022) et réalisé à la demande du ministre bruxellois alors chargé des Finances, du Budget, de la Fonction publique, de la Promotion du Multilinguisme et de l'Image de Bruxelles, Sven Gatz. Ce rapport a tenté d'évaluer quelles seraient les

conséquences budgétaires pour la Région de Bruxelles-Capitale d'une réforme de l'État prévoyant la disparition des Communautés et le transfert des compétences communautaires aux Régions.

Dans ce contexte, l'utilisation de l'expression « Belgique à 4 » est donc quelque peu impropre. Il ne s'agit pas d'évaluer les conséquences d'une Belgique qui s'organiserait autour de quatre Régions uniquement mais bien de réorganiser les compétences actuellement transférées au sein de quatre entités, tout en conservant le niveau fédéral pour les compétences que celui-ci exerce aujourd'hui. Il s'agit davantage d'un modèle « à 4 + 1 », à ne pas confondre avec le modèle du même nom qui répartit les compétences transférées entre d'une part la Communauté flamande, la Région de Bruxelles-Capitale, la Région wallonne et la Communauté germanophone et, d'autre part, la Communauté française qui garderait uniquement les compétences relatives à l'enseignement et à la culture<sup>13</sup>. Par ailleurs, dans cet exercice de simulation nous conservons les mêmes compétences au niveau des entités fédérées et nous appliquons les mêmes principes de financement tel que prévus dans la loi spéciale de financement.

## 2.1 Aspects méthodologiques

Dans cet exercice de simulation, les compétences des entités fédérées sont donc réparties sur une base régionale. Pour Bruxelles, cela signifie que la Région exerce, outre ses propres compétences, les compétences des Communautés flamande et française sur son territoire ainsi que les compétences des commissions communautaires (COCOF, COCOM, VGC). Un scénario alternatif prévoit le maintien de la Commission communautaire française et de la *Vlaamse Gemeenschapscommissie* mais les résultats, très similaires, ne sont pas abordés dans cet article.

L'évaluation en termes de finances publiques de la disparition des Communautés demande de poser un certain nombre d'hypothèses. La première – particulièrement importante – concerne les moyens qui seront transférés à la Région de Bruxelles-Capitale. Actuellement, le financement des compétences transférées aux entités fédérées est principalement<sup>14</sup> régi par la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions (M.B. du 17 janvier 1989, ci-après « LSF »)<sup>15</sup>. L'optique retenue pour la simulation du nouveau modèle est d'appliquer exactement les mêmes paramètres que ceux présents dans la LSF

<sup>13</sup> Pour plus de détail concernant les modèles institutionnels possibles, voir la contribution de Slautsky *et al.* dans le premier chapitre de cet ouvrage.

<sup>14</sup> Le financement des compétences exercées par la Communauté germanophone est par contre régi par la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone (M.B. du 18 janvier 1984).

<sup>15</sup> Cette loi fut modifiée fondamentalement, dans le cadre de la sixième réforme de l'État, par la loi spéciale du 6 janvier 2014 portant réforme du financement des communautés et des régions, élargissement de l'autonomie fiscale des régions et financement des nouvelles compétences (M.B. du 31 janvier 2014).

mais en tenant compte de variables régionales et non plus communautaires. Ainsi, si l'on doit répartir le financement d'une compétence selon la population, au lieu de diviser la population bruxelloise selon une clé « 80/20<sup>16</sup> » et de l'ajouter aux populations des Régions flamande et wallonne, nous tenons compte de la population de chaque Région pour répartir les ressources.

Pour l'évaluation des besoins bruxellois, nous tenons compte des dépenses effectivement réalisées sur le territoire bruxellois par les deux Communautés. Une étude minutieuse des budgets<sup>17</sup> des Communautés flamande et française a permis d'occulter chaque dépense à une Région. Ainsi, un subside au Théâtre royal flamand (*Koninklijke Vlaamse Schouwburg*) sera reconnu comme dépense – et donc comme un besoin – sur le territoire bruxellois. Dans d'autres cas, comme l'enseignement par exemple, nous répartissons les dépenses de la Communauté française sur la base du nombre d'enfants inscrits dans l'enseignement à Bruxelles par rapport au nombre d'enfants inscrits en Région wallonne.

Cette méthode atteint toutefois ses limites dans deux cas : pour l'enseignement supérieur et pour les médias publics. En effet, on peut par exemple estimer que 41,6 % des étudiants inscrits à l'ULB sont domiciliés en Wallonie tandis que les chiffres d'audience montrent que les auditeurs et spectateurs bruxellois de la VRT ne représentent que 0,9 % du total. Les clés de répartition retenues prennent donc en compte ces particularités. En termes de financement, cela signifie également que les institutions d'enseignement supérieur et les médias publiques devront être financés conjointement par la Région bruxelloise, la Région flamande ou wallonne, chacune amenant une partie des ressources nécessaires à leur fonctionnement. Les universités seraient ainsi par exemple gérées de manière bi-régionale à travers une structure francophone, comme l'ARES par exemple. Cette approche permet, par rapport à une approche territoriale, de neutraliser les externalités positives générées par les universités, l'enseignement supérieur et la recherche, qui entraînent des déplacements interrégionaux importants et a tendance à surreprésenter le poids de la Région de Bruxelles-Capitale.

## 2.2 Résultats

Le niveau des recettes (hors emprunts) de la Région de Bruxelles-Capitale (RBC) – qui serait fusionnée avec la Cocom mais avant le transfert des compétences communautaires – est estimé en 2025 à 6,9 milliards € tandis que ses dépenses seraient

<sup>16</sup> Pour 80 % de francophones et 20 % de néerlandophones.

<sup>17</sup> Il est important de préciser que les auteurs ont utilisé les budgets (Région de Bruxelles-Capitale, Flandre et Communauté française) disponibles lors de la réalisation de l'étude, soit les budgets initiaux 2021. Les projections ne tiennent donc pas compte de l'évolution ultérieure des paramètres macroéconomiques et les décisions prises par les différents gouvernements.

de 8,5 milliards €. Le solde de financement (le déficit à couvrir) s'établirait ainsi à 1,6 milliard €, soit près de 23 % des recettes<sup>18</sup>.

Dans le scénario d'une suppression des Communautés et des Commissions communautaires, les recettes de la RBC augmenteraient en 2025 de près de 3 milliards et les dépenses de 4 milliards € (voir Tableau 5). Le solde de financement (le déficit à couvrir) passerait ainsi de 1,6 milliard € à 2,6 milliards la première année de la réforme. La dette de la Région bruxelloise passerait quant à elle de 188 % des recettes en 2025 à 386 % en 2035, dépassant les 331 % attendus sans réforme.

➤ **Tableau 5 - Perspectives budgétaires d'une entité régionale bruxelloise fusionnée avec suppression de la COCOF et de la VGC pour les années 2025, 2030 et 2035 (en millions EUR)**

		2025	2030	2035
Sans réforme	Recettes	6 885	7 810	9 021
	Dépenses primaires	8 474	9 315	10 374
	Solde primaire	-1 589	-1 505	-1 352
	Solde net à financer prévisionnel	-1 585	-1 695	-1 769
	Solde de financement SEC	-1 551	-1 659	-1 730
	Dette propre	13 915	21 583	29 854
	Ratio dette/recettes	202,1%	276,3%	330,9%
En provenance de la CF	Recettes transférées	2 400	2 676	3 091
	Dépenses primaires	2 985	3 373	3 851
	Solde primaire	-585	-697	-760
	Solde net à financer prévisionnel	-607	-814	-1 008
	Solde de financement SEC	-594	-802	-998
	Dette propre	3 694	7 382	12 013
En provenance de la VG	Recettes	543	579	647
	Dépenses primaires	1 032	1 157	1 338
	Solde primaire	-490	-579	-691
	Solde net à financer prévisionnel	-467	-622	-834
	Solde de financement SEC	-460	-615	-827
	Dette propre	854	3 623	7 349

<sup>18</sup> Par rapport aux résultats présentés dans l'introduction, le niveau des dépenses et des recettes de l'entité bruxelloise augmente vu que la Cocom fusionne avec la Région de Bruxelles-Capitale. Le déficit est par contre quasiment échangé : aujourd'hui le déficit de la Cocom est presque nul, ce qui implique qu'elle ne produit pas de dette.

Avec réforme	Recettes	9 828	11 065	12 759
	Dépenses primaires	12 491	13 845	15 563
	Solde primaire	-2 663	-2 780	-2 803
	Solde net à financer prévisionnel	-2 589	-3 131	-3 612
	Solde de financement SEC	-2 605	-3 075	-3 555
	Dette propre	18 463	32 588	49 216
	Ratio dette/recettes	187,9%	294,5%	385,7%

Sources : Documents budgétaires de la RBC, de la COCOM, de la COCOF et de la VGC et calculs CERPE/DULBEA.

Cette détérioration du solde de financement de la Région de Bruxelles-Capitale s'explique par deux raisons. Premièrement, les Communautés, tant française que flamande, sont structurellement en déficit si l'on compare les dépenses communautaires aux ressources purement communautaires. En réattribuant les dépenses et les recettes des Communautés aux Régions, une partie de ce déficit – que nous appelons « déficit proportionnel » – est mécaniquement transférée. Deuxièmement, nos estimations quant à la répartition des dépenses des Communautés entre les trois Régions montrent que la partie attribuable à Bruxelles est systématiquement supérieure à la partie des recettes bruxelloises estimées selon les mécanismes en vigueur aujourd'hui. Cela signifie que les Communautés flamande et française dépensent aujourd'hui, proportionnellement à leurs recettes, davantage à Bruxelles, créant en cas de transfert un déficit que nous qualifions de « spécifique ».

Les déficits transférés ne sont pas de même ampleur pour chaque Communauté. Le déficit spécifique explique plus de 80 % du déficit total lié à la Communauté flamande tandis que le déficit proportionnel explique une partie majoritaire du déficit total lié à la Communauté française (voir Tableau 6), celle-ci étant fortement déficitaire. Au niveau de la Communauté flamande, même si notre analyse a fait apparaître un déficit dans le financement des compétences communautaires, c'est principalement le niveau très important de dépenses réalisées à Bruxelles qui influencent le niveau de déficit transféré. En effet, la Communauté flamande s'est fixé comme objectif de dépenser 5 % de son budget à Bruxelles, soit un milliard €. En effet, la Communauté flamande utilise une *Brussel-norm* (« norme Bruxelles ») dans laquelle elle suppose que 30 % des Bruxellois constituent un public cible potentiel<sup>19</sup>.

<sup>19</sup> Parmi les mesures de la langue la plus utilisée par les habitants bruxellois, la déclaration fiscale (qui peut être remplie en français ou en néerlandais et qui reste relativement difficile à remplir) permet d'approximer la langue avec laquelle le contribuable a le plus de facilité. La part de déclarations remplies en néerlandais en 2019 était de 8,2 %.

➤ **Tableau 6 - Décomposition des déficits transférés par les Communautés pour l'année 2025 (en milliers EUR)**

	Communauté française	Communauté flamande
Déficit proportionnel	-320 940	-102 330
Déficit spécifique	-263 631	-405 528
<b>Déficit transféré total</b>	<b>-584 572</b>	<b>-507 858*</b>

\*hors impact positif sur la COCOM via le mécanisme de transition

Sources : Documents budgétaires de la RBC, de la COCOM, de la COCOF et de la VGC et calculs CERPE/DULBEA.

### 3 > LA QUESTION DE L'IMPÔT DES PERSONNES PHYSIQUES EN FONCTION DU LIEU DE TRAVAIL

Le transfert des compétences des Communautés, sans mesure spécifique dans le cadre des mécanismes de financement actuel aurait un impact globalement négatif sur les finances publiques de la Région de Bruxelles-Capitale (comme sur celles de la Région wallonne par ailleurs). L'importance des dépenses réalisées par les Communautés – proportionnellement plus importantes que les recettes qui seraient attribuées selon les mêmes principes – soulève la question d'une réforme du financement des entités fédérées dans un modèle à 4 entités fédérées. Alors que dans le modèle actuel, il apparaît clairement que les Communautés participent largement aux dépenses réalisées sur le territoire de Bruxelles et donc que les habitants des deux autres Régions contribuent également aux charges de la Région de Bruxelles-Capitale, la question de certains principes de financement des Régions se pose différemment dans un modèle à quatre entités.

#### 3.1 Une Région créatrice de richesse mais désargentée

En termes de création de richesse, la Région de Bruxelles-Capitale est dans une situation paradoxale. Rapportée à sa population (10,6 % de la population belge en 2018), la part du produit intérieur brut (PIB) généré sur son territoire est très importante (18,3 % du total). À l'inverse, la Région wallonne représente 23,2 % du PIB belge alors qu'elle représente 31,8 % de la population (voir Tableau 7). Sans faire aussi bien que Bruxelles, la Flandre produit également davantage de richesse (58,5 %) que sa part dans la population belge (57,6 %).

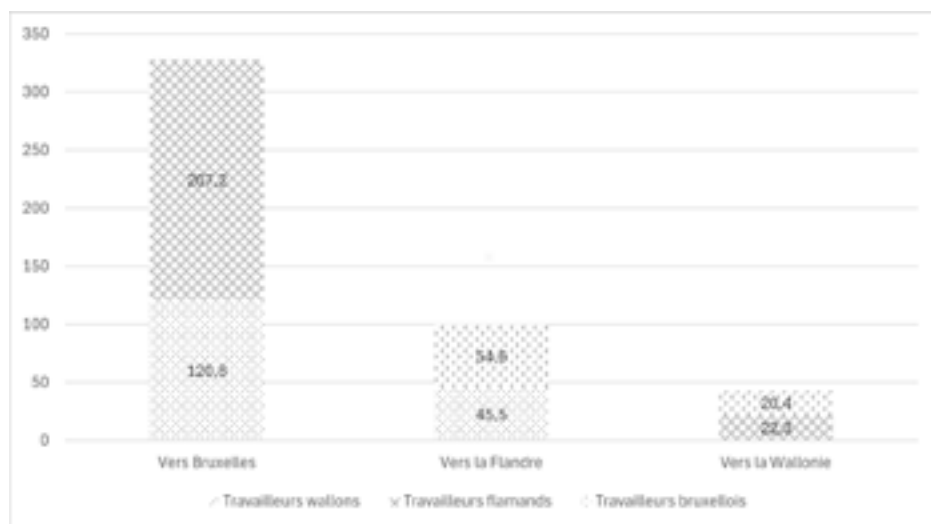
➤ **Tableau 7 - Répartition en pourcentages du PIB, de l'IPP au lieu de domicile, de l'IPP au lieu de travail et de la population entre les Régions (2014 - 2018)**

Année		2014	2015	2016	2017	2018
Région de Bruxelles-Capitale	PIB	18,9	18,9	18,6	18,5	18,3
	IPP au lieu de domicile	8,1	8,2	8,2	8,2	8,2
	IPP au lieu de travail	13,5	13,4	13,4	13,3	13,2
	Population	10,5	10,5	10,5	10,5	10,6
Région flamande	PIB	57,9	58,1	58,5	58,6	58,5
	IPP au lieu de domicile	63,7	63,7	63,8	63,7	63,9
	IPP au lieu de travail	60,5	60,7	60,8	60,9	61,2
	Population	57,5	57,5	57,5	57,6	57,6
Région wallonne	PIB	23,2	22,9	22,9	22,9	23,2
	IPP au lieu de domicile	28,2	28,1	28,0	28,0	27,9
	IPP au lieu de travail	25,9	25,8	28,7	25,8	25,6
	Population	32,0	32,0	31,9	31,9	31,8

Sources : Bureau fédéral du Plan, Eurostat, SPF Finances, Steunpunt Werk en Sociale Economie, Statbel, ICN et calculs CERPE/DULBEA.

Cette surreprésentation de Bruxelles dans la création de richesse nationale, qui met d'ailleurs la Région de Bruxelles-Capitale dans le « top 5 » des régions européennes en termes de PIB par habitant selon Eurostat, n'est cependant par ailleurs possible que par la présence de nombreux navetteurs (328 000), souvent très qualifiés, venant travailler à Bruxelles quotidiennement (voir Figure 3). Ainsi, les navetteurs flamands (207 200) et wallons (120 800) contribuent à la création de richesse sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale. Même s'ils sont en croissance (notamment vers la Flandre), les flux de navetteurs bruxellois vers les autres Régions restent bien inférieurs (65 000).

> **Figure 3 - Mouvements de navette entre les régions belges en 2022 (en milliers de travailleurs)**



Sources : Bureau fédéral du Plan (2023), calculs DULBEA.

Si la Région de Bruxelles-Capitale est un centre économique important en Belgique, les mécanismes de financement tels que prévu dans la LSF ne permettent de capter que partiellement une partie des recettes générées. En effet, une partie importante des ressources des Régions sont basées sur les recettes de l'IPP (via l'autonomie fiscale) ou sur des dotations réparties sur la base de clé fiscale (le rendement de l'IPP sur le territoire de chaque Région). Pour déterminer ces recettes en matière d'IPP, le critère retenu est le lieu de domicile des contribuables. Cela signifie que l'impôt des nombreux navetteurs travaillant à Bruxelles sont comptabilisés dans les recettes d'IPP de leur Région de domicile. Cela permet de comprendre pourquoi la part des recettes de l'IPP perçue sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale est de 8,2 %, soit un montant bien inférieur au poids de Bruxelles dans le PIB (18,3 %, voir Tableau 7). Même rapportée à son poids dans la population (10,6 %), cette part dans les recettes de l'IPP est particulièrement réduite en raison de la faiblesse du revenu imposable des Bruxellois. En comparaison, la part de la Flandre dans les recettes de l'IPP est estimée à 63,9 %, à comparer avec ses 58,8 % dans la répartition régionale du PIB. La part de la Wallonie dans les recettes d'IPP est estimée à 27,9 % des recettes totales, à comparer avec sa part régionale dans le PIB de 23,2 %.

Cette différence entre richesse créée (le PIB) et recettes fiscales générées au lieu de domicile (l'IPP) pourrait être corrigée en prélevant l'impôt des personnes physiques au lieu de travail. Cette modification du lieu de prélèvement de l'impôt aurait pour conséquence de modifier – à la hausse – les recettes d'additionnels à l'IPP perçus par la Région bruxelloise ainsi que les clés fiscales utilisées pour répartir les dotations aux entités. Cependant, une telle modification modifierait les équilibres actuels de la LSF en organisant un transfert des deux autres Régions vers la



Région de Bruxelles-Capitale. Cette modification remettrait également en cause les fondements du mécanisme de solidarité basé sur une comparaison entre la clé fiscale et la clé population et entraînerait, de surcroît, la suppression de la dotation « navetteurs ». Se poserait également la question de taux d'additionnels potentiellement différents pour les navetteurs et les non-navetteurs d'une même Région en cas d'activation de l'autonomie fiscale régionale.

Par ailleurs, le développement du télétravail n'est pas sans conséquence pour déterminer le lieu de travail. Outre les conséquences en termes de baisse d'activités et d'occupation d'espaces à Bruxelles, qui se traduisent par des pertes de recettes fiscales notamment en lien avec le précompte immobilier et les taxes sur les bureaux, les recettes d'IPP afférentes aux revenus « créés » en Région de Bruxelles-Capitale pourraient également diminuer à l'avenir. Cet effet serait d'autant plus important que les métiers ouverts au télétravail sont associés en grande partie à des salaires plus élevés que la moyenne<sup>20</sup>. Or, le télétravail influence naturellement les réflexions relatives à la prise en compte de l'IPP au lieu de travail et non plus au lieu de domicile, puisque les « navetteurs » exerceront alors leurs activités en dehors de la Région bilingue de Bruxelles-Capitale.

## 3.2 L'absence d'un véritable mécanisme de péréquation

La loi spéciale de financement (LSF) prévoit un niveau de responsabilisation important des Régions étant donné qu'une part élevée de leurs recettes est basée sur le rendement de l'IPP sur leur territoire respectif (autonomie fiscale à l'IPP et clés fiscales pour la répartition des dotations). Ces mécanismes ne tiennent pas compte des besoins de chaque entité dans la mise en œuvre des politiques publiques et renforcent les moyens de l'entité dont les clés fiscales sont plus favorables.

Pour limiter les conséquences négatives de cette responsabilisation et pour garantir que les entités les plus pauvres disposent des moyens nécessaires pour assumer leurs compétences, un mécanisme de péréquation appelé « mécanisme de solidarité nationale » a été mis en œuvre.

Ce mécanisme, réformé dans le cadre de la sixième réforme de l'État prévoit que chaque année une compensation soit versée à chaque entité dont la « clé population » (la part de la population d'une Région dans la population du Royaume) est supérieure à sa « clé fiscale » (la part des recettes d'IPP perçues sur le territoire d'une Région dans les recettes totales de l'IPP fédéral). La compensation de solidarité se calcule sur la base d'un ensemble constitué des montants liés à l'autonomie fiscale régionale en matière d'IPP, des moyens supplémentaires octroyés aux Régions et

<sup>20</sup> Voy. DESCAMPS, J., DUCHÊNE, C., FONTAINE, M., IDE, N., MARISSAL, P., MEDINA LOCKHART, P., STRALE, M., TOJEROW, I., et WAYENS, B. (2021, octobre). *Analyse et impact du télétravail en Région de Bruxelles-Capitale*, Rapport d'étude. Ibsa perspective.brussels. p. 54 : disponible à l'adresse : [https://ibsa.brussels/sites/default/files/publication/documents/IBSA\\_Rapport\\_teletravail\\_o.pdf](https://ibsa.brussels/sites/default/files/publication/documents/IBSA_Rapport_teletravail_o.pdf) : « [...] l'impact positif d'une prise en compte de l'IPP au lieu de travail plutôt qu'au lieu de domicile pour la RBC pourrait s'avérer plus faible que prévu ».

répartis selon une clé fiscale et de 50 % de la nouvelle part des recettes d'IPP attribuée aux Communautés. Par ailleurs, le montant du mécanisme de solidarité ainsi calculé est plafonné à 80 % de l'écart entre la clé fiscale et la clé population.

La fixation définitive en 2017 des dépenses fiscales et du facteur d'autonomie de l'IPP a permis de déterminer définitivement le montant de base du mécanisme de solidarité. Il est ainsi fixé à 19 510,4 millions €. Le montant de base est en outre influencé par la participation des Régions à l'assainissement des finances publiques (1 009,5 millions en 2015), et ce via la réduction de la dotation « emploi » (831,4 millions) et de la part attribuée des recettes d'IPP aux Communautés (50 % de 356,3 millions). Le montant de 2016 est par ailleurs une nouvelle fois réduit d'un montant de 1 009,5 millions d'euros correspondant à une nouvelle participation à l'assainissement des finances publiques.

Ce nouveau dispositif adapte l'ancien mécanisme qui prévoyait une dotation de solidarité pour les Régions dont le produit de l'IPP par habitant était inférieur à la moyenne correspondante pour l'ensemble du Royaume. Ce mécanisme était particulièrement défavorable à la Région de Bruxelles-Capitale. En effet, la dégradation de la part IPP de la Région ne pouvait donner lieu à une compensation qu'une fois dépassé un certain seuil. Il aura ainsi fallu attendre 1997 pour que la Région de Bruxelles-Capitale en bénéficie, date à laquelle ses recettes d'IPP moyennes par habitant étaient inférieures à la moyenne belge.

➤ **Tableau 8 - Évolution des montants perçus par la Région de Bruxelles-Capitale et par la Région wallonne pour les mécanismes de solidarité (ancien et nouveau système) et pour le mécanisme de transition (en milliers EUR)**

	1995	1997	2000	2005	2010	2015	2020	2022
Ancien mécanisme de solidarité								
Bruxelles	0	2 996	46 566	169 211	299 812	-	-	-
Wallonie	532 252	523 013	601 242	754 199	839 024	-	-	-
Nouveau mécanisme de solidarité								
Bruxelles	-	-	-	-	-	330 203	371 367	449 476
Wallonie						589 212	627 558	777 657
Mécanisme de transition								
Bruxelles	-	-	-	-	-	99 137	99 137	99 137
Wallonie	-	-	-	-	-	620 539	620 539	620 539

Sources : BAYENET, B., et PAGANO, G., (2011). Le financement des entités fédérées : un système en voie de transformation. CRISP, Bruxelles, p. 187 (jusqu'à 2010), Budget fédéral, Chambre des représentants de Belgique et estimations propres (à partir de 2015).

Le montant prévu au budget de la Région de Bruxelles-Capitale pour 2023 était (en ce compris les décomptes des années précédentes) de 489,7 millions €. Pour rappel, la prise en compte de l'IPP au lieu de travail pour estimer les recettes IPP

de chaque Région rendrait inopérant ce mécanisme de solidarité étant donné que Bruxelles verrait sa part dans les recettes d'IPP dépasser sa part dans la population.

Dans le cadre de la sixième réforme de l'État, un mécanisme de transition a été également mis en place, de manière à garantir que chaque entité fédérée dispose, lors de la mise en œuvre du nouveau modèle (et avant répartition des efforts liés à l'assainissement des finances publiques et à la participation aux charges du vieillissement), de moyens financiers au minimum équivalents à ceux prévus par la LSF telle qu'en vigueur avant la sixième réforme de l'État. Autrement dit, il s'agissait d'assurer, pendant une première période de dix ans, qu'aucune entité fédérée ne gagne ou ne perde de moyens suite à la réforme. Durant une seconde période de dix ans, le mécanisme en question s'éteint progressivement, de sorte qu'à terme, les effets de la réforme du système de financement (gains ou pertes) se fassent sentir pleinement. Le mécanisme de transition tient compte, bien entendu, du coût et de l'utilisation des dépenses fédérales transférées aux Régions et aux Communautés à l'occasion de la sixième réforme de l'État. Ce mécanisme ne doit pas être confondu avec le mécanisme de solidarité nationale envisagé ci-avant. On insiste tout particulièrement sur cette distinction, les confusions étant légion en ce compris au sein du monde politique.

Si le montant de ce mécanisme de transition est négatif, ce qui est le cas de la Région de Bruxelles-Capitale, un montant (en valeur absolue) est annuellement ajouté à la dotation résiduelle de la Région. Ce montant a été définitivement fixé à 99,1 millions pour Bruxelles. Le montant du mécanisme de transition est constant pendant dix ans, avant de diminuer linéairement (10 % du montant de base) durant les dix années suivantes à partir de 2025. Par voie de conséquence, le mécanisme de transition est ramené à 0 en 2034. La Région de Bruxelles-Capitale perdra ainsi, dès 2025 et de manière cumulative, 9,9 millions par an<sup>21</sup>. Par contre, le mécanisme de solidarité nationale, envisagé ci-avant est permanent et n'est nullement appelé à s'éteindre à terme (en l'état actuel de la législation institutionnelle). En revanche, pour la COCOM, le mécanisme de transition est positif et a été définitivement fixé à 35,7 millions € ce qui signifie qu'elle va progressivement récupérer ce montant à partir de 2025.

### 3.3 Résultats

Les estimations d'un passage du prélèvement de l'impôt des personnes physiques – sans transfert de compétences des Communautés – du lieu de domicile au lieu de travail modifieraient les clés de répartition de certaines dotations et les recettes de l'IPP régional directement perçues par la Région de Bruxelles-Capitale. La Région pourrait ainsi bénéficier d'un montant supplémentaire de recettes de l'ordre de 357 millions € en 2025 (voir Tableau 9). Ce montant, faible au regard des recettes de la RBC attendues en 2025 (6,9 milliards d'euros), est

<sup>21</sup> À l'inverse, la Cocom verra ses recettes augmenter de 3,5 millions d'euros chaque année, son mécanisme de transition étant pour l'instant positif (le montant est donc retiré chaque année) à hauteur de 35,3 millions €.

un montant net qui tient compte de l'impact de cette révision sur d'autres mécanismes de financement tels que la disparition du mécanisme de solidarité et la dotation « navetteurs ». Il est toutefois important de signaler qu'une telle réforme modifierait fondamentalement les équilibres de la loi spéciale de financement actuelle. Par ailleurs, le surplus de recettes dont bénéficieraient la Région de Bruxelles-Capitale se répartirait de manière différente entre les autres entités ce qui ne serait pas sans poser de problèmes politiques. La Wallonie verrait ses moyens s'accroître de près de 240 millions (via le mécanisme de solidarité qui compenserait sa perte de recettes fiscales) tandis que la Flandre perdrait plus de 600 millions €.

➤ **Tableau 9 - Différences résultant de la répartition régionale de l'IPP selon le lieu de travail pour les recettes des entités bruxelloises post-réforme pour les années 2025, 2030 et 2035 (en millions EUR)**

	2025	2030	2035
<b>Région de Bruxelles-Capitale sans réforme</b>			
Additionnels nets à l'IPP	619	783	996
Dotation emploi	109	124	143
Dotation dépenses fiscales	101	115	133
Mécanisme de solidarité nationale	-429	-506	-609
Dotation « navetteurs »	-44	-44	-44
<b>Total</b>	<b>357</b>	<b>472</b>	<b>620</b>
<b>En provenance de la Communauté française</b>			
Dotation « IPP »	374	425	492
Recettes issues de la Loterie nationale	0,7	0,7	0,7
<b>Total</b>	<b>374</b>	<b>426</b>	<b>492</b>
<b>En provenance de la Communauté flamande</b>			
Dotation « IPP »	93	106	123
Recettes issues de la Loterie nationale	0,2	0,2	0,2
<b>Total</b>	<b>94</b>	<b>106</b>	<b>123</b>
<b>Total</b>			
Effet sur les dotations fédérales	678	771	892
Effet sur le mécanisme de solidarité nationale	-429	-506	-609
Effet sur l'IPP régional	619	783	996
Effet sur la dotation « navetteurs »	-44	-44	-44
<b>Total</b>	<b>824</b>	<b>1 005</b>	<b>1 235</b>

Sources : BAYENET, B., BOGAERT, H., BOURGEOIS, M. DEJARDIN, M., MIGNOLET, M., TOJEROW, I. ET VALENDUC, C. (dir.). (2022). Étude des implications financières, institutionnelles et opérationnelles du transfert vers la Région de Bruxelles-Capitale des compétences communautaires dans le cadre d'une possible 7<sup>e</sup> réforme de l'État. Rapport de recherche pour le SPRB.

Les Communautés sont actuellement également financées en partie par des dotations dont la clé de répartition entre les Communautés est basée sur les recettes d'IPP. Dans l'hypothèse d'une estimation des recettes d'IPP au lieu de travail (et plus au lieu de résidence) et du transfert des compétences communautaires à la Région de Bruxelles-Capitale, la nouvelle entité régionale verrait ses moyens augmenter de respectivement de 374 et 94 millions € en lien avec le financement respectivement de la Communauté française et de la Communauté flamande. Le gain total pour Bruxelles, après réforme, serait donc de 824 millions €.

Dans le scénario d'un modèle à quatre entités, le supplément de moyens liés à la prise en compte des recettes d'IPP au lieu de travail ne permet toutefois pas de compenser le déficit créé suite au transfert des compétences communautaires estimé à 1 milliard €. En partant de la situation actuelle (mécanismes de financement inchangés et déficit structurel des Communautés dans le financement de leurs compétences), le transfert des compétences communautaires créerait un déficit important au niveau de l'entité régionale bruxelloise (comme de l'entité régionale wallonne par ailleurs).

Remarquons enfin que l'application d'une clé IPP au lieu de travail plutôt qu'au lieu de domicile pour tenir compte de la richesse créée sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale ignore l'existence d'externalités liées aux compétences financées par les recettes d'IPP des résidents des autres Régions – notamment en matière d'enseignement et de recherche – qui contribuent également au PIB bruxellois.

## 4 > LE JUSTE FINANCEMENT DES COMPÉTENCES DE BRUXELLES

Vu le caractère asymétrique du fédéralisme belge, il est particulièrement compliqué de comparer les dépenses des entités fédérées. Cependant, à titre d'illustration le Tableau 10 présente la répartition des dépenses des entités fédérées sur la base de la classification fonctionnelle.

➤ **Tableau 10 - Dépenses des Communautés et Régions par fonctions en % (2022)**

2022	C & R	Communauté flamande	Communauté française	Région wallonne	RBC	Communauté germanophone	Cocof	VGC	Cocom
Services généraux	16,7	16,0	27,9	22,8	30,4	22,6	11,1	29,8	5,5
Défense	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ordre et sécurité	0,2	0,0	0,1	0,0	3,7	0,0	0,0	0,0	0,0
Affaires économiques	17,3	16,1	0,1	33,2	41,7	5,2	7,0	0,0	0,0
Protection de l'environnement	3,4	3,6	0,0	4,0	10,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Logements et équipements collectifs	1,0	0,5	0,0	2,4	5,4	0,0	0,0	0,1	0,0
Santé	6,4	6,8	0,5	9,9	0,0	10,5	12,8	1,1	36,6
Loisirs, culture et cultes	2,7	2,5	4,9	0,5	0,7	7,1	2,8	19,9	0,0
Enseignement	28,8	30,0	51,7	0,8	0,9	31,4	29,5	38,8	0,0
Protection sociale	23,5	24,5	14,8	26,4	7,0	23,2	36,7	10,3	57,9
<b>Total en %</b>	100	100	100	100	100	100	100	100	100
<b>Total en millions €</b>	<b>109 641</b>	<b>63 720</b>	<b>23 562</b>	<b>17 777</b>	<b>6 848</b>	<b>581</b>	<b>653</b>	<b>231</b>	<b>1 786</b>

Source : Banque nationale de Belgique.

Les résultats montrent une nette surreprésentation par rapport aux autres entités des dépenses dans la catégorie « affaires économiques » qui reprend notamment les transports. De même, les dépenses des catégories « ordre et sécurité » et « services généraux » sont particulièrement élevées.

Certains observateurs ou acteurs de la politique bruxelloise estiment que ces dépenses particulières impliquent un sous-financement de la Région de Bruxelles-Capitale. Déjà dans les années 1990, des études scientifiques faisaient état de l'inadéquation des moyens octroyés à la Région bruxelloise par rapport aux dépenses importantes liées aux fonctions politiques et socio-économiques spécifiques qu'elle assume. Ainsi a-t-on pu chiffrer à minimum 500 millions d'euros par an les surcoûts et le manque-à-gagner en conséquence (Cattoir *et al.*, 1999 ; Cattoir *et al.*, 2009). Les externalités positives engendrées par Bruxelles sur les deux autres Régions étaient (et seraient ?) insuffisamment prises en compte dans les mécanismes de financement (voy. notamment Zimmer, 2006). Les marges de manœuvre en termes d'autonomie fiscale ne lui permettaient pas de couvrir les surcoûts en question. Un refinancement spécifique de Bruxelles devait ainsi se matérialiser dans le cadre de la sixième réforme de l'État.

Dénoté « juste financement de Bruxelles », un refinancement propre à l'ensemble des institutions bruxelloises s'est ainsi matérialisé lors de la dernière réforme institutionnelle de 2011-2014. Il s'agissait de permettre à ces institutions de bénéficier de ressources suffisantes par rapport aux besoins liés aux nombreuses missions de Bruxelles en tant que capitale multiple (Europe, Belgique, Communautés française et flamande) et de tenir compte des spécificités qui caractérisent cet espace sous l'angle de la fiscalisation des revenus de ses habitants. Les dispositifs nouvellement mis en place devaient induire un refinancement structurel à hauteur de 461 millions à l'horizon 2015. Ils se configurent en deux volets principaux : d'une part, des moyens « affectés<sup>22</sup> » et le complément mainmorte et, d'autre part, une dotation pour tenir compte du phénomène des navetteurs et de celui des fonctionnaires internationaux. Les moyens liés au premier volet ont été fixés par les lois spéciales du 19 juillet 2012<sup>23</sup> à 257 millions à l'horizon 2015. Le second volet a été intégré dans la LSF telle que réformée en 2014. Dans l'accord institutionnel, les moyens étaient estimés à 203 millions €.

22 Quant à l'exigence d'affectation des moyens financiers en question, le Conseil d'État a pu rappeler, à de nombreuses reprises, que l'article 177, alinéa 2, de la Constitution dispose que les parlements régionaux déterminent, chacun pour ce qui le concerne, l'affectation de leurs recettes par les règles visées à l'article 134. Cette disposition implique qu'il n'appartient pas au législateur spécial de déterminer l'affectation des moyens qui reviennent aux Régions (voy. BAYENET, BOURGEOIS & DARTE, 2017).

23 Loi spéciale du 19 juillet 2012 portant un juste financement des Institutions bruxelloises, M.B., 22 août 2012 ; loi du 19 juillet 2012 portant modification de la loi du 10 août 2001 créant un Fonds de financement du rôle international et de la fonction de capitale de Bruxelles et modifiant la loi organique du 27 décembre 1990 créant des fonds budgétaires, et de la loi organique du 27 décembre 1990 créant des fonds budgétaires, M.B., 22 août 2012.

L'essentiel du refinancement de Bruxelles, issu de la sixième réforme de l'État, est à charge de l'autorité fédérale. Une exception importante a trait à la dotation « navetteurs » qui est financée par les deux autres Régions. Les mécanismes d'évolution des différents dispositifs ont été imaginés et conçus de manière à limiter (ou garantir selon le point de vue) le refinancement des institutions bruxelloises à 0,1 % du PIB. Pour respecter cet équilibre, des mécanismes à l'évolution des montants transférés ont été mis en place. Ainsi, les moyens alloués aux deux mécanismes prévus dans la LSF sont gelés en termes nominaux et la dotation « mobilité » évolue en fonction de 50 % de la croissance réelle du PIB.

La question de l'équilibre en autonomie, responsabilité et ressources suffisantes pour financer les politiques publiques est une question récurrente dans la théorie du fédéralisme budgétaire et il n'existe pas de modèle unique. Chaque organisation est le résultat de compromis et de spécificités nationales. Même si certaines revendications de Bruxelles paraissent évidentes, dans le cadre d'un équilibre global, elle ne peut pas ignorer la situation et les revendications légitimes des autres entités par rapport aux politiques présentes et futures qu'elles doivent également financer.

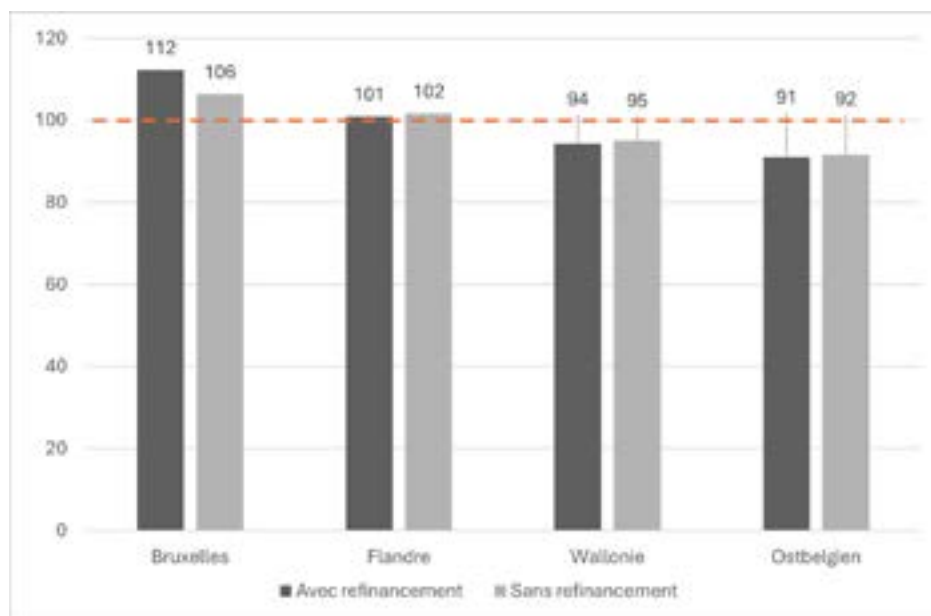
Force était de constater qu'à la veille de la sixième réforme de l'État et donc du refinancement de Bruxelles, les finances de la Région de Bruxelles-Capitale étaient à l'équilibre. Et si l'on tient compte des ressources<sup>24</sup> de chaque Région et que l'on répartit les recettes des Communautés entre les Régions, les recettes par habitant en Région de Bruxelles-Capitale seraient supérieures à celles des autres entités (Figure 4). Cela suggère que la détérioration des finances publiques ne s'explique pas par un sous-financement structurel de la Région de Bruxelles-Capitale.

---

<sup>24</sup> Ensemble des recettes (LSF et fiscalité propre) au budget initial 2023, hors recettes d'emprunt et d'agglomération et en supprimant les dotations de la Communauté française à la Cocof et les dotations internes bruxelloises. Il n'y a pas de corrections pour les dépenses fiscales.



- > **Figure 4 - Rapport des recettes par entité et par habitant à la moyenne belge, avec et sans le refinancement de Bruxelles (= 100)**



Source : calculs propres.

Même en ne prenant pas en compte le refinancement qui, finalement, ne fait que compenser des dépenses supplémentaires attribuables au statut spécifique de Bruxelles, la moyenne bruxelloise reste nettement supérieure à celle des autres Régions (106 % de la moyenne belge).

## 4.1 Les conséquences d'un nouveau transfert de compétences

Après une analyse de situation des finances de la Région de Bruxelles-Capitale et la mise en évidence des conséquences budgétaires pour Bruxelles d'une disparition des Communautés et une intégration de leurs compétences dans un modèle à 4 entités, il reste à examiner les conséquences d'un nouveau transfert de compétences, de l'autorité fédérale vers les Régions et/ou les Communautés (y compris la Cocom). C'est toutefois un exercice difficile qui demande à la fois d'évaluer les besoins liés aux compétences transférées qui ne sont pas toujours connus sur une base régionale ou communautaire, et les moyens pour financer ces compétences qu'il faut déterminer via des clés de répartition et des facteurs d'évolution.

Une illustration relativement simple des conséquences budgétaires d'un transfert de compétences – en particulier la différence entre les moyens et les besoins – est de s'intéresser aux « transferts » interrégionaux (voire interprovinciaux ou entre les arrondissements). Ceux-ci permettent de déterminer le niveau de redistribution

entre Régions, c'est-à-dire la différence, dans le chef des habitants – contribuables ou consommateurs – ou des entreprises de chaque Région, entre le financement des services publics (sécurité sociale, enseignement, défense, etc.) et leur bénéfice. Sur une année donnée, certaines personnes (physiques ou morales) participent au financement des administrations publiques bien au-delà des services qu'elles en retirent. D'autres, au contraire, participent modestement à ce financement et reçoivent des bénéfices supérieurs à leur contribution. En conséquence, il y a donc un transfert des premières au bénéfice des secondes (Ernaelsteen *et al.*, 2015). La prise en compte de ces transferts permettrait donc d'estimer si une Région verrait ses besoins couverts par les ressources qu'elle produit.

En avril 2024, une mise à jour de l'étude initiale des professeurs André Decoster et Willem Sas (2017) mettait en évidence une accélération des transferts de Bruxelles vers la Région wallonne (0,5 % du PIB belge en 2023) tandis que la contribution flamande diminue régulièrement (1,5 % du PIB) (Pascucci *et al.*, 2024). La Wallonie continuerait de bénéficier de ces transferts mais leur niveau est stable, voire légèrement en baisse dans le temps à environ 2 % du PIB.

Ces pourcentages cachent pourtant de grandes différences en fonction des paramètres pris en considération. Ainsi, Bruxelles est particulièrement avantagée grâce à sa population jeune quand il s'agit de calculer les transferts liés aux dépenses, et en particulier aux pensions et aux soins de santé. À l'inverse, la capitale bénéficierait de transferts liés aux dépenses de chômage mais aussi à sa contribution proportionnellement plus faible aux recettes d'impôt des personnes physiques et aux recettes de cotisations sociales. Le faible niveau de besoins compense toutefois les recettes et la Région de Bruxelles-Capitale est contributrice nette.

## 5 > CONCLUSION

Un des objectifs de cet article était de montrer la complexité du financement de Bruxelles et en particulier l'absolue nécessité de tenir compte des différentes entités agissant sur son territoire (outre l'autorité fédérale), avec des budgets parfois considérables : la Région de Bruxelles-Capitale (RBC) mais aussi la Commission communautaire commune, la Commission communautaire française (qui a de plus hérité de compétences de la Communauté française) et la *Vlaamse Gemeenschapscommissie*. En 2023, les ressources disponibles (hors recettes d'emprunt) pour mener des politiques sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale approchaient ainsi les 9,4 milliards €.

À ces montants, il faut encore ajouter les dépenses effectuées par les Communautés flamande et française sur le territoire bruxellois. Une étude récente, menée par l'ULB, l'ULiège et l'UNamur, a évalué quels étaient les besoins bruxellois en cas de disparition des Communautés. Cette étude a également permis d'estimer les recettes qui seraient transférées à la Région de Bruxelles-Capitale si les paramètres de financement des compétences communautaires étaient appliqués lors

du transfert aux Régions. Le résultat est clair : le manque à gagner pour Bruxelles serait d'un milliard €, à la fois en raison de dépenses communautaires proportionnellement plus élevées sur son territoire (surtout de la Communauté flamande) et par un déficit existant des Communautés qui lui serait transféré (surtout de la Communauté française).

Pour tenter de limiter les conséquences budgétaires négatives d'un modèle à 4 entités, nous avons examiné la possibilité de prélever l'impôt des personnes physiques (IPP) au lieu de travail et non plus au lieu de domicile comme c'est le cas aujourd'hui. L'avantage financier pour Bruxelles est certain : 360 millions € dans la situation actuelle et 825 millions € en cas de transfert des compétences communautaires. Au vu de l'état des finances publiques bruxelloises, le montant apparaît toutefois limité et insuffisant pour résoudre les problèmes budgétaires de Bruxelles (avec ou sans disparition des Communautés). Cette situation s'explique principalement par l'existence d'un mécanisme de solidarité qui vient compenser en grande partie les différences régionales. Si l'IPP était prélevé au lieu de travail, Bruxelles bénéficierait certes de davantage de revenus créés sur son territoire par les nombreux navetteurs qui y travaillent au détriment des autres Régions mais, à l'inverse, perdrait les recettes liées à d'autres mécanismes (solidarité et dotation navetteurs). La nouvelle entité flamande perdrait un montant important de recettes alors que la Wallonie verrait sa perte compensée par le mécanisme de solidarité (à charge de l'autorité fédérale). Une telle modification remettrait donc en cause les équilibres initiaux de la loi spéciale de financement.

Ce chapitre visait également à faire une analyse du « juste » financement de Bruxelles organisé dans le cadre de la sixième réforme de l'État. Après un rappel des mécanismes actuels destinés à compenser les spécificités bruxelloises (multi-capitale, centre économique, siège d'institutions et domicile de fonctionnaires internationaux exemptés d'impôt, etc.), nous avons tenté de traiter objectivement la question du « sous-financement » de Bruxelles. Certains indicateurs comme les recettes moyennes perçues par les habitants de chaque Région montrent que les Bruxellois bénéficient de montants largement plus favorables. La question est évidemment d'évaluer si ces recettes supplémentaires couvrent des besoins plus élevés que ceux des autres Régions. Mais cela vaut également pour les autres Régions : celles-ci sont-elles financées à hauteur de leurs besoins ? À notre connaissance, il n'existe pas d'études récentes évaluant les spécificités bruxelloises mais aussi wallonnes, flamandes voire germanophones<sup>25</sup> qui pourraient donner lieu à un financement complémentaire à l'avenir mais également qui serait aujourd'hui en mesure de le financer vu l'état des finances publiques de tous les niveaux de pouvoir belges. Un article récent (Bayenet *et al.*, à paraître) a également montré que la capacité de la Région de Bruxelles-Capitale à générer de nouvelles recettes fiscales était relativement réduite.

<sup>25</sup> Une étude évaluant les besoins de la Communauté germanophone comme quatrième Région a été réalisée récemment par les auteurs de cet article. Cependant, celle-ci n'évaluait pas la couverture financière des compétences déjà exercées par la Communauté.

En cas de transfert de nouvelles compétences, la situation financière de Bruxelles pourrait évoluer rapidement. En effet, si les recettes (IPP et cotisations sociales) générées par les Bruxellois sont proportionnellement faibles par rapport à la moyenne nationale, la part des dépenses qui restent au niveau fédéral mais qui seraient à charge de la RBC en cas de transfert est également nettement inférieure à la part des Bruxellois dans la population belge. Cette situation s'explique par une population bruxelloise beaucoup plus jeune que celles des autres Régions, ce qui tire à la baisse sa part dans les postes de dépenses les plus importants : les pensions et les soins de santé. Ce gain potentiel est toutefois tributaire des clés de répartition des moyens qui pourraient être décidées, voire de mécanismes de transition qui pourraient être mis en place.

Enfin, il est important de ne pas confondre la question du sous-financement de la Région bruxelloise par rapport aux compétences qui lui ont été transférées dans le cadre des différentes réformes de l'État et un financement insuffisant par l'autorité fédérale de ses propres compétences sur le territoire de la Région. Deux exemples dont la presse s'est faite récemment l'écho sont à ce propos éclairants : la crise migratoire et le financement des zones de police. Dans le premier cas, il semble que l'autorité fédérale ait été incapable d'ouvrir un nombre de places d'accueil suffisant, refusant l'accès aux hommes isolés. Dans le deuxième cas, le choix d'une clé de répartition du financement des zones de police s'est traduit selon une étude récente (Verdonck, 2023) par des moyens nettement inférieurs aux besoins nécessaires pour mettre en œuvre cette politique sur le territoire de Bruxelles (et potentiellement dans d'autres grandes villes en Belgique). Dans les deux cas, les politiques publiques menées sur le territoire bruxellois n'ont pas permis de répondre aux besoins alors que l'autorité fédérale était compétente et donc responsable. Mais réaliser ce constat n'implique pas de reconnaître un sous-financement de Bruxelles, il nous pousse simplement à reconnaître qu'un niveau de pouvoir – l'autorité fédérale – ne mène pas correctement ses politiques sur un territoire donné.

## 6 > BIBLIOGRAPHIE

BAYENET, B. (2024). « Asymétrie du fédéralisme belge et finances publiques », dans HUSSON-ROCHONGAR, C. (dir.) (2024). *Finances locales & Mutations contemporaines de l'État*. Mare & Martin, coll. Droit & gestions publiques.

BAYENET, B., BOGAERT, H., BOURGEOIS, M., DEJARDIN, M., MIGNOLET, M., TOJEROW, I. & VALENDUC, C. (dir.). (2022). *Étude des implications financières, institutionnelles et opérationnelles du transfert vers la Région de Bruxelles-Capitale des compétences communautaires dans le cadre d'une possible 7<sup>e</sup> réforme de l'État*. Rapport de recherche pour le SPRB.

BAYENET, B., BOURGEOIS, M. & DARTE, D. (2017). *Les finances et l'autonomie fiscale des entités fédérées après la sixième réforme de l'État*. Larcier.

BAYENET, B., BOURGEOIS, M. & FONTAINE, M. (à paraître). *Enjeux et perspectives des finances des institutions bruxelloises à la veille d'une nouvelle réforme institutionnelle*. Larcier.

BAYENET, B. & PAGANO, G. (2011). *Le financement des entités fédérées : un système en voie de transformation*. CRISP.

CATTOIR, P., LAMBERT, J.-P., TAYMANS, M., TULKENS, H., VAN DER STICHELE, G. & VERDONCK, M. (1999). *Les Modes alternatifs de financement de Bruxelles*. Research for M. Rufin Grijp, Minister for scientific research, Brussels Capital Region.

CATTOIR, P., VAESSEN, J., VERDONCK, M., VAN DER STICHELE, G. & ZIMMER, P. (2009). « Finances publiques à Bruxelles : analyse et enjeux ». *Courrier hebdomadaire CRISP*, n° 2007-2008, p. 5-61.

DECOSTER, A. & SAS, W. (2017). *Interregionale financiële stromen in België van 2000 tot 2020*. Rapport voor de Studiedienst van de Vlaamse Regering.

DESCAMPS, J., DUCHÊNE, C., FONTAINE, M., IDE, N., MARISSAL, P., MEDINA LOCKHART, P., STRALE, M., TOJEROW, I. & WAYENS, B. (2021, octobre). *Analyse et impact du télétravail en Région de Bruxelles-Capitale*, Rapport d'étude. Ibsa perspective.brussels. En ligne : [https://ibsa.brussels/sites/default/files/publication/documents/IBSA\\_Rapport\\_teletravail\\_o.pdf](https://ibsa.brussels/sites/default/files/publication/documents/IBSA_Rapport_teletravail_o.pdf)

ERNAELSTEEN, C., MIGNOLET, M., MULQUIN, M.-E. & ROMATO, M. (2015). *Les transferts interrégionaux en Belgique : questions méthodologiques et réalités 2007-2012*. Cahier de recherche 77 de la série « Politique économique », CERPE, UNamur.

PASCUCCI, F., SAS, W. & TRUYTS, T. (2024). *Interregionale financiële stromen in België, rapport 2: update 2000-2023 & prognoses 2024-2028*. Rapport voor de Studiedienst van de Vlaamse Regering.

VERDONCK, M. (2023). *La norme KUL et ses implications pour la Région de Bruxelles-Capitale*. Rapport de recherche pour la Région de Bruxelles-Capitale.

ZIMMER, P. (2006). « La situation budgétaire de la Région de Bruxelles-Capitale ». *Courrier hebdomadaire CRISP*, n° 1941/36, p. 5-52.



# RÉGIONALISER LA CULTURE À BRUXELLES ? FONDEMENTS, OPPORTUNITÉS, OBSTACLES



Emilie GARCIA GUILLEN (ULB),  
Karolina SVOBODOVA (ULB),  
Karel VANHAESEBROUCK (ULB) et Bas VAN HEUR (VUB)

## > INTRODUCTION

« *Why Brussels Is the New Berlin* », titrait en 2015 le *New York Times*. Certes, la vie culturelle bruxelloise est probablement l'une des plus intéressantes d'Europe grâce à sa diversité et son indiscipline. Les processus de gentrification de Berlin ne sont effectivement pas non plus étrangers à la capitale belge. Cependant, Bruxelles n'est pas Berlin. Leurs réalités sociodémographiques sont bien trop différentes et le contexte politique complexe de Bruxelles est également très éloigné de celui de Berlin.

Les industries créatives et culturelles (ICC) de Bruxelles représentent un secteur important. La Région abrite quelque 90 musées, 35 théâtres et des centaines d'entreprises créatives, employant environ 16 000 personnes. Ces postes représentent 4,5 % de l'emploi à Bruxelles. Environ 650 organisations locales et supralocales y sont actives. Les ICC y sont ainsi plus importantes que dans les autres Régions (Mauri *et al.*, 2018 : § 47). Au cours des vingt dernières années<sup>1</sup>, une nouvelle dynamique étroitement liée à la réalité très diversifiée de la ville elle-même est apparue dans le secteur culturel, y compris des laboratoires pour de nouvelles pratiques urbaines,

<sup>1</sup> La nomination de Bruxelles comme Capitale européenne de la culture en 2000 a certainement joué un rôle de catalyseur à cet égard : des acteurs tels que le cinéma Nova, la Zinneke Parade ou le Recyclart ont émergé dans ce contexte.

des organisations socio-artistiques et des structures coopératives et/ou collectives. En outre, Bruxelles reste une ville attrayante pour les artistes étrangers. Une grande partie des étudiants de l'enseignement supérieur artistique francophone viennent de France par exemple. L'école de danse PARTS fondée par Anne-Teresa De Keersmaecker contribue également de manière significative à l'attrait international de la capitale culturelle bruxelloise. Les loyers relativement bas au regard d'autres métropoles européennes rendent Bruxelles attrayante pour les jeunes créateurs, bien que cette tendance semble s'être atténuée ces dernières années.

Néanmoins, de nombreux acteurs, si ce n'est la plupart, s'accordent à dire que l'infrastructure politique (et culturelle) ne correspond en rien à la réalité de la ville. La politique culturelle est basée sur la présence des deux Communautés linguistiques au sein de la Région de Bruxelles-Capitale : les Flamands et les francophones dirigent la politique culturelle à partir des Communautés. Il n'existe pas de politique culturelle bruxelloise *stricto sensu*. Ce clivage entre la réalité de la culture urbaine d'une part, et l'infrastructure politique d'autre part, reste l'un des principaux défis pour le futur de Bruxelles.

Comme les autres chapitres de ce livre, notre réflexion se base sur un scénario dans lequel la Belgique serait composée de quatre Régions et où les compétences culturelles des Communautés flamande et francophone seraient transférées à la Région de Bruxelles-Capitale. Dans ce chapitre, nous décrirons le patchwork actuel des échelons politiques et expliquerons pourquoi ce transfert de compétences est une option sérieuse à considérer. Toutefois, nous soulignerons également pourquoi cet exercice est compliqué et quels en sont les problèmes potentiels. Enfin, nous plaiderons pour le développement d'une véritable politique culturelle bruxelloise et fournirons quelques outils conceptuels pour soutenir cette évolution. Nous partirons toujours de la réalité urbaine de Bruxelles qui n'est pas interchangeable avec d'autres moyennes et grandes villes européennes. Bruxelles possède une identité cosmopolite et européenne spécifique, enracinée dans l'histoire migratoire de la ville. Face à son caractère nettement international, se développe également à Bruxelles une dualisation croissante, tant sur le plan socio-économique que spatial et géographique. Selon nous, une politique culturelle bruxelloise pourrait être un levier important pour contrer cette dualisation au lieu de la renforcer.

Le postulat de ce chapitre est faussement simple et donc complexe. Bruxelles a besoin d'un cadre spécifique pour une politique culturelle adaptée à la réalité bruxelloise. Une politique culturelle bruxelloise au niveau de la Région de Bruxelles-Capitale doit se greffer sur la réalité multilingue (et non bilingue) de la ville et permettre l'imagination d'un avenir commun, en tant que communauté bruxelloise. Un tel cadre prospectif devrait donc explicitement prévoir un espace pour les jeunes générations qui ont grandi dans la capitale et pour qui cette réalité bruxelloise est une évidence. Cette réflexion a d'ailleurs déjà été menée sur le terrain, notamment avec l'élaboration du plan culturel bruxellois en 2009, à l'initiative du Réseau des Arts à Bruxelles (RAB/BKO). Mais l'écart entre l'exercice de réflexion et la réalité



reste important : seul un nombre limité de points du plan de 2009 ont effectivement été réalisés.

## 1 > ÉTAT ACTUEL

Toute personne souhaitant développer des activités culturelles à Bruxelles doit procéder à un examen approfondi du patchwork politique. Plus de quarante décideurs politiques sont compétents en matière de culture. Chacun utilise son propre cadre et ses propres procédures, et chacun a également des attentes ou des objectifs spécifiques. Différents niveaux politiques s'occupent de la culture au sens large : les Communautés flamande et francophone, les Commissions communautaires (COCOF et VGC), qui n'ont pas tout à fait les mêmes compétences que les Communautés, le gouvernement fédéral belge, les communes, l'Union européenne et la Région de Bruxelles-Capitale. Cette multiplicité offre de nombreuses opportunités, mais génère aussi de la fragmentation.

Dans sa publication *Creatief met chaos creatief*, le RAB/BKO donne un aperçu pratique des niveaux politiques en matière de culture (Alexandre & De Spiegelaere, 2019). Depuis 1970, les Communautés sont responsables de la culture. La Communauté flamande (VG) subventionne les organisations culturelles dans le cadre du décret sur les arts et du décret sur le patrimoine. Le cirque fait l'objet d'un décret distinct. En outre, de nombreux acteurs ayant un profil culturel sont soutenus dans le cadre du décret sur la participation. La Communauté française subventionne les organisations culturelles par l'intermédiaire de l'Administration générale de la culture. Les « conventions » et les « contrats-programmes » constituent un outil important à cet égard. Chaque gouvernement communautaire dispose également d'un ministre pour Bruxelles. Celui-ci peut soutenir des projets et des organisations bruxelloises spécifiques en dehors du cadre du décret de la politique menée par le ministre de la Culture.

Outre les Communautés, la Commission communautaire flamande (VGC) et la Commission communautaire française (Cocof) opèrent également dans la Région de Bruxelles-Capitale. Elles assument les compétences communautaires au sein de la Région (enseignement, culture, aide sociale, santé). Les deux Commissions sont placées sous la tutelle de leurs gouvernements communautaires et opèrent dans le cadre de ces décrets, mais peuvent prendre des initiatives politiques supplémentaires.

La Constitution prévoit qu'un nombre limité d'institutions restent sous la juridiction du gouvernement fédéral belge parce qu'elles ont, selon le raisonnement, une fonction qui transcende celle de la Région ou des Communautés. Il existe trois institutions culturelles fédérales : La Monnaie, Bozar et l'Orchestre national. Les musées fédéraux ainsi que la Cinematek relèvent de la « Politique scientifique ». Le niveau fédéral intervient aussi indirectement dans le domaine culturel, par exemple par le biais du *tax shelter* (fiscalité) ou du statut des artistes (droit du travail).

À proprement parler, la Région de Bruxelles-Capitale n'a pas de compétences personnelles et donc pas de compétences culturelles. Néanmoins, depuis la sixième réforme de l'État (2014), la Région est compétente pour les « matières biculturelles d'intérêt régional ». Le qualificatif « biculturel » indique aussi immédiatement la distance par rapport à la réalité métropolitaine bruxelloise. Grâce à cette compétence, le gouvernement régional bruxellois a pris l'initiative du musée Kanal et du CIVA (Centre d'information, de documentation et d'exposition sur la ville, l'architecture, le paysage et l'urbanisme en Région de Bruxelles-Capitale) situé à Ixelles mais qui s'installera sur le site de Kanal à partir de 2025. Le domaine politique « Image de Bruxelles » laisse aussi indirectement une place aux initiatives culturelles. La Région est également compétente pour le patrimoine culturel mobilier, immobilier et immatériel depuis une ordonnance de 2019. Ces compétences sont prises en charge par l'administration Urban.Brussels. Enfin, la Région interagit aussi avec le secteur culturel par le biais de sa compétence en matière d'emploi, notamment par l'intermédiaire du statut ACS (agent contractuel subventionné).

En outre, les dix-neuf communes bruxelloises mènent également leurs propres politiques culturelles. Elles ont leur propre échevin de la culture qui développe la politique culturelle au niveau communal. Souvent, les communes disposent également de leur propre infrastructure culturelle. La plupart des communes ont également un échevin des affaires néerlandophones qui s'occupe alors de la culture néerlandophone. Les Communautés contribuent financièrement à la politique culturelle communale. La Flandre le fait par le biais de la Politique culturelle locale. Du côté francophone, le décret sur les centres culturels est un levier important, permettant un cofinancement entre la Communauté et la commune.

Enfin, les acteurs peuvent également solliciter un soutien par le biais de programmes européens de toutes sortes, tels que *Europe Créative* qui vise à permettre la coopération entre des opérateurs de différents pays européens.

Les deux Communautés investissent des sommes importantes pour soutenir la vie culturelle dans la Région capitale. Pourtant, les logiques de financement ne sont pas les mêmes. La Communauté flamande « surinvestit » par rapport au nombre d'habitants néerlandophones y compris pour la culture, via ce que l'on appelle la norme bruxelloise (Chaltin & Mares, 2014). Pour sa politique bruxelloise, la Communauté flamande part d'un groupe cible théorique de 300 000 néerlandophones, soit 5 % de l'ensemble de la population flamande, et finance en pourcentage à partir de ce ratio théorique. C'est beaucoup plus que la part réelle de néerlandophones dans la région bruxelloise (en 2019, le SPF Finances déclarait que 8 % des Bruxellois avaient rempli leur déclaration d'impôts en néerlandais). La Communauté flamande déploie également des efforts supplémentaires par le biais de la Politique culturelle locale. Les communes bruxelloises peuvent y participer sous certaines conditions (elles doivent avoir au moins un échevin néerlandophone et la commune doit disposer d'un coordinateur de la politique culturelle, d'un centre culturel et d'une bibliothèque).

En outre, les réalités financières des deux Communautés sont très différentes. Cependant, la comparaison entre les deux budgets culturels est loin d'être évidente, car les budgets sont classés et affectés différemment. D'un côté, une part importante du budget culture de la Communauté française va à Bruxelles par rapport à la Wallonie, au grand dam des régionalistes au sein des partis francophones. En effet, la plupart des opérateurs ont leur siège dans la Région de Bruxelles-Capitale. En 2023, 55 % des demandeurs dans le domaine des arts de la scène étaient basés à Bruxelles. D'un autre côté, les budgets sont répartis différemment au sein des deux Communautés. La Flandre dispose nominalelement d'un budget culturel plus important<sup>2</sup>. Mais au sein des acteurs francophones, l'écart financier entre la plus grande institution et les acteurs plus petits est beaucoup plus importante. Le Théâtre National Wallonie-Bruxelles par exemple occupe une place particulièrement centrale dans le tissu francophone, non seulement sur le plan symbolique, mais aussi sur le plan financier. À l'inverse, la Flandre n'a pas de théâtre national (bien que cette qualification soit en fait impossible dans la structure de l'État belge), avec une fonction représentative similaire<sup>3</sup> : le KVS est l'un des trois théâtres flamands et reçoit un subside beaucoup plus modeste<sup>4</sup>. Du côté francophone, les petites structures (surtout les compagnies) doivent se contenter d'un subside moins important que leurs homologues néerlandophones. Ces dernières années, les ministres de la Culture du gouvernement de la Communauté française Alda Greoli (2016 – 2019) et Bénédicte Linard (2019 – 2024) ont pris des mesures importantes à cet égard : elles ont explicitement choisi de soutenir les compagnies et l'emploi artistique primaire et de contribuer ainsi à stimuler l'innovation à partir de la base. D'autre part, les petites structures reçoivent beaucoup moins de soutien que leurs équivalents néerlandophones à Bruxelles. Cela crée un grand nombre d'opérateurs du côté francophone, mais aussi une plus grande précarité. Ce phénomène est également renforcé par le fait que les barèmes salariaux sont significativement plus bas dans les commissions paritaires francophones 329 et 304.

L'organisation du travail et de l'emploi dans les secteurs créatifs et culturels est très complexe, pas uniquement dans la Région de Bruxelles-Capitale, et prend de nombreuses formes différentes, allant de l'emploi à la mission ponctuelle de *freelance* avec tout ce qui se trouve entre les deux. Pour une partie importante des travailleurs (principalement les artistes eux-mêmes), la réalité est une source permanente d'incertitude. Même là, les cadres politiques ne correspondent pas nécessairement à la réalité du terrain. Par exemple, les organisations et les artistes travaillent dans le cadre de décrets au niveau communautaire, alors que la

2 La Flandre a libéré un budget annuel de 178,5 millions d'euros (période 2023-2027) pour la récente série de subventions structurelles. Pour les subventions structurelles en communauté francophone, la ministre Bénédicte Linard a libéré 142 millions d'euros (période 2024-2028).

3 Il y a des raisons historiques à cela qui dépassent le cadre de ce chapitre.

4 Le KVS reçoit 3 400 000 euros par an de la Flandre, le Théâtre National reçoit une dotation annuelle d'environ 8 400 000 euros.

réglementation du chômage pour le « travail artistique » relève du niveau fédéral<sup>5</sup> et que le programme d'emploi ACS est une compétence régionale.

Des études récentes, notamment commandées par Innoviris, indiquent que pour différents groupes, l'accès à l'emploi dans le secteur créatif et culturel s'accompagne d'un grand nombre d'obstacles (Rinschberg, Swyngedouw & Vlegels, 2018). Malgré un discours largement soutenu au sein des secteurs sur la nécessité de la diversité, la main-d'œuvre ne reflète que très partiellement la réalité sociodémographique de la Région : cela est vrai non seulement pour les fonctions de soutien, mais également dans une plus large mesure pour les profils artistiques et encore plus pour les profils managériaux. Les industries créatives et culturelles de Bruxelles fonctionnent grâce à un grand nombre de réseaux et de pratiques informels. Or, la sélection informelle des employés et l'importance des réseaux accentuent le manque de diversité. Les raisons en sont multiples (niveau d'éducation, accès à l'enseignement supérieur artistique, manque de représentation, etc.).

## 2 > POURQUOI RÉGIONALISER LA CULTURE ?

### 2.1 Améliorer la cohérence de la gouvernance et la lisibilité de l'architecture institutionnelle

Un transfert de l'ensemble des compétences culturelles à la Région de Bruxelles-Capitale apparaît comme une piste pour améliorer la cohérence de la gouvernance et la lisibilité de l'architecture institutionnelle dans le domaine culturel.

Les dysfonctionnements liés à l'éclatement des pouvoirs sont souvent soulignés. Au vu du morcellement des compétences culturelles entre de nombreux niveaux de pouvoir (voir Tableau 1), le déploiement d'une vision culturelle globale semble très difficile. En effet, les changements induits par la sixième réforme de l'État n'ont pas remis en question le pouvoir des Communautés, ni véritablement simplifié le paysage (Peiffer, 2014 ; Sponar, 2022). Or dans les faits, la réalité du secteur montre que cette organisation, en plus d'être particulièrement complexe, n'est pas respectée. Officiellement, il n'est pas possible pour les organisations culturelles d'être soutenues par les deux Communautés, puisque selon la Constitution, les Communautés sont compétentes uniquement pour des institutions qui « en raison

<sup>5</sup> Le statut d'artiste a été complètement réformé par le gouvernement Vivaldi (2020 – 2024) et a été remplacé par ce que l'on appelle une allocation de travail des arts.

de leurs activités doivent être considérées comme appartenant exclusivement à l'une ou l'autre Communauté<sup>6</sup> » (art. 127, § 2).

➤ **Tableau 1 – Compétences culturelles en Région bruxelloise**

Domaine	Autorité compétente	Pouvoir compétent
Établissements scientifiques fédéraux	Autorité fédérale	Institutions : Bibliothèque royale de Belgique (KBR), Institut royal du patrimoine artistique (IRPA), Musée royal de l'Afrique centrale (MRAC), Musées royaux d'Art et d'Histoire (MRAH), Musées royaux des Beaux-Arts de Belgique (MRBAB)
Matières biculturelles	Autorité fédérale	Institutions : Théâtre royal de la Monnaie, Orchestre national de Belgique, Palais des Beaux-Arts (BOZAR)
Matières biculturelles d'intérêt régional (depuis la 6 <sup>e</sup> réforme de l'État) en ce qui concerne les beaux-arts, le patrimoine culturel, les musées et autres institutions scientifiques culturelles	RBC	Institutions : CIVA, KANAL-Centre Pompidou
Monuments et sites	RBC	Intégré dans le Code bruxellois de l'aménagement du territoire (CoBAT)
Institutions considérées comme appartenant exclusivement à la Communauté française en raison de leurs activités	Communauté française (FWB)	Décrets : Arts de la scène, Arts plastiques, Centres culturels... Institutions : Théâtre National, Halles de Schaerbeek, Brigittines
Institutions considérées comme appartenant exclusivement à la Communauté flamande en raison de leurs activités	Communauté flamande	Décrets : <i>Kunsten, Erfgoed, Circus</i> ... Institutions : KVS, Kaaitheater, Beursschouwburg, Wiels, Argos
Pouvoir organisateur à l'égard des institutions francophones sur le territoire de Bruxelles-Capitale (sous tutelle de la Communauté française)	Commission communautaire francophone (COCOF)	Règlements : Conventions pluriannuelles culture

6 L'accord de coopération culturelle de 2012 montre bien la difficulté de contourner ce principe, comme l'expliquent Lowies & Schrobiltgen (2016) : « Que dire alors des activités qui se dérouleraient dans le cadre de l'accord de coopération culturelle du 7 décembre 2012 ? Comment pourraient-elles être rattachées à l'une ou l'autre Communauté ? Étant donné l'activité commune, tout rattachement exclusif à la Communauté française ou à la Communauté flamande est théoriquement exclu. Et si ce rattachement est exclu, les deux Communautés n'ont en principe pas la compétence nécessaire pour soutenir ces activités. On perçoit bien la circularité de la situation : le fait de coopérer retire les compétences nécessaires à la coopération. »

Pouvoir organisateur à l'égard des institutions flamandes sur le territoire de Bruxelles-Capitale (sous tutelle de la Communauté flamande)	Commission communautaire flamande (VGC)	Règlements : <i>investerings-subsidies, start- en traject-subsidies voor kunstenaars, amateurkunsten...</i> Institutions : <i>gemeenschapscentra...</i>
Matières d'intérêt communal	Communes	Institutions : bibliothèques communales francophones et néerlandophones, centres culturels francophones...

De nombreuses institutions culturelles sont donc financées selon des montages qui débordent du cadre prévu par la législation : il en est ainsi du centre culturel Recyclart (soutenu par la VGC, la Communauté française, la Communauté flamande, la Ville de Bruxelles, la RBC), du centre d'art Flagey ou du KunstenFestivalsArts (tous deux financés par les deux Communautés) (Lowies & Schrobiltgen, 2016 ; Sponar, 2022).

Par ailleurs, on note un manque de clarté dans la législation même sur les notions qui permettraient de définir précisément les frontières entre les domaines et les niveaux de pouvoirs compétents. Ainsi, la notion de « matière biculturelle » prise en charge par l'Autorité fédérale n'a jamais été véritablement consolidée et a fini par se confondre avec les grandes institutions non unilingues de rayonnement international présentes à Bruxelles (Bozar, l'Orchestre National, le Théâtre Royal de la Monnaie). La sixième réforme de l'État ne donne pas plus de substance à la notion de matière « biculturelle d'intérêt régional », qui a bien du mal à être définie de manière précise, au-delà du cas de la Zinneke Parade, toujours citée en exemple. Elle n'est d'ailleurs pas interprétée de la même manière par le Gouvernement bruxellois et par le Conseil d'État, comme en témoigne un arrêt du 20 mai 2021. Plus fondamentalement, plusieurs chercheurs soulignent la difficulté même qu'il y a à appréhender les propositions artistiques selon leur rattachement linguistique – quel est le rattachement linguistique d'un spectacle de danse, ou d'une exposition d'art contemporain ? Même en considérant que l'appartenance ne désignerait pas l'activité elle-même mais le public visé, il semble quasiment impossible de circonscrire l'audience d'un musée, par exemple, par sa langue (Lowies, 2010 ; Peiffer, 2014 ; Sponar, 2022).

## 2.2 Répondre à la complexité du paysage pour les acteurs du secteur

Plusieurs études (Alexandre & De Spiegelaere, 2019 ; Radermecker & Garcia Guillen, 2018) se sont intéressées ces dernières années aux pratiques des acteurs culturels bruxellois aux prises avec cette complexité institutionnelle. Elles permettent de faire remonter les défis auxquels sont confrontées au quotidien les

structures culturelles, qu'elles soient mono- ou bicommunautaires ainsi que les stratégies mises en place pour tenter de les surmonter. La vitalité du secteur culturel bruxellois indique que les acteurs s'arrangent avec le « chaos créatif » résultant du patchwork institutionnel pour financer leurs projets mais au prix de montages lourds et en devant régulièrement ruser avec le système et se situer dans ses interstices. Cette réussite a un coût important en termes de temps et d'investissement administratif. En raison de la multiplication des niveaux de pouvoir, les acteurs culturels doivent disposer d'une expertise en interne et être en mesure de se connecter à ces différents réseaux. La difficulté est plus que doublée pour les organisations bicommunautaires qui doivent non seulement adresser leurs demandes aux deux Communautés mais également développer des expertises par rapport aux modalités de fonctionnement de chacune des institutions. L'organisation actuelle des politiques culturelles complique donc énormément les démarches des acteurs du secteur, ce qui génère finalement des disparités d'accès à l'information et favorise les structures plus importantes qui bénéficient d'un personnel administratif suffisant et formé à ce cadre institutionnel. Cette complexité a donc également des conséquences sur le plan social : en privilégiant les personnes dotées d'un capital institutionnel élevé en ce qui concerne l'accès aux subsides, le secteur a du mal à mieux représenter la diversité socio-culturelle de la population bruxelloise.

Au-delà des aspects de gestion – dont dépend toutefois la survie de chaque structure – se pose la question de l'orientation de l'action culturelle elle-même, autrement dit des artistes et des publics accueillis. Les structures culturelles bruxelloises ont pour spécificité de pouvoir potentiellement s'adresser à un public super-divers et le plus souvent multilingue (Corijn & Zibouh, 2019 ; *Culture & Démocratie*, 2022). Pourtant quand un projet se crée, les fondateurs doivent décider dans quelle Communauté culturelle ils vont inscrire leur association, alors même que ces Communautés ne correspondent plus aux profils socio-culturels des Bruxellois aujourd'hui. Autrement dit, l'organisation institutionnelle place finalement ces structures en porte à faux vis-à-vis de la population présente sur le territoire, c'est-à-dire de leurs premiers destinataires. Jumelée à la complexité institutionnelle précédemment décrite, cette réalité met en exergue l'inadéquation de l'organisation des politiques culturelles pour les structures installées à Bruxelles, précieusement empêchées de s'actualiser dans le contexte bruxellois.

### 2.3 Répondre à la réalité de Bruxelles d'aujourd'hui

Au-delà de la complexité institutionnelle et politique bruxelloise, on peut se demander si l'organisation actuelle des compétences est bien à même de répondre à la réalité de la culture telle qu'elle est pratiquée à Bruxelles par les artistes et les institutions, mais aussi par les usagers et plus largement les habitants de la ville-région.

> Tout d'abord, il semble que la régionalisation de la culture pourrait favoriser une vision territoriale de la culture. Certes, de nombreux projets et initiatives culturels

et artistiques qui émergent aujourd’hui à Bruxelles s’inscrivent en dehors du cadre communautaire – ce que la fragmentation et le flou du mille-feuilles bruxellois rendent paradoxalement possible. Dans ses principes toutefois, l’organisation de la politique culturelle bruxelloise étant très largement sous l’égide des Communautés, elle tend à essentialiser les questions de culture sur la base d’une appartenance et d’une expression linguistique, voire culturelle, indépendante de son ancrage territorial. Bruxelles est alors souvent « tirée » dans la sphère d’influence d’une des deux Communautés qui, pour y rester fortes, insistent sur les relations entre Bruxelles et la Région flamande ou wallonne. C’est bien ce qui transparait par exemple dans le texte publié en 2016 dans *La Libre Belgique* par des intellectuels francophones répondant à l’initiative du centre d’études du parti DÉFI se prononçant contre la régionalisation de la culture, invoquant « la langue comme vecteur d’échange et de dialogue entre Wallons et Bruxellois ». Une vision régionale de la culture, au contraire, affirmerait la culture comme une pratique, une créativité et un patrimoine qui prennent forme d’abord dans une réalité matérielle, un espace vécu. Très concrètement, la régionalisation de la culture permettrait de la lier plus aisément aux autres domaines où s’exerce le pouvoir de la Région de Bruxelles-Capitale : tourisme, emploi et aménagement du territoire, notamment. C’était bel et bien le point de vue défendu par Rachid Madrane, alors ministre en charge de la culture à la COCOF, lors de l’explication de son Plan pour Bruxelles intitulé « Culture et identité bruxelloise » en 2013<sup>7</sup>. De fait, l’analyse des interventions récentes de la Région de Bruxelles-Capitale montre bien qu’au vu de ses attributions, la culture telle qu’elle se fabrique aujourd’hui déborde sur le périmètre de la Région. Ainsi, on voit émerger et se développer à Bruxelles ces dernières années de nouveaux modèles de lieux hybrides, partiellement dédiés à des activités culturelles et prenant la forme d’occupations temporaires. Si certaines de ces expériences ont d’abord été initiées par des réseaux associatifs comme *Communa* ou *Toestand*, ce sont bien deux structures régionales, *Perspective.Brussels* et *Citydev.Brussels*, qui ont mis en place un guichet régional sur l’occupation temporaire. La Société d’Aménagement Urbain (SAU) de Bruxelles-Capitale a de son côté organisé l’appel à projet pour la réaffectation temporaire des casernes d’Ixelles en 2018 à divers projets, notamment culturels, tandis que Bruxelles Environnement, dépendant de la Région, a lancé le projet de l’Allée du Kaai en 2014. Ces exemples rendent compte de l’inévitable articulation entre projets d’aménagement territorial et projets socio-culturels – et donc de la pertinence du cadre régional pour mettre en œuvre ces derniers<sup>8</sup>.

Par ailleurs, le cadre communautaire semble aujourd’hui peu adapté à la capitale « super-diverse » qu’est Bruxelles et à sa réalité culturelle. Les chiffres sont éloquentes – rappelons seulement que 60 % des Bruxellois ne sont pas nés avec la

7 Voir notamment son interview dans *Alter Échos*, le 20 décembre 2013. [En ligne] <https://www.alterechos.be/la-culture-a-bruxelles-au-dela-des-communautés/>

8 La pression immobilière fait aussi que les artistes ne peuvent plus trouver des lieux de travail abordables sur le marché immobilier habituel. D’où le recours à des occupations temporaires d’espaces vides, parfois dans de très mauvaises conditions physiques et juridiques.



nationalité belge, que la ville-région compte 185 nationalités différentes, qu'on y parle 104 langues, et qu'on y estime la proportion de personnes ayant le néerlandais comme seule langue maternelle à environ 8 %. La notion de « super-diversité » est en effet de plus en plus utilisée par des chercheurs pour rendre compte de la recomposition démographique de la ville. Forcée par des chercheurs britanniques dans les années 2000 (Vertovec, 2007), elle a été mobilisée pour décrire la « diversification de la diversité », la multiplication et la complexification des flux migratoires dans les grandes villes du Royaume-Uni, marquées par l'éclatement de la ville « multiculturelle », le développement d'appartenances culturelles transnationales, l'hybridation et l'individualisation croissantes des identités, rendant de plus en plus difficile la définition de ce que seraient l'altérité et la « majorité » (Doitcheva, 2018). Le secteur culturel et artistique bruxellois, insistent certains chercheurs, s'inscrit dans une réalité si brassée et mouvante que l'intérêt régional devrait être défini précisément à l'aune de cette diversité si caractéristique de Bruxelles (Genard *et al.*, 2009 ; Romainville, 2015).

D'ailleurs, le secteur agit souvent très pragmatiquement en dehors du cadre. Ainsi, des institutions subsidiées exclusivement par une Communauté s'adressent dans les faits à un public bien plus large, communiquent dans différentes langues ou se réfèrent explicitement et avant tout au multiculturalisme bruxellois. Les exemples abondent, y compris pour des organisations complètement inscrites dans le cadre institutionnel communautaire. Par exemple, les activités du *Pianofabriek*, centre culturel flamand, sont loin de s'adresser aux seuls néerlandophones. Pensons aussi au surtitrage bilingue ou multilingue dans des théâtres « communautaires » comme le KVS ou le Théâtre National (Gresillon & Debroux, 2017). Les collaborations récentes entre organisations néerlandophones et francophones – comme les programmations croisées entre le KVS et le Théâtre National, ou moins récemment entre le RAB et le BKO – traduisent bien la conscience par les acteurs culturels de pratiques artistiques et culturelles de plus en plus hybridées, rendant le cadre communautaire caduc. Il crée en outre des situations différentes pour les organisations culturelles bruxelloises liées à l'une ou l'autre Communauté. Ainsi, le choix opéré en Flandre de fusionner les budgets communautaire et régional permet à la Communauté flamande de jouir du pouvoir fiscal de la Région flamande, alors que ce n'est pas le cas du côté francophone. En outre, la Commission communautaire flamande (VGC) bénéficie du mécanisme du droit de tirage, qui permet à la Région bruxelloise d'accorder un soutien à une Commission communautaire, si elle octroie la même aide à l'autre Commission. Or, la VGC s'est vu transférer beaucoup moins de compétences par la Communauté flamande que la COCOF par la Communauté française. La VGC se retrouve donc avantagée par ce dispositif. Ces écarts de moyens peuvent donc aboutir à une différence dans la qualité de l'offre pour certains services. Par exemple, la bibliothèque néerlandophone Muntpunt, en centre-ville, n'a pas d'équipement équivalent en termes de taille et de centralité du côté francophone.

Enfin, l'idée d'une régionalisation de la culture permet d'imaginer une ambition culturelle à la mesure d'une capitale telle que Bruxelles. En effet, l'émiettement des compétences culturelles à Bruxelles et la répartition actuelle entre niveaux de pouvoirs sont souvent perçus comme un facteur de sous-financement du secteur et comme une entrave au développement d'une politique de grande ampleur dans ce domaine. Notons par exemple la faiblesse économique des Communautés qui dépendent pour beaucoup des dotations de l'État fédéral, l'absence de recette fiscale pour la Communauté française, ou la focalisation de l'Autorité fédérale sur quelques grands établissements (Sponar, 2022).

Toutefois, le passage à la régionalisation ne réglerait pas mécaniquement les problèmes de financement du secteur culturel. Donner à Bruxelles les moyens dignes d'une capitale, à la hauteur de son dynamisme culturel et de la reconnaissance dont elle jouit au-delà de la Belgique implique d'assumer la place singulière qu'occupe Bruxelles par son statut de capitale et par son rayonnement métropolitain à l'échelle du pays, qui dépasse le périmètre actuel de la Région (voir Gresillon & Debroux, 2017 ; Rinschbergh, Swyngedouw & Vlegels, 2018). Au-delà du problème de financement, les difficultés sont donc plus profondes et posent la question des représentations de Bruxelles parmi les pouvoirs publics et de la place qu'ils sont prêts à lui faire – ainsi que des moyens qu'ils sont disposés à lui accorder. Le cadre actuel peut-il, à long terme, épouser le mouvement de la ville-monde qu'est Bruxelles ? On peut se demander s'il ne constitue pas, dans certains cas, un carcan qui subordonne la question culturelle à la présence et à l'influence de deux entités linguistiques dont aucune ne peut se prévaloir aujourd'hui d'incarner clairement la « majorité » bruxelloise. Le cadre de la ville-région semble alors plus adapté pour traiter des enjeux propres à une grande métropole et pour définir des orientations liant la culture à l'aménagement du territoire, à l'économie, à l'attractivité, etc. Bruxelles, arc-boutée sur les divisions communautaires, risque ainsi de passer quelquefois à côté du terrain des innovations et des expérimentations culturelles qu'ont investi d'autres capitales. Pensons par exemple aux bibliothèques : le cadre communautaire rend impossible la création d'une bibliothèque de grande ampleur, comme les vaisseaux culturels que peuvent être l'OBA à Amsterdam ou, plus récemment, Oodi à Helsinki. Le contexte actuel ne permet ainsi pas de rêver pour Bruxelles à une très grande bibliothèque centrale où se concentrerait une population bigarrée, à l'image de la ville, qui aurait accès à des collections et des activités en néerlandais, en français et dans d'autres langues... L'évolution des politiques culturelles en Europe montre pourtant la montée en puissance, depuis les années 1990-2000, des territoires et de l'échelle locale, notamment urbaine, dans le développement de nouveaux modèles culturels (voir Vuignier, 2016 pour un état de l'art sur ces recherches). Il est particulièrement intéressant de constater qu'aujourd'hui, c'est à travers une initiative portée par la Région qui semble s'esquisser une vision globale de politique culturelle : la candidature de Bruxelles comme Capitale européenne de la culture en 2030, pensée (à ce stade) comme un véritable projet territorial de politique culturelle et urbaine. Ce qui semble *a priori* un paradoxe – la Région ayant bien moins de compétences culturelles que d'autres niveaux de pouvoir – n'en est peut-être pas un, et montrerait alors de

manière frappante qu'une pensée et une ambition culturelle à l'échelle de Bruxelles, pour avoir du souffle et être attentives au territoire vécu, exigent de s'extraire de la complexité et du flou du cadre institutionnel actuel.

### 3 > OBSTACLES À UNE RÉGIONALISATION DE LA CULTURE

En partant de la réalité sociodémographique bruxelloise, on ne peut que constater, comme décrit plus haut, que le contexte infrastructural et politico-culturel ne se greffe pas suffisamment sur cette réalité. Par conséquent, la distance entre la réalité des rues et des quartiers bruxellois d'une part et l'offre culturelle d'autre part reste importante, malgré les nombreux efforts des acteurs eux-mêmes. Pourtant, une régionalisation en matière de politique culturelle n'est pas évidente. Nous avons déjà fait référence à l'article publié dans *La Libre Belgique* en 2016 par un certain nombre d'acteurs francophones de premier plan. Ils y soulignent l'importance du cadre linguistique en tant que levier de construction communautaire et affirment que la régionalisation éloignerait les Wallons et les Bruxellois francophones les uns des autres. Cela repose sur l'hypothèse que la capitale est structurée de manière bilingue et biculturelle. Il y a aussi une autre réalité : de nombreuses pratiques culturelles « super-diverses » transcendent l'échelle de la Région et opèrent au sein de réseaux transnationaux ou intra-belges. Quoi qu'il en soit, ceux qui prennent au sérieux l'exercice de réflexion sur la régionalisation doivent faire face à une série d'obstacles de différentes natures.

#### 3.1 Les obstacles politiques

- > Le premier obstacle évident est de nature politique. Une grande partie de la classe politique désapprouve cette régionalisation. Ni les Flamands ni les francophones ne veulent perdre leur emprise sur les décisions prises à Bruxelles ou concernant Bruxelles et n'apprécient donc pas « l'évaporation » du pouvoir décisionnel des deux Communautés à Bruxelles. La logique flamande prévoit deux grandes Régions (la Flandre et la Wallonie) et deux Régions plus petites (Bruxelles et la partie germanophone du pays) qui sont toutefois gouvernées à partir des deux grandes Régions. La politique flamande continue de supposer une politique de présence à Bruxelles, ce qui devrait contribuer à promouvoir l'identité flamande au sein de la Région. Les francophones prônent l'activation de l'article 138 de la Constitution, qui permet le transfert de compétences de la Communauté vers la Région wallonne ou la COCOF. En résumé, aucune des deux parties ne souhaite voir disparaître les gouvernements unilingues et chacune veut préserver les intérêts communautaires à Bruxelles. L'essentiel des esprits politiques ne semble pas prêt à une intervention aussi lourde de conséquences.

- › Dans son travail de fin d'études, Claire Sponar décrit les obstacles juridiques et financiers en cas de régionalisation. Celle-ci ne résoudra pas le problème du sous-financement de Bruxelles tant que les Régions resteront financées selon la même clé de répartition que les Communautés. La régionalisation suppose donc par définition une réforme de la clé de répartition. L'autrice aboutit à une piste de réflexion intéressante avec le modèle berlinois (Sponar, 2022 : 53-59). Depuis 1990, Berlin est l'un des 16 *Länder* de l'État fédéral allemand unifié. La vie culturelle des *Länder* est subventionnée par le gouvernement fédéral selon une clé de répartition (*Länderfinanzausgleich*) basée sur les besoins réels de chacun de ces *Länder*, sur la base du principe d'égalité : chaque résident de l'État fédéral a droit aux mêmes conditions de vie. Le nombre de résidents et leurs besoins sont mis en balance avec la capacité financière des *Länder* dans le calcul. En outre, il est tenu compte, par exemple, du fait que les infrastructures de Berlin sont également utilisées par les habitants d'autres *Länder*. En plus de cette clé de répartition, le gouvernement fédéral a créé un fonds culturel spécifique pour les grandes institutions culturelles basées à Berlin afin de soutenir et de favoriser l'attractivité nationale et internationale de la capitale allemande. Berlin peut ainsi jouer pleinement son rôle représentatif de capitale sans épuiser son propre tissu culturel. Dans le contexte belge, un tel exercice nécessite un saut mental : pour que la régionalisation profite à la culture bruxelloise, les Communautés francophone et flamande devraient accepter la position privilégiée de Bruxelles en tant que capitale et fournir des ressources à la hauteur de ce rôle. Cela permettrait également à Bruxelles de remplir pleinement sa fonction représentative en tant que capitale européenne, tout en s'efforçant d'accroître son attrait touristique (la culture et le tourisme sont peu liés dans l'architecture politique actuelle).
- › La régionalisation de la culture a été jusqu'à présent une opération financière et un exercice de réflexion compliqués. Les acteurs flamands craignent une ponction financière en cas d'une éventuelle régionalisation (en raison de la disparition de la *Brussel-norm*), tandis que les acteurs francophones craignent que la distance avec la Wallonie ne s'accroisse (par exemple, pour la diffusion des spectacles). De leur côté, les régionalistes wallons craignent de voir, en plus, une grande partie des ressources disparaître au profit de Bruxelles, principalement pour les arts de la scène (voir ci-dessus).

## 3.2 Deux écosystèmes différents

- › Les secteurs culturels subventionnés francophone et néerlandophone constituent deux écosystèmes différents, qui sont organisés différemment parce qu'ils sont ancrés dans des histoires différentes. Dans les deux Régions linguistiques, un certain nombre de structures pilotées par des artistes ont vu le jour dans les années 1980 et 1990 en réaction à la sclérose des structures plus importantes (voir par exemple Needcompany et Rosas du côté néerlandophone ou Atelier Sainte-Anne, la Balsamine et le Varia du côté

francophone). Toutefois, contrairement aux organisations flamandes, leurs collègues francophones n'ont jamais bénéficié de ressources suffisantes pour devenir des structures plus importantes. L'émancipation du côté flamand s'est accompagnée d'un nouvel élan culturel dans lequel les artistes ont été déployés en tant qu'ambassadeurs flamands et la culture, dans la tradition nationaliste flamande, est devenue (avec l'éducation) la priorité d'une politique flamande volontariste. Du côté francophone, les ressources sont davantage centralisées, ce qui, comme indiqué plus haut, creuse l'écart entre les petites organisations et les grands « points de repère ». Par ailleurs, le secteur francophone a une longue tradition de démocratisation de la culture.

- › Les politiques culturelles flamandes et francophones sont également organisées différemment sur le plan conceptuel. En Flandre, la politique de subvention est dite « sans cloison » (*schottenloos*) : les organisations choisissent elles-mêmes la fonction (création, programmation, participation, recherche, réflexion) qu'elles veulent assumer au sein du secteur. Le Décret des arts en langue française quant à lui est organisé selon les frontières disciplinaires, avec des distinctions parfois très fines (et restrictives) entre les disciplines et les sous-pratiques.
- › Cette différence se traduit alors également par des cadres politiques différents et des différences techniques sur le lieu de travail. Les budgets et les échelles de rémunération peuvent différer de manière substantielle. Par exemple, dans une coproduction entre une compagnie francophone et une compagnie flamande, les techniciens ont des salaires et des régimes de travail différents.
- › Les acteurs flamands et francophones disposent de réseaux différents pour la programmation, la diffusion et l'engagement du public, tant dans la Région qu'en dehors de celle-ci. Il existe également un certain nombre d'institutions basées à Bruxelles qui ont une importance ou une influence suprarégionale (Kaaithheater, RTBF/VRT, Théâtre National). Le financement de ces institutions ne peut être supporté uniquement par la Région (voir le modèle berlinois).

### 3.3 Une autre vision de la culture

- › En Flandre, la diversité et la participation sont depuis longtemps des ambitions transversales qui traversent l'ensemble de la politique culturelle. En Belgique francophone, ces ambitions ont longtemps été réservées à un domaine politique distinct (« éducation permanente ») qui a une longue tradition du côté francophone. Depuis les ministères de Bert Anciaux (1999-2002 et 2004-2009), chaque organisation flamande relevant du décret sur les arts doit contribuer à cette participation culturelle accrue. Cette ambition s'inscrit dans la longue histoire du Mouvement flamand, pour lequel la langue et la culture constituaient des leviers importants d'émancipation sociale. La politique culturelle francophone est traditionnellement ancrée dans une vision bourgeoise de la culture où chacun doit être initié aux arts légitimes. Contrairement à la Flandre, elle ne vise pas la participation de groupes cibles

spécifiques : « La politique de la Communauté française suppose un certain degré de conformité culturelle. On ne pense pas que des actions spécifiques doivent être imposées par la politique pour atteindre cet objectif, mais que ce dernier doit être repris dans une politique globale » (Cochez *et al.*, 2013 : 307-308). Alors qu'en Flandre par exemple, la pratique socio-artistique est devenue une pratique à part entière dans le cadre du décret sur les arts, du côté francophone, le fossé entre les arts « légitimes » et la pratique socioculturelle est resté nettement plus grand pendant longtemps. Cependant, sous les ministres Alda Greoli (2016-2019) et plus encore Bénédicte Linard (2019-2024), un important rattrapage a eu lieu, la participation devenant un axe transversal de la politique artistique. Au cours des dernières législatures, les pratiques et les attitudes politiques sous-jacentes ont de plus en plus convergé sur le terrain.

Toutefois, une difficulté importante est d'ordre numérique. Les acteurs francophones sont plus nombreux que les acteurs néerlandophones dans la Région de Bruxelles-Capitale. La réalité du terrain est asymétrique et doit donc être prise en compte dans la réflexion.

La réalisation laborieuse et la mise en œuvre quasi inexistante de l'accord de coopération culturelle conclu entre les Communautés flamande et française en 2012 montrent que ces obstacles sont très concrets. Plus de quarante ans ont précédé cet accord. Les auteurs de *Creatief met Chaos Creatief* déclarent ainsi : « Du côté flamand, certains acteurs politiques voient dans cet accord de coopération un cheval de Troie francophone qui menace l'homogénéité culturelle de la Flandre. Du côté francophone, certains reprochent à cet accord de ne pas se préoccuper des francophones vivant en Flandre » (Alexandre & De Spiegelaere, 2019 : 10)<sup>9</sup>. Non seulement un nombre limité d'acteurs ont effectivement recours à cet accord, mais il existe également des doutes juridiques quant à la possibilité de le mettre en œuvre dans la Région de Bruxelles-Capitale. Ainsi, un accord qui pourrait être pour Bruxelles un levier de coopération et de rencontre manque de base juridique.

En conclusion, la Flandre et la Communauté française ont développé au cours des dernières décennies des instruments politiques performants et bien adaptés. Quiconque souhaite se lancer dans un exercice de réflexion sur la régionalisation de la culture devrait donc commencer par une évaluation approfondie des cadres politiques existants. Quels sont les instruments qui fonctionnent bien ? Quelles formes de soutien offrent une véritable réponse aux besoins des acteurs ? Du côté flamand, le décret « sans cloison » apporte une réponse adéquate à l'interdisciplinarité croissante de la pratique artistique. Le Fonds flamand pour la littérature a également réussi à professionnaliser la vie littéraire en Flandre en peu de temps grâce à un système très performant de bourses de travail. Du côté francophone, le décret sur les centres culturels par exemple offre un cadre politique qui permet de coller au plus près des réalités territoriales et locales des villes, des communes et des quartiers.

9 Une critique similaire a été formulée à l'encontre du Plan Culture de Bruxelles (2009). Voir, entre autres, Cochez *et al.*, dans *The Brussels Reader*, p. 307-308.

Enfin, il convient également de noter que les collaborations entre les Communautés (telles que la coopération entre le BRONKS et La Montagne Magique) donnent lieu à des échanges intéressants d'expertise et de pratiques, par exemple dans le domaine de la politique de la diversité. Ces collaborations bicommunautaires peuvent constituer un premier pas vers un cadre politique véritablement bruxellois.

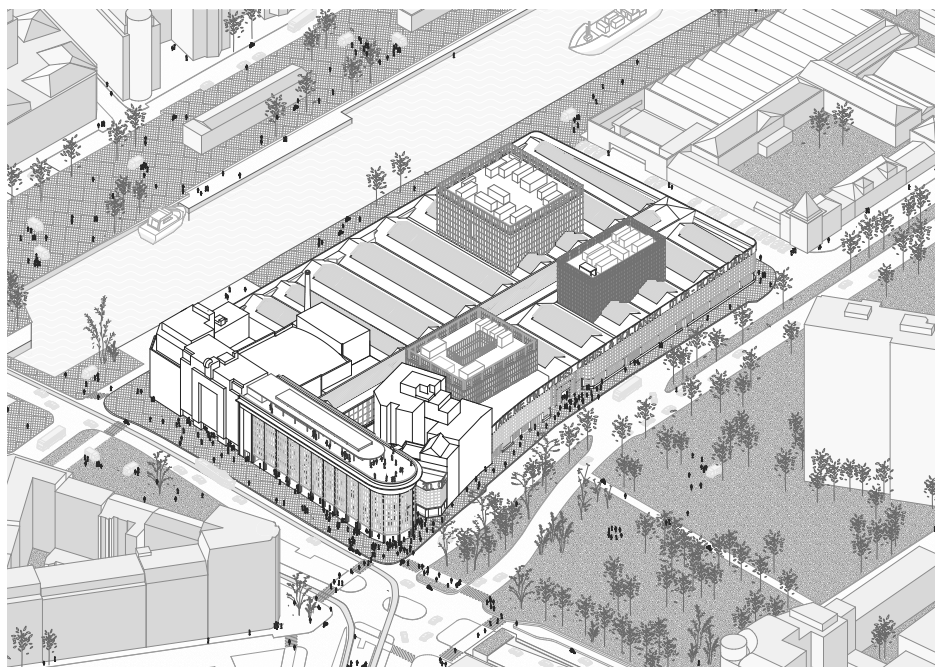
## 4 > DE KANAL À BRUXELLES 2030. QUELS DÉFIS ET VISIONS POUR LA CULTURE À BRUXELLES ?

### 4.1 Kanal : un « Guggenheim » pour Bruxelles ?

La création du musée d'art moderne et contemporain Kanal dans l'immense ancien garage Citroën (40 000 m<sup>2</sup>) est portée depuis 2013 par la Région bruxelloise à titre d'initiative culturelle d'intérêt régional. Sa mise en place, ses orientations, sa gestion fournissent un premier cas concret de la vision de la Région quant aux enjeux culturels de son territoire, tandis que les débats et critiques que ces partis pris suscitent révèlent plus largement les défis culturels et urbains à surmonter à Bruxelles aujourd'hui mais aussi les tensions institutionnelles que le projet provoque. Le futur équipement culturel est conçu dans la perspective désormais bien connue de « régénération urbaine par la culture » et est l'un des éléments-clefs du « Plan canal », élaboré pour répondre aux défis démographiques, sociaux et économiques de la ville. Avec son nouveau musée Kanal, la Région vise donc à développer son attractivité territoriale à l'échelle locale comme internationale. À l'échelle locale, le futur pôle culturel tient un rôle important dans le redéploiement du quartier maritime devenu zone levier prioritaire pour la Région. À plus large échelle, Kanal fonctionne comme vitrine des ambitions culturelles de la Ville-Capitale : doter Bruxelles de « son Guggenheim, son MoMa » pour affirmer sa place culturelle, développer le tourisme et créer des emplois non délocalisables ou encore, selon la formule du ministre-président jouer « dans la cour des grands... » (*L'Écho*, 7 mai 2014). On reconnaît dans ce modèle une tentative d'actualisation de l'effet dit de Bilbao, ce qui permet de relever que comparativement à d'autres villes, ce n'est que tardivement que Bruxelles a commencé à tenter de développer la ville par la culture. Ce caractère tardif s'explique précisément par la gestion institutionnelle des matières culturelles en Belgique : étant donné que les politiques culturelles relèvent des Communautés et du Fédéral, elles sont indépendantes de la politique urbaine de la Région. Tardive, cette articulation est également l'objet de nombreuses critiques qui dénoncent une instrumentalisation de la culture à des fins d'un marketing urbain tourné vers l'extérieur (l'objectif de fréquentation prévu par la Région était de 500 000 à 1 million de visiteurs, dont 60 % d'étrangers (Gouvernement RBC 2016 cité par Debersaques, 2021) ainsi que la gentrification de cet ancien quartier industriel et populaire. Pour y répondre, le projet affirme son ambition de devenir un « lieu de rencontre, d'émancipation, de formation et de savoir » (deuxième mission de Kanal, Goldstein, Leconte & Delhauteur, 2020) mais,

comme l'écrit Simon Debersaques « ce discours performatif sur son ouverture locale est perçu comme un alibi social et ressenti comme une violence symbolique » par les acteurs socio-culturels effectivement engagés sur le terrain, qui dénoncent plus largement la « dynamique canal » déployée sur le territoire par les opérateurs publics comme privés parce qu'elle se fait en décalage, voire au détriment, des besoins locaux des résidents (Debersaques, 2021).

> **Figure 1 - Implantation spatiale du musée KANAL**



© Atelier KANAL

Le projet Kanal est également révélateur de la complexité des relations entre la Région et le Fédéral : s'il avait été initialement prévu que le nouveau musée accueillerait la collection nationale d'art moderne des Musées Royaux des Beaux-Arts de Belgique (collection inaccessible depuis la fermeture, en 2011, de l'aile qui lui était consacrée), le Fédéral a ensuite refusé catégoriquement le prêt, laissant cet immense musée à venir sans œuvre à accueillir. Le manque de collaboration entre les différents pouvoirs a conduit à la mise en place d'une convention avec le Centre Pompidou, non sans susciter critiques et railleries de la part d'une partie du monde culturel qui y voit une subordination à la France ainsi que l'incapacité des pouvoirs publics – en l'occurrence ici la Région de Bruxelles-Capitale – à développer un véritable projet culturel, ambitieux pour la ville, ses habitants et ses artistes. Mais ceci, selon le chargé de mission, n'est qu'une question de temps : la fondation Kanal est bien destinée à devenir « une institution muséale autonome comportant l'ensemble des services nécessaires à son activité », avec sa propre programmation



et surtout, sa propre collection, progressivement constituée (Goldstein, Leconte & Delhauteur, 2020).

Ce projet de musée développé en tant qu'initiative culturelle d'intérêt régional n'échappe pas à la politisation comme en témoigne la nomination d'anciens chefs du cabinet du ministre-président à différents postes de direction de la fondation Kanal et fait l'objet de suspicions et critiques. Une partie de la majorité et de l'opposition pointe un manque de transparence du dossier (*Le Soir*, 31 juillet 2023) tandis que l'Inspection des finances a jugé son coût excessif : le projet de contrat de gestion à 224 millions d'euros a été recalé et a dû être légèrement abaissé (212 millions d'euros) avant d'être finalement validé (*Le Soir*, 31 juillet 2023).

Cette étude de cas sur Kanal illustre comment la régionalisation des compétences culturelles ne peut être séparée du niveau fédéral et souligne ainsi l'importance d'un développement intégré des politiques culturelles régionales et fédérales.

## 4.2 L'exemple de Molenbeek for Brussels 2030, projet de candidature de Bruxelles pour être Capitale européenne de la culture en 2030<sup>10</sup>

Le projet de candidature Molenbeek for Brussels 2030 est présenté comme un véritable projet urbain (« an inclusive urban project », voir rapport de la *Summer Assembly 2022*) allant bien au-delà d'une programmation événementielle et spectaculaire déclinée sur une année. En quoi ce projet constitue-t-il un véritable projet de politique culturelle à l'échelle de la Région ?

Tout d'abord, il élabore une vision articulée à des réalités territoriales. La culture y apparaît comme une pratique concrète (« la culture est une pratique, avant d'être une institution ou un décret », rapport au Gouvernement, 2022). Le projet de candidature insiste sur la réalité socio-démographique bruxelloise, qui dépasse la dualité bicommunautaire : « Bruxelles est bien moins une ville de francophones et de néerlandophones qu'une ville super diversifiée et multilingue où la "créolisation" est un phénomène quotidien », lit-on dans le rapport au Gouvernement (2022). Il met en avant la diversité comme étant un fondement de l'identité bruxelloise, que le projet de candidature doit à la fois exprimer et mobiliser au service de la construction d'« un destin durable et commun » (rapport au Gouvernement 2022). Ce sont bien les phénomènes de la « super-diversité » bruxelloise qui sont pris en considération,

<sup>10</sup> Le dossier de candidature n'ayant pas encore été déposé au moment de la rédaction de ce livre, l'analyse du cas se base sur les documents rendant compte de l'état du projet au début de l'année 2024 : le premier rapport intermédiaire à destination du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ; les rapports post-event des Brussels2030 Summer Assembly 2022 et 2023 et les informations trouvées sur le site web de l'asbl. Elle s'appuie sur les premiers programmes initiés à ce stade (Speak-Up Brussels, Espaces d'Avenir, etc.), sans préjuger de leur continuité ou de leur actualisation dans le programme de Molenbeek for Brussels 2030, si la candidature est retenue.

recoupant la diversification, la complexification et l'hybridation de la diversité. Le programme *This is Us* est caractéristique : en documentant par des témoignages le vécu des Bruxellois, il vise à enquêter sur l'identité bruxelloise et à la mettre en lumière non seulement par des données démographiques brutes, mais également par la prise en compte d'expériences, d'histoires et de trajectoires individuelles. Le projet de candidature accorde en outre une attention particulière à la jeunesse au vu de son poids démographique dans la Région, où 250 000 habitants ont moins de trente ans. Les jeunes sont une priorité de plusieurs programmes déjà initiés : *Speak-Up Bruxelles*, qui a permis de recueillir la voix des jeunes via une plateforme en ligne ; la *Brussels Youth Coalition*, organe représentatif de jeunes Bruxellois pour traduire cette parole et contribuer à imaginer les actions de Molenbeek for Brussels 2030 en direction des jeunes. Enfin, le fait que la candidature soit portée par la commune de Molenbeek-Saint-Jean<sup>11</sup> (car la Région ne peut officiellement déposer de candidature et que la Ville de Bruxelles a déjà été Capitale européenne de la culture en 2000, ce qui pourrait déforcer la nouvelle candidature de 2030) est également révélateur : le projet se veut représentatif d'une Bruxelles non idéalisée, Molenbeek cristallisant toutes les promesses, mais aussi toutes les fractures liées à la diversité bruxelloise. Ce choix émane d'ailleurs d'un traumatisme propre à la ville-région : ce serait à la suite des attentats de 2016 que Rudy Vervoort aurait eu l'idée d'une candidature de Bruxelles au titre de capitale européenne de la culture, comme une forme de réparation territoriale et de réponse aux violences djihadistes à laquelle Molenbeek a été identifiée. Le rapport au gouvernement parle ainsi d'un « processus de guérison et de connexion pour une ville blessée » (2022).

Par ailleurs, cette vision s'efforce d'articuler les échelles et les contradictions bruxelloises. Le projet présente l'intérêt de tenter de penser ensemble le niveau très local de Bruxelles et sa dimension de ville globale, capitale de l'Union européenne, ville-monde. D'un côté, il met à l'honneur la diversité bruxelloise et les représentations de trajectoires individuelles d'habitants (avec les programmes *Brussels Speak-Up* et *This is Us*). Il multiplie la concertation et les partenariats avec le tissu socio-culturel local : c'est la logique de la *Summer Assembly* qui a réuni des acteurs locaux en dehors des institutions établies pour réfléchir ensemble aux enjeux de Molenbeek for Brussels 2030 et organiser en 2022 et 2023 une semaine d'activités culturelles, comme autant de pistes potentielles pour 2030. De l'autre côté, il compose un récit orienté vers l'avenir, tourné sur le monde, qui rattache Bruxelles aux grandes métropoles mondiales, en affirmant que le projet doit répondre aux grands défis de demain, qui se rencontrent à Bruxelles mais la dépassent, comme la ville durable ou inclusive.

<sup>11</sup> Notons que jusqu'à l'automne 2023, l'asbl porteuse du projet s'appelait Brussels 2030 et non Molenbeek for Brussels 2030. Administrativement, seule une commune, et non une Région, peut se porter candidate au titre de Capitale européenne de la culture. Le caractère bruxellois du projet reste toutefois affirmé. La question de savoir si ce changement de nom se traduira par un resserrement du projet sur le territoire de Molenbeek reste ouverte. La recherche pour cet article a été effectuée avant le changement de nom.

Symboliquement, la direction bicéphale de l'asbl Brussels 2030 est éloquente : Jan Goossens, ancien directeur du KVS (Théâtre Royal Flamand) et du Festival de Marseille, impliqué dans le festival *Dream City* à Tunis, est une figure internationale reconnue du monde de l'art. Fatima Zibouh, Bruxelloise d'origine marocaine, anciennement responsable du service anti-discriminations à Actiris, a rédigé une thèse de doctorat sur les expressions artistiques des minorités ethnoculturelles à Bruxelles (ULiège, 2021)<sup>12</sup>. Le choix de ce duo peut donc être lu comme une tentative pour combler l'écart, et peut-être les contradictions qu'il recèle, entre les exigences du projet, mêlant attachement à la réalité locale et ambition d'affirmer Bruxelles comme une métropole mondiale.

Certes, la vision développée par Molenbeek for Brussels 2030 n'est pas un programme politique *stricto sensu*, la Région n'ayant pas la légitimité politique pour s'engager dans un tel chantier. Toutefois, plusieurs éléments donnent à penser que le projet peut être envisagé comme la préfiguration d'une véritable politique culturelle, ou du moins d'un dessein culturel, portée par la Région. D'abord parce que la question culturelle y est clairement liée aux autres matières prises en charge par la Région. Le rapport au gouvernement pointe un vide, notant que « la ville-région manque d'une politique culturelle » (2022). La construction d'un imaginaire culturel à l'échelle de la Région est associée aux enjeux de territoire et d'espace, sur lesquels la Région exerce diverses compétences. Le rapport au gouvernement mentionne en effet les nombreuses réunions menées autour du rapport entre « culture et territoire ». La question de l'espace est en outre un des trois piliers du projet. Le programme *Espaces d'Avenirs* se focalise sur la conception de nouveaux espaces comme un socle essentiel du projet urbain et culturel qu'est Molenbeek for Brussels 2030. On remarque d'ailleurs que dans l'appel à projet *Faiseurs de ville*, la dimension strictement culturelle et artistique n'est pas explicitement mentionnée dans la description des « lieux d'avenir ».

Ensuite, le projet est l'occasion de poser les bases d'une réflexion et d'une connaissance préalables au déploiement d'une politique culturelle territoriale. Loin de se limiter à la conception d'une programmation de « produits culturels finis », la candidature est décrite quasiment comme une quête existentielle. Le troisième pilier du projet, à côté des lieux et du processus participatif, concerne l'imagination et le récit : il s'agit de tisser une histoire commune relative au « nous, Bruxellois ». Le projet s'apparente par certains aspects à un processus réflexif, d'enquête et de documentation, sur la culture comme pratique vécue à Bruxelles : ainsi la *Summer Assembly* et ses rapports très denses débouchent peut-être avant tout sur le partage d'une réflexion – parfois critique –, au-delà de l'organisation d'une semaine d'activités par an. Les projets *Speak-Up* et *This Is Us* se rapprochent d'une méthode d'enquête qualitative sur les usages et les représentations des habitants. Le rapport au gouvernement parle d'ailleurs bien de la nécessité d'une « cartographie culturelle »

<sup>12</sup> Initialement, le projet était porté par Jan Goossens et Hadja Lahbib, journaliste francophone de la RTBF d'origine algérienne. Lorsqu'elle s'est engagée en politique en juillet 2022, Hadja Lahbib a été remplacée par Fatima Zibouh.

pour identifier au-delà des infrastructures les « territoires et pratiques intermédiaires [...], indéterminées, informelles » (2022).

Enfin, le projet permet d'expérimenter des processus et des méthodologies qui échappent au cadre institutionnel et communautaire actuel. La légitimité à s'inscrire dans le projet et à participer à la réflexion est clairement articulée au fait d'être Bruxellois, bien au-delà d'une représentativité qui serait fondée sur les appartenances communautaires. La *Summer Assembly*, qui avait pour partenaires la VUB, l'ULB, la Brussels Academy, le Brussels Studies Institute (BSI), le RAB-BKO, l'OpenLab Brussels, la Tour à Plomb en 2022 et les Halles de Schaerbeek et la Maison des arts en 2023, procédait ainsi d'une démarche organique, partant des propositions « de terrain », sans faire de référence spécifique au contexte des Communautés. C'est encore l'expertise sur Bruxelles qui semble guider la composition des instances conçues pour accompagner le travail de l'asbl Molenbeek for Brussels 2030, comme la chambre de réflexion. Le « processus » est d'ailleurs énoncé comme étant le troisième pilier du projet, les rapports écrits reconnaissant toutefois toute la complexité de la logique *bottom-up* et d'une démarche collective de co-production.

Si l'analyse des premiers moments du projet de candidature pour 2030 donne des pistes pour imaginer un projet culturel développé par la Région, elle montre aussi qu'un changement de niveau de pouvoir décisionnel ne déboucherait pas mécaniquement sur une vision homogène et partagée. On pourrait même penser qu'une régionalisation ferait surgir de nouveaux débats et de nouveaux clivages. Les tensions ou du moins les écarts visibles en filigrane dans le projet de Molenbeek for Brussels 2030 apparaîtraient en effet de manière criante dans une politique culturelle régionale : comment combiner l'impératif de respect de la « localité » et l'injonction au rayonnement et à l'attractivité ? Qu'en serait-il de la culture dans une Région ayant précisément pour compétence le tourisme, l'économie et même l'aménagement urbain ? Il faut donc se méfier de l'idée d'un secteur et d'une vie culturelle qui seraient forcément protégés et magnifiés dès lors que leur devenir se connecterait aux enjeux territoriaux. La régionalisation inscrirait encore davantage Bruxelles comme une ville-territoire, intégrée à une compétition territoriale et urbaine dépassant le cadre belge. Comment se posent alors les questions de revitalisation urbaine et de transformation par la culture d'un côté et, de l'autre, la volonté d'exprimer une identité culturelle régionale « déjà là » et de penser un projet en continuité et non en rupture avec l'existant ? Le projet de candidature pour 2030, dans ses reliefs mais aussi dans ses creux, est un cas passionnant pour s'interroger sur ces enjeux complexes.

## 5 > CONCLUSION

Avant que les esprits ne soient vraiment mûrs pour accepter les conséquences institutionnelles et politiques profondes de ces ambitions, beaucoup d'eau devra couler sous les ponts des réformes de l'État belge. C'est pourquoi, il faut également envisager des scénarios intermédiaires qui peuvent aider à soutenir cette évolution naturelle vers un espace culturel bruxellois, comme :

- > La création d'une cellule de coordination qui rassemble les différents niveaux politiques et organise des consultations ;
- > La coordination des politiques communales liées à la culture dans la Région ;
- > Le développement d'un plan régional progressif pour la culture ;
- > Le transfert partiel de compétences spécifiques ;
- > Un accord de coopération plus contraignant entre les deux Communautés pour Bruxelles.

Mais finalement, chacun de ces scénarios s'avérera partiel et ajoutera une forme de complexité nouvelle ou différente à l'imbroglio culturel existant. Chaque solution intermédiaire accroît la complexité et ajoute une couche supplémentaire à la vaste complexité institutionnelle. Jusqu'à présent, la segmentation des compétences en pans de plus en plus petits a signifié que de nouvelles ressources et du temps supplémentaire ont dû être investis dans la mise en place de réseaux de coordination pour surmonter la fragmentation auto-initiée.

Enfin, la politique culturelle au niveau communal doit également faire l'objet d'une réflexion approfondie. Celle-ci relève aujourd'hui de la compétence de dix-neuf échevins différents pour la culture (et de dix-neuf échevins pour « les affaires néerlandophones »). Il y a beaucoup de coopération au niveau communal, mais il y a en même temps trop de mandats compétents. Cela entraîne une fragmentation. Le tissu local nécessite une coordination délicate et ne se laisse pas nécessairement limiter par les frontières communales ou administratives. *Archipel 19*, le centre culturel de Koekelberg et de Berchem-Sainte-Agathe, en est l'exemple.

Qu'on se le dise : entre le souhait et la réalisation, il y a beaucoup d'obstacles. Mais la régionalisation de la culture n'est pas un mirage lointain. Au contraire, elle sera le résultat d'une évolution naturelle qui a déjà commencé sur le terrain et qui sera renforcée par les nouvelles générations d'artistes et de professionnels nés et élevés dans la super-diversité bruxelloise. Si nous écartons cette réalité, la distance entre la ville et le secteur culturel se creusera à terme fatalement, et le second représentera de moins en moins la première. Dans *Demain Brussels* (2019), Eric Corijn et Fatima Zibouh indiquent qu'un triple changement de paradigme est nécessaire. Premièrement, les acteurs politiques devraient prendre la réalité très diversifiée de la ville comme point de départ nécessaire de leurs politiques. Les

identités culturelles doivent donc être radicalement valorisées et mises au centre de tout débat, et celles-ci transcendent toute interprétation bicommunautaire : « chacun·e a le droit de choisir son identité et celle-ci doit être prise en considération par les politiques culturelles, à la condition que cette identité soit ouverte sur l'autre et qu'elle n'enferme pas les individus dans des espaces d'entre-soi » (Corijn & Zibouh 2019 : 82). Dans un deuxième temps, ces identités devraient se retrouver dans une identité partagée, notamment une identité métropolitaine et bruxelloise commune. Cette identité partagée devrait rassembler les habitants de la Région dans des horizons futurs communs. Cette hybridité bruxelloise et ce multilinguisme deviennent le cœur même de cette identité, et non une déviance par rapport à celle-ci. « Nous devons donc aller à la recherche de cette expression bruxelloise [...] qui peut donner [...] lieu à toutes ces innovations et créations artistiques qui ne peuvent voir le jour ailleurs qu'à Bruxelles » (Corijn & Zibouh 2019 : 83). Et, troisièmement, c'est précisément cette identité partagée et multiforme qui devrait constituer le socle d'une citoyenneté commune, afin de parvenir à une ville inclusive, où précisément cette diversité est au cœur d'un projet de socialisation cosmopolite. Ce n'est d'ailleurs pas une mince affaire. La population bruxelloise, très jeune, n'est pas une entité homogène et il existe donc de nombreuses représentations différentes, parfois même contradictoires, de la perception (voulue ou souhaitée) de Bruxelles. L'origine socio-économique joue un rôle important à cet égard. La manière dont l'identité bruxelloise est concrétisée peut être très variable. Ce sont précisément ces différences qui constituent le cœur battant du tissu culturel bruxellois. Mais elles sont aussi la réalité à laquelle toute politique culturelle bruxelloise devra s'adapter.

## 6 > BIBLIOGRAPHIE

ALEXANDRE, S. & DE SPIEGELAERE, L. (2019). *Creatief met chaos*. Bruxelles : RAB. [https://rabbko.be/uploads/RABBKO\\_Creatief-met-chaos-creatif\\_NL.pdf](https://rabbko.be/uploads/RABBKO_Creatief-met-chaos-creatif_NL.pdf)

BRUXAUT, M. (2014, 7 mai). « Bruxelles aura son Musée d'Art moderne ». *L'Écho*.

CHALTIN, K. & MARES, A. (2014, 17 décembre). « De Brusselnorm ». *BRIO-matrix*. <https://www.briobrussel.be/node/10624?language=de>

COCHEZ, G., DE SPIEGELAERE, L. & VANDERLEEN, V. (2013). « The Cultural Sector Facing Urban Challenges », dans CORIJN, E. & VAN DE VEN, J. (2013). *The Brussels Reader. A Small World City to Become the Capital of Europe*. VUB Press. p. 292-314.

Collectif (2016, 9 septembre). « La culture, un socle commun ». *La Libre Belgique*.

<https://www.lalibre.be/debats/opinions/2016/09/09/la-culture-un-socle-commun-6DPBROCFVJCR-TAG3Z5WMRN76YM/>

COLLECTIF (2022). Bruxelles multiple : les artistes et la ville. *Les Cahiers de Culture & Démocratie*, n° 11. <https://www.cultureetdemocratie.be/numeros/bruxelles-multiple-les-artistes-et-la-ville>

CORIJN, E. & ZIBOUH, F. (2019). *Demain Bruxelles. Une vision pour libérer notre ville*. Bruxelles : Petite collection Politique.

DEBERSAQUES, S. (2021). « L'ambivalence des équipements culturels au sein des politiques de gentrification à Bruxelles ». *Géographie et cultures*, 117, p. 105-125.

- DOYTICHEVA, M. (2018). « Diversité et super-diversité dans les arènes académiques : pour une approche critique ». *Sociétés plurielles*, n° 2. 10.46298/societes-plurielles.2018.4250
- GENARD, J.-L., CORIJN, E., FRANCO, B. & SCHAUT, C. (2009). « Bruxelles et la culture ». *Brussels Studies*, EGB n° 8. <https://doi.org/10.4000/brussels.944>
- GOLDSTEIN, Y., LECONTE, J.-F. & DELHAUTEUR, B. (2020). « Les enjeux institutionnels et administratifs de la fondation Kanal ». *Pyramides*, 30bis. <http://journals.openedition.org/pyramides/1808>
- GRÉSILLON, B. & DEBROUX, T. (2017). « Bruxelles, le nouveau Berlin ? ». *Belgeo*, n° 4. <https://doi.org/10.4000/belgeo.20783>
- LOWIES, J.-G. (2010). « Quel accord culturel pour la Belgique du 21<sup>e</sup> siècle ? Le projet d'accord de coopération culturelle entre la Communauté française et la Communauté flamande : voyage au centre du malaise belge ». *Revue Belge de Droit Constitutionnel*, 3, p. 189-232.
- LOWIES, J.-G. & SCHROBILTGEN, M.-H. (2016). « L'accord de coopération culturelle entre la Communauté française et la Communauté flamande ». *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2293-2294, p. 5-60. <https://doi.org/10.3917/cris.2293.0005>
- MAURI, C., VLEGELS, J. & YSEBAERT, W. (2018). « L'économie culturelle et créative dans la Région de Bruxelles-Capitale ». *Brussels Studies*, 126. <https://doi.org/10.4000/brussels.1755>
- PEIFFER, Q. (2014). « La sixième réforme de l'État sous l'angle des compétences culturelles et du tourisme à Bruxelles ». *Administration publique : Revue du droit public et des sciences administratives*, n° 1, p. 14-33.
- RADERMECKER, A.-S. & GARCIA GUILLEN, E. (2018). « Le dialogue entre les opérateurs du secteur des arts plastiques contemporains à Bruxelles. Perceptions et perspectives d'un territoire créatif », dans RINSCHBERG, F., SWYNGEDOUW, E. & VLEGELS, J. (eds.). *Cultural & Creative industries in Brussels*. VUB Press.
- REMACLE, J. (2013, 20 décembre). « La culture à Bruxelles au-delà des Communautés ? ». *Alter Échos*, n° 373.
- RINSCHBERG, F., SWYNGEDOUW, E. & VLEGELS, J. (2018). *Cultural & Creative Industries in Brussels*. VUB Press.
- ROMAINVILLE, C. (2015). « Transfert des matières biculturelles d'intérêt régional à la Région de Bruxelles-Capitale », dans UYTENDAELE, M. & VERDUSSEN, M. (dir.), *Dictionnaire de la Sixième réforme de l'État*. Larcier. p. 864-880.
- SPONAR, C. (2022). *Les compétences culturelles à l'aune d'une Belgique à quatre Régions*. Faculté de droit et de criminologie, Université catholique de Louvain. Prom. : ROMAINVILLE Céline.
- THOMAS, J. (2023, 31 juillet). « Musée Kanal à Bruxelles : un financement qui pose question ». *Le Soir*.
- VERTOVEC, S. (2007). « Super-diversity and its implications ». *Ethnic and Racial Studies*, 30(6), p. 1024-1054. <https://doi.org/10.1080/01419870701599465>
- VERTOVEC, S. (2023). *Superdiversity: Migration and Social Complexity*. Routledge.
- VIIGNIER, R. (2016). « Marketing territorial et branding territorial : une revue de littérature systématique ». *Document de travail de l'IDHEAP*, 2.





# BRUXELLES DEVIENDRA-T-ELLE UN CAS D'ÉCOLE ? DÉFIS POUR LE SECTEUR DE L'ENSEIGNEMENT FACE À UNE PLUS GRANDE AUTONOMIE DE BRUXELLES



**Dirk JACOBS (ULB), Joost VAESEN (VUB), Benjamin WAYENS (ULB), Esli STRUYS (VUB), Géraldine ANDRÉ (UCLouvain), Marie VERHOEVEN (UCLouvain), Marc SWYNGEDOUW (KU Leuven), Simon BOONE (BSI) et Dimokritos KAVADIAS (VUB)**

L'organisation de l'enseignement à Bruxelles obéit principalement à une logique linguistique : les prestataires d'enseignement sont soit francophones, soit néerlandophones. Le législateur l'a fermement établi pour l'enseignement obligatoire, obligeant les enfants et les parents à faire un choix linguistique, qui est d'ailleurs réversible. L'enseignement est donc une matière communautaire sur laquelle la Région n'a que peu d'influence. Une réforme de l'État vers une plus grande autonomie de Bruxelles dans une Belgique à quatre Régions et la disparition des Communautés (par essence interrégionales) engendrerait un certain nombre d'opportunités et de menaces pour le secteur de l'enseignement. Cependant, si nous nous prêtons à l'exercice académique d'imaginer un scénario dans lequel la Région de Bruxelles-Capitale deviendrait (co-)responsable de l'enseignement, nous faisons principalement face à une longue liste de défis et d'obstacles. Faire de l'enseignement une compétence bruxelloise ne peut s'organiser du jour au lendemain. Il se peut aussi que ce ne soit tout simplement pas une bonne idée, mais nous laissons ce jugement aux lecteurs et aux lectrices. Dans ce texte, nous examinerons d'abord les caractéristiques et les défis du secteur de l'enseignement à Bruxelles, puis la question de l'enseignement bilingue et multilingue, et nous dresserons enfin une



ébauche prospective de ce qu'impliquerait un transfert de compétences en matière d'enseignement à la Région de Bruxelles-Capitale.

## 1 > SCÉNARIOS INSTITUTIONNELS POUR BRUXELLES<sup>1</sup>

En 2030, le royaume de Belgique fêtera très probablement son bicentenaire. Il existe bien sûr de nombreuses raisons politiques, économiques et symboliques de maintenir la Belgique fédérale en tant qu'État-nation souverain, mais Bruxelles est dans une large mesure le ciment et le liant du pays. La Région de Bruxelles-Capitale est peut-être l'une des principales raisons pour lesquelles la Belgique existe encore, malgré les forces centrifuges qui sont devenues de plus en plus puissantes au fil des réformes successives de l'État. Il n'est pas exclu – mais actuellement très peu probable à court terme – que la Belgique soit un jour scindée. Si ce jour arrive, l'une des grandes questions sera de savoir ce qu'il doit et peut advenir de Bruxelles. Dans tous les débats sur la réforme de l'État unitaire dans les années 1960 et les discussions ultérieures qui ont conduit, en différentes phases, à un État fédéral, la question de savoir ce qu'il faut faire de Bruxelles a toujours été au centre de l'attention en tant que question « difficile ». Les scénarios théoriques possibles pour l'avenir de Bruxelles (Jacobs, 2007) comprennent la fusion avec la Wallonie pour former une Belgique « résiduelle » ou l'annexion par une Flandre indépendante, un protectorat confédéral (gouverné à la fois par la Flandre et la Wallonie), une ville-État indépendante ou une circonscription administrative européenne. Pour l'instant, le scénario le plus probable est le maintien de la Belgique fédérale. Toutefois, la pression en faveur d'une réforme de l'État restera forte et un certain nombre d'évolutions institutionnelles sont plausibles. Ce livre se concentre sur le scénario d'une évolution vers une Belgique à quatre Régions, avec la disparition des Communautés ou l'attribution à ces dernières d'un rôle subordonné et réduit. Dans ce chapitre, nous nous concentrons sur les conséquences et les défis de ce scénario pour le secteur de l'enseignement<sup>2</sup>. Cela ne signifie nullement que nous pensons qu'il s'agit du seul scénario plausible et encore moins qu'il s'agit du scénario le plus souhaitable. Il s'agit purement d'un exercice prospectif de réflexion. Ce faisant, nous nous concentrons principalement sur l'enseignement obligatoire.

Pour rendre l'exercice plus concret, nous avons travaillé avec un certain nombre d'hypothèses. Par exemple, pour des raisons de commodité, nous supposons que les frontières de l'actuelle Région de Bruxelles-Capitale sont préservées, même si l'on peut imaginer qu'un futur compromis institutionnel tiendrait mieux compte des réalités sociologiques et économiques de la région métropolitaine de Bruxelles.

1 Dans cette contribution, nous utilisons le terme « Bruxelles » pour désigner le territoire des 19 communes de la Région bilingue de Bruxelles-Capitale (article 4 de la Constitution) et « Région de Bruxelles-Capitale » pour désigner l'entité fédérée et composante de la Belgique fédérale.

2 Nous partons également du principe que le néerlandais et le français resteraient les seules langues officielles à Bruxelles.

Politiquement, cela semble tabou, mais une plus grande Région officiellement bilingue ou multilingue au-delà des 19 communes bruxelloises actuelles serait également plus viable économiquement dans un scénario d'autonomie fiscale et d'autosuffisance accrue ou obligatoire. Si les frontières régionales devaient rester intouchables, un accord sur une taxation interrégionale tenant compte du lieu de travail et du lieu de résidence est d'importance essentielle<sup>3</sup>. Sur le plan des relations politiques et linguistiques, l'extension de la région bilingue de Bruxelles, par exemple à la zone téléphonique 02, est également envisageable, y compris pour simplifier le système. Les communes à facilités autour de Bruxelles pourraient être absorbées dans la logique d'une région bilingue, et le nombre de néerlandophones augmenterait à tel point que l'obtention de sièges pour les listes monolingues aux élections législatives redeviendrait envisageable. En même temps, il s'agit d'une fiction politique car la Région flamande perdrait du territoire et la Région wallonne ne consentira pas non plus à céder des territoires (surtout s'agissant de communes qui, par ailleurs, se portent très bien sur le plan économique). Cependant, force est de constater que du point de vue sociologique et économique, les limites actuelles de la Région bilingue de Bruxelles-Capitale ne correspondent pas à l'étendue de la zone métropolitaine de Bruxelles et à la réalité sociolinguistique du Brabant. En même temps, il est illusoire de penser que l'extension du territoire résoudra tous les défis ou pacifiera tous les conflits car, bien entendu, même avec des frontières modifiées, de nombreux échanges subsisteront et une coordination autour d'une aire métropolitaine sera donc nécessaire.

## 2 > LE SYSTÈME ÉDUCATIF BRUXELLOIS IDÉAL

Entre le rêve et l'acte, il y a des lois et des objections pratiques, a écrit Willem Elsschot (1976) dans le poème « *Het huwelijk* » [le mariage]. Abstrayons-nous brièvement de ces lois et de ces objections pratiques. Ou plutôt, à titre d'exercice intellectuel, définissons brièvement un certain nombre de contours et considérons ensuite les besoins et les possibilités du secteur de l'éducation à Bruxelles. Pour cet exercice, nous ne remettons pas en question un certain nombre de paramètres ou nous les utiliserons comme point de départ. La Région de Bruxelles-Capitale reste une Région officiellement bilingue, avec le néerlandais et le français comme langues de base. Nous ne touchons donc pas à l'article de la Constitution qui stipule que Bruxelles-Capitale est une région bilingue. En outre, nous partons du principe qu'il appartient au gouvernement de régler, de subventionner voire d'organiser l'enseignement. Ce faisant, nous préservons le principe constitutionnel de la liberté d'enseignement. Nous partons également du principe que l'enseignement a pour mission à la fois de partager et de construire le savoir, d'émanciper, d'éduquer les citoyens et de renforcer la cohésion sociale. Nous partons donc du principe que l'enseignement sert en premier lieu à transmettre des connaissances aux élèves,

3 Pour plus d'informations sur ce point, voir le chapitre de Benoît Bayenet et Maxime Fontaine intitulé « Financement de Bruxelles et réformes institutionnelles » au sein du présent livre.

mais qu'il a également pour mission de socialiser les enfants et les jeunes et de construire la société. Enfin, nous partons du principe que la diversité ethnique et linguistique de Bruxelles en tant que ville cosmopolite est un fait irréversible et qu'une grande partie de la prospérité de Bruxelles est intrinsèquement liée à l'exercice de fonctions internationales.

Ces hypothèses ont un certain nombre de conséquences. Bruxelles, en tant que région bilingue, devrait être un territoire sur lequel le plus grand nombre possible de citoyens maîtrisent (au moins) le français et le néerlandais. Bruxelles, en tant que ville cosmopolite aux fonctions internationales, présuppose qu'il y a de la place pour l'utilisation et la promotion d'autres langues. En premier lieu, on peut envisager une bonne maîtrise de l'anglais par le plus grand nombre possible d'habitants, qui est *de facto* la « lingua franca » internationale. En outre, l'énorme diversité linguistique offre d'importantes possibilités de développer et de propager la fonction internationale de Bruxelles en tant que capitale européenne et centre diplomatique. Les langues dites non-officielles (en Belgique...) ont également une valeur ajoutée intrinsèque et, étant donné que nous savons que le multilinguisme est stimulé lorsque la maîtrise de la langue maternelle est soutenue, il est important de se concentrer largement sur la socialisation linguistique. La seule question est de savoir quel rôle le système éducatif peut et doit jouer à cet égard. Aujourd'hui, la réponse du système éducatif bruxellois à cette question est que l'assimilation linguistique obligatoire en français ou en néerlandais s'impose d'elle-même, par le biais de systèmes séparés. Dans ces systèmes séparés, l'autre langue officielle est alors obligatoirement enseignée comme deuxième langue, tandis que l'enseignement d'autres langues vivantes est également possible. Dans un monde idéal, il n'y a pas de systèmes séparés, mais un système d'enseignement intégré bilingue (français-néerlandais) ou trilingue (français-néerlandais-anglais) est possible. Et il accorde également la place nécessaire aux autres langues familiales comme tremplin vers les langues de référence. Le modèle des écoles européennes combinant différentes langues est ici une inspiration évidente. Quelles que soient les modalités pratiques, ce qui devrait être primordial, c'est qu'à l'issue de leur parcours scolaire, les élèves soient capables de s'exprimer couramment à l'écrit et à l'oral dans plusieurs langues, en rivalisant pour au moins une langue avec des « monolingues » d'une autre région linguistique. En outre, tous les enfants et les jeunes scolarisés à Bruxelles devraient être en mesure de communiquer couramment entre eux.

Par ailleurs, dans un système éducatif bruxellois idéal, la ségrégation socio-économique et ethnoculturelle est la plus faible possible afin que la réalité de la classe et de l'école reflète la réalité de la ville. En effet, la société se fait aussi à l'école. Si l'enseignement est organisé par langue pour des raisons pratiques, il faut veiller à ce que les élèves soient néanmoins le plus possible en contact avec des locuteurs allophones. Bruxelles doit faire de ses défis des atouts. Le bilinguisme officiel de la Région devrait impliquer que les cours de néerlandais soient de préférence dispensés partout (ou du moins le plus possible) par des néerlandophones et que les cours de français soient dispensés par des enseignants francophones. Ceci doit

être systématiquement garanti, que l'enseignement soit organisé selon le principe de la ségrégation linguistique ou selon le principe de l'enseignement multilingue.

En outre, le programme des différentes matières telles que la géographie, l'histoire ou les sciences humaines devrait refléter la richesse et la diversité de la population bruxelloise, la fonction de capitale de la Belgique et le rôle international de la ville. Cela ne signifie pas nécessairement qu'il devrait y avoir un référentiel d'études spécifique à Bruxelles. En effet, il est tout à fait justifié de traduire les défis et les idées contemporaines en un contenu d'apprentissage dans toute la Belgique qui soit cohérent avec une vision inclusive, précise et réaliste de la place de notre pays en Europe et dans le monde.

Dans le système éducatif bruxellois idéal, il n'y a pas seulement une place pour chaque enfant dans une école, mais aussi une place pour chaque enfant et chaque jeune dans la bonne école, celle adaptée à ses besoins. Puisque toutes les écoles offrent un enseignement de qualité, il n'y a pas de raison que les parents se fassent concurrence pour obtenir une place pour leur enfant dans une école ou un réseau spécifique, quel que soit le projet pédagogique. Pour des raisons pratiques, un arbitrage sera souvent nécessaire pour réglementer l'accès à des écoles et à des formes d'éducation spécifiques. Dans ce cas, il est important que le modèle d'attribution soit transparent, juste et équitable. Aujourd'hui, l'enseignement néerlandophone et l'enseignement francophone ont des systèmes d'inscription différents. À terme, il est recommandé d'élaborer un système intégré. Cela permettrait également d'avoir une vision plus large des besoins quantitatifs en termes de nombre de places nécessaires. Il existe également une politique efficace de lutte contre l'absentéisme et de contrôle de l'obligation scolaire qui permet d'éviter que des groupes vulnérables passent à travers les mailles du filet ou disparaissent du radar.

Tout n'est certainement pas noir dans le domaine de l'éducation à Bruxelles. Mais nombre des points que nous venons d'évoquer comme éléments d'un enseignement bruxellois idéal ne sont à ce jour que des vœux pieux pour l'avenir. Ce qui est particulièrement frappant, c'est qu'il existe une séparation stricte entre les écoles néerlandophones et francophones, et que les écoles européennes multilingues forment un circuit séparé dont l'accès est limité.

### 3 > UNE LOGIQUE D'ÉDUCATION COMMUNAUTAIRE AVEC UNE MARGE DE MANŒUVRE TRÈS LIMITÉE POUR LA RÉGION

Dans la Région de Bruxelles-Capitale, les établissements d'enseignement subventionnés par les pouvoirs publics sont liés soit à la Communauté flamande, soit à la Communauté française pour ce qui est de l'enseignement obligatoire (pour un aperçu, voir Wayens, Janssens & Vaesen, 2013). Il existe également des écoles européennes, mais elles s'adressent principalement aux enfants de la communauté

internationale expatriée. Il existe également des écoles privées destinées à un public (plutôt) international. Le cadre constitutionnel et légal a assez fermement établi une logique d'enseignement communautaire pour les écoles belges. L'article 5 de la loi du 30 juillet 1963 relative à la réglementation linguistique dans l'enseignement impose l'organisation d'établissements unilingues à Bruxelles : « Dans l'arrondissement de Bruxelles-Capitale, la langue de l'enseignement est le français ou le néerlandais selon le choix du chef de famille lorsque celui-ci réside dans cet arrondissement. Les sections dans lesquelles la langue de l'enseignement est le français et les sections dans lesquelles la langue d'enseignement est le néerlandais, ainsi que les sections de régime linguistique différent des crèches, pouponnières et sections préguardiennes, ne peuvent être placées sous une même direction et relèvent de l'inspection de leur régime linguistique ». Les pouvoirs organisateurs et les inspections doivent donc fonctionner soit en néerlandais, soit en français, ce qui, dans la pratique, garantit qu'il n'y a que des écoles qui relèvent soit de la Communauté flamande, soit de la Communauté française. Bien qu'une écrasante majorité de Bruxellois souhaite un enseignement bilingue pour leurs enfants et qu'une majorité de Bruxellois préfère une réforme du système éducatif (Janssens, 2018), cela est institutionnellement et réglementairement impossible (à moins que le niveau fédéral n'utilise son pouvoir résiduel à cet égard – nous y reviendrons plus tard). L'enseignement immersif francophone (EMILE, pour l'Enseignement d'une Matière par l'Intégration d'une Langue étrangère) et l'apprentissage flamand intégré du contenu et de la langue (*Content-Language Integrated Learning* ou CLIL) dans lequel une partie des cours est dispensée dans une autre langue, sont possibles, mais l'école doit clairement relever soit du régime néerlandophone, soit du régime francophone. Ce sont les Communautés flamande et française qui agissent en tant que pouvoirs de régulation et de subvention, complétées par la Commission communautaire flamande (VGC) et la Commission communautaire française (COCOF) en tant qu'administrations subordonnées. La Région de Bruxelles-Capitale est largement mise à l'écart de ce processus. Depuis sa création en 1989, la Région poursuit une politique visant à opérer au moins dans la zone grise de la répartition des compétences entre les Communautés. Des actions directes et indirectes en ont résulté. Dans le passé, par exemple, la Région a tenté de soutenir la construction d'écoles, mais la Communauté flamande a porté cette affaire devant les tribunaux pour excès de compétence. Toutefois, compte tenu de la croissance démographique et de la rareté des terrains à bâtir, la Cour constitutionnelle, dans son arrêt n° 38/2021, a autorisé la Région de Bruxelles-Capitale à promouvoir l'intégration des infrastructures scolaires dans le tissu urbain et à soutenir l'ancrage des écoles dans les quartiers. Cela comprend des tâches telles que le suivi de l'offre et de la demande en matière d'enseignement et le soutien aux projets d'équipements scolaires et d'infrastructures éducatives (par l'intermédiaire du Service Écoles au sein de [perspective.brussels](http://perspective.brussels)), l'étude, la mise en œuvre et l'évaluation d'un plan de transport scolaire (Bruxelles Mobilité) ou encore l'élaboration d'un plan TIC pour les écoles bruxelloises (Centre d'informatique pour la Région bruxelloise). Par ailleurs, la Région peut également mettre des fonds à la disposition des Commissions

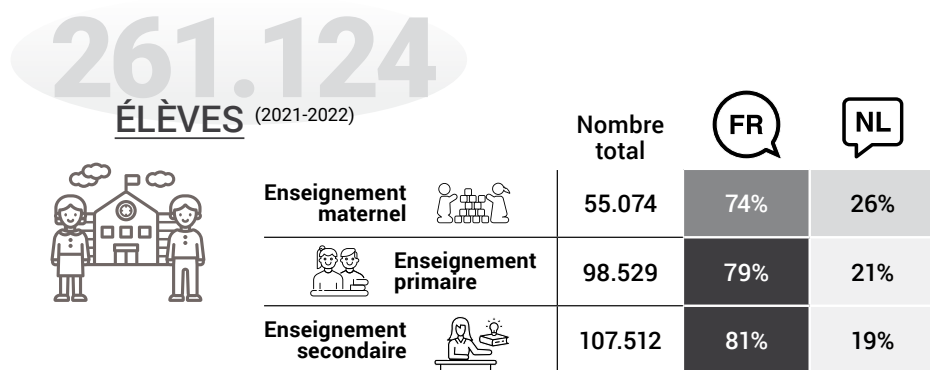
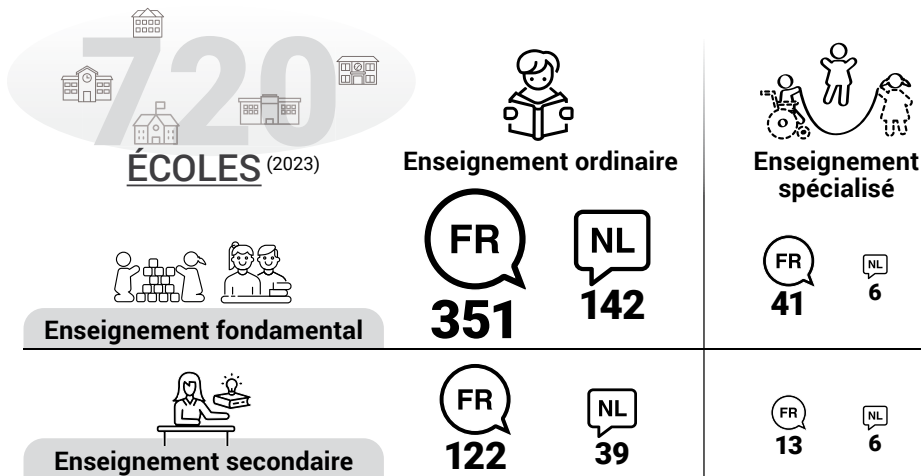
communautaires (avec une clé de répartition de 80 % pour la COCOF et de 20 % pour la VGC) qui peuvent alors les consacrer à l'enseignement.

## 4 > DÉFIS POUR LE SECTEUR DE L'ENSEIGNEMENT À BRUXELLES

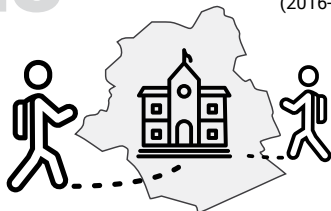
Par rapport aux autres Régions, Bruxelles a une population plus jeune et donc une proportion plus élevée d'enfants et de jeunes en âge scolaire (Delvaux & Serhadlioglu, 2014). En raison de la croissance démographique, un certain nombre de places supplémentaires ont dû être créées dans le système scolaire ces dernières années : pour la période 2010-2030, quelque 69 500 places supplémentaires ont été planifiées ou programmées dans 520 projets (Van Laethem, Hermia & Dujardin, 2021). Pour l'année scolaire 2021-2022, selon les chiffres de l'Institut bruxellois de statistique et d'analyse (IBSA), il y avait 55 074 enfants dans l'enseignement maternel (26 % du côté néerlandophone, 74 % du côté francophone), 98 529 enfants dans l'enseignement primaire (21 % du côté néerlandophone, 79 % du côté francophone) et 107 512 jeunes dans l'enseignement secondaire (19 % du côté néerlandophone, 81 % du côté francophone). Respectivement 8 % de ces enfants en âge préscolaire, 10 % des écoliers et 18 % des élèves de l'enseignement secondaire vivaient hors de la Région de Bruxelles-Capitale. Il y a plus de 12 000 enfants dans les écoles européennes et près de 6 000 enfants dans les écoles privées internationales. À cela s'ajoutent quelque 120 000 étudiants inscrits dans l'enseignement supérieur bruxellois. Les chiffres sont donc élevés et, dans l'enseignement obligatoire, il est frappant de constater que l'enseignement néerlandophone recrute manifestement plus largement que les familles néerlandophones homogènes sur le plan linguistique (qui représentent aujourd'hui moins de 10 % de la population scolaire dans l'enseignement primaire néerlandophone à Bruxelles). Le gouvernement flamand a d'ailleurs choisi d'accorder une priorité partielle dans la politique de candidature et d'inscription aux enfants de parents néerlandophones ou maîtrisant le néerlandais (pour la première année de l'enseignement secondaire, une mesure applicable également aux enfants qui ont suivi un enseignement néerlandophone dès le début de la scolarité obligatoire). Bien que le nombre d'enfants inscrits de parents néerlandophones dans l'enseignement primaire néerlandophone ne représente qu'environ 30 % du total, il existe une poignée d'écoles primaires où le pourcentage maximum de places prioritaires pour les néerlandophones est atteint (55 % des places disponibles jusqu'à récemment, aujourd'hui 65 %). En tout état de cause, le nombre d'élèves dont les parents sont néerlandophones fluctue fortement d'une école à l'autre. La popularité de l'enseignement néerlandophone à Bruxelles est élevée parce qu'il jouit d'une meilleure réputation que l'enseignement francophone, parce que les parents veulent capitaliser sur la réputation d'une école spécifique et/ou parce que les parents veulent donner à leurs enfants un avantage sur le (futur) marché du travail bruxellois où le bilinguisme est une valeur ajoutée (cf. Van Mensel, 2007).

> Figure 1 - L'enseignement obligatoire subventionné en Région bruxelloise

## Enseignement obligatoire subventionné

**13%** de la population scolaire vient de l'extérieur de la Région (2016-2017)



### Enseignement non subventionné

Près de 14 000 élèves dans les écoles européennes et +/- 6 000 dans les écoles internationales





Les Communautés flamande et française sont donc toutes deux actives en tant qu'entités régulatrices et subsidiantes dans la Région de Bruxelles-Capitale. Un nombre limité de compétences et de questions restent au niveau fédéral, comme l'âge de début et de fin de l'enseignement obligatoire, les exigences minimales pour la délivrance des diplômes et le régime de pension du personnel enseignant, mais l'essentiel des décisions en matière d'enseignement est fermement entre les mains des Communautés. En vertu de l'article 127 de la Constitution, la Région de Bruxelles-Capitale ne peut pas prendre d'initiatives dans le domaine de l'enseignement.

Pour Bruxelles, cette répartition claire de l'enseignement entre les Communautés présente un certain nombre d'inconvénients. Il n'y a pas de coordination institutionnalisée entre la Communauté flamande et la Communauté française en ce qui concerne la création de places supplémentaires pour faire face aux changements démographiques. Les systèmes d'inscription des deux Communautés sont également complètement déconnectés. Certaines familles inscrivent leurs enfants dans les deux systèmes jusqu'à ce qu'elles trouvent une place qui leur convient, mais ce faisant, elles faussent aussi les listes d'attente et entretiennent des « bulles » de manque de places. En matière de politique de lutte contre l'absentéisme scolaire et de contrôle de l'obligation scolaire, la concertation est encore insuffisante. Depuis la modification des rythmes scolaires dans l'enseignement obligatoire du côté francophone, les périodes de vacances ne sont plus tout à fait parallèles. Cette réforme du calendrier a été introduite côté francophone afin de limiter la perte d'apprentissage des élèves pendant l'été et d'intégrer davantage de périodes de repos dans l'année. Des voix s'élèvent du côté flamand pour demander l'introduction de cette politique fondée sur des données probantes, mais pour l'instant, le parti nationaliste flamand (N-VA), en charge du portefeuille de l'enseignement entre 2019 et 2024, y est opposé. Bien qu'elles opèrent dans le même contexte territorial, les écoles francophones et néerlandophones de Bruxelles fonctionnent pour ainsi dire côte à côte. Alors qu'il serait judicieux de collaborer de manière intensive, par exemple en vue d'échanger des professeurs de langues, les opportunités de synergies sont encore trop rarement saisies. Certaines exigences en matière de diplômes et des différences de rémunération continuent également de faire obstacle. Enfin, les deux systèmes scolaires s'éloignent de plus en plus l'un de l'autre, étant donné qu'avec le *Pacte pour un enseignement d'excellence*, le choix d'études en secondaire pour des formations complémentaires ou orientées vers le marché du travail est significativement plus tardif du côté francophone que du côté néerlandophone.

## 5 > L'ÉDUCATION BILINGUE OU MULTILINGUE EST-ELLE POSSIBLE ?

Des voix s'élèvent souvent pour dire que Bruxelles devrait pouvoir offrir des écoles bilingues bicommunautaires à sa jeunesse, en plus des écoles d'immersion et des

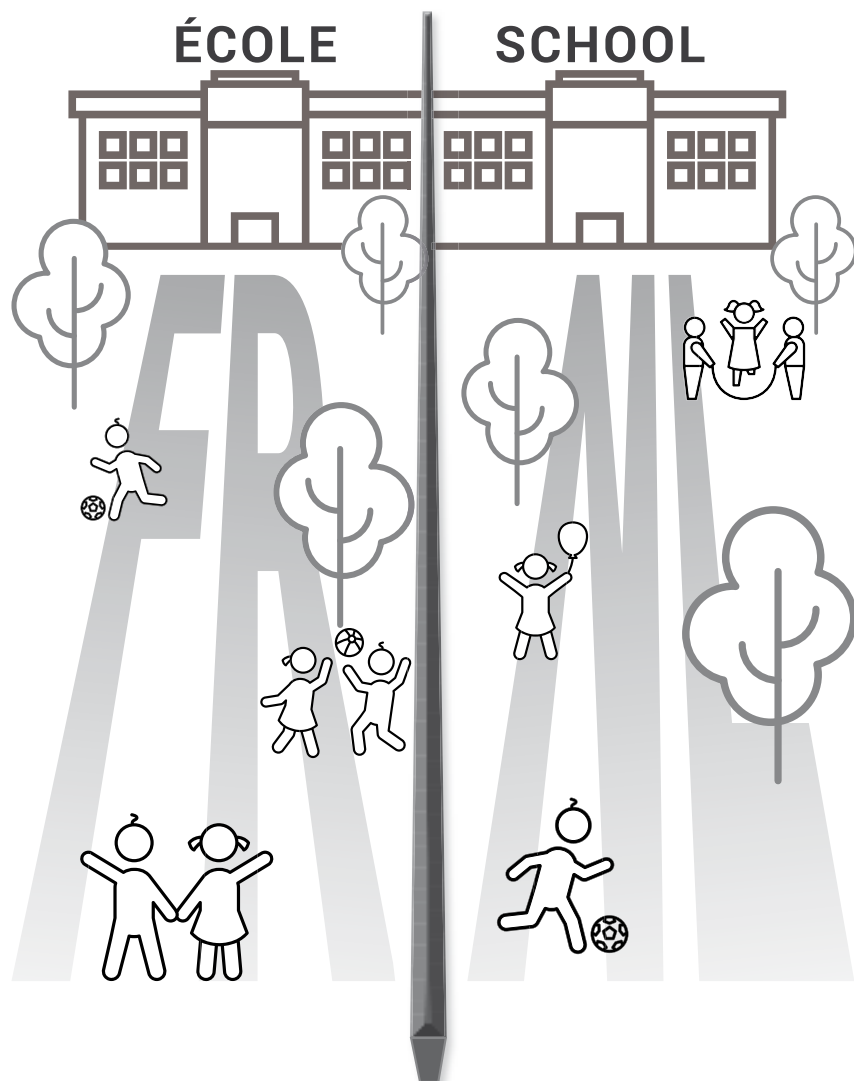
écoles CLIL/EMILE déjà existantes et mises en place par l'une ou l'autre des Communautés. Aujourd'hui, de telles écoles bicommunautaires n'existent pas. Les écoles bilingues bicommunautaires se distingueraient des offres actuelles par le fait qu'elles ne seraient pas liées par des réglementations qui exigent un unilinguisme strict dans de nombreux domaines au sein de l'école. Bien que les écoles bilingues d'immersion ou CLIL/EMILE actuellement mises en place par les Communautés française et flamande autorisent l'autre langue nationale comme langue d'enseignement (en plus de l'anglais), elles sont obligées de communiquer avec les parents dans une seule langue, ne peuvent utiliser qu'une seule langue administrative et le personnel est censé faire preuve de compétences linguistiques dans cette seule langue, même s'il n'enseigne pas dans cette langue (comme les enseignants français ou les enseignants CLIL dans l'enseignement flamand). En revanche, des écoles bicommunautaires permettraient un régime linguistique plus souple.

Pourtant, diverses formes d'enseignement bilingue ou multilingue ont existé dans le passé. En 1879 (et plus largement en 1881), l'homme politique progressiste et libéral Charles Buls – également directeur de l'*École modèle* et actif au sein de la Ligue de l'Enseignement qui militait pour une éducation publique et laïque – en tant qu'échevin de l'enseignement de la Ville de Bruxelles avait (brièvement) introduit l'enseignement primaire bilingue, entre autres choses. Le principe de base était que les enfants étaient placés par le directeur dans des classes francophones ou néerlandophones en fonction de leur « langue d'enseignement » et qu'ils recevaient un enseignement dans cette langue maternelle en première et deuxième année d'école. Par la suite, l'autre langue était introduite progressivement, afin d'arriver au français comme langue dominante en 5<sup>e</sup> et 6<sup>e</sup> année, mais « ... sans que le flamand puisse être négligé », y compris par la compréhension (Van Velthoven, 1981 : 280). Toutefois, ces classes dites « de transmutation » visaient principalement à améliorer l'apprentissage du français par l'intégration du néerlandais en tant que langue familiale. En outre, le système s'est heurté à des problèmes de mise en œuvre, ne serait-ce qu'en raison du manque de compétences (linguistiques) du personnel enseignant (Van Velthoven, 1981). Avec le statut élevé du français et l'accès aux postes francophones sur le marché du travail bruxellois, la « machine à franciser » dans l'enseignement a assuré un processus de francisation à Bruxelles à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et au début du XX<sup>e</sup> siècle. En outre, une migration interne de Wallons vers Bruxelles s'est également produite. Ainsi, la proportion de la population de la capitale parlant un dialecte flamand ou brabançon est passée d'une majorité à une minorité, au profit des francophones et des bilingues (français-néerlandais). En tout état de cause, le français occupait une position dominante en tant que langue véhiculaire.

Lors de la réforme de l'État et de la révision constitutionnelle de 1971, il a été décidé que les Communautés française et flamande développeraient leur propre réseau d'écoles à Bruxelles. Alors qu'en Flandre et en Wallonie, le principe de territorialité prévaut et détermine la langue d'enseignement, les Bruxellois ont aujourd'hui le droit de décider eux-mêmes de l'établissement d'enseignement et donc de la

langue d'enseignement pour chacun de leurs enfants, ce en raison de l'absence de sous-nationalité (Dumont & van Drooghenbroeck, 2011)<sup>4</sup>. Les Bruxellois doivent donc choisir entre le néerlandais et le français comme langue d'enseignement et donc choisir entre une école néerlandophone et une école francophone.

> **Figure 2 - Des cours de récréation séparés**



Après la réintroduction du libre choix de l'école par le chef de famille, on a assisté dans un premier temps à un recul puis, depuis le milieu des années 1980, à une augmentation constante de la popularité de l'enseignement néerlandophone (de

4 Pour plus de détails, voir le chapitre de Emmanuel Slautsky *et al.*, « Bruxelles et l'hypothèse de la Belgique à 4 entités fédérées : une mise en perspective juridique » au sein du présent livre.

l'école primaire à l'enseignement supérieur). Outre les enfants et les jeunes dont la langue maternelle est le néerlandais ou l'une des langues familiales, de plus en plus de non-néerlandophones optent également pour l'enseignement néerlandophone. Depuis le début des années 1980, la proportion d'enfants non néerlandophones a régulièrement augmenté, qu'il s'agisse d'enfants francophones ou d'enfants non néerlandophones issus de l'immigration (De Belder & Huyge, 1998). La raison en est principalement l'importance accrue accordée au multilinguisme (Van de Craen & D'hondt, 1998) et le sentiment de nombreux parents que c'est dans l'enseignement néerlandophone qu'il est le mieux réalisé à Bruxelles (Verkouter & De Metsenaere, 1998). Aujourd'hui, d'ailleurs, les élèves qui parlent (aussi) le néerlandais à la maison sont clairement une minorité dans l'enseignement néerlandophone. L'enseignement francophone à Bruxelles ne collecte pas de données sur le profil linguistique de sa population scolaire ou du moins ne les publie pas.

À partir de 1981, l'asbl Foyer a développé l'*Onderwijs in Eigen Taal en Cultuur* (OETC) – des cours dans la langue maternelle d'enfants allophones –, dans six écoles néerlandophones de Bruxelles (deux avec des projets italiens, deux avec des projets espagnols et deux avec des projets turcs) (Leman, 1999). Bien que de bons résultats aient été obtenus (Jaspaert & Lemmens, 1987), le ministère flamand de l'Éducation dirigé par Pascal Smet (sp.a - Vooruit) a mis fin au projet en 2011 pour des raisons budgétaires (Van de Craen, 2015).

Les Bruxellois sont donc contraints de choisir entre un enseignement néerlandophone ou francophone. Les baromètres linguistiques successifs de Rudi Janssens (Janssens, 2001 ; Janssens & Saeys, 2022) ont systématiquement montré qu'il y avait, au cours des dernières décennies, une très forte demande de la part de la population bruxelloise pour un enseignement primaire bilingue, avec le néerlandais et le français comme langues d'enseignement. Selon la même enquête, de nombreux Bruxellois préféreraient également une réforme du système actuel, vers un système bicommunautaire dans lequel les deux langues seraient équivalentes dans tous les domaines, y compris la communication avec les parents, la langue de l'administration et les réglementations concernant les compétences linguistiques des enseignants. La création d'écoles bilingues bicommunautaires fait donc périodiquement l'objet d'un débat social et politique, qui se heurte souvent rapidement à des obstacles institutionnels et juridiques. En 2019, le débat a connu un coup d'accélérateur avec l'appel conjoint du recteur de l'ULB, Yvon Englert, et de la rectrice de la VUB, Caroline Pauwels, en faveur d'un enseignement secondaire multilingue (en français, néerlandais et anglais). Immédiatement, plusieurs acteurs politiques bruxellois se sont prononcés en faveur de cette idée, également largement soutenue par la société. L'attitude volontariste de l'ULB et de la VUB a également donné un nouvel élan au débat sur l'enseignement bilingue.

Pour le compte de *perspective.brussels*, des juristes réunis sous la bannière du Brussels Studies Institute (BSI) se sont penchés sur les obstacles juridiques actuels et les possibilités pour l'enseignement bilingue et multilingue (El Berhoumi, Sautois &

Slautsky, 2019). Avec le cadre législatif actuel, ils concluent qu'il est manifestement pratiquement impossible d'offrir un enseignement bilingue bruxellois bicommunautaire (où l'organisation interne des écoles et la communication avec les élèves et les parents se font dans les deux langues) avec le soutien de la Région. À supposer que le Gouvernement régional bruxellois veuille financer et réglementer cet enseignement, il ne peut légalement pas le faire (même si la Région pourrait soutenir la Commission communautaire commune si elle devait agir en tant qu'autorité organisatrice)<sup>5</sup>. Les juristes de l'étude du BSI ont identifié une série d'options alternatives et d'étapes nécessaires à la mise en place d'un enseignement bilingue ou multilingue.

## 5.1 Au niveau fédéral

Si des écoles bilingues bicommunautaires devaient être créées, le niveau fédéral est compétent pour leur organisation, leur financement et leur reconnaissance dans la Région de Bruxelles-Capitale. Il en est ainsi en raison du libellé de l'article 127 § 2 de la Constitution : « Ces décrets ont force de loi respectivement dans la région de langue française et dans la région de langue néerlandaise, ainsi qu'à l'égard des institutions établies dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale qui, en raison de leurs activités, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à l'une ou à l'autre communauté ». Les écoles qui enseignent en néerlandais ou en français relèvent clairement de la Communauté flamande ou française en vertu de cet article. Il n'est pas fait mention des écoles bilingues (institutions dont les activités ne les font pas appartenir exclusivement à l'une ou l'autre Communauté). Puisqu'elle n'est pas explicitement mentionnée, il s'agit d'une compétence résiduelle qui reste au niveau fédéral. En théorie, l'enseignement bilingue ou multilingue bicommunautaire est donc possible à Bruxelles, pour autant qu'il soit réglementé par l'État fédéral<sup>6</sup>. En résumé : l'enseignement est en principe attribué aux Communautés, mais l'enseignement bilingue bicommunautaire à Bruxelles est une compétence résiduelle au niveau fédéral. Sauf que le gouvernement fédéral ne fait rien de cette compétence, qu'il n'y a plus d'administration fédérale qui pourrait s'en occuper, pas de ministre compétent, pas de fonctionnaires de l'enseignement et pas de budget. En théorie, cependant, les règles de l'éducation nationale d'avant 1981 pourraient encore s'appliquer, car elles n'ont jamais été formellement abolies.

Une autre piste consiste à créer une école européenne affiliée, pilotée par le niveau fédéral. Le Luxembourg a ouvert quatre écoles de ce type, qui sont en principe ouvertes à tous les citoyens. L'accès n'est pas réservé en priorité aux enfants des employés des institutions européennes, il n'y a pas de frais d'inscription et l'on adhère

5 Il convient de noter qu'en raison du cumul des mandats politiques, il s'agit dans ce cas des mêmes responsables politiques, mais que le processus décisionnel est légèrement différent, notamment en ce qui concerne la double signature (un accord cohérent dans les deux groupes linguistiques est requis).

6 Cet État fédéral dispose d'ailleurs d'un établissement d'enseignement supérieur bilingue par l'intermédiaire du ministère de la Défense avec l'école royale militaire.

pleinement aux projets et pratiques pédagogiques des écoles européennes (y compris un baccalauréat international en fin de cursus). L'analyse juridique montre que l'ouverture d'une telle école relève également des compétences résiduelles du niveau fédéral.

## 5.2 Le niveau régional, la CoCom ou un accord bicommunautaire

Si la Région de Bruxelles-Capitale ou la Commission communautaire commune (CoCom) souhaitait réglementer et soutenir les écoles bilingues, cela nécessiterait un amendement constitutionnel. Il s'agit d'un processus qui prend du temps et qui nécessite un large soutien politique. Plusieurs voix se sont élevées pour proposer une solution alternative consistant à offrir un enseignement multilingue par le biais d'un accord bicommunautaire entre les Communautés. Cependant, selon les juristes de l'étude du BSI, cette solution est inconstitutionnelle (El Berhoumi, Sautois & Slautsky, 2019). Les Communautés n'ont aucune compétence en matière d'enseignement bilingue bicommunautaire et ne l'acquièrent pas soudainement par le biais d'un accord de coopération. Le pouvoir en la matière est fédéral, à moins que la Constitution ne soit modifiée. Si le gouvernement fédéral ne veut pas prendre de mesures, un amendement constitutionnel sera nécessaire si d'autres niveaux de gouvernement souhaitent prendre des mesures.

## 5.3 Immersion

Comme nous l'avons déjà dit, l'article 129 de la Constitution stipule que l'emploi des langues pour l'enseignement dans les institutions créées, subventionnées ou reconnues par l'État est réglementé par décret par les Communautés. Toutefois, cette disposition permet également aux Communautés d'organiser l'enseignement par immersion. Le cadre actuel des décrets du côté flamand (depuis 2013) est trop limité pour permettre un enseignement multilingue conforme aux attentes, aux souhaits et aux besoins des Bruxellois. Le principal obstacle réside dans le fait que le législateur flamand a limité la possibilité de mettre en place un enseignement multilingue à l'enseignement secondaire, dans une proportion modeste de 20 % du programme non linguistique correspondant à un maximum de 4 à 5 heures par semaine (CLIL). La mise en place d'une offre multilingue est également soumise à des conditions importantes : les écoles doivent soumettre un dossier de candidature complet, elles doivent être en mesure d'offrir un parcours parallèle en néerlandais aux élèves qui n'optent pas pour le CLIL sans financement supplémentaire et, au départ, les enseignants du CLIL doivent présenter un certificat C1 dans la langue supplémentaire d'enseignement. L'enseignement CLIL a connu un véritable essor en Flandre au cours de la dernière décennie, mais Bruxelles reste à la traîne. Une analyse récente montre que seules 4 des 39 écoles secondaires flamandes de la Région de Bruxelles-Capitale proposent un programme multilingue (Caira et al., 2023). Ce pourcentage est inférieur à celui des cinq provinces de la

Région flamande. Il apparaît donc que les écoles proposant le CLIL ont une population étudiante plutôt privilégiée dans l'ensemble de la Flandre. En raison des caractéristiques de la population scolaire bruxelloise (pourcentage élevé d'élèves boursiers, dont la mère n'a pas de diplôme d'études secondaires ou qui vivent dans un quartier défavorisé), les écoles multilingues sont sous-représentées dans la Région de Bruxelles-Capitale (Caira *et al.*, 2023). Pourtant, compte tenu de la réalité sociolinguistique de Bruxelles, la demande y est plus élevée qu'en Flandre.

Les possibilités sont plus nombreuses du côté francophone (depuis 1998). Le Parlement de la Communauté française a modifié ses décrets sur l'enseignement par immersion afin de rendre les écoles bilingues ou multilingues possibles *de facto*, du moins en ce qui concerne l'utilisation des langues d'enseignement elles-mêmes (mais pas en termes d'utilisation des langues à l'intérieur des écoles ou dans la communication avec les parents). En réponse à l'appel et au *lobbying* de l'ULB et de la VUB pour rendre possible l'enseignement secondaire multilingue (avec des heures d'enseignement égales en français, néerlandais et anglais), la Communauté française a complété le décret du 11 mai 2007 par un décret autorisant la double immersion (en plus de l'enseignement en français, également l'immersion en néerlandais et en anglais). Cela permet un enseignement simultané en immersion dans deux langues (néerlandais et anglais) du côté francophone dans un même parcours éducatif. Bien que la logique communautaire soit complètement maintenue et que le financement ne provienne que d'une Communauté, cela permet *de facto* un enseignement multilingue (en termes d'enseignement). À Bruxelles, l'Athénée Adolphe Max a été le premier à profiter de cette nouvelle opportunité pour offrir des classes d'immersion en néerlandais et en anglais, en plus des classes régulières en français. C'était la voie la plus pragmatique et la plus rapide pour offrir efficacement (et dans un cadre légal) un enseignement multilingue subventionné à Bruxelles.

## 5.4 Bricolage

Une dernière option consiste à faire preuve de créativité. À cadre légal inchangé, on peut imaginer la création ou la coopération de deux écoles sur le même site, chacune mobilisant au maximum les possibilités des décrets communautaires sur l'enseignement par immersion. Il s'agirait d'une école sous régime flamand et d'une école sous régime francophone, partageant le même site et coopérant au maximum, y compris en termes de bâtiments et de cour de récréation. Ce scénario n'est pas évident en raison de la difficulté de concilier des questions telles que les rythmes scolaires (avec des vacances scolaires différentes), les procédures d'inscription (avec différents degrés de centralisation), les objectifs de réussite, les différentes structures de l'enseignement secondaire (avec l'introduction d'un tronc commun plus long du côté francophone) ou même les réglementations sur les normes physiques en termes de mètres carrés requis par élève (avec des implications en matière d'assurance) dans les deux Communautés.

## 6 > UN TRANSFERT DE COMPÉTENCES EN MATIÈRE D'ENSEIGNEMENT VERS LA RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE

Dans la section précédente, nous avons discuté des différentes options possibles si l'on souhaite poursuivre l'enseignement bilingue ou multilingue dans la Région de Bruxelles-Capitale. Une Belgique à quatre Régions n'est pas en soi nécessaire pour cela. Mais que se passerait-il si, lors d'un conclave sur la réforme de l'État, on décidait que dans une Belgique à quatre Régions (avec l'abolition ou la subordination des Communautés), la compétence en matière d'enseignement était transférée au niveau régional ? Non pas que cela soit facile à réaliser : le compromis obtenu lors d'un tel conclave nécessiterait une modification de la Constitution qui requiert une majorité des deux tiers. En supposant que cela soit possible, quelles seraient les conséquences d'un tel bouleversement institutionnel ?

Aujourd'hui, les Communautés ont trois missions en matière d'enseignement qui leur sont imposées par la Constitution belge (Sautois, 2023) : 1) définir le cadre législatif de l'enseignement, 2) organiser un enseignement public neutre où cela n'existe pas et 3) subventionner l'enseignement dispensé par des personnes morales de droit public ou privé au nom de la liberté d'enseignement. Tout cela serait donc confié à la Région bruxelloise qui devrait réglementer l'enseignement, offrir elle-même un enseignement public (neutre) si nécessaire, ainsi que soutenir et financer les écoles conformément au compromis historique sur la liberté d'enseignement.

Même si les systèmes éducatifs néerlandophones et francophones présentent encore de nombreuses similitudes, ils se sont de plus en plus éloignés l'un de l'autre depuis la communautarisation et la défédéralisation des compétences de l'enseignement dans les années 1980. Ainsi, obtenir la compétence de l'enseignement n'obligerait pas la Région à adopter un seul système scolaire (avec quelques différences minimales dues à la langue scolaire différente entre les écoles) mais obligerait bel et bien à adopter deux systèmes scolaires (avec des différences assez importantes qui vont bien au-delà de l'adoption d'une langue scolaire différente). On ne peut donc pas, en un instant, faire basculer toutes les écoles et tous les programmes existants dans une nouvelle logique régionale bruxelloise. Dans la pratique, même un scénario radical optant pour un nouveau système éducatif bruxellois autonome nécessitera toujours des étapes de transition.



## 7 > LA RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE EST-ELLE PRÊTE À GÉRER LES COMPÉTENCES EN MATIÈRE D'ENSEIGNEMENT ?

Lorsqu'il s'agit d'un bouleversement radical à court terme, la réponse à la question de savoir si la Région bruxelloise est prête pour gérer les compétences en matière d'enseignement est clairement « non ». Le passage d'un enseignement à deux cadres de fonctionnement à un enseignement exclusivement bruxellois peut sembler faisable, mais c'est plus facile à dire qu'à faire. Il n'est pas possible de passer à un nouveau système du jour au lendemain sans supprimer progressivement les anciens systèmes. Même en plusieurs années, cette tâche ne pourra pas être accomplie. Idéalement, les changements devraient s'appliquer par cohorte d'élèves (ce qui en base annuelle implique plus de 12 ans d'enseignement obligatoire engendrant un phasage qui tient compte de ce délai, ou la moitié de celui-ci si on découple primaire et secondaire). Et les acteurs locaux du système à coordonner sont nombreux. En 2023, la Région de Bruxelles-Capitale comptait 351 écoles primaires francophones et 142 écoles primaires néerlandophones dans l'enseignement ordinaire. Dans l'enseignement secondaire, il y avait 122 écoles francophones et 39 écoles néerlandophones. Dans l'enseignement spécialisé, il y avait 41 écoles primaires francophones, 6 écoles primaires néerlandophones, 13 écoles secondaires francophones et 6 écoles secondaires néerlandophones. Toutes ces écoles fonctionnent aujourd'hui en conformité avec les réglementations de la Communauté française ou de la Communauté flamande. Un quart de million d'enfants et de jeunes sont scolarisés dans ces deux systèmes distincts, qui ne peuvent évidemment pas être supprimés en cas de réforme. Il ne s'agit donc pas d'un exercice à faire sur une feuille blanche. Si ces 720 écoles étaient placées sous la tutelle de Bruxelles, il faudra décider si et comment elles peuvent continuer à fonctionner sous l'ancienne réglementation à court terme (à titre transitoire, cela semble de toute façon nécessaire), si elles devront changer de régime linguistique à moyen terme (toutes les écoles englobant par exemple soit le système flamand, soit le système francophone) – piste politiquement peu plausible – ou si la Région de Bruxelles-Capitale développera sa propre réglementation à long terme.

Toutefois, des formules hybrides sont également envisageables. Outre les écoles néerlandophones et francophones existantes, qui pourraient continuer à fonctionner dans le cadre actuel, un nouvel enseignement bilingue ou multilingue bicommunautaire pourrait également être réglementé de manière indépendante par la Région de Bruxelles-Capitale, à la suite d'une modification constitutionnelle qui le permettrait. Nous passerions alors d'un enseignement subsidié à deux systèmes à un enseignement à trois systèmes. Les écoles néerlandophones de Bruxelles seraient en contact et sur un pied d'égalité avec les écoles flamandes de Flandre. Les écoles francophones de Bruxelles continueraient également à fonctionner dans le cadre du *Pacte pour un enseignement d'excellence* de la Communauté française et

maintiendraient des liens avec les écoles de Wallonie. En complément, Bruxelles réglementerait, développerait, fournirait et financerait elle-même l'enseignement bilingue ou multilingue, à condition toutefois que ces élèves soient financés par des fonds fédéraux au même titre que les élèves de l'enseignement organisé par la Communauté flamande ou la Communauté française. La loi de financement de l'enseignement devrait être adaptée en ce sens (car elle pourrait désormais être strictement interprétée comme ne finançant les élèves que s'ils fréquentent l'enseignement flamand ou francophone). Un risque associé à cette formule hybride est toutefois que le système d'enseignement à trois niveaux pourrait contribuer à renforcer la ségrégation éducative ou même conduire à l'émergence de nouveaux modèles de ségrégation scolaire sur le marché de l'enseignement bruxellois, qui ne peuvent pas être entièrement anticipés. Par exemple, il existe un risque qu'un public mieux informé et/ou plus riche gravite autour d'une forme spécifique d'éducation.

Ainsi, le scénario le plus réaliste à court terme, qui ne correspond pas à la pure logique régionale, serait de laisser subsister les 527 écoles francophones et les 193 écoles néerlandophones qui relèvent respectivement des règles de la Communauté française et de la Communauté flamande. Si ces Communautés devaient cesser d'exister, la Région bruxelloise pourrait adopter les règlements existants applicables aux écoles francophones et néerlandophones respectivement. D'autres modalités sont alors nécessaires pour déterminer comment les Commissions communautaires flamande et francophone (VGC et COCOF) – si ces institutions devaient être maintenues – pourraient suivre les nouvelles décisions prises en Région flamande ou wallonne en matière d'enseignement et dans quelle mesure elles pourraient s'en écarter. VGC et COCOF ne seraient alors plus des administrations subordonnées des Communautés mais des administrations subordonnées de la Région, qui concluraient des accords de coopération avec les autres Régions. Un transfert ou un détachement garanti de personnel des ministères des (anciennes) Communautés flamande et française vers le VGC et la COCOF est donc nécessaire sur le plan opérationnel. En outre, un transfert garanti et un ancrage des ressources financières (et un recalibrage des mécanismes de financement des élèves) sont nécessaires pour assurer une situation de *statu quo* pour toutes les écoles dans l'éventualité d'une réforme de l'État. Une approche alternative consisterait pour la Région à laisser les autres Régions continuer à dispenser ou à subventionner l'enseignement sur son territoire sans intervenir dans la régulation ou le subventionnement des écoles monolingues, et à ne s'occuper que des écoles bicommunautaires bilingues ou multilingues. La Région, à l'instar de l'État fédéral, veillerait toutefois au respect de quelques grands principes, tels que l'apprentissage obligatoire de l'autre langue régionale officielle comme première langue vivante.

Une *tabula rasa* complète ne semble pas appropriée, à moins que les programmes et les stratégies d'enseignement ne soient adaptés à une vitesse fulgurante. Cela n'améliorerait en rien la qualité de l'enseignement. En revanche, la Région de Bruxelles-Capitale peut assumer le rôle de pilote pour la concertation entre les

acteurs de l'enseignement et l'élaboration de politiques communes, comme elle le fait déjà dans une certaine mesure en matière de capacité d'enseignement. Dans ce sens, les initiatives flamandes de concertation locale scolaire (*Lokaal Overlegplatform* - LOP<sup>7</sup>) pourraient servir de modèle pour une structure de concertation inter-linguistique dans le domaine de l'éducation. La Région pourrait se voir attribuer des pouvoirs de coordination, ce qui apporterait une valeur ajoutée, en particulier dans les domaines où la coordination entre les Communautés fait actuellement défaut. En particulier, la Région pourrait jouer un rôle de coordination en matière de politique de scolarisation, de construction d'écoles, de politique d'absentéisme et de lutte contre le décrochage scolaire, de suivi des abandons scolaires et d'échanges d'enseignants. Un défi spécifique consiste à développer des politiques visant à garantir qu'un plus grand nombre d'enseignants de l'enseignement bruxellois vivent effectivement dans la Région de Bruxelles-Capitale. Aujourd'hui, environ la moitié des enseignants de l'enseignement francophone et 90 % des enseignants de l'enseignement néerlandophone sont recrutés en dehors de la Région de Bruxelles-Capitale. Enfin, toujours dans le domaine de l'enseignement multilingue, la Région pourrait servir de catalyseur pour promouvoir davantage les options d'enseignement des langues prévues par les décrets existants (CLIL/EMILE, enseignement par immersion, enseignement des langues étrangères, sensibilisation et initiation aux langues, etc.) et encourager ainsi les écoles à examiner dans quelle mesure elles peuvent déjà concevoir un projet pédagogique linguistique conforme aux attentes et aux souhaits des Bruxellois.

La Flandre et la Wallonie ont tout intérêt à ce que le système éducatif bruxellois ne s'écarte pas trop de ce qui se passe chez elles et à ce qu'il fonctionne de manière plus qualitative. En effet, il existe un flux démographique très important de Bruxelles vers les Régions voisines. Bruxelles n'éduque pas seulement les futurs Bruxellois, elle forme aussi les futurs Flamands et Wallons.

## 8 > ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

Outre l'enseignement obligatoire, il y a bien sûr l'enseignement supérieur (pour une vue d'ensemble, voir Vaesen & Wayens, 2014). Aujourd'hui, les écoles supérieures et les universités relèvent également de la compétence des Communautés. Ici aussi, le transfert au niveau régional est loin d'être évident, notamment parce que les universités, par exemple, opèrent au-delà des frontières régionales. L'ULB a une offre d'enseignement à Charleroi et coopère avec l'Université de Mons dans le Hainaut. La VUB a, entre autres, des activités de formation d'enseignants sur

7 Un réseau composé de représentants de toutes les écoles d'une commune ou d'une région et de leurs partenaires (tels que les CMPs, les parents et les élèves, les autorités locales, les organisations syndicales, les organisations de migrants et de pauvres, les centres d'intégration, les bureaux d'accueil pour les nouveaux arrivants, les travaux de construction d'écoles, etc.) où des accords conjoints sont conclus sur les procédures d'inscription et de scolarisation et sur l'égalité des chances en matière d'éducation pour tous les élèves.

le territoire de la Région flamande et développe à Zellik un projet de consortium « *Green Energy Park* ». La KU Leuven a des activités en Région de Bruxelles-Capitale avec la Luca School of Arts et Odisee. Et les Facultés universitaires Saint-Louis (FUSL), rebaptisées par la suite Université Saint-Louis - Bruxelles, ont fusionné depuis le 15 septembre 2023 avec l'UCLouvain, qui a son siège à Louvain-la-Neuve mais également une implantation de sa faculté de médecine à Woluwe. Plusieurs Hautes-Écoles bruxelloises ont également des implantations dans une autre Région. Un transfert de l'enseignement supérieur au niveau régional impliquerait que des fusions soient annulées et des scissions menées ou, logiquement, qu'elles conduisent au moins à une réévaluation des réglementations. Si l'UCLouvain et la KU Leuven sont autorisées à rester actives sur le territoire bruxellois et sont soumises à la réglementation et au financement de Bruxelles, on pourrait tout aussi bien soutenir que l'ULB et la VUB ont le droit moral de continuer à développer ou à étendre leurs activités dans les autres Régions, y compris au-delà de la frontière linguistique, et de bénéficier d'un soutien à cet effet. Une autre option serait que la Région de Bruxelles-Capitale ne soutienne que les universités ayant leur siège sur le territoire (la VUB et l'ULB). De toute évidence, il ne serait pas facile d'aligner correctement et équitablement les différents intérêts dans ce cas. Là encore, un transfert au niveau régional semble présenter plus de difficultés et de complexité que d'avantages.

## 9 > CONCLUSIONS

Le transfert intégral de la compétence de l'enseignement à la Région de Bruxelles-Capitale serait une opération difficile qui impliquerait une période de transition de plus d'une décennie. Plutôt que de passer d'un système éducatif à deux systèmes (dans lequel il faut choisir entre un enseignement en néerlandais ou en français) à un système éducatif bruxellois uniforme bilingue ou multilingue (dans lequel Bruxelles suit une voie différente de celle de la Flandre et de la Wallonie), il semble donc plus faisable d'envisager de passer à un système éducatif à trois composantes. Cela permettrait de conserver les acteurs flamands et francophones de l'éducation existants à Bruxelles, mais d'ajouter un troisième système éducatif bilingue ou multilingue bicommunautaire. Cela ne nécessite même pas obligatoirement une réforme de l'État ou un changement institutionnel et un transfert à la Région de Bruxelles-Capitale, puisqu'il s'agit en réalité d'une compétence résiduelle fédérale. Le gouvernement fédéral peut donc théoriquement la prendre en charge, même si c'est loin de constituer une solution idéale faute d'administration *ad hoc* et que cela induirait des relations de coordination entre niveaux de pouvoir spécifiques à Bruxelles. Si la Région de Bruxelles-Capitale doit ou souhaite jouer un rôle dans le domaine de l'enseignement, il semble qu'outre la mise en place éventuelle d'un enseignement bicommunautaire multilingue, il y ait une valeur ajoutée à prendre un rôle de direction pour les questions où la coordination entre les Communautés fait actuellement défaut. En particulier, la Région

de Bruxelles-Capitale pourrait plus clairement jouer un rôle de coordination dans la politique d'inscription, la construction d'écoles, la politique d'absentéisme et la lutte contre le décrochage scolaire, le suivi des abandons scolaires et les échanges d'enseignants. Un défi spécifique consiste à développer une politique qui pourrait garantir qu'un plus grand nombre d'enseignants travaillant dans l'enseignement bruxellois vivent également à Bruxelles, car la proportion d'enseignants qui font la navette est actuellement très importante et rend Bruxelles particulièrement vulnérable aux pénuries du marché du travail et aux pénuries d'enseignants. Il semble également opportun que Bruxelles devienne un catalyseur pour soutenir et développer le multilinguisme sous toutes ses formes, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du domaine de l'enseignement.

## 10 > BIBLIOGRAPHIE

CAIRA, T., SURMONT, J. & STRUYS, E. (2023). « Which Pupils Have Access to CLIL? Investigating the Schools' Choice for English-based CLIL Programmes in Belgium ». *Language and Education*, DOI: 10.1080/09500782.2023.2244917

DANHIER, J. & JACOBS, D. (2017). *Segregatie in het onderwijs overstijgen: Analyse van de resultaten van het PISA 2015-onderzoek in Vlaanderen en in de Federatie Wallonië-Brussel*. Koning Boudewijnstichting.

DE BELDER, E. & HUYGE, V. (1998). « De problemen van kinderen uit niet-Nederlandstalige en taalgemengde gezinnen in het Nederlandstalige onderwijs in Brussel », dans VAN DE CRAEN, P. (ed.). *Mondig Brussel*. VUB Press. p. 119-148.

DELVAUX, B. & SERHADLIOGLU, E. (2014). « La ségrégation scolaire, reflet déformé de la ségrégation urbaine ». *Les Cahiers de Recherche du Girséf*, n. 100, UCLouvain.

DENEFF, A. & MASKENS, A. (2019). « Enseignement : Préparer 2040 », dans AULA MAGNA (dir.) *Demain Brussels. Une vision pour libérer notre ville*. Bruxelles. p. 43-56.

DUMONT, H. & VAN DROOGHENBROECK, S. (2011). « L'interdiction des sous-nationalités à Bruxelles ». *Administration Publique*, p. 201-226.

EL BERHOUMI, M., SAUTOIS, J. & SLAUTSKY, E. (2019). *Étude juridique relative à la création d'écoles dispensant un enseignement bilingue en Région de Bruxelles-Capitale*. Brussel Studies Institute.

ELSSCHOT, W. (1976). « Het huwelijk ». *Verzameld Werk*. Querido.

GIORDANO, C., ALARCON-HENRIQUEZ, A. & JACOBS, D. (2018). *BruVoices, Inwoners spreken over sociale cohesie in Brussel: een opiniepeiling*. Koning Boudewijnstichting.

JACOBS, D. (2007). « Brussels, do you speak a my language? », dans BUELENS, G., GOOSSENS, J. & VAN REYBROUCK, D. (eds.). *Waar België voor staat. Een toekomstvisie*. Meulenhoff/Manteau. p.223-238.

JANSSENS, R. (2001). *Taalgebruik in Brussel. Taalverhoudingen, taalverschuivingen en taalidentiteit in een meertalige stad*. VUB Press.

JANSSENS, R. (2007). « Taal en onderwijs in Brussel: het spanningsveld tussen het pedagogische minimum en het politieke maximum », dans HOUSEN, A., PIERARD, M. & VAN DE CRAEN, P. (eds.). *Taal, Attitude en Onderwijs in Brussel*. VUB Press. p. 277-305.

JANSSENS, R. (2018). *Meer-taligheid als opdracht: Een analyse van de Brusselse taalsituatie op basis van taalbarometer 4*. VUBPress.

JANSSENS, R. & SAEYS, M. (2022). *20 jaar BRIO-taalbarometeronderzoek*. VUB, Brio Working Paper.

JASPAERT, K. & LEMMENS, G. (1987). *Evaluatie van het Nederlands in het Foyer bicultureel onderwijsproject*. Katholieke Universiteit Brabant.

- LEMAN, J. (1999). *Moedertaalonderwijs bij allochtonen. Geïntegreerd onderwijs in de eigen taal en cultuur*. Acco.
- SAUTOIS, J. (2023). « Régionaliser (partiellement) l'enseignement obligatoire ? Quelques données et suggestions institutionnelles pour introduire le débat ». Texte non publié, préparé pour la rencontre Re-Bel du 26 juin 2023, Bruxelles.
- VAESEN, J. & WAYENS, B. (eds.) (2014). « Het hoger onderwijs en Brussel ». *Brussels Studies*, nr. 76.
- VAN DE CRAEN, P. (2015). « De evolutie van tweetalig onderwijs in België en de rol van Karel Buls. Van tweetaligheid om de verkeerde reden naar onderwijsdecreet XXIII ». *Arduin, Zesmaandelijks tijdschrift van het Archief en Museum voor het Vlaams leven te Brussel*, 8(17), p. 5-28.
- VAN DE CRAEN, P. & D'HONDT, A. (1998). « Tweetalig en versterkt taalonderwijs in de Brussels Nederlandstalige scholen », dans WITTE, E. & MARES, A. (eds.) *Twintig jaar onderzoek over Brussel*. VUB Press. p. 155-168.
- VAN LAETHEM, M., HERMIA, J.-P. & DUJARDIN, A. (2021). « Zullen er in 2030 genoeg plaatsen zijn in de Brusselse scholen? ». *Focus*, 48. Brussels Instituut voor Statistiek en Analyse.
- VAN MENSEL, L. (2007). *Onderwijs in een meertalige samenleving. Het oversteken van grenzen tussen taalgemeenschappen: niet-Nederlandstalige ouders in het Nederlandstalig onderwijs*. BRIO – BRUT. Consulté le 28 juin 224, sur <https://www.docu.vlaamserand.be/sites/default/files/crossing.pdf>
- VAN VELTHOVEN, H. (1981). « Taal en onderwijspolitiek te Brussel, 1878-1914 », dans WITTE, E. (red.) *Taal en Sociale Integratie 4*. VUB Uitgaven. p. 261-388.
- VERKOUTER, M. & DE METSENAERE, M. (1998). « Nederlandstalig secundair onderwijs in Brussel », dans WITTE, E. & MARES, A. (eds.) *Twintig jaar onderzoek over Brussel*. VUB Press. p. 195-270.
- WAYENS, B., JANSSENS, R. & VAESEN, J. (2013). « Het onderwijs in Brussel: een complex crisisbeheer ». *Brussels Studies*, nr. 70.

# BRUXELLES DANS UNE BELGIQUE À 4 RÉGIONS : QUELLES CONSÉQUENCES POUR LES SOINS ET LA SANTÉ DES BRUXELLOIS ?



Jean MACQ (UCLouvain) et Joeri VERMEULEN (VUB)

## > INTRODUCTION

La crise Covid a mis en lumière la difficulté de prendre des décisions rapides et de coordonner les différentes entités qui sont compétentes dans le domaine de la santé à Bruxelles et en Belgique de manière plus large. Cette même difficulté à prendre des décisions et agir se pose également face à des enjeux propres à Bruxelles, tels que l'accessibilité aux soins ou la gestion de problème de santé mentale dans un contexte de multiculturalité.

Ceci est notamment la conséquence de la succession de réformes de l'État. Ainsi, en 2014, la 6<sup>e</sup> réforme de l'État a abouti au transfert de nouvelles compétences, en termes de soins de santé et d'aide aux personnes, du niveau fédéral vers les entités fédérées. À Bruxelles plus qu'ailleurs s'est posée la question de savoir quelles entités fédérées allaient gérer ces nouvelles compétences. Pour décider, il a fallu concilier différents points de vue, entre les acteurs politiques francophones (vision plutôt régionaliste « afin de faire primer l'unité de la population bruxelloise sur sa répartition en deux groupes linguistico-culturels distincts ») et néerlandophones (vision plutôt communautaire « afin de maintenir un lien étroit entre flamands de Bruxelles et flamands de Flandre ») (Dumont, 2023). Ceci a abouti à une solution de compromis en renforçant le rôle de la CoCom, tout en maintenant des compétences dans le domaine de la promotion de la santé, de la prévention, ou même de l'organisation de la première ligne aux entités communautaires, CoCof, VG, VGC,

mais aussi à la Communauté française (Vanmechelen & Vermeulen, 2021). La structuration de la gouvernance des matières en lien avec la promotion de la santé, de la prévention des maladies, des soins de santé et d'aide aux personnes s'est donc complexifiée à la suite de la 6<sup>e</sup> réforme (Dumont, 2023).

Près de dix ans après cette réforme et quelques années après la fin de la crise COVID, il serait question d'envisager une 7<sup>e</sup> réforme de l'État. Un des scénarios en vogue serait de créer une Belgique à 4 Régions, avec Bruxelles comme l'une d'entre elles. Parmi les secteurs qui pourraient être les plus concernés par ces changements, les soins de santé sont souvent cités. D'une part, il serait question de simplifier la gouvernance du secteur, faisant suite aux leçons apprises de la crise Covid (De Maeseneer, 2020 ; Schokkaert & Van Parijs, 2020). D'autre part, notamment pour renforcer le déplacement du centre de gravité du fédéral vers les entités fédérées, certains souhaiteraient un transfert de compétence aboutissant à un système de protection sociale bruxellois. Pour d'autres en revanche, l'enjeu ne serait pas de renforcer les entités fédérées au détriment de l'autorité fédérale, mais de faire primer la logique régionale (ou territoriale) sur la logique communautaire (ou personnelle). Ceci impliquerait, à Bruxelles, le retrait des deux grandes Communautés au profit de la Région comme pilote unique du fédéré. Cela n'impliquerait donc pas nécessairement que des attributions glissent de l'État fédéral vers les entités fédérées, sur un axe vertical pourrait-on dire, mais que, parmi les attributions des entités fédérées, certaines basculent des Communautés aux Régions, sur un axe donc horizontal (Dumont, 2023). Ce type de réforme est-il souhaitable pour la population bruxelloise ?

Pour répondre à cette question, la suite de ce chapitre aborde la question de l'organisation des soins de santé et de l'inclusion de la santé dans les politiques publiques à Bruxelles dans le scénario d'une Belgique à 4 Régions en prenant une perspective de santé publique. En effet, il est largement accepté que les soins de santé ne sont qu'une manière d'améliorer la santé des personnes. Il est donc nécessaire d'élargir les actions pour adresser l'ensemble des déterminants de la santé, si on veut améliorer de manière durable et équitable la santé des personnes. Il s'agira ainsi d'agir notamment sur les conditions de logement, les dynamiques de voisinage, le bruit lié à la circulation, etc.

Tout d'abord, un état des lieux des enjeux de santé et des soins de santé pour la population bruxelloise est présenté. Ensuite, dans une perspective régionaliste, une approche territoriale d'organisation des soins de santé, et de santé dans toutes les politiques est discutée.

Enfin, nous nous pencherons sur les conditions pour que cette approche territoriale permette d'améliorer la santé de la population, l'expérience de soins par les individus, l'utilisation appropriée et équitable des ressources, et le bien-être au travail des professionnels de la santé. Elles incluent une gouvernance simplifiée au niveau de la Région bruxelloise et des fonctions de financement et d'orientations stratégiques jouées par un État fédéral renforcé.



# 1 > L'ÉTAT DES LIEUX DES ENJEUX DE SANTÉ ET DES SOINS DE SANTÉ POUR LES BRUXELLOIS

La Région bruxelloise est confrontée à différents enjeux pour répondre aux besoins en santé de la population, y inclus l'accessibilité à des soins de santé de qualité. Ceux-ci ont déjà été largement documentés par des acteurs-clés de la Région, dont l'Observatoire de la santé et du social de Bruxelles-Capitale<sup>1</sup>. Ils sont liés aux caractéristiques de la population, à la difficulté de coordonner les services sociaux et de santé, au déséquilibre de l'offre de soins de santé (avec une importante offre de services hospitaliers) et aux modalités de financement de la Région bruxelloise.

## 1.1 Une population pour laquelle les soins de santé constituent un déterminant marginal dans leur santé : impact des conditions sociales et de l'environnement

Le premier enjeu pour la santé de la population est lié aux conditions de vie très inégales entre Bruxellois et aux caractéristiques propres à une grande ville.

À Bruxelles, les inégalités sociales jouent ainsi un rôle majeur comme déterminant de la santé de la population. On observe ainsi des différences de mortalité entre familles sans ou avec revenu du travail. La santé perçue par les Bruxellois est aussi corrélée au niveau d'éducation. Le diabète est par exemple deux fois plus fréquent chez les Bruxellois ayant les revenus les plus faibles que chez ceux qui ont les revenus les plus élevés<sup>2</sup> (Vanmechelen & Vermeulen, 2021).

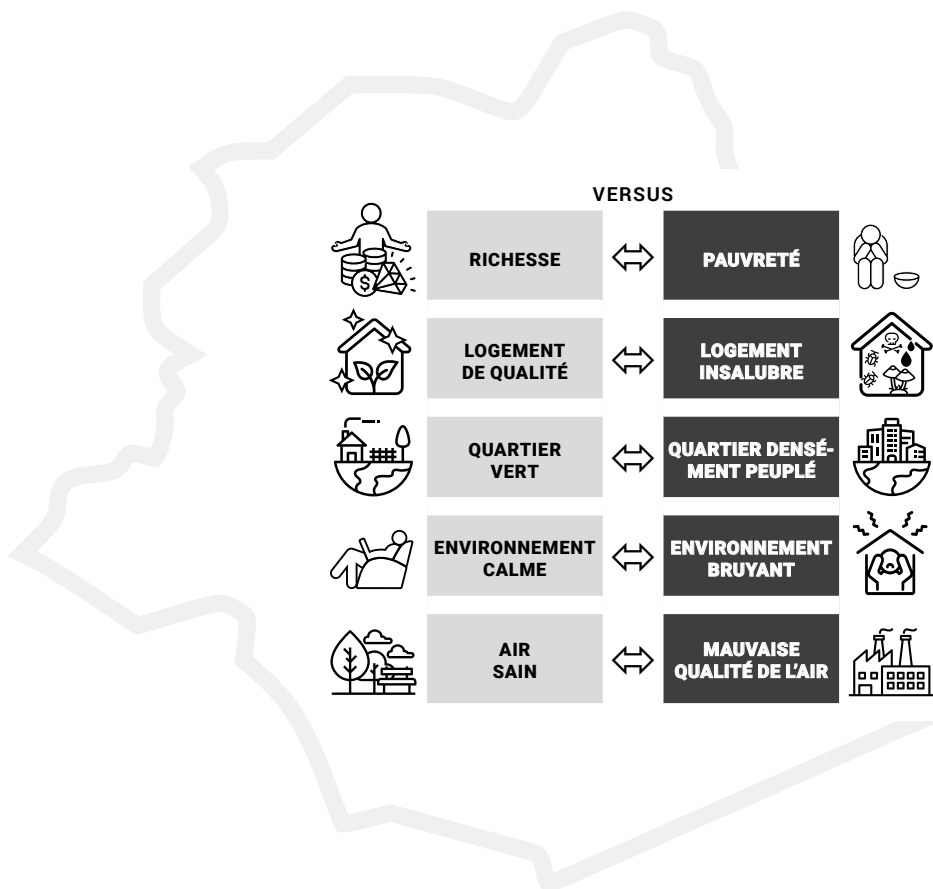
L'urbanisme est aussi un déterminant important de la santé des Bruxellois. Ainsi, un Bruxellois sur cinq n'a pas suffisamment accès aux espaces verts publics (Vanmechelen & Vermeulen, 2021). Par ailleurs, le territoire bruxellois est très hétérogène, avec notamment une pression élevée sur le coût des logements et les conséquences que cela a sur l'accessibilité à un logement de qualité (Lambrechts & Noël, 2022).

La circulation de voitures dans les quartiers de Bruxelles est génératrice de trafic intense (en 2023, 400 000 navetteurs venant de Flandre ou de Wallonie venaient travailler à Bruxelles). Ceci a un impact sur la pollution de l'air et le niveau de bruit. Ainsi, « dans l'enquête nationale sur la santé de 2013, 26,5 % des Bruxellois ont indiqué que la circulation dans leur quartier est un problème grave, 25 % qu'ils souffrent du bruit de la circulation à leur domicile et 18,5 %, du bruit dans leur quartier. Ces pourcentages sont beaucoup plus élevés que la moyenne nationale. » (Vanmechelen & Vermeulen, 2021).

<sup>1</sup> Voir les études de l'Observatoire publiées sur : <https://www.vivalis.brussels/fr/informer-et-communiquer/observatoire/observatoire-de-la-sante-et-du-social-de-bruxelles-capitale>

<sup>2</sup> Voir plus d'informations dans le baromètre social 2021 (Observatoire de la santé et du social de Bruxelles-Capitale, 2022).

> **Figure 1 - Impact des inégalités sociales sur la santé**



## 1.2 Répondre aux besoins d'une population multiculturelle et multilingue : défis pour les professionnels de l'aide sociale et de la santé

Un deuxième enjeu concerne les caractéristiques démographiques et culturelles propres à la Région bruxelloise. D'une ville historiquement bilingue et biculturelle, la ville est devenue cosmopolite et multiculturelle avec une part croissante de la population parlant d'autres langues que le français ou le néerlandais. Ceci nécessite de penser l'offre en soins primaires social-santé de manière adaptée.

La population de Bruxelles est caractérisée par sa jeunesse, sa croissance continue et sa multiculturalité (Lambrechts & Noël, 2022). Plus d'un Bruxellois sur trois (35 %) n'a pas la nationalité belge. Parmi eux, 6/10 proviennent de pays membres de l'Union européenne (IBSA, 2022). Pour plus de la moitié des naissances bruxelloises en 2020, la mère n'avait pas la nationalité belge<sup>3</sup>.

La ville attire de nombreux migrants et réfugiés qui quittent leur pays d'origine en quête d'un avenir meilleur. On estime ainsi qu'environ 100 000 personnes vivraient à Bruxelles sans statut juridique régulier (migrants sans papier) (Vanmechelen & Vermeulen, 2021). D'un autre côté, Bruxelles compte de nombreuses institutions et entreprises internationales avec des employés étrangers.

Ces caractéristiques culturelles et linguistiques impliquent que l'offre de soins de santé et de services sociaux soit accompagnée des compétences culturelles et linguistiques (à commencer par le néerlandais et le français, mais aussi d'autres langues).

### 1.3 Un enjeu par rapport à la visibilité des structures de soins primaires et de l'offre en services sociaux et aide aux personnes vulnérables

Un troisième enjeu est lié à la visibilité et l'utilisation des structures de soins primaires et aux services sociaux. Ceci entraîne automatiquement des conséquences sur l'accessibilité aux soins spécialisés ou aux urgences hospitalières, surchargés car souvent utilisés à la place des services de soins primaires.

En effet, les services du secteur social devraient jouer un rôle très important pour le système de santé : essentiel pour garantir ou faciliter l'accès aux soins, gérer les transitions (hôpital/domicile/institutions), faciliter la continuité des soins, accompagner les personnes qui ont des limitations dans leur vie quotidienne, suppléer le support social indispensable pour bénéficier de soins (transports, garde d'enfants, etc.). Inversement, les services de soins primaires devraient jouer un rôle important pour le secteur de l'action sociale (par exemple, pour une prise en charge des problèmes de santé mentale ou physique qui limitent le recours et l'efficacité de leurs interventions).

Or, les structures de soins primaires à Bruxelles sont peu connues du public et des référents malgré leur multiplicité. Elles sont moins utilisées que dans le reste de la Belgique (Lambrechts & Noël, 2022). Ceci peut être, en partie seulement, attribué au profil particulier de la population bruxelloise, en situation de précarité ou ne connaissant pas le système de soins, et donc plus encline à aller vers les urgences des hôpitaux. Ainsi, le taux de recours aux services des urgences est deux fois plus élevé en Région bruxelloise qu'en Région flamande<sup>4</sup>.

De la même manière que pour les structures de soins primaires, l'offre de services dans le secteur social et de la santé est « considérable mais complexe, mal connue et peu lisible, que ce soit pour les Bruxellois ou pour les professionnels ». Cela entraîne des conséquences négatives sur l'accès et le bon alignement entre différents services (Lambrechts & Noël, 2022).

4 <https://www.belgiqueenbonnesante.be/fr/donnees-phares-dans-les-soins-de-sante/hopitaux-generaux/organisation/activites-hospitalieres>

## 1.4 Un enjeu dans la gestion des soins hospitaliers : une offre hospitalière importante avec une attraction nationale, voire internationale

Un quatrième enjeu concerne la gestion des soins hospitaliers et les conséquences que cela peut avoir sur une organisation de soins primaires social-santé forte. En effet, la Région bruxelloise a une offre hospitalière très importante et compte le plus grand nombre de lits par habitant en Belgique. Cette offre importante pourrait entrer en compétition avec les structures de soins primaires<sup>5</sup>.

Par ailleurs, les caractéristiques particulières de la capitale et de ses hôpitaux (plusieurs hôpitaux universitaires disposant de nombreux services spécialisés, tel que le centre de médecine reproductive de l'UZ Brussel et les services intensifs de néonatalogie) et le grand nombre de lits, dont certains très spécialisés, exercent une forte influence sur leur utilisation. Ces hôpitaux assurent notamment la prise en charge d'une part considérable de patients non-Bruxellois (Lambrechts & Noël, 2022). Ainsi, en 2014, 33,5 % des admissions dans les hôpitaux bruxellois concernaient des personnes ne résidant pas en Région bruxelloise : 17,5 % résidaient en Flandre et 14,4 % en Wallonie (Hercot *et al.*, 2017).

## 1.5 Un enjeu de financement : une proportion importante de personnes en situation vulnérable dans un territoire qui génère beaucoup de richesses...

Un cinquième enjeu concerne les mécanismes de financement des Régions, défavorables à la réalité de la Région de Bruxelles-Capitale. Celle-ci présente la particularité de générer beaucoup de richesse tout en abritant une population avec de nombreuses vulnérabilités. En effet « Bruxelles figure invariablement dans le top 10 de l'OCDE, qui classe toutes les régions du monde en fonction du produit intérieur brut généré. La richesse de Bruxelles est principalement produite par les nombreux navetteurs qui viennent travailler chaque jour dans l'un des nombreux sièges administratifs ou institutions internationales. » (Vanmechelen & Vermeulen, 2021). En revanche, comme expliqué plus haut, la population bruxelloise est une population vulnérable, qui a des besoins importants en services social-santé et qui génère peu de financement pour la gestion de la Région bruxelloise. Ainsi, plus d'un Bruxellois sur trois est en risque de pauvreté ou d'exclusion sociale et – après transferts sociaux – un quart (25 %) de la population bruxelloise dispose de revenus sous le seuil de risque de pauvreté, contre 18 % en Wallonie et 9 % en Flandre. Le nombre de personnes vivant avec un revenu d'intégration social (RIS) a crû de 65 % en dix ans, et a doublé (+100 %) chez les jeunes adultes (18-24 ans).

<sup>5</sup> <https://www.belgiqueenbonnesante.be/fr/donnees-phares-dans-les-soins-de-sante/hopitaux-generaux/organisation-du-paysage-hospitalier/categorisation-des-activites-hospitalieres/la-repartition-geographique-des-lits-d-hospitalisation>

Désormais, 6 % de la population de 18-64 ans et 14 % des jeunes de 18-24 ans perçoivent un revenu d'intégration sociale (RIS) (Observatoire de la santé et du social, 2022). Par ailleurs, en 2022, le dénombrement des sans-abris et mal-logés de Bruss'help a recensé 7 134 personnes, dont 2 402 personnes (34 %) sans-abris dans l'espace public ou dans des hébergements d'urgence, 1 473 personnes (20 %) en foyers d'hébergement et 2 435 personnes (34 %) dans des logements non-conventionnels (structures non-agrées, squats ou occupations temporaires) (Bruss'help, 2023).

## 1.6 Un enjeu pour la gouvernance des secteurs social-santé

Le dernier enjeu concerne la gouvernance des secteurs social et santé, en raison des différentes réformes de l'État. Celles-ci ont accentué les contraintes institutionnelles et abouti à un grand nombre d'institutions publiques et d'ASBL satellites qui compliquent la lisibilité, l'efficacité et l'efficience de l'action dans les secteurs sociaux et santé (Hindriks & Van Cauter, 2019).

Pour répondre aux enjeux présentés ci-dessus, différentes logiques de santé publique sont possibles. Elles devraient, d'une part, permettre la définition et la mise en œuvre de politiques publiques agissant sur les déterminants de la santé, et permettre d'autre part une meilleure organisation des soins de santé et des services sociaux.

Cela nécessite en même temps des logiques adaptées aux réalités (notamment culturelles) de chacune des personnes et en même temps des stratégies qui tiennent compte de réalités du territoire bruxellois. D'un point de vue de santé publique, l'action sur la santé et les soins de santé nécessiterait en même temps des actions dans des domaines qui pour l'instant sont gérés par les deux Communautés et par la Région bruxelloise.

## 2 > UNE BELGIQUE À 4 RÉGIONS PEUT-ELLE CONTRIBUTER À RÉPONDRE AUX ENJEUX DE SANTÉ ET DE SOINS DE SANTÉ DES BRUXELLOIS ?

Dans une Belgique à 4 Régions, la Région bruxelloise reprendrait toutes les compétences aujourd'hui gérées par les Communautés à Bruxelles. Dans ce scénario, deux types de stratégies devraient être renforcées : l'inclusion d'un agenda « santé » adapté à la réalité spécifique de Bruxelles dans toutes les politiques publiques, et la territorialisation dans l'organisation des soins.

Par ailleurs, une Belgique à 4 Régions pourrait signifier une disparition des compétences « santé » des Communautés et donc une simplification de la gouvernance à Bruxelles.

## 2.1 La santé dans toutes les politiques publiques : la possibilité d'insérer une dimension santé dans les politiques publiques sociales, environnementales, urbanistiques qui soient adaptées aux spécificités de la population et du territoire de la Région bruxelloise

Il semble important de développer à Bruxelles des politiques environnementales et sociales transversales qui soient favorables – de manière équitable – à la santé. Ainsi, on peut mentionner le plan de prévention et de lutte contre le bruit et les vibrations *Quiet Bruxelles*, le plan régional Air-Climat-Énergie, ou le programme d'action bruxellois de lutte contre la pauvreté, mentionné dans le Plan bruxellois de promotion de la santé 2023 de la Cocof.

La mise en œuvre de ces différents plans nécessite des actions, tant au niveau de la Région de Bruxelles-Capitale, qu'à des niveaux plus décentralisés. « Les communes et CPAS sont des acteurs importants de la vie sociale et pour le bien-être de la population. Ils disposent de moyens et de compétences importantes pour améliorer le bien-être des citoyens. Ils sont des partenaires clés de l'action territorialisée », telle qu'expliquée ci-après (Lambrechts & Noël, 2022). Ces structures pourraient aussi jouer un rôle central dans la mise en œuvre de politiques au niveau de l'urbanisme, du sport et des activités de détente, etc.

## 2.2 La territorialisation dans l'organisation des soins pour renforcer le maillage social-santé de soins primaires

La tendance en santé publique est de donner une primauté à la logique territoriale dans l'organisation des soins et la définition des politiques publiques. La logique individuelle ou personnalisable se développe alors au sein de territoires. La tendance en santé publique serait donc de donner une plus grande valeur à une approche « régionaliste » plutôt qu'une approche « communautaire ».

La territorialisation dans l'organisation des soins de santé est une approche largement développée en Belgique (voir notamment les *eerstelijnszones* (ELZ) en Flandre, ou le décret wallon créant les organisations locorégionales de santé (OLS)) et au niveau international pour améliorer l'organisation des soins de santé. Elle est avant tout conçue pour renforcer les soins primaires et ainsi mieux faire face aux différents enjeux présentés plus haut. En effet, au moins trois raisons sont avancées pour justifier une organisation de soins sur la base de territoires. Premièrement, elle doit mieux permettre de combiner une approche d'accompagnement de la personne en fonction de sa réalité de vie et de son environnement social (sa « communauté », dans le sens du mot anglais *community*, et donc différent des Communautés définies comme entités fédérées de l'État belge). Le territoire devrait alors permettre de mieux articuler les équipes prestataires de soins primaires et les citoyens. Deuxièmement, elle doit permettre d'avoir des représentants des

structures de soins primaires mieux à même de se concerter avec les structures qui devraient fonctionner « en appui » (hôpitaux, réseaux spécialisés – réseaux santé mentale, etc.) particulièrement pour l'organisation d'aide, de soins et d'accompagnement de situations complexes. Troisièmement, elle devrait permettre de centrer la prise de décision sur la meilleure adéquation entre un réseau de soin santé-social et la santé de la population (Cronin *et al.*, 2021 ; Steenkamer *et al.*, 2020).

La territorialisation n'est donc pas pensée dans une logique administrative, mais dans une logique fonctionnelle. Cette stratégie peut aussi être flexible en maintenant une liberté de choix du prestataire de soins primaires et en assurant des stratégies spécifiques pour les populations mobiles. Elle se développe au moins à deux niveaux essentiels qui s'imbriquent : le niveau « bassin de vie » permettant de développer des structures de soins primaires et sociales adaptées aux réalités de vie des citoyens et le niveau « bassin de soins » devant permettre une meilleure articulation entre des soins primaires social-santé et des structures spécialisées (Ham & Alderwick, 2015).

Cette logique d'organisation par territoire est largement reprise dans le plan social-santé intégré (PSSI) bruxellois. Celui-ci a été présenté en octobre 2022 par les ministres bruxellois de la Santé et du Social, Alain Maron et Elke Van den Brandt. La vision développée dans ce plan est reprise dans les décret et ordonnance conjoints de la Commission communautaire française et de la Commission communautaire commune relatifs à l'organisation de l'ambulatoire et de la première ligne social-santé dans la Région bilingue de Bruxelles-Capitale, adoptés en séance plénière le 15 décembre 2023<sup>6</sup>. Le PSSI propose de « définir et d'adapter une offre de services cohérente par zone géographique en prenant en compte le type de services à offrir, la taille et les besoins des publics-cibles, l'étendue des ressources disponibles, les divisions administratives. » (Lambrechts & Noël, 2022).

Concrètement, deux niveaux qui s'emboîtent devraient changer la manière de collaborer entre professionnels et organisation du social et de la santé.

Dans le PSSI, « [l]e niveau du quartier est celui auquel se déploie l'offre socio-sanitaire de base : la première ligne d'aide et de soins sous forme d'un centre d'accompagnement social et de soins primaires polyvalent ou d'un réseau formalisé d'intervenants. Ce niveau permet la prise en compte des personnes dans une relation de grande proximité, immergée dans le milieu de vie et en appui sur une pluralité de ressources dont certaines informelles (proches, voisins, commerçants...) » (Lambrechts & Noël, 2022).

C'est à ce niveau que doit aussi être renforcée une approche qui correspond aux réalités de chaque Bruxellois. Ceci implique que l'offre doit notamment permettre aux néerlandophones d'être soignés dans leur langue à Bruxelles (promu par ailleurs au travers d'initiatives permettant de rendre plus visibles les prestataires et

organisations des secteurs sociaux et de la santé assurant des services en néerlandais (cf. *sociale kaart*, URL : <https://sociaal.brussels/>)<sup>7</sup>, ainsi que par un appui spécifique de la « *eerstelijnszone* » de Bruxelles - BruZel)<sup>8</sup>. De manière plus générale, cela doit notamment aussi permettre de mieux tenir compte de la multiculturalité et de la nature diverse des territoires à Bruxelles.

Le niveau primaire, du quartier, est lui-même inclus dans les niveaux d'intervention supérieurs, que sont les bassins d'aide et de soins et le niveau régional (Lambrechts & Noël, 2022). Les bassins d'aide et de soins (cinq pour Bruxelles) devraient devenir le lieu de concertation et de contextualisation des politiques et financements qui impliquent la première ligne sociale santé avec les deux réseaux hospitaliers bruxellois, les réseaux santé mentale, etc.

Au niveau de la Région bruxelloise, *Brusano* mais aussi *BruZel* développent des compétences notamment dans l'accompagnement des structures de gouvernance au niveau du bassin de vie et des bassins de soins, mais aussi dans la gestion des connaissances<sup>9</sup>. Ils sont un maillon essentiel dans la réorganisation du secteur social et santé à Bruxelles. Par exemple, *Brusano* développe des outils, facilite l'apprentissage et les échanges d'expérience, mais se pose aussi en acteur indispensable pour le développement des bassins de soins social-santé.

### 2.3 Des structures de gouvernance simplifiées mais inclusives et respectant les différents groupes linguistiques

Un État fédéral à quatre Régions signifierait la régionalisation des compétences communautaires. Cela pourrait assurer une meilleure cohérence dans les politiques de santé et de soins de santé pour Bruxelles. L'enjeu au travers d'une régionalisation serait de réduire le morcellement des compétences entre les Communautés flamande et française et les Commissions communautaires. Cela réduirait du coup l'énergie passée à coordonner de nombreuses administrations distinctes (Département Zorg -, VAPH, Opgroeien, Phare, Iriscare, Vivalis, SPFB et ONE) (Lambrechts & Noël, 2022).

Une des difficultés pour un transfert des compétences communautaires vers des compétences régionales est que les compétences de ces « communautés » (COCOF et Vlaamse Gemeenschap) ne sont pas identiques et l'asymétrie de ces compétences pose problème pour avancer harmonieusement vers une institution unique.

Par ailleurs, une régionalisation des compétences communautaires nécessiterait de revoir les règles de représentativité entre néerlandophones et francophones, tout en assurant aux néerlandophones de Bruxelles une capacité de décision et

7 <https://www.kenniscentrumwwz.be/wegwijs>

8 <https://www.kenniscentrumwwz.be/bruzel-brusselse-zone-eerste-lijn>

9 <https://www.brusano.brussels/innovations/#Nos%20rep%C3%A8res>



une offre de services néerlandophones. Il s'agirait notamment d'éviter des options telles que celles en cours actuellement au niveau de la CoCom (décision dépendante des majorités francophones et néerlandophones avec une double tutelle), tout en respectant la minorité néerlandophone (Lambrechts & Noël, 2022).

### 3 > LES CONDITIONS POUR UNE RÉGION BRUXELLOISE CAPABLE D'ASSURER DES COMPÉTENCES DANS LE DOMAINE DE LA SANTÉ ET DES SOINS DE SANTÉ : UN NIVEAU FÉDÉRAL RENFORCÉ GARANT D'UNE APPROCHE PAR OBJECTIFS DE SANTÉ, DE L'ÉQUITÉ AU TRAVERS D'UNE ASSURANCE SANTÉ UNIVERSELLE ET D'UN FINANCEMENT ÉQUILIBRÉ DES RÉGIONS

Pour renforcer la logique territoriale (aboutissant à une forme de décentralisation de certains domaines de décision dans l'organisation des soins de santé), différentes études font ressortir la nécessité d'un gouvernement central fort qui puisse soutenir et contrôler des autorités locales. Sans cela, il a été montré que les gains (faisant suite à la décentralisation) des Régions les mieux loties sont annulés par les pertes de celles moins bien loties : une situation qui peut conduire au développement d'inégalités sociales (Pavolini & Vicarelli, 2012).

Les domaines pour lesquels l'intervention d'un État central sont indispensables concernent notamment la gestion du partage de risque (en clair, l'assurance maladie, dénommée assurance soins de santé en Belgique), la définition d'objectifs stratégiques de santé et de soins de santé, la gestion des connaissances (tout ce qui a trait aux *evidence based practices*) et la gestion de l'information (l'e-santé) (Saltman & Bankauskaite, 2006, Fredriksson *et al.*, 2014).

Ces recommandations internationales justifient pleinement le renforcement d'une sécurité sociale fédérale financée au niveau fédéral et la définition d'objectifs généraux en santé et soins de santé fédéraux.

Les objectifs de santé devraient alors relever du SPF santé publique qui devrait être renforcé dans cette fonction, notamment avec Sciensano qui relève d'une approche plus populationnelle et environnementale. Dans le contexte belge néanmoins, ceci nécessite une coordination au niveau de la Conférence interministérielle (CIM) « santé publique », avec toutes les incertitudes que cela comporte. En effet, l'État fédéral n'a pas de commande pour définir des priorités de santé publique que l'ensemble des niveaux de pouvoir devraient ensuite mettre en œuvre, chacun à leur échelle.

Concernant la définition d'objectifs de soins de santé, la Belgique dispose de différentes structures. Au travers de l'INAMI, une approche budgétaire pluriannuelle devrait permettre de progressivement adapter l'approche actuelle et mieux connecter le budget des soins de santé à des objectifs de santé<sup>10</sup>. Cette approche peut être renforcée, grâce à l'existence de réseaux tels que *evikey* (réseau belge de l'*Evidence Based Practice* – EBP – dans les soins de santé)<sup>11</sup> ou de structures telles que le KCE (centre fédéral d'expertise des soins de santé)<sup>12</sup>. Par ailleurs, tous ces domaines à renforcer au niveau fédéral sont souvent accompagnés de nouvelles modalités de paiement des soins de santé avec un glissement progressif de paiement à l'acte vers des formes de paiement qui incitent les professionnels et organisations prestataires à collaborer entre eux au niveau de territoires. Ces nouvelles formes de paiement sont notamment au cœur de réformes en cours au niveau des hôpitaux et de la première ligne en Belgique (Lambert *et al.*, 2022).

En ce qui concerne une assurance soins de santé, tous les arguments plaident en faveur d'un système avec une population contributrice la plus large possible, avec des compétences qui ne peuvent être que disponibles au niveau fédéral. Comme cela a été expliqué plus haut, une assurance soins de santé fédérale est une condition pour assurer un financement pérenne, efficient et équitable des soins de santé. Une sécurité sociale bruxelloise n'aurait donc aucune base scientifique.

En ce qui concerne le financement des administrations, la Région bruxelloise souffre d'un sous-financement structurel qui s'aggrave à la suite de l'augmentation de la demande (Lambrechts & Noël, 2022).

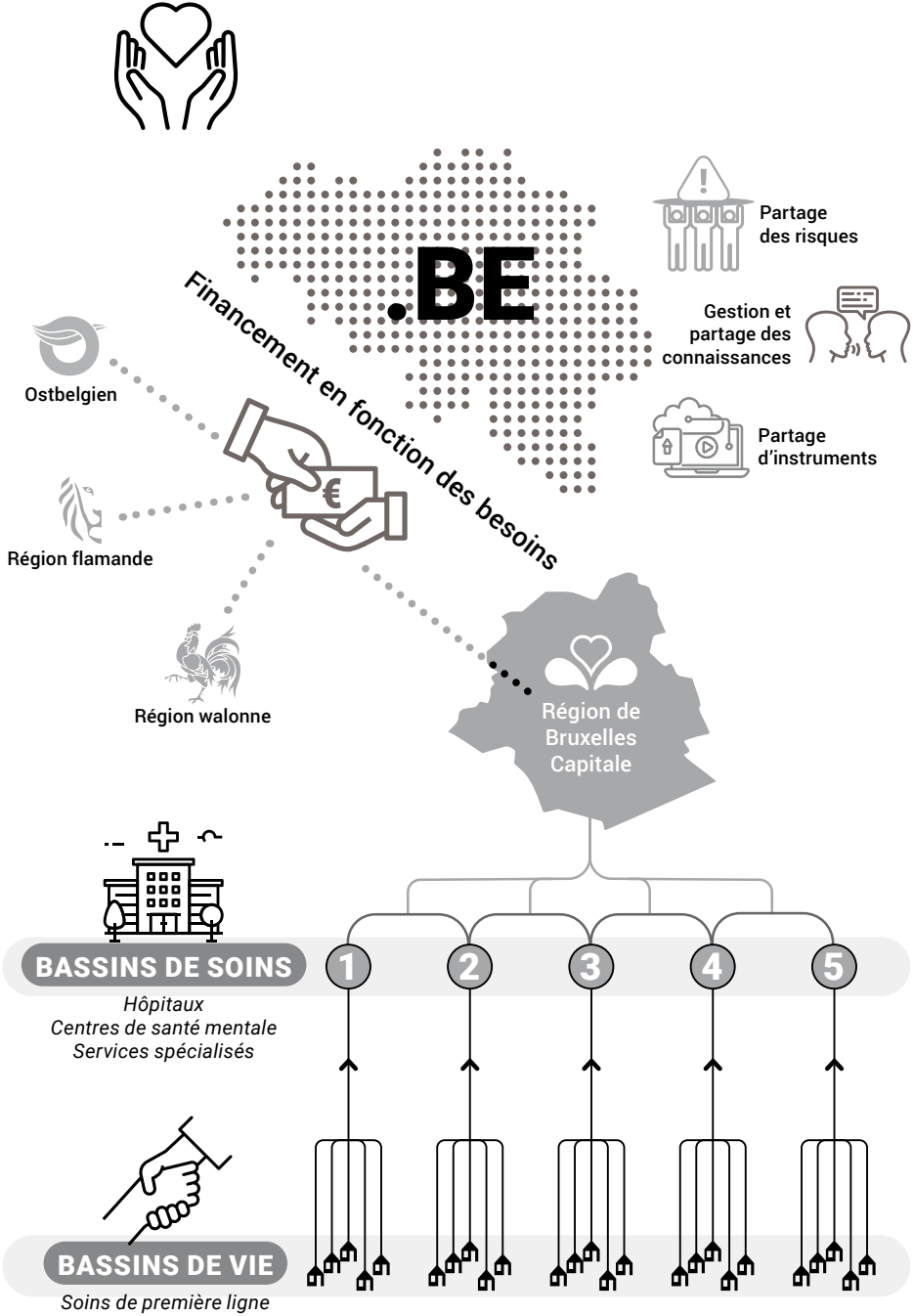
Il y a un large consensus pour dire qu'il faut garantir la solidarité entre Régions, car la base fiscale de la Région bruxelloise sera toujours inférieure aux deux autres vu le nombre d'habitants et les caractéristiques propres de la population présentées plus haut (vulnérabilité financière et grande proportion de personnes non assujetties qui utilisent l'offre de soins). En effet, cela prend la même énergie pour penser la politique social-santé au niveau d'une administration, que le nombre de bénéficiaires soient au nombre d'un ou de six millions, mais les recettes sont très différentes. À titre d'illustration, lors des réformes antérieures de l'État, quand la Flandre recevait 3 fonctionnaires pour une thématique, Bruxelles n'en recevait que 0,5, sans investissement compensatoire. Le fonctionnaire bruxellois doit donc assumer six fois plus de tâches. Mais cela ne se limite pas aux fonctionnaires. Cela concerne également les systèmes informatiques ou de gestions qui doivent être développés ou maintenus avec six fois moins de moyens. Soit Bruxelles doit recevoir une compensation pour sa petite taille, soit des partenariats doivent être développés pour coconstruire des outils entre Régions, tout en garantissant l'autonomie des parties prenantes.

<sup>10</sup> [https://www.riziv.fgov.be/fr/themes/financement/Pages/reunion\\_lancement\\_comite\\_assurance\\_elargi.aspx](https://www.riziv.fgov.be/fr/themes/financement/Pages/reunion_lancement_comite_assurance_elargi.aspx)

<sup>11</sup> <https://www.evikey.be/>

<sup>12</sup> <https://kce.fgov.be/fr>

> Figure 2 - Une Région bruxelloise dans un État fédéral plus fort



## 4 > UNE QUESTION MAJEURE NON RÉVOLUE POUR LA RÉGION BRUXELLOISE : L'ARTICULATION ENTRE DES RÉSEAUX HOSPITALIERS DONT L'ATTRACTION DÉPASSE LA RÉGION BRUXELLOISE ET UN MAILLAGE SOCIAL-SANTÉ DE SOINS PRIMAIRES

Dans une approche territoriale avec un rôle important donné à la Région, l'intégration des hôpitaux avec le maillage social-santé de soins primaires nécessite une attention particulière pour la Région bruxelloise.

Les hôpitaux couvrent des populations dans des territoires qui dépassent largement la Région bruxelloise. Il serait donc logique qu'ils continuent à être gérés au niveau fédéral, en ce qui concerne Bruxelles. Néanmoins, cette division des compétences entre Régions (en charge du social-santé de soins primaires) et État fédéral (en charge des hôpitaux) peut aboutir à des effets négatifs ou deux logiques éventuellement en compétition pourraient s'opposer. En effet, les hôpitaux et les structures plus spécialisées tendent à développer une logique différente de celle pensée au niveau des soins primaires pour répondre à une complexification de situations de soins.

Les situations complexes de soins social-santé nécessitent la coordination entre professionnels de différents secteurs et différentes organisations. Elles impliquent aussi des « séquences de soins » nécessitant une gestion des transitions entre différents lieux (entre domicile et hôpital, entre secteurs des soins, de la santé mentale, du social, entre services spécialisés et généralistes). Dans la logique hospitalière, il existe donc aujourd'hui un risque important d'aborder les types de situations complexes, indépendamment les uns des autres. Pour gérer les transitions, la tendance est de créer des « parcours de soins » pour des épisodes spécifiques (parcours périnatal, oncologique, pour personnes âgées fragiles, pour la prise en charge de l'obésité, etc.). Par ailleurs, pour améliorer la prise en charge de personnes avec des vulnérabilités multiples, on développe des structures spécialisées pour des groupes particuliers (par exemple, l'ASBL « aquarelle » pour les femmes enceintes sans papier, les « infirmiers de rue » pour les personnes sans domicile fixe...) ou on crée des fonctions de référents multiples (coordinateurs de soins oncologiques, *case managers*, coordinateurs d'aide et soins à domicile, *coach* en santé mentale, etc.).

Dans une logique de soins primaires, le maillage social-santé organisé par territoire devrait permettre de renforcer la coordination entre professionnels et organisations. Les parcours ne devraient se développer que quand la logique territoriale n'est plus à même de résoudre une situation. La logique territoriale devrait donc primer sur la logique par parcours.

Pour résoudre cette difficulté, il faudrait alors une Région beaucoup plus forte capable de donner la priorité au maillage social-santé par territoire, face à un État

fédéral qui pourrait avoir la tendance de favoriser une approche par parcours. Cela pourrait notamment devenir possible si les bassins de soins social-santé sont développés et renforcés.

Une autre option serait de transférer les compétences dans l'organisation des réseaux hospitaliers au niveau d'une Région bruxelloise dont le territoire devrait être élargi, par exemple en incluant les deux Brabants.

## ➤ CONCLUSION : UNE BELGIQUE À QUATRE RÉGIONS SERAIT-ELLE UN FACTEUR CONTRAIGNANT OU STIMULANT AUX DYNAMIQUES EN COURS EN MATIÈRE DE SOINS DE SANTÉ DANS LA RÉGION BRUXELLOISE ?

Il y a des transformations en cours dans le secteur de la santé et du social de manière générale et pour les soins de santé des Bruxellois de manière spécifique. Dans ces transformations, il y a une tendance nette vers une organisation par territoires pour l'organisation des soins de santé et pour la définition et la mise en œuvre de politiques publiques. Par ailleurs, cette évolution pourrait coexister avec un maintien de l'implication des interlocuteurs sociaux et des mutuelles dans le pilotage du système. Néanmoins, les territoires envisagés ne correspondent pas nécessairement au territoire de la Région bruxelloise. Les « bassins de vie » (quartiers) et les « bassins de soins » sont plus petits que la Région de Bruxelles-Capitale et sont les niveaux centraux dans la structuration social-santé future.

Une logique territoriale plaide donc plus en faveur de « Régions » fortes dans le paysage belge. Sans nécessairement être un facteur structurant et moteur du renforcement des secteurs de l'aide sociale et de la santé à Bruxelles, le choix d'une régionalisation plutôt que d'une communautarisation renforcée pour les soins de santé et les politiques santé semble un choix logique à Bruxelles. Ceci n'a du sens que si deux conditions essentielles sont respectées : (a) que des Régions plus fortes se mettent en place dans un État fédéral renforcé pour des fonctions clés (partage de risque, gestion de la connaissance et de l'information) et (b) qu'une approche inclusive des différentes cultures et langues, à commencer par le néerlandais, soit assurée.

Finalement, le grand bénéfice de Régions plus compétentes dans les compétences « santé » pourrait être une simplification des structures de gouvernance et donc de prise de décision à Bruxelles, pour autant que Bruxelles soit reconnue comme une Région à part entière avec les conséquences que cela signifie en termes de financement de l'administration régionale.

## > REMERCIEMENTS

Nous tenons à remercier tout particulièrement Myriam De Spiegelaere, Daniel Dumont et Olivia Vanmechelen pour leur commentaires et contributions à ce chapitre.

## > BIBLIOGRAPHIE

BRUSS'HELP (2023). *Rapport du dénombrement 2022 par Bruss'help - Synthèse*. Bruss'help. En ligne : [https://brussshelp.org/images/Synth%C3%A8se\\_Denombrement22\\_FR.pdf](https://brussshelp.org/images/Synth%C3%A8se_Denombrement22_FR.pdf)

COCOF (2023). *Plan bruxellois de promotion de la santé 2023 – Volet 2 du plan social santé intégré*. Cocof.

COMMISSION COMMUNAUTAIRE COMMUNE & COCOF (2022). *Plan social-santé intégré 2022*. Bruxelles. En ligne : [https://www.brusselstakecare.be/wp-content/uploads/2022/10/PSSI\\_2023\\_FR\\_FINAL-1.pdf](https://www.brusselstakecare.be/wp-content/uploads/2022/10/PSSI_2023_FR_FINAL-1.pdf)

CRONIN, S., TESSIER, L., JAMES, K.A. & WODCHIS, W.P. (2021). *Population Health Management*. Series: Part.

DE MAESENEER, J. (2020, 28 avril). *Opinie: Maak van gezondheidszorg een regionale bevoegdheid*. De Tijd. En ligne : <https://www.tijd.be/opinie/algemeen/maak-van-gezondheidszorg-een-regionale-bevoegdheid/10223572.html>

DUMONT, D. (2023). *Vers une protection sociale bruxelloise ? Une proposition institutionnelle pour la septième réforme de l'État*. Administration publique trimestriel. 4.

FREDRIKSSON, M., BLOMQUIST, P. & WINBLAD, U. (2014). « Recentralizing Healthcare Through Evidence-Based Guidelines - Striving for National Equity in Sweden ». *BMC Health Services Research*, 14(1).

HAM, C. & ALDERWICK, H. (2015). *Place-based Systems of Care. A Way Forward for the NHS in England*. The King's Fund.

HERCOT, D., YANNART, M., CHIHI, A. & DEGUERRY, M. (2017). *Tableau de bord de la santé en Région bruxelloise - Caractéristiques des séjours hospitaliers des Bruxellois en 2014*. Observatoire de la santé et du social de Bruxelles-Capitale. Bruxelles : Commission communautaire commune. En ligne : [https://www.ccc-ggc.brussels/sites/default/files/documents/graphics/tableaux-de-bord-de-la-sante/tbs\\_2017-hospitalisations\\_fr\\_1.pdf](https://www.ccc-ggc.brussels/sites/default/files/documents/graphics/tableaux-de-bord-de-la-sante/tbs_2017-hospitalisations_fr_1.pdf)

HINDRIKS, J. & VAN CAUTER, J. (2019). *Goed bestuur in Brussel*. Brussel: Itinera Institute.

IBSA (2022). *Chiffres-clés de la Région bruxelloise*. En ligne : <https://ibsa.brussels/chiffres/chiffres-cles-de-la-region>

LAMBERT, A.-S., OP DE BEECK, S., HERBAUX, D., MACQ, J., RAPPE, P., SCHMITZ, O., SCHOONVAERE, Q., VAN INNIS, A. L., VANDENBROECK, Ph., DE GROOTE, J., SCHOONAERT, L., VERCRUYSE, H., VLAEMYNCK, M., BOURGEOIS, J., LEFÈVRE, M., VAN DEN HEEDE, K. & BENAHMED, N. (2022). *Vers des soins (plus) intégrés en Belgique*. Health Services Research. Centre fédéral d'expertise des soins de santé (KCE). Report No.: 359B.

LAMBRECHTS, B. & NOËL, N. (eds.) (2022). *Plan social santé intégré*. Commission communautaire commune.

OBSERVATOIRE DE LA SANTÉ ET DU SOCIAL BRUXELLES (2022). *Baromètre social. Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté*. 2021. Commission Communautaire Commune. En ligne : <https://www.vivalis.brussels/sites/default/files/2023-12/5.1.1.%20barometre-social-2021.pdf>

PAVOLINI, E. & VICARELLI, G. (2012). « Is Decentralization Good for Your Health? Transformations in the Italian NHS ». *Current Sociology*, 60(4), p. 472-488.

SALTMAN, R. B. & BANKAUSKAITE, V. (2006). « Conceptualizing Decentralization in European Health Systems: A Functional Perspective ». *Health Economics, Policy and Law*, 1(2), p. 127-147.

SCHOKKAERT, E. & VAN PARIJS, P. (2020, 10 novembre). Carte blanche : « Une réforme de l'État pour de meilleurs soins de santé ? ». *Le Soir*. <https://www.lesoir.be/336826/article/2020-11-10/carte-blanche-une-reforme-de-letat-pour-de-meilleurs-soins-de-sante>

STEENKAMER, B., DE WEGER, E., DREWES, H., PUTTERS, K., VAN OERS, H. & BAAN, C. (2020). « Implementing Population Health Management: An International Comparative Study ». *Journal of Health Organization and Management*, 34(3), p. 273-294.

VANMECHELEN, O. & VERMEULEN, S. (2021). *Panorama du social et de la santé à Bruxelles*. Kenniscentrum WWZ.





# BRUXELLES GOUVERNÉE AUTREMENT ? ÉTUDE SUR LES ASPIRATIONS DES BRUXELLOIS



Émilie VAN HAUTE (ULB), Aurélie TIBBAUT (ULB),  
Dave SINARDET (VUB) et Dimokritos KAVADIAS (VUB)

Les institutions démocratiques bruxelloises sont le fruit des réformes successives de l'État belge qui ont entre autres essayé de donner une réponse aux tensions linguistiques et politiques des années 1960 et 1970. De ces équilibres et compromis découle une architecture bruxelloise institutionnelle complexe. Sur un territoire de 162 km<sup>2</sup> et de 1 200 000 habitants, les compétences sont éparpillées entre six niveaux de pouvoir qui ont une compétence législative : le niveau fédéral, la Région de Bruxelles-Capitale, la Communauté flamande, la Communauté française, la Commission communautaire commune (COCOM) et la Commission communautaire française (COCOF). S'ajoutent à cela la Commission communautaire flamande (VGC) et les pouvoirs locaux avec dix-neuf communes bruxelloises, dix-neuf centres publics d'action sociale et six zones de police.

Cette grande complexité du paysage institutionnel à Bruxelles résulte des dynamiques politiques du passé. Cependant, Bruxelles est une ville-région qui a profondément évolué depuis l'adoption de ces institutions : institutionnellement, la Région s'est progressivement imposée ; politiquement, les tensions entre francophones et néerlandophones sont moins vives ; sociologiquement, la Région bruxelloise se distingue des autres Régions du pays. La composition de sa population a fortement évolué au cours du temps, pour présenter aujourd'hui un caractère multiculturel et multilingue très marqué et une forte présence de population non-belge. Ces évolutions soulèvent plusieurs questions démocratiques : quel système électoral, quelles institutions et quels mécanismes de participation et de représentation politiques permettent de répondre à la nouvelle donne sociologique



de la ville, de renforcer le pouvoir d'action politique, la responsabilité politique des gouvernants et l'appropriation des processus démocratiques par les citoyens ?

La question de la structuration institutionnelle de la Région de Bruxelles-Capitale (RBC) est une question récurrente dans le débat public et politique. En 2008 déjà, ce sujet occupait l'attention du Gouvernement bruxellois avec l'organisation des États-Généraux de Bruxelles qui avait conduit à un bilan scientifique et à l'organisation de conférences-débats avec des citoyens et acteurs de la société civile<sup>1</sup>. Plus tard, d'autres initiatives ont mis en évidence le caractère central des enjeux de gouvernance à Bruxelles, même au cœur d'autres débats sociétaux. Ainsi, le processus de cabinet citoyen / *Burgerkabinet* sur Bruxelles, ou le rapport BruVoice sur la cohésion sociale à Bruxelles (Giordano *et al.*, 2018 ; Van Brussel *et al.*, 2018), ont tous deux mis en lumière des constats liés aux attitudes des Bruxelloises et Bruxellois envers leurs institutions et leur fonctionnement. Durant la législature 2014-2019, un rapport sur la gouvernance bruxelloise (van Haute *et al.*, 2018) s'est penché exclusivement sur les attitudes des citoyens vis-à-vis de leurs institutions et leurs préférences de réformes. Sous la législature 2019-2024, le Gouvernement bruxellois a organisé des États Généraux baptisés « Les Futurs de Bruxelles », visant à évaluer la structuration institutionnelle et la qualité des services publics en Région bruxelloise (Romainville *et al.*, 2023). Enfin, la Région bruxelloise a fait l'objet d'une évaluation territoriale par l'OCDE, résultant dans de nombreuses recommandations, notamment sur le plan de la gouvernance et des institutions (OECD, 2024).

Si plusieurs scénarios sont évoqués tant par les constitutionnalistes que par les politiques eux-mêmes<sup>2</sup>, ceux-ci tendent à se focaliser sur ce qui est faisable juridiquement ou politiquement. Ils laissent cependant souvent de côté la dimension de ce qui est souhaitable ou souhaité, c'est-à-dire les aspirations des Bruxelloises et Bruxellois eux-mêmes. C'est précisément l'objet de ce chapitre, qui vise à mettre en miroir la réalité sociologique bruxelloise, l'évaluation de ses institutions et politiques publiques par ses habitants, et les préférences de ces derniers en termes d'architecture institutionnelle. Pour ce faire, il s'appuie sur les données tirées du rapport sur la gouvernance de 2018 (van Haute *et al.*, 2018) et des États Généraux « Les Futurs de Bruxelles » (Brunet *et al.*, 2023a). Ces processus ont administré des enquêtes par questionnaire auprès de la population bruxelloise (ci-après labellisées « enquête de 2018<sup>3</sup> » et « enquête de 2022<sup>4</sup> »). Les États généraux « Les Futurs de Bruxelles » ont également déployé un dispositif permettant d'aller à la rencontre des citoyens bruxellois dans leurs lieux de vie, également appelé *outreach* ou « aller vers » (dont les données sont ci-après labellisées « Rencontres citoyennes

1 Voir les notes de synthèse publiées par *Brussels Studies* en 2009.

2 Voir le chapitre « Bruxelles et l'hypothèse de la Belgique à 4 entités fédérées : une mise en perspective juridique » dans cet ouvrage.

3 L'enquête de 2018 portant sur les citoyens résidant à Bruxelles de 18 ans et plus (enquête par quota, 1000 répondants, administration en ligne).

4 L'enquête de 2022 portait sur les citoyens résidant à Bruxelles de 18 ans et plus (enquête par quota, 1151 répondants dont 1003 en ligne via méthode CAWI et 148 en face à face).

2023 »<sup>5</sup>. Ces processus fournissent une vision fine des aspirations des Bruxelloises et Bruxellois pour la gouvernance à Bruxelles.

## 1 > BRUXELLES : DIVERSITÉ, LANGUES, IDENTITÉS

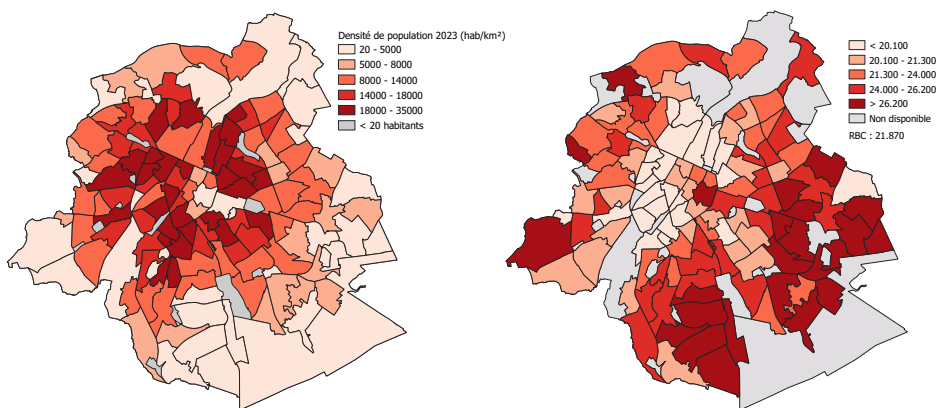
Bruxelles comptait en 2022 plus de 1,2 million d'habitants. Ses fonctions de capitale et de siège d'institutions internationales l'ont amenée à présenter un visage caractérisé par l'hyper-diversité. Bruxelles compte 181 nationalités et 36,9 % des résidents à Bruxelles n'ont pas la nationalité belge : 23,2 % sont de nationalité d'un des États-membres de l'Union européenne, avec la France, la Roumanie et l'Italie en tête, et 13,7 % sont de nationalité hors-UE, avec le Maroc, l'Ukraine et la Syrie en tête (IBSA, 2024). En comparaison des autres Régions, sa population est également plus jeune : 22 % a moins de 18 ans et l'âge moyen est de 37 ans (IBSA, 2023). Avec l'internationalisation de sa population, Bruxelles est également devenue multilingue. Le français reste la langue la plus connue, suivi par l'anglais puis le néerlandais. L'espagnol, l'arabe, l'italien, l'allemand et le portugais complètent le tableau. Le multilinguisme dépasse les interactions professionnelles ou de voisinage pour entrer dans les foyers.

L'origine de ces spécificités se trouve dans la mobilité de la population bruxelloise (Hermia, 2021). La Région présente un solde migratoire interne négatif structurel, avec davantage de départs vers les autres Régions que d'arrivées. Mais ce solde est compensé par un double phénomène : un solde naturel positif (la Région compte davantage de naissances que de décès) et un solde migratoire international positif. Cette double tendance, même si elle s'est ralentie ces dernières années, explique l'augmentation de la population en Région bruxelloise et son profil plus jeune et plus international. Cette mobilité implique également qu'un quart des Bruxellois habite la Région depuis moins de 5 ans (Hamesse & Sierens, 2018). La mobilité interne à la Région est également importante. La moitié des Bruxellois habite dans son quartier depuis moins de 6 ans.

Cette population ne se distribue pas de manière égale sur le territoire bruxellois. Ce dernier se structure en cercles concentriques à partir du centre. Le centre et les communes de la première couronne autour du centre sont plus densément peuplées, et les communes de la deuxième couronne sont moins densément peuplées. Cette configuration recoupe également d'autres dimensions (niveaux d'éducation et socio-économique), renforçant des inégalités territoriales marquées.

5 Les rencontres citoyennes 2023 comportent des rencontres thématiques (mobilité et transport, logement, démocratie, rencontre ambassadeurs, total de 38 participants) et des rencontres décentralisées dans chacune des communes et à l'occasion de la fête de l'Iris (698 participants). Ces rencontres ont produit 3119 contributions (1321 contributions évaluatives et 1798 contributions prospectives).

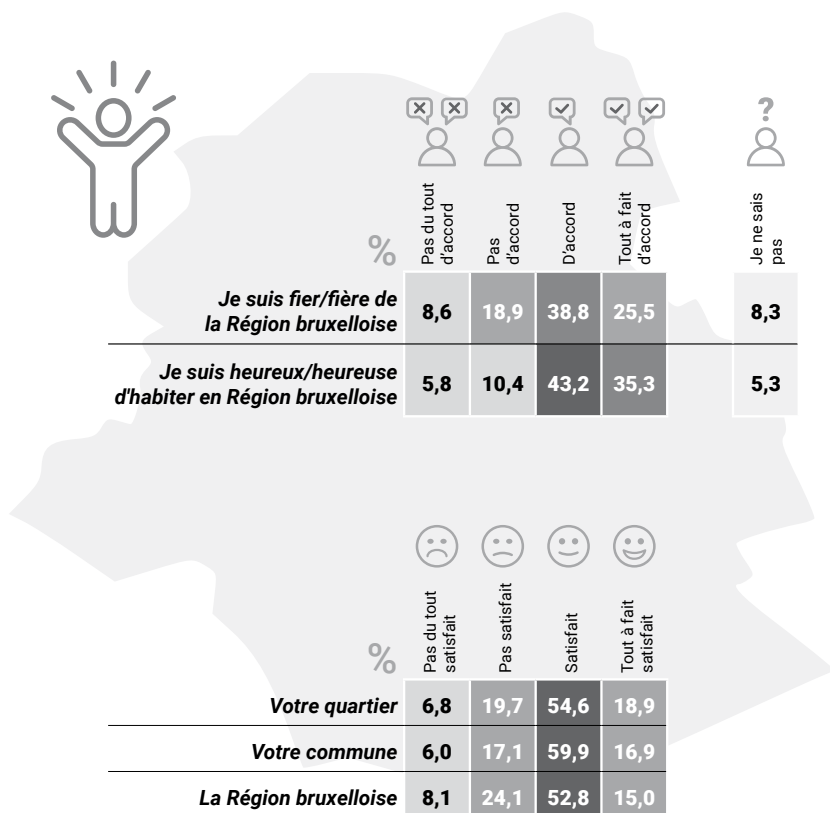
> **Figure 1** - Densité de population au 01/01/2023 (à gauche) et revenu imposable des déclarations en 2021 (à droite), par quartier en RBC



Sources : IBSA, SPF Finances - AGDP, Statbel (Registre national)  
Monitoring des quartiers – IBSA © Brussels UrbIS ©©

Sources : IBSA & Statbel (Statistique fiscale des revenus)  
Monitoring des quartiers – IBSA © Brussels UrbIS ©©

> **Figure 2** - Fierté, bonheur et satisfaction d'habiter en Région bruxelloise



Ces caractéristiques spécifiques (jeunesse, international, multilinguisme, mobilité, différences de densité couplées à des inégalités territoriales) ont une forte incidence sur la distribution des opinions en RBC.

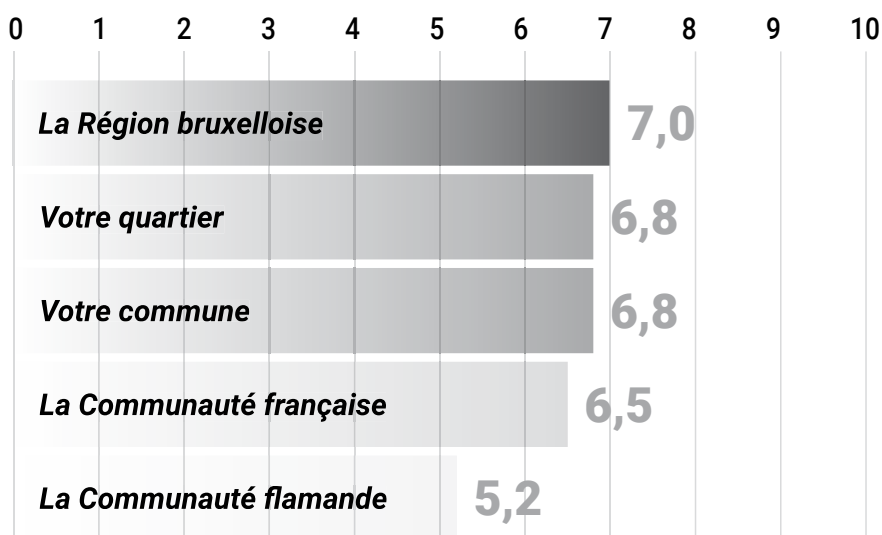
En dépit de cette diversité, ou peut-être grâce à celle-ci, et après 35 ans d'existence de la Région, une forme d'identité bruxelloise s'est forgée. C'est par exemple le cas au niveau des représentants politiques. Ainsi, des études auprès des parlementaires bruxellois montrent une identification très forte à la Région chez la grande majorité des députés, plus élevée que l'identité flamande ou wallonne chez leurs collègues dans les assemblées respectivement flamande et wallonne (Sinardet *et al.*, 2023).

Cette identification à Bruxelles se retrouve aussi au niveau de l'opinion publique. Dans l'enquête de 2022, une large majorité des répondants se disent fiers et heureux d'habiter la Région bruxelloise (Figure 2).

L'analyse par profil socio-démographique met en évidence que les femmes, les répondants plus jeunes, de nationalité non-UE, résidant depuis moins longtemps à Bruxelles se disent en moyenne plus fiers et heureux d'habiter à Bruxelles ; que les répondants de niveau d'éducation plus élevé sont plus heureux d'habiter à Bruxelles ; et que les répondants résidant dans le centre sont plus fiers d'être bruxellois. Par ailleurs, les répondants ont un niveau d'attachement important à leur quartier, commune, et à la Région (Figure 3). Le rapport aux Communautés est moins fort. Comme dans l'enquête de 2018 (DEGO, 2018), le sentiment d'attachement est fort, et n'est pas plus fort envers le niveau communal qu'envers le niveau régional.

> **Figure 3 - Attachement aux différents niveaux de pouvoir à Bruxelles**

Question : « Sur une échelle de 0 à 10, où 0 signifie pas du tout attaché et 10 signifie fortement attaché, pourriez-vous nous indiquer à quel degré vous sentez-vous attaché à' »



Source : Enquête « Les Futurs de Bruxelles », 2022.

L'analyse par profil socio-démographique met en évidence que les répondants hommes, et ceux parlant français ou néerlandais optent pour des niveaux d'attachement moins élevés que ceux parlant anglais. À noter que l'attachement à la Région est systématiquement plus fort que l'attachement à la commune ou au quartier, sauf chez les répondants plus âgés (55+) résidant depuis longtemps à Bruxelles, qui sont également moins attachés aux Communautés. Cela confirme un constat déjà posé dans l'enquête de 2018. Ces résultats peuvent être interprétés comme une mutation au sein de la Région, d'un localisme davantage marqué vers la reconnaissance du fait régional bruxellois.

Si l'attachement et la fierté marquent le fait régional bruxellois, les niveaux de confiance des citoyens envers les institutions bruxelloises apportent une nuance. Les services (CPAS, police) génèrent des niveaux de confiance légèrement plus élevés que les institutions et acteurs politiques (Tableau 1). Par ailleurs, les institutions locales suscitent des niveaux de confiance légèrement plus élevés que les institutions régionales, sauf parmi les non-Belges. Ces niveaux sont largement concordants avec ceux observés lors de l'enquête de 2018.

#### ➤ **Tableau 1 - Niveau de confiance envers les institutions**

**Question : « Sur une échelle de 0 à 10, où 0 signifie pas du tout confiance et 10 signifie tout à fait confiance, dans quelle mesure faites-vous confiance aux institutions suivantes à Bruxelles ? » (0 = pas du tout confiance et 10 = tout à fait confiance).**

	Moyenne (0-10)
Police en Région bruxelloise	6,3
Collège des Bourgmestre et échevins de votre commune	6,0
Conseil communal de votre commune	6,0
CPAS de votre commune	6,3
Administration de votre commune	6,5
Gouvernement bruxellois	5,9
Parlement bruxellois	5,9
Administration régionale bruxelloise	6,0

Source : Enquête « Les Futurs de Bruxelles », 2022.

## 2 > ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES PAR LES BRUXELLOIS

Avant d'aborder la question des aspirations des Bruxelloises et Bruxellois pour l'avenir, il est intéressant de se pencher sur leur évaluation de la situation actuelle à travers leur degré de satisfaction par rapport à une série de services et d'infrastructures, et leurs priorités en termes de politiques publiques.

L'enquête de 2022 met en évidence que les Bruxellois sont légèrement plus satisfaits des efforts faits par le niveau communal que par la Région pour sonder leurs souhaits (Tableau 2). Malgré la complexité institutionnelle souvent décriée<sup>6</sup>, les Bruxellois déclarent pouvoir identifier les interlocuteurs pour régler leurs problèmes administratifs. Ils sont en revanche plus critiques sur la circulation de l'information sur les grands projets (Brunet *et al.*, 2023b). Le cas des grands projets régionaux tels que Good Move, Good Living et leur réception auprès du public met en évidence toutes les difficultés d'instaurer ce lien entre les institutions (et les politiques publiques qu'elles mènent), et les citoyens. La demande pour davantage de participation citoyenne, évoquée plus loin dans ce chapitre, peut se lire au regard de ce constat.

### ➤ **Tableau 2 - Institutions et liens avec les citoyens**

**Question : « Pourriez-vous donner votre avis sur les propositions suivantes ? » (1 = pas du tout d'accord ; 4 = tout à fait d'accord).**

	Degré d'accord moyen (1-4)
Je reçois une information suffisante sur les grands projets prévus en Région bruxelloise	2,50
J'ai le sentiment que les pouvoirs communaux font des efforts pour savoir ce que la population souhaite	2,64
J'ai le sentiment que le gouvernement régional fait des efforts pour savoir ce que la population souhaite	2,52
Quand j'ai un problème administratif, je sais à qui je dois m'adresser	2,84

Source : Enquête « Les Futurs de Bruxelles », 2022.

Les répondants tendent à être davantage satisfaits des politiques publiques suivantes : culture, sport, mobilité et transport, aide aux personnes (Tableau 3). Les résidents plus âgés et habitant à Bruxelles depuis plus longtemps sont systématiquement moins satisfaits que les plus jeunes, les Bruxellois à plus haut niveau d'éducation, et les nouveaux Bruxellois. Sur le plan des services et infrastructures, les niveaux de satisfaction sont les plus élevés pour les domaines suivants : commerces, Horeca, services de santé, espaces verts. Les niveaux de satisfaction sont les plus faibles pour les domaines suivants : état des trottoirs, infrastructures routières et cyclables. C'est également sur ces propositions que l'on observe des différences significatives selon le profil des répondants, avec les plus âgés et ceux résidant à Bruxelles depuis plus longtemps qui font état d'un niveau de satisfaction plus faible.

<sup>6</sup> Voir le chapitre « Bruxelles et l'hypothèse de la Belgique à 4 entités fédérées : une mise en perspective juridique » dans cet ouvrage.

➤ **Tableau 3 - Degré de satisfaction des Bruxellois envers les politiques publiques, services et infrastructures à Bruxelles**

Question politiques publiques : « De manière générale, en Région bruxelloise, pourriez-vous indiquer votre degré de satisfaction par rapport aux politiques menées en matière de ... ? » ; Question services et infrastructures : « De manière générale, en Région bruxelloise, pourriez-vous indiquer votre degré de satisfaction par rapport à ... ? » (1 = pas du tout satisfait ; 4 = tout à fait satisfait)

POLITIQUES PUBLIQUES	Degré de satisfaction moyen (1-4)	SERVICES ET INFRASTRUCTURES	Degré de satisfaction moyen (1-4)
Culture	2,9	L'offre de commerces	3,9
Sport	2,8	L'offre de restaurants/café/boîtes de nuit	3,9
Mobilité et transport	2,8	L'offre de services de santé (médecins, dentistes, etc.)	3,9
Aides aux personnes	2,7	Espaces verts	3,9
Emploi et formation professionnelle	2,6	Infrastructures culturelles	3,8
Enseignement	2,6	Infrastructures pour la jeunesse (plaines de jeux, espaces extérieurs)	3,8
Environnement et développement durable	2,6	L'offre de transports en commun	3,8
Sécurité	2,5	Les infrastructures pour les aînés (maisons de soin et maisons de repos)	3,8
Urbanisme et aménagement du territoire	2,5	Les services de petite enfance et de l'enfance (crèches, écoles)	3,8
Logement	2,5	Le service aux guichets de votre administration communale	3,7
Economie	2,5	Infrastructures sportives	3,7
Propreté	2,4	Le service aux guichets de l'administration régionale	3,7
		Infrastructures cyclables	3,6
		Infrastructures routières	3,5
		Etat des trottoirs	3,4

Source : Enquête « Les Futurs de Bruxelles », 2022.

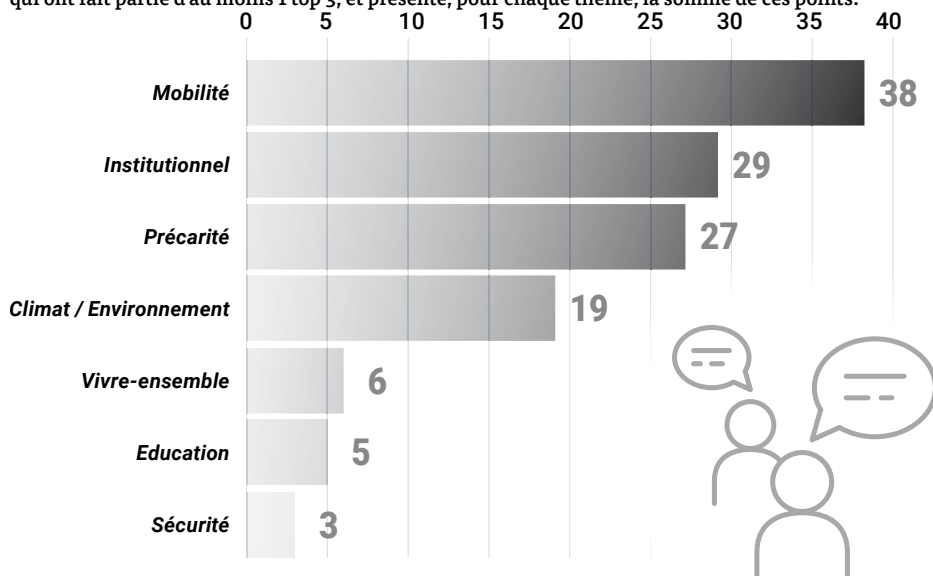
Les constats de l'enquête se confirment largement dans les données qualitatives collectées durant les « Rencontres citoyennes 2023 » organisées dans le cadre du processus « Les Futurs de Bruxelles » (Figure 4). À cette occasion, les citoyens ont pu émettre des évaluations et exprimer des souhaits sur les thèmes de leur choix. Les thèmes les plus abordés sont la mobilité, les questions de précarité (emploi, logement, etc.), le climat et l'environnement, l'éducation et la sécurité. À noter que des thèmes plus transversaux ont également systématiquement émergé : l'organisation institutionnelle de Bruxelles ou encore le vivre-ensemble et la cohésion sociale. En particulier, les Bruxellois attribuent pour partie les manquements et insatisfactions liées aux politiques publiques à la manière dont celles-ci sont organisées sur le plan institutionnel. Et les citoyens pointent par ailleurs la question de



la cohésion sociale et du vivre-ensemble comme problématique importante, qu'ils lient également à la fragmentation institutionnelle et à la ségrégation territoriale.

➤ **Figure 4 - Thèmes les plus abordés (pondération des « Top 3 » des rencontres citoyennes décentralisées)**

**Top 3 des sujets les plus abordés dans chaque rencontre. Pour chaque rencontre, 3 points sont accordés au thème le plus abordé, 2 points au 2<sup>e</sup> thème et 1 point au 3<sup>e</sup> thème. La figure reprend les thèmes qui ont fait partie d'au moins 1 top 3, et présente, pour chaque thème, la somme de ces points.**



Source : « Rencontres citoyennes 2023 ».

Que la culture, le sport et les aides aux personnes occupent le haut du podium (Tableau 3 ci-dessus) en termes de satisfaction pourrait paraître contradictoire avec le lien fait entre fragmentation, multiplicité des acteurs et entrave majeure à l'efficacité et à la cohérence des politiques publiques en matière communautaire<sup>7</sup>. Cela semble également en contradiction avec le retour des acteurs de terrain dans ces domaines des politiques publiques<sup>8</sup>. Cela peut s'expliquer pour partie par le fait que la question s'adresse à l'ensemble des Bruxellois, qu'ils aient recours à ces services ou non, alors que d'autres politiques ou infrastructures moins bien évaluées sont plus transversales (enseignement, propreté, infrastructures routières). Cela peut également s'expliquer par le fait que la complexité institutionnelle peut avoir pour effet de multiplier l'offre accessible aux citoyens. Enfin, ce constat pourrait relativiser le lien automatique fait parfois entre architecture institutionnelle, efficacité des politiques publiques et perceptions des citoyens. Inversement, des politiques publiques davantage centralisées aux mains de la Région (p. ex. le logement

7 Voir le chapitre « Bruxelles et l'hypothèse de la Belgique à 4 entités fédérées : une mise en perspective juridique » dans cet ouvrage.

8 Voir les chapitres « Régionaliser la culture à Bruxelles ? Fondements, opportunités, obstacles » et « Bruxelles dans une Belgique à 4 Régions : quelles conséquences pour les soins et la santé des Bruxellois ? » dans cet ouvrage.

ou l'économie) ne génèrent pas nécessairement plus de satisfaction. Néanmoins, il apparaît que les politiques publiques qui génèrent le moins de satisfaction sont celles dont les compétences sont partagées entre la Région et les communes (propreté, sécurité, infrastructures routières et cyclables, etc.). De même, l'insatisfaction face aux inégalités intrarégionales peuvent être mises au regard de la fragmentation territoriale intra-bruxelloise en 19 communes. Ces éléments laissent entrevoir des préférences en matière institutionnelle, mais qui semblent davantage toucher l'architecture verticale intra-bruxelloise (Région/communes) que la structuration horizontale entre Communautés et Région.

L'enquête de 2022 et les rencontres citoyennes de 2023 permettent également de creuser les raisons de l'insatisfaction par rapport aux politiques publiques citées ci-dessus.

Ainsi, l'enquête de 2022 révèle que les problèmes les plus fréquemment rencontrés par les répondants concernent la présence de déchets, la vitesse de circulation, les comportements agressifs de la part de conducteurs et la dégradation de mobilier urbain/tags/graffiti (Tableau 4). Les différences significatives principales entre Bruxellois sont spatiales : les répondants résidant dans le centre ou la 1<sup>re</sup> couronne rapportent plus fréquemment des problèmes de nuisances olfactives, lumineuses, ou sonores, des problèmes de harcèlement, de vermine, de déchets et de drogues, mais moins fréquemment des problèmes de conducteurs agressifs ; les répondants résidant dans la 2<sup>e</sup> couronne rapportent plus fréquemment des problèmes liés aux voitures qui roulent trop vite.

➤ **Tableau 4 - Les problèmes les plus fréquemment rencontrés par les Bruxellois dans leur quartier**

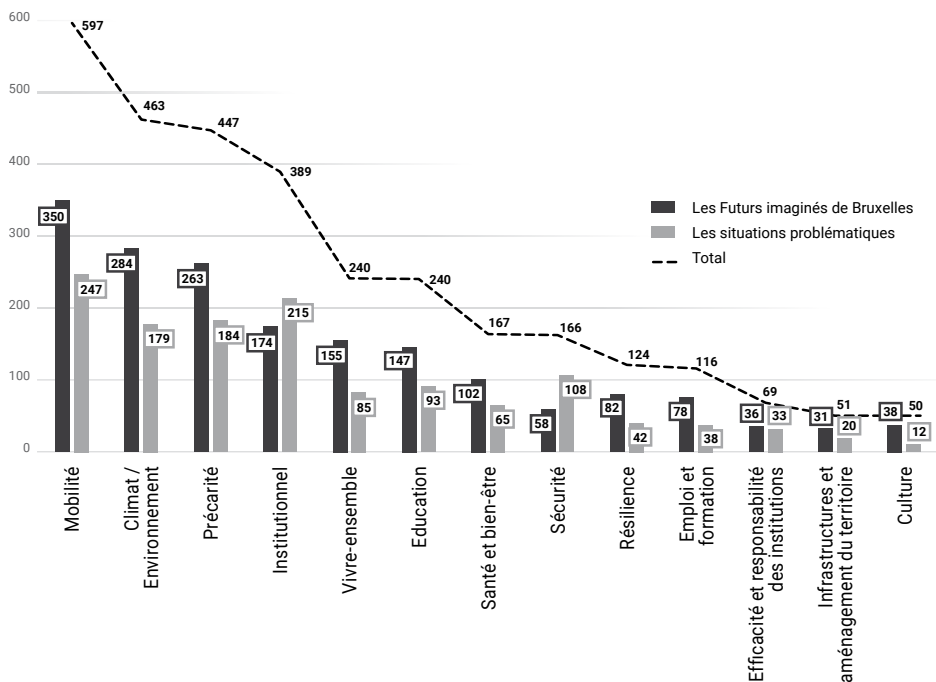
**Question : « Veuillez indiquer si vous avez rencontré les problèmes suivants dans votre quartier ce dernier mois. »**

%	Toujours	Souvent	De temps en temps	Rarement	Jamais
Des déchets	18,9	33,1	29,7	14,4	3,9
Des voitures ou camions qui roulent trop vite	15,2	31,5	30,8	18,6	4,0
Des comportements agressifs de la part de conducteurs	12,3	28,7	32,8	20,1	6,2
De la dégradation de mobilier urbain, des tags/graffiti	13,9	29,6	29,5	20,0	7,0
Des nuisances sonores (trafic, voisinage, Horeca, événements)	14,6	26,1	30,1	22,4	6,9
De la vermine (rats, pigeons)	13,6	24,8	28,0	24,0	9,6
Des nuisances en termes d'odeur (p. ex. : urine)	12,0	22,0	28,0	27,0	11,0
De l'usage de drogues	12,0	22,8	27,0	25,1	13,1
Du harcèlement dans la rue	9,9	18,7	26,2	29,4	15,8
Des nuisances lumineuses (enseigne, éclairage public)	10,5	16,9	24,6	32,5	15,5

Source : Enquête « Les Futurs de Bruxelles », 2022.

Les données qualitatives issues des « rencontres 2023 » permettent elles aussi de mieux comprendre la nature des insatisfactions. Lors des rencontres citoyennes organisées dans le cadre du processus « Les Futurs de Bruxelles », les citoyens ont eu l'occasion de s'exprimer sur les thèmes de leur choix. La Figure 5 compile la fréquence de mention des thèmes par les citoyens, toutes rencontres confondues.

➤ **Figure 5 - Rencontres 2023 – Nombre d'occurrences par thèmes (toutes rencontres citoyennes décentralisées confondues)**



Source : « Rencontres citoyennes 2023 ».

En termes de mobilité, les données de l'enquête avaient mis en exergue un contraste avec des politiques publiques relativement bien évaluées, mais une évaluation négative des infrastructures. Même s'il faut être très prudent vu le manque de représentativité des données qualitatives issues des « rencontres 2023 », celles-ci pourraient permettre d'éclairer pour partie ce contraste, révélant un degré de polarisation important sur la question, avec des citoyens aux attentes différentes. Mais la mobilité est aussi la thématique la plus fréquemment abordée. L'enquête 2022 a en effet eu lieu avant le processus de mise en place du plan Good Move dans les quartiers, alors que les rencontres ont coïncidé avec cette mise en place. Les problèmes soulignés par les citoyens sont le stationnement (prix, accès PMR, stationnement sauvage), les difficultés liées à Good Move, mais aussi la place trop grande donnée à la voiture, les infrastructures cyclables insuffisantes, le manque d'efficacité des transports en commun (retards, surcharges, connexions insuffisantes, sites propres insuffisants, tarifs élevés, etc.).

En matière d'environnement, d'urbanisme et d'aménagement du territoire, les citoyens jugent problématique le manque de « vert » dans la Région et l'omniprésence du béton. De façon plus concrète, les citoyens ont exprimé qu'il manquait d'espaces verts et que ceux déjà présents dans la Région étaient dégradés. En effet, ils ont l'impression que les espaces verts existants n'ont pas été réfléchis pour que la population puisse en profiter. Ils ont également l'impression que ces espaces verts ne sont pas bien entretenus. Les citoyens ont aussi souligné que trop d'aménagements étaient non réfléchis (ex. : les blocs de béton en plein milieu d'une rue, les pots de fleurs gênant l'accès des pompiers ou des éboueurs, etc.) et pas adaptés aux personnes à mobilité réduite. Ils ont également pointé que les rues, les routes et les trottoirs sont trop étroits, de mauvaise qualité et mal conçus (ex. : pour les personnes à mobilité réduite, les personnes âgées, les poussettes, etc.).

Les citoyens se montrent insatisfaits du niveau de précarité sociale dans lequel se trouvent de nombreux Bruxellois. En particulier, ils soulignent la problématique de l'accessibilité des logements, qui devraient être davantage abordables financièrement, de qualité, salubres et adaptés aux besoins des citoyens (ex. : assez grand pour accueillir une famille, avec ascenseur, pas loin de toute une série d'infrastructures<sup>9</sup>, avec un jardin personnel ou partagé, etc.). Pour beaucoup de citoyens, il porterait aussi d'améliorer la qualité énergétique des bâtiments par plusieurs biais.

Le manque de propreté a été cité à de nombreuses reprises par les citoyens. En effet, ils pointent le manque de propreté des rues (ex. : déjections canines, *chewing gum*, mégots), mais signalent aussi le problème de la présence de nuisibles et d'animaux. Dans leur analyse, les citoyens relient clairement ces problèmes de propreté à une mauvaise gestion des déchets et des collectes inefficaces (horaires, fréquences, dépôts sauvages, etc.).

Sur le plan de la sécurité, les citoyens ont insisté sur le manque de sécurité routière et dans les transports en commun. En effet, les vélos, les deux roues, les piétons, les voitures ne se sentent pas en sécurité lorsqu'ils circulent sur la voie publique. Les citoyens jugent qu'il y a trop de violations du code de la route, d'imprudence et d'agressivité. Ils ont également souligné qu'ils ne se sentent pas en sécurité dans certains endroits précis (ex. : le centre-ville, les grands immeubles, certains quartiers) et à certains moments précis de la journée (ex. : la nuit, le soir), d'autant plus quand ils sont seuls, en particulier pour les femmes. Ce qui provoque ce sentiment d'insécurité peut être la présence de personnes sous influence de drogues, de dealers, de bandes de jeunes, de vendeurs à la sauvette mais aussi de chiens non tenus en laisse. Certains jugent d'ailleurs qu'il y a un trop grand laxisme des forces de l'ordre en général et pas assez de contrôles.

Il est intéressant également de noter que deux thématiques récoltent davantage d'occurrences d'insatisfaction que d'occurrences de propositions pour l'avenir :

<sup>9</sup> Certains citoyens de la rencontre thématique « Logement » ont mis en avant le fait qu'ils souhaitaient un logement proche d'une salle de sport, des commerces (ex. : le boulanger, le boucher), des crèches, des écoles, etc.

l'institutionnel et la sécurité, ce qui révèle une forme de difficulté à repenser les institutions, un point qui sera approfondi dans la section suivante.

Enfin, l'enquête 2022 a permis d'identifier les thèmes prioritaires des Bruxellois pour l'avenir (Tableau 5). Ces thèmes sont la sécurité, mais aussi la propreté, le logement, l'économie et la mobilité.

#### ➤ **Tableau 5 - Priorités des Bruxellois en termes de politiques publiques**

**Question : « Pouvez-vous indiquer quels sont, pour vous, les thèmes les plus importants pour l'avenir de la Région bruxelloise ? Vous pouvez indiquer un maximum de trois thèmes. »**

	Mention au moins 1x
Sécurité	38,0
Propreté	28,9
Logement	26,0
Mobilité et transport	25,5
Économie	23,5
Enseignement	19,7
Emploi et formation professionnelle	19,0
Aide aux personnes (aides sociales, familles, 3 <sup>e</sup> âge, santé, handicap)	18,5
Environnement et développement durable	17,0
Urbanisme et aménagement du territoire	12,6
Sport	12,6
Culture	11,2

Source : Enquête « Les Futurs de Bruxelles », 2022.

Les données des « Rencontres citoyennes 2023 » permettent de mieux comprendre les aspirations des Bruxellois sur ces sujets.

Les aspirations en matière de sécurité sont de pouvoir se sentir en sécurité dans les transports en commun et les stations de métro. Pour ce faire, les citoyens souhaitent qu'il y ait moins de personnes sous influence de drogues ou alcoolisées, et moins de sans-abris dans les stations. De même, les citoyens rêvent d'une ville sûre où chacun peut marcher dans l'espace public (en se sentant) en sécurité, en particulier la nuit.

En termes de mobilité, les Bruxellois ont exprimé des aspirations pour une mobilité plus verte et plus douce, multimodale, efficace et permettant une meilleure connexion à la périphérie bruxelloise et aux autres Régions. C'est aussi une mobilité poussant les différents usagers de la voie publique à se respecter mutuellement, et qui permet de fluidifier le trafic et de faciliter le stationnement.

Sur le plan de l'économie, les Bruxellois aspirent à une économie plus humaine, qui contribue au bonheur et à la santé de tous et qui comble les vrais besoins de la population. Pour eux, il importe aussi de développer les secteurs économiques qui

répondent à des enjeux sociétaux et de délaisser les secteurs économiques « cosmétiques » qui n'apportent rien à la société. Dans le même ordre d'idée, certains citoyens souhaitent que la philosophie des banques change et qu'elles soutiennent davantage les citoyens pour faire d'eux les moteurs de l'économie.

À noter que les répondants accordent une attention particulière aux questions du vivre-ensemble et de cohésion sociale. Dans l'enquête 2022, cette attention transparaît notamment dans les questions liées à l'équité entre Bruxellois. Ils dénoncent l'existence d'inégalités intrarégionales, qu'il s'agisse des taux d'imposition différents entre communes, de la répartition des logements sociaux sur le territoire bruxellois, ou des aides variables fournies par les CPAS des différentes communes (Brunet *et al.*, 2023b). Ces attitudes pointent vers une dénonciation d'une Région à deux vitesses et plaident pour plus de solidarité intrarégionale.

Les données qualitatives permettent enfin de se plonger sur les aspirations des citoyens dans les trois thématiques abordées de manière plus approfondie dans cet ouvrage : l'enseignement, la santé et la culture. Pour chacun des thèmes, le souhait est celui d'un investissement beaucoup plus massif des autorités publiques dans ces domaines (moyens financiers et humains mais aussi en termes d'infrastructures).

Les enjeux liés à l'enseignement et à la formation ont été abordés sous deux volets : un volet lié à l'enseignement (scolaire) et un volet lié à l'éducation citoyenne.

En effet, pour les Bruxellois, il importe que tout le monde ait accès à un enseignement de qualité. Plus précisément, de nombreux citoyens souhaitent des écoles plus inclusives, proposant un enseignement adapté aux besoins de chaque élève — c'est-à-dire un enseignement qui répond aux modes de fonctionnement de chaque élève, exploite son potentiel et adopte une pédagogie adaptée aux difficultés qu'il rencontre. Ils identifient également la nécessité de développer un enseignement qui offre un suivi et un accompagnement individualisés des élèves en difficulté (ex. : en proposant gratuitement des cours de rattrapage) et qui prend en compte le bien-être de tous les élèves (ex. : prévoir au besoin des temps de repos, avoir un enseignement moins strict, etc.). La question de l'équité a également été abordée à plusieurs reprises par les citoyens. En effet, selon eux, le niveau de l'enseignement doit être harmonisé (vers le haut) d'une Région à l'autre, d'une commune à l'autre, d'une Communauté à l'autre, d'une école à l'autre, voire parfois d'une classe à l'autre au sein d'une même école. Il est indispensable de mettre fin aux « écoles ghettos » et aux inégalités socio-économiques dans les écoles.

Pour obtenir un enseignement de qualité, les mesures suivantes sont nécessaires aux yeux des citoyens : réduire la taille des classes et augmenter le nombre de professeurs ; diminuer les heures de suspension des cours ; assurer le remplacement rapide des professeurs absents ; améliorer la qualité des bâtiments scolaires et de leurs sanitaires ; améliorer la façon dont les matières sont enseignées. Cela passe aussi par une meilleure formation (initiale et continue) des enseignants (ex. : les mettre plus en contact avec le terrain) et par la nécessité d'instaurer un système

permettant d'avoir des enseignants plus motivés, passionnés, impliqués dans leur travail. L'importance du métier d'enseignant et de tout ce qu'il implique a ainsi largement été abordée. Il importe pour les citoyens que ce métier soit valorisé, que les enseignants soient respectés, reconnus et compris. Cela passe, entre autres, par une revalorisation salariale, de meilleures conditions de travail et une meilleure stabilité professionnelle (en particulier en début de carrière).

Toujours dans l'idée d'avoir un enseignement de qualité, les citoyens ont abordé l'enjeu de la digitalisation de l'enseignement, avec des positionnements variables. Certains rêvent d'un enseignement plus connecté et informatisé pour, entre autres, permettre des cartables plus légers. *A contrario*, d'autres citoyens mettent l'accent sur le besoin d'un enseignement moins digitalisé.

Plusieurs citoyens souhaitent également que les filières techniques et professionnelles dans les écoles soient revalorisées. De même, ils estiment qu'il faut changer les perceptions, notamment en ce qui concerne la survalorisation des cursus universitaires et de la réussite scolaire.

Les citoyens, en particulier ceux ayant des (petits-)enfants, ont mis en avant leur souhait d'avoir un calendrier des congés scolaires harmonisé entre les Communautés. Ils ont aussi insisté sur l'importance, à leurs yeux, de pouvoir choisir librement l'école de leur enfant et également d'ouvrir plus d'écoles (primaires et secondaires) et d'établissements spécialisés (ex. : pour les enfants porteurs d'un handicap). Ils souhaitent également que l'inscription de leur enfant se fasse rapidement, facilement, et qu'ils soient mieux accompagnés de manière générale dans toutes les démarches administratives liées à l'école.

En matière de santé et de bien-être, les citoyens constatent qu'il est difficile d'accéder aux soins de santé pour certaines personnes (ex. : les personnes dans le besoin, les étudiants) et que la qualité des soins de santé s'est dégradée tout comme la prise en charge de ces frais. Quelques citoyens ont aussi évoqué des difficultés pour s'occuper des plus âgés et le manque cruel de place dans les crèches pour s'occuper des plus petits. Les citoyens mettent en avant que la santé des individus soit impactée par la pollution, les nuisances sonores (avions, motos, travaux, etc.) mais également par le changement climatique. Certains disent qu'ils se sentent plus stressés ou partagent le fait qu'ils subissent de la pression et du harcèlement, mettant en évidence les enjeux liés à la santé mentale. Notons encore que certains sont inquiets de voir qu'il y a à ce point une pénurie au niveau des métiers du « *care* » et que de plus en plus de gens n'ont pas recours à leurs droits ou voient leurs droits se dégrader.

Les citoyens ont projeté « Les Futurs de Bruxelles » dans une ville qui place la santé et le bien-être au cœur de ses préoccupations. En effet, l'accès au plus grand nombre à des soins de santé et une sécurité sociale de qualité est au cœur de leurs préoccupations. Pour ce faire, un réinvestissement massif dans le secteur de la

santé semble incontournable. Il est également nécessaire d'augmenter le nombre de médecins et d'améliorer la qualité et l'accessibilité des infrastructures de soin.

Un autre enjeu pour le citoyen est de mieux s'occuper des plus âgés comme des plus petits. Pour ce faire, les maisons de repos doivent être plus accessibles financièrement, plus humaines et offrir des services de meilleure qualité. Certains citoyens ont par contre précisé qu'il ne fallait pas uniquement promouvoir les maisons de repos et qu'il était nécessaire d'aider les seniors qui le souhaitent à rester chez eux (ex. : en développant l'habitat intergénérationnel ou les aides pour rester à domicile). Il est également nécessaire d'améliorer l'accueil de la petite enfance en assurant la qualité des milieux d'accueil et des puéricultrices ainsi qu'en assurant des places en suffisance.

Les citoyens ont également évoqué les besoins spécifiques des personnes souffrant d'addiction (drogue, tabac, alcool). Certains souhaitent d'ailleurs voir disparaître les cigarettes, les drogues voire les boissons énergétiques (dans certains contextes, comme à l'université).

Un citoyen en bonne santé, c'est également un citoyen qui a une activité sportive. Ils ont ainsi souligné la nécessité d'encourager la pratique du sport en développant une vraie politique sportive, une offre sportive abordable et des infrastructures de qualité (moderniser ou entretenir les infrastructures existantes).

Enfin, pour ce qui est de la culture, les citoyens ont souligné l'enjeu de l'accessibilité physique et financière de l'offre culturelle. En effet, il importe que chacun puisse accéder facilement à une offre culturelle abordable et de qualité. Il est essentiel également pour les citoyens de soutenir davantage le milieu artistique (ex. : en améliorant le statut des artistes, en apportant des réponses aux enjeux de précarité financière des artistes, en prévoyant des subsides pertinents, etc.).

### 3 > PRÉFÉRENCES EN TERMES DE RECONFIGURATION INSTITUTIONNELLE

L'enquête de 2022 et les rencontres citoyennes de 2023 ont permis aux Bruxellois de s'exprimer sur une série de scénarios de réforme (enquête) et sur leurs aspirations (rencontres). Les scénarios permettent d'avoir un aperçu des préférences des citoyens en termes de reconfiguration institutionnelle et mettent en évidence des points de convergence mais aussi des points de divergence. Tandis que lors des « Rencontres citoyennes 2023 », la source des insatisfactions sur des politiques publiques était fréquemment attribuée à la complexité institutionnelle, les contributions qui contiennent des aspirations ou propositions pour l'avenir sont relativement peu nombreuses.



### 3.1 Une Région comme facilitateur de la collaboration et de la solidarité

Parmi les scénarios qui engrangent un consensus relativement large, on retrouve les scénarios qui visent à davantage de solidarité et de coopération, que cela soit entre les communes ou entre les CPAS au sein de la Région, ou entre les différentes Régions du pays (Tableau 6). Ces scénarios recueillent systématiquement entre 80 et 90 % de soutien (Brunet *et al.*, 2023b). Solidarité et coopération sont également au cœur des préoccupations des Bruxellois dans les relations avec les autres Régions. Cela passe notamment par une imposition des non-Bruxellois travaillant à Bruxelles, ou une plus large coopération avec la Région flamande et la Région wallonne.

➤ **Tableau 6 - Solidarité intra- et inter-régionale**

%	Pas du tout d'accord (1)	Pas d'accord (2)	D'accord (3)	Tout à fait d'accord (4)	Moyenne (1-4)	Je ne sais pas
Il faudrait plus de solidarité entre les communes riches et les communes pauvres en Région bruxelloise	4,0	12,5	34,6	41,9	3,2	7,0
Le Gouvernement bruxellois devrait veiller à plus d'égalité entre les communes	4,2	9,3	37,6	42,7	3,3	6,2
La Région bruxelloise est très connectée économiquement à la Flandre et à la Wallonie. Pensez-vous que les trois Régions devraient plus coopérer en matière de transport et de politique d'emploi ?	4,3	6,2	30,4	52,8	3,4	6,3
Le budget de la Région bruxelloise est basé sur les impôts de ceux qui y vivent. Ceux qui travaillent mais n'y vivent pas payent leurs impôts dans une autre Région. Pensez-vous que la Région Bruxelloise devrait recevoir une partie des taxes de ces travailleurs ne vivant pas en Région bruxelloise ?	9,6	17,7	32,5	31,2	2,9	9,0

Source : Enquête « Les Futurs de Bruxelles », 2022.

### 3.2 Un rôle accru pour la Région au détriment des Communautés

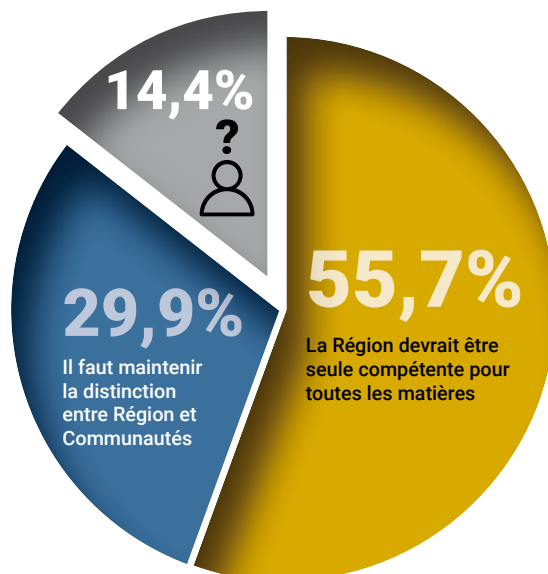
Dans la discussion sur l'avenir institutionnel de Bruxelles, les débats portent essentiellement sur l'articulation horizontale entre Région et Communautés. En synthèse, quatre scénarios co-existent (Belgique à 4, Belgique à 2+2, Belgique à

4+1, Belgique à 4+4)<sup>10</sup>. Au vu de leur complexité, ces scénarios n'ont pas été présentés tels quels aux Bruxellois dans l'enquête. Cependant, plusieurs questions permettent d'approcher les préférences de ces derniers.

Dans la relation entre Région et Communautés, une majorité des répondants se prononce en faveur d'une concentration des compétences dans les mains de la Région, alors que près d'un tiers est en faveur du maintien de la distinction entre Région et Communauté (Figure 6).

#### > Figure 6 - Préférence de réforme : Région vs Communautés

**Question :** « Nous souhaiterions à présent avoir votre avis sur le niveau central. La Région gère certaines compétences (économie, emploi, urbanisme, etc.). Les Communautés française et flamande gèrent d'autres compétences (enseignement, culture). Nous souhaiterions avoir votre opinion sur cette division. »



Source : Enquête « Les Futurs de Bruxelles », 2022.

Les répondants en faveur d'une concentration des compétences dans les mains de la Région sont plus nombreux parmi les plus âgés / résidant depuis plus longtemps à Bruxelles, de niveau de diplôme plus élevé, et, de manière très marquée, de nationalité belge. Il n'y a pas de différence en fonction de la langue parlée par les répondants.

Cette préférence régionale se marque aussi dans une série de questions qui demandaient aux répondants de lier des scénarios de prise de décision dans un domaine de politique publique aux acteurs institutionnels qui, selon eux, devraient être impliqués dans la prise de décision. Sur l'ensemble des scénarios proposés (construction d'une nouvelle école, de nouveaux logements et commerces, de logements

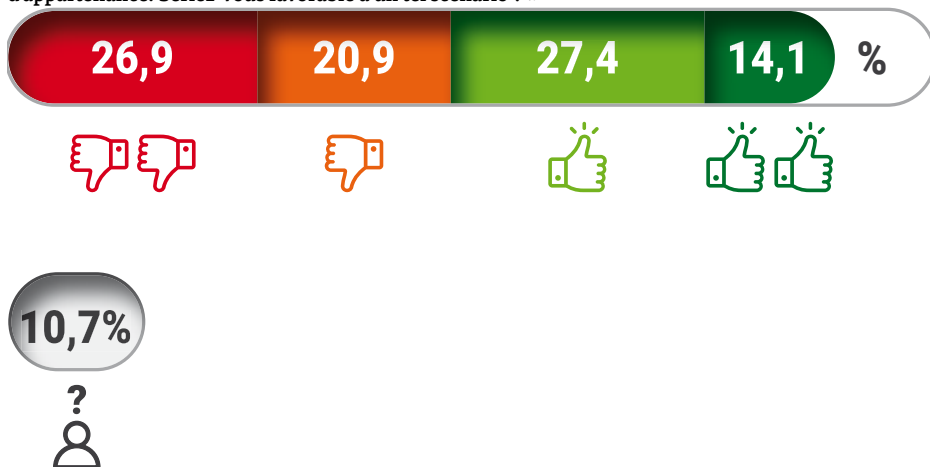
<sup>10</sup> Voir le chapitre « Bruxelles et l'hypothèse de la Belgique à 4 : une mise en perspective juridique » dans cet ouvrage.

sociaux, de maisons de repos), une préférence est exprimée en faveur de la Région comme acteur de référence.

Le scénario d'une Belgique à 2+2 où Bruxelles serait cogérée a également été soumis aux répondants (Figure 7). Les Bruxellois se montrent plutôt défavorables à un tel scénario qui leur demanderait de choisir de se rattacher à l'une ou l'autre Communauté compétente à Bruxelles. Les répondants plus âgés, résidant depuis plus longtemps à Bruxelles, à niveau de diplôme plus élevé, de nationalité UE, résidant dans une petite ou moyenne commune de la 2<sup>e</sup> couronne, sont en moyenne moins favorables à une cogestion de Bruxelles par les Communautés. Il n'y a pas de différence marquée en fonction de la langue des répondants.

➤ **Figure 7 - Préférence de réforme : scénario d'une Belgique à 2+2 et cogestion de Bruxelles**

Question : « Imaginez que Bruxelles soit cogérée par la Communauté française et la Communauté flamande, notamment pour la sécurité sociale. Ces deux communautés pourraient prévoir des aides financières différentes pour les mêmes questions. Chaque citoyen devrait choisir sa communauté d'appartenance. Seriez-vous favorable à un tel scénario ? »



Source : Enquête « Les Futurs de Bruxelles », 2022.

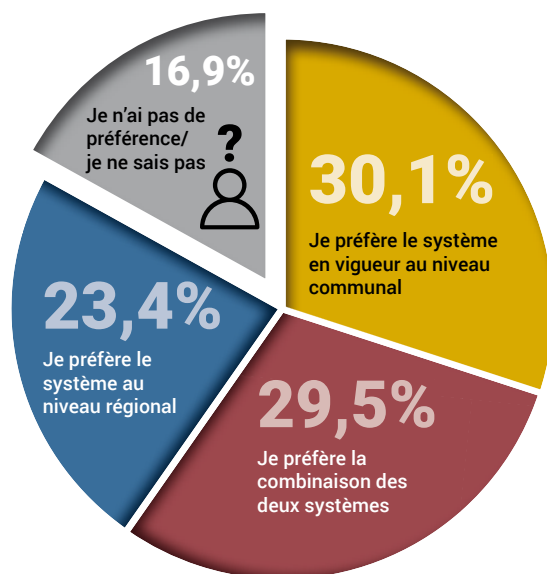
En cas de cogestion, l'enquête demandait aux répondants de se projeter et d'indiquer quelle logique ils privilégieraient pour opérer leur choix parmi les deux Communautés : choix économique ou identitaire. Une tendance nette se dégage des réponses fournies : 49,3 % de la population bruxelloise déclare que, dans le cas où il s'agirait de choisir une Communauté, les avantages financiers détermineraient ce choix. La langue de l'administration n'interviendrait que pour 34,8 % de la population.

Si la Région semble être l'acteur institutionnel privilégié par rapport aux Communautés, cela n'efface pas complètement la question de la gestion des questions linguistiques à Bruxelles. En la matière, les Bruxellois sont plus divisés sur les scénarios à privilégier. Par exemple, la question des langues et de la constitution des listes électorales divise les répondants (Figure 8). Si l'on fait abstraction des

répondants qui n'ont pas d'avis, environ un tiers se prononce en faveur du *statu quo* (35,6 %), un peu plus d'un tiers en faveur du système de listes bilingues (36,3 %), et un peu plus d'un quart en faveur des listes unilingues (28,1 %). Les répondants parlant néerlandais ou anglais, femmes, à niveau d'éducation élevé ou faible, belges, résidant depuis plus longtemps à Bruxelles préfèrent un peu plus le système de listes bilingues. Les répondants parlant français préfèrent un peu plus la combinaison des deux systèmes.

> **Figure 8 - Équilibres linguistiques sur les listes électorales**

**Question : « Aux élections régionales, on peut choisir des candidats sur des listes francophones ou des listes néerlandophones. Aux élections communales, les listes ne sont pas organisées sur base de la langue. Certaines listes peuvent donc contenir à la fois des candidats francophones et néerlandophones. »**

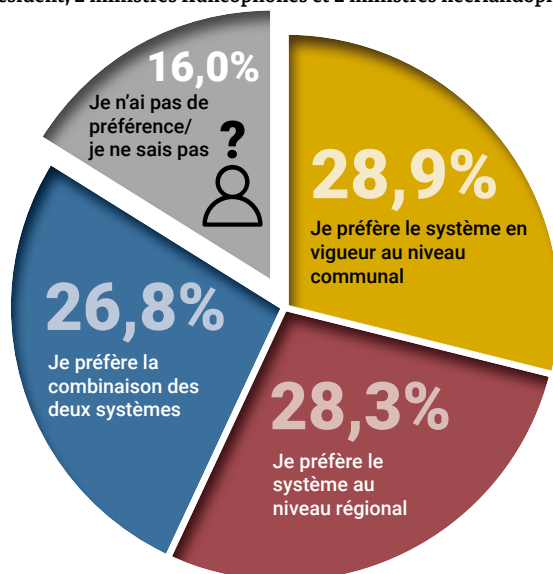


Source : Enquête « Les Futurs de Bruxelles », 2022.

La question de la représentation au sein des exécutifs divise également les répondants (Figure 9). Si l'on fait abstraction des répondants qui n'ont pas d'avis, la distribution entre les catégories de réponse est d'environ un tiers pour chaque catégorie. L'analyse par profil socio-démographique met en évidence que les répondants parlant néerlandais ou anglais, plus âgés, à niveau d'éducation élevé, de nationalité belge, ne résidant pas dans une commune de la 1<sup>re</sup> couronne, et résidant depuis plus longtemps à Bruxelles préfèrent le système en vigueur au niveau communal. Les répondants parlant français préfèrent un peu plus la combinaison des deux systèmes.

### > Figure 9 - Composition des exécutifs

Question : « Au niveau communal, il n'y a pas de parité entre francophones et néerlandophones au sein du collège des bourgmestre et échevins. Au niveau régional, le gouvernement doit compter, en plus du ministre-président, 2 ministres francophones et 2 ministres néerlandophones. »



Source : Enquête « Les Futurs de Bruxelles », 2022.

### 3.3 Quel avenir pour les communes et les zones de police ?

Au-delà de l'organisation des rapports horizontaux entre Région et Communautés à Bruxelles, se pose aussi la question de la structuration verticale entre Région et communes. En la matière, les répondants sont divisés sur la place des communes en Région bruxelloise (Tableau 7). Un quart des répondants se prononce en faveur du *statu quo*. Les répondants en faveur d'une réforme sont partagés sur la stratégie à suivre, entre fusion, défusion, et suppression.

## ➤ **Tableau 7 - Préférences de réforme : Quel avenir pour les communes ?**

**Question : « Comme beaucoup de grandes villes dans le monde, Bruxelles est organisée en deux niveaux : un niveau central (à Bruxelles, il s'agit de la Région et des Communautés), et un niveau de proximité (à Bruxelles, il s'agit des communes). Nous souhaiterions avoir votre opinion sur les communes en Région bruxelloise. »**

Les communes sont <b>trop petites</b> . Il faudrait fusionner les plus petites communes pour réduire le nombre de communes en Région bruxelloise.	20,7%
<b>Certaines communes sont trop grandes</b> . Il faudrait scinder les plus grandes communes pour augmenter le nombre de communes en Région bruxelloise.	16,9%
<b>Toutes les communes sont trop grandes</b> . Il faudrait plutôt se baser sur des quartiers ou bassins de vie.	8,8%
Il ne faudrait <b>pas de communes</b> en Région bruxelloise. Toutes les compétences devraient être gérées par la Région ou les Communautés.	15,9%
Il ne faudrait <b>pas modifier</b> la taille des communes.	24,5%
Je ne sais pas	13,2%

Source : Enquête « Les Futurs de Bruxelles », 2022.

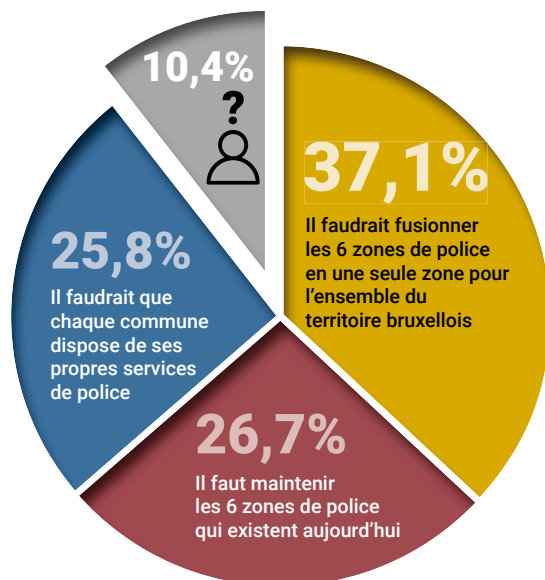
Les répondants parlant français ou anglais, les femmes, les plus âgés sont plus favorables au *statu quo* ou à la suppression des communes et la gestion par la Région. Les répondants parlant néerlandais sont plus favorables au maintien des communes tout en modifiant leur taille (fusion des petites et scission des grandes). Les répondants de nationalité belge ou non-UE sont plus favorables au *statu quo* ; les répondants de nationalité UE sont plus favorables à des communes plus petites ou à leur suppression. Les répondants résidant dans une grande commune sont plus favorables à des communes de plus petite taille.

Lors des « Rencontres citoyennes 2023 », la question a fréquemment été abordée par les citoyens, qui ont mis en évidence leur insatisfaction par rapport au poids de l'autonomie communale dans la gestion de la Région ainsi que leur souhait d'une régionalisation des compétences, voire d'une fusion des communes.

Les répondants sont également partagés sur la question de l'avenir des zones de police, même si le scénario de fusion semble émerger (Figure 10). Si l'on fait abstraction des non-réponses, 41,4 % des répondants se prononcent en faveur d'une seule zone, un peu plus d'un quart pour le maintien des 6 zones actuelles (29,8 %), et un peu plus d'un quart en faveur d'une zone par commune (28,8 %). Lors des « Rencontres citoyennes 2023 », la question d'une réforme d'ampleur des zones de police a été posée à plusieurs reprises, penchant là plus nettement dans le sens d'une fusion des zones de police.

## > Figure 10 - Préférence de réforme : quel avenir pour les zones de police ?

Question : « Actuellement, les services de police sont divisés en 6 zones de police sur le territoire de Bruxelles. Chaque zone couvre plusieurs communes. Nous souhaiterions avoir votre opinion sur cette division. »



Source : Enquête « Les Futurs de Bruxelles », 2022.

Les répondants parlant néerlandais ou anglais sont davantage en faveur d'une fusion des zones de police ; les répondants parlant français sont davantage en faveur d'une défusion. Les répondants plus âgés, résidant depuis plus longtemps à Bruxelles, de niveau de diplôme plus élevé, de nationalité belge, résidant dans une grande commune ou dans le centre sont proportionnellement plus en faveur d'un scénario de fusion des zones de police.

En ce qui concerne le niveau local toujours, lors des « Rencontres citoyennes 2023 », les participants ont évoqué leur souhait d'harmoniser les CPAS et leurs pratiques pour placer au centre de leurs actions la valeur de l'équité territoriale, en lien avec les aspirations d'un meilleur vivre-ensemble et d'une cohésion sociale renforcée, et en réponse aux évaluations critiques d'une Bruxelles à deux vitesses et à la dénonciation des inégalités.

### 3.4 Une démocratie représentative plus inclusive de la diversité bruxelloise

Au-delà des questions institutionnelles, les aspirations des Bruxellois portent aussi sur les questions de citoyenneté, entre autres liées à la réforme du système électoral.

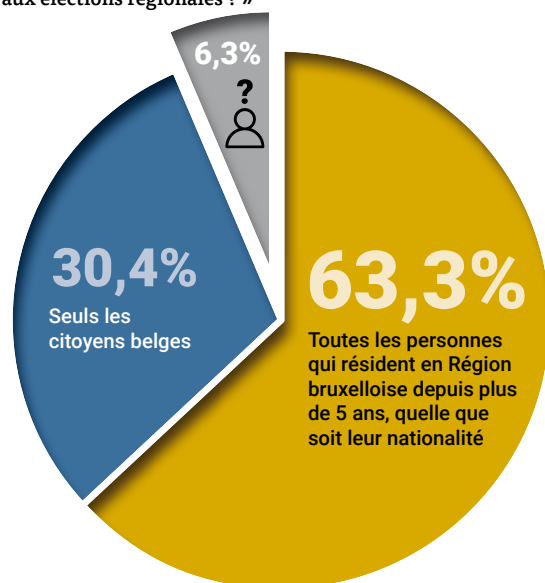
> Aujourd'hui, les personnes non-belges n'ont pas le droit de vote aux élections régionales. Ceci concerne, à Bruxelles, près de 300 000 habitants non-belges mais

ayant la nationalité d'un pays membre de l'Union européenne. Ceux-ci représentent presque un quart de la population bruxelloise. Si l'on y ajoute les plus de dix pourcents de résidents ayant une nationalité non-européenne, autour d'un tiers des Bruxellois en âge de voter n'a pas le droit de vote aux élections régionales.

Plus de deux tiers des répondants soutiennent l'extension du droit de vote aux élections régionales à toutes les personnes qui résident en Région bruxelloise depuis plus de 5 ans, quelle que soit leur nationalité, comme c'est déjà le cas aujourd'hui pour les élections communales (Figure 11). Cette proportion est supérieure à celle observée dans l'enquête de 2018 (45 % d'accord ou tout à fait d'accord avec la proposition – van Haute *et al.*, 2018). Cela peut s'expliquer par une formulation de question différente, une évolution positive dans le temps (les plus jeunes sont largement plus favorables à la proposition que les plus âgés), mais aussi par la composition de l'échantillon de l'enquête de 2022 qui inclut davantage de non-belges que celle de 2018, ceux-ci tendant à être davantage en faveur d'un élargissement du droit de vote à leur profit (Brunet *et al.*, 2023b).

### > Figure 11 - Composition du corps électoral

Question : « Actuellement, toutes les personnes qui résident en Région bruxelloise depuis plus de 5 ans peuvent voter aux élections communales, quelle que soit leur nationalité. Aux élections régionales, seules les personnes ayant la nationalité belge peuvent voter. Selon vous, qui devrait être autorisé à voter aux élections régionales ? »



Source : Enquête « Les Futurs de Bruxelles », 2022.

## 3.5 Une démocratie participative au-delà du cycle électoral

Ces dernières années, de nombreux efforts ont été déployés en Région de Bruxelles-Capitale par diverses autorités pour accroître l'implication des citoyens



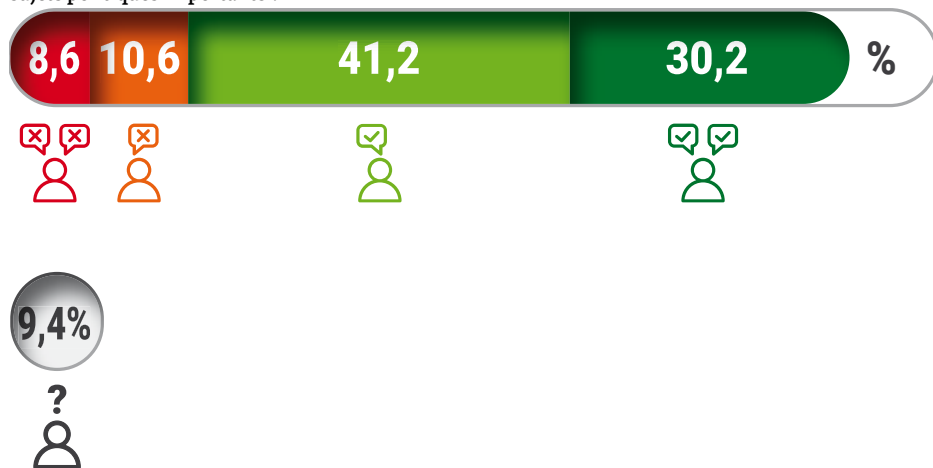
dans la prise de décision. L'une des initiatives les plus utilisées est l'organisation de panels de citoyens délibératifs. Ils sont composés de 20 à 150 citoyens tirés au sort, représentatifs de l'ensemble de la population en termes de sexe, d'âge, de niveau d'éducation et de lieu de résidence et invités à traiter d'une thématique spécifique. Ils sont informés à ce sujet par des experts, peuvent entrer en contact avec diverses parties prenantes et autres acteurs concernés, et discuter (délibérer) entre eux de propositions concrètes qui sont ensuite transmises aux responsables politiques.

La mise sur pied d'assemblées citoyennes recueille une large adhésion auprès des répondants (Figure 12). Si l'on calcule un taux d'accord moyen sur une échelle allant de 1 (pas du tout d'accord) à 4 (tout à fait d'accord), les répondants se situent à 3,03. Le soutien est en moyenne plus élevé parmi les répondants plus âgés, à niveau d'éducation plus élevé, résidant depuis plus longtemps à Bruxelles.

Plus d'un tiers des citoyens souhaitent que l'impact des citoyens soit considérablement renforcé par rapport à aujourd'hui. En effet, 36,2 % des répondants pensent que les élus devraient appliquer les recommandations des citoyens en tant que telles, contre 63,8 % qui pensent que les élus devraient seulement tenir compte des recommandations.

#### > Figure 12 - Mise en place d'assemblées citoyennes

**Question :** « Diverses initiatives ont été prises ces dernières années, en Région bruxelloise comme ailleurs en Belgique, afin de faire participer les citoyens aux décisions politiques entre deux élections. L'une des initiatives les plus utilisées est d'organiser des assemblées citoyennes (parfois appelées aussi conventions citoyennes ou forums citoyens). Une assemblée citoyenne est constituée de 20 à 150 citoyens tirés au sort parmi la population. Les citoyens qui y participent sont représentatifs de la population en termes de sexe, d'âge, de niveau d'éducation et de lieu de résidence. Ils y reçoivent des informations de la part d'experts, débattent d'un sujet défini. À la fin de leurs débats, les citoyens élaborent des propositions politiques qui sont ensuite transmises aux élus. Pouvez-vous nous dire, dans quelle mesure, vous êtes d'accord avec la mise en place de telles assemblées citoyennes sur des sujets politiques importants ? »



Source : Enquête « Les Futurs de Bruxelles », 2022.

L'enthousiasme au sujet des panels citoyens se traduit également pour beaucoup par un engagement personnel, du moins d'après les réponses des Bruxellois

interrogés à la question de savoir s'ils seraient prêts à participer à des panels citoyens si le Parlement bruxellois ou le conseil communal les organisait et s'ils étaient sélectionnés. Près d'un tiers (31,5 %) ont répondu qu'ils le feraient certainement et plus d'un tiers (38,3 %) qu'ils le feraient probablement, contre une minorité qui a répondu probablement pas ou certainement pas (15,7 % et 7,3 % respectivement). Évidemment, répondre à une question dans le cadre d'une enquête est encore différent d'un engagement effectif dans un panel citoyen, mais la volonté semble déjà forte.

Un autre instrument important de participation citoyenne utilisé à Bruxelles ces dernières années est le budget participatif au niveau communal, qui autorise les citoyens à décider d'une partie du budget communal en discutant du soutien possible à différents projets. Cette initiative est également soutenue par un peu plus de deux tiers des répondants (Figure 13). Si l'on calcule un taux d'accord moyen sur une échelle allant de 1 (tout à fait contre) à 4 (tout à fait pour), les répondants se situent à 2,89. L'enthousiasme est donc légèrement plus faible que pour les panels citoyens, mais les différences sont limitées.

### > Figure 13 - Mise en place de budgets participatifs

**Question : « Êtes-vous, en général, pour ou contre les budgets participatifs au niveau communal ? Un budget participatif signifie que des citoyens décident d'une partie du budget de la commune. Les citoyens impliqués se réunissent et discutent de la façon dont ils souhaitent que l'argent soit dépensé pour soutenir différents projets concrets. »**



Source : Enquête « Les Futurs de Bruxelles », 2022.

Cette volonté de participation transparaît également des « Rencontres citoyennes 2023 ». Il s'agit d'abord pour les citoyens d'ouvrir les espaces décisionnels et de rééquilibrer les pouvoirs entre citoyens et politiques. Outre les citoyens, ce sont l'ensemble des acteurs de terrain qui devraient être davantage impliqués dans les processus décisionnels. Par ailleurs, c'est le niveau communal qui est le plus souvent cité par les citoyens qui souhaitent encourager ce type d'initiative participative.

Les citoyens ont également insisté sur la nécessité de ne pas faire de la participation de façade et que leurs avis soient pris en compte de manière plus contraignante. Ils souhaitent participer dès le début du processus et non pas à la toute fin, quand tout est déjà décidé. Certains citoyens souhaitent également qu'un crédit-temps de participation soit octroyé aux citoyens mais que la participation ne devienne pas obligatoire pour autant. Toujours concernant cet enjeu de la participation citoyenne, les participants souhaitent que ces processus permettent d'entendre la voix de tous.

## 4 > CONCLUSION

Ce chapitre a mobilisé plusieurs sources pour approcher la question des aspirations des Bruxellois pour Bruxelles, sur la base de leur évaluation de la situation actuelle.

Parmi les scénarios souvent évoqués « par le haut », les Bruxellois tendent à privilégier les scénarios qui placeraient la Région au centre, davantage que les scénarios qui suivraient une logique communautaire (scénario Belgique à 4 plutôt que 2+2). Les Bruxellois privilégient également les scénarios où la Région de Bruxelles-Capitale parlerait d'égal à égal avec les autres régions du pays. Pour autant, la question de la gestion des langues au sein de la RBC n'est pas complètement évacuée. Les citoyens sont plus divisés sur le modèle à suivre en la matière.

Il est à noter que sur les questions institutionnelles, les Bruxellois évoquent également de nombreux aspects intra-bruxellois. En particulier, ils aspirent à ces évolutions dans les relations entre la Région et les communes, en limitant l'autonomie communale, opérant des transferts de compétences, voire en réformant le nombre d'entités communales, bien que sur ce dernier point les préférences divergent sur le scénario à privilégier. Les Bruxellois étaient également divisés sur l'avenir des zones de police, bien que le scénario d'une zone de police unifiée pour l'ensemble du territoire ait reçu plus de soutien que les deux autres scénarios proposés (le *statu quo* et une plus grande division avec une zone de police par commune). De même, ils aspirent à une gestion plus harmonisée des CPAS afin de limiter les inégalités dans l'accès aux services en fonction du lieu de résidence.

Les aspirations des Bruxellois dépassent aussi largement les questions purement institutionnelles. Tant l'enquête 2022 que les « Rencontres citoyennes 2023 » ont mis en évidence des aspirations à plus d'inclusivité et de participation de tous au processus démocratique et de prise de décision (extension du droit de vote, soutien à la démocratie participative). Enfin, en parlant institutions, les citoyens ont surtout parlé efficacité, transparence, accessibilité et proximité, clarté et lisibilité, homogénéisation et simplification, humanisation, plus qu'architecture. Ils estiment nécessaire des réflexions approfondies autour des questions de synergies, mutualisations et rationalisations. Finalement, c'est bien l'enjeu du décroisement qui

demeure central, tant entre les administrations qu'entre les niveaux de pouvoir, mais aussi entre les acteurs sectoriels.

Ces constats forcent à sortir du carcan de la réflexion imposé par le modèle de fédéralisme asymétrique belge. Les Bruxellois semblent avoir tranché en faveur d'un modèle qui renforce la Région au détriment des Communautés. Or, il ne faudrait pas que ce débat occulte le fait que Bruxelles, dans sa structure institutionnelle actuelle, a déjà beaucoup de cartes en mains pour répondre à de nombreuses aspirations des Bruxellois pour un Bruxelles gouverné autrement.

## 5 > BIBLIOGRAPHIE

BRUNET, J., LEBRUN, R., TIBBAUT, A. & VAN HAUTE, É. (2023a). *Enquête « Les Futurs de Bruxelles » / Enquête « De Toekomst van Brussel » / Survey « The futures of Brussels »*. <https://zenodo.org/records/7656639>

BRUNET, J., LEBRUN, R., TIBBAUT, A. & VAN HAUTE, É. (2023b). *Phase 1. Enquête par questionnaire auprès d'un échantillon de citoyens bruxellois représentatif de la diversité de la population bruxelloise*. Note de synthèse préparée pour le comité d'experts du gouvernement bruxellois en charge du suivi du processus des États-Généraux sur Bruxelles « Les futurs de Bruxelles ».

DEGO (2018). *Governance in Brussel*. Eindverslag.

GIORDANO, Ch., ALARCON, A., BERREDA, Y., ANTINORI, D. & JACOBS, D. (2018). *BruVoices. La cohésion sociale à Bruxelles selon ses habitants. Une enquête d'opinion*. Rapport pour la Fondation Roi Baudouin.

HAMESSE, D. & SIERENS, A. (2018). *Les nouveaux habitants des quartiers bruxellois*. Institut bruxellois de statistique et d'analyse. IBSA. Focus nr. 27.

HERMIA, J.-P. (2021). *Baromètre démographique 2021 de la Région de Bruxelles*. IBSA. Focus nr. 46.

IBSA (2023). *Population : structure par âge (tableaux – 2023/10)*.

IBSA (2024). *Mini-Bru 2024. La Région de Bruxelles-Capitale en chiffres*.

OECD (2024). *OECD Territorial Reviews: Brussels-Capital Region, Belgium*. OECD Territorial Reviews, OECD Publishing.

ROMAINVILLE, C., SAS, W., SINARDET, D., SLAUTSKY, E., SOHIER, J. & VERDONCK, M. (2023). *Les Futurs de Bruxelles / De toekomst van Brussel*. Rapport des experts.

SAEYS, M. (2024). *Taalbarometer 5: Factsheet*. Brussel: BRIO. URL: <https://www.briobrussel.be/node/19094>

SINARDET, D., REUCHAMPS, M., NIESSEN, C. & DODEIGNE, J. (2023). « De identiteitskloof in onze parlementen verdiept: Onderzoek naar de identiteitsgevoelens van Belgische volksvertegenwoordigers ». *Samenleving en Politiek*, 30(6), p. 53-65.

VAN BRUSSEL, L., CARLIER, L., BERGER, M., PRINTZ, A., FRANCOU, L. & DE CLEEN, B. (2018). *BruVoices. La cohésion sociale à Bruxelles selon ses habitants. Analyse de discours de 500 citoyens*. Rapport pour la Fondation Roi Baudouin.

VAN HAUTE, É., DESCHOUWER, K., GAUDIN, T., JANSSENS, R., KAVADIAS, D., MARES, A., PILET, J.-B., SIERENS, V. & TIBBAUT, A. (2018). *Gouvernance à Bruxelles. Premier rapport. Gouvernance locale*. Rapport intermédiaire pour le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale (v.04).



**Iadine DEGRYSE, Anneloes VANDENBROUCKE,  
Dirk MOORS et Simon BOONE (BSI)**

Le scénario d'une « Belgique à 4 » implique la suppression ou la réorganisation des Communautés flamande, française et germanophone au profit de quatre Régions.

Les autres modèles généralement cités en vue d'une septième réforme de l'État proposent également une « Belgique à 2+2 », voire une « Belgique à 2 », axée autour des communautés linguistiques : la Communauté flamande et la Communauté française se partageraient la gouvernance de Bruxelles qui serait vouée à disparaître ou à s'affaiblir considérablement selon les points de vue. Un troisième modèle propose une « Belgique à 4 + 1 » composée de la Communauté flamande, la Région wallonne, la Région de Bruxelles-Capitale et la Communauté germanophone (4), auxquelles il serait ajouté la Communauté française mais dans un rôle plus restreint centré uniquement sur la culture et l'enseignement (+1). Les autres compétences actuelles de la Communauté française seraient transférées à la Région de Bruxelles-Capitale (les matières personnalisables, telles que les politiques de santé et l'aide aux personnes) et à la Région wallonne. Un dernier modèle évoqué est celui de la « Belgique à 4+4 » dans lequel la Communauté française disparaîtrait au profit de la Région wallonne et de la Cocof. La Belgique serait ainsi composée de la Région flamande, la Région wallonne, la Région de Bruxelles-Capitale et la Communauté germanophone (4) ; tandis qu'à Bruxelles, s'exerceraient encore les compétences de l'Autorité fédérale, la Cocom, la Cocof et la Communauté flamande (+4).

Le point de départ des chapitres n'était pas de développer une analyse de ces différents scénarios, mais bien d'examiner les avantages et les inconvénients d'un seul scénario, celui d'une Belgique à quatre, pour Bruxelles et ses habitants. L'objectif n'est pas de convaincre de la nécessité d'aller vers ce modèle ou vers un autre en particulier. Mais si ce scénario devait être implanté, ce livre œuvre à identifier les points d'attention, les éventuels obstacles et les avantages qui pourraient se présenter, dans une perspective bruxelloise. Est-ce que les contributions de ce livre apportent une réponse à la question de savoir si Bruxelles et ses habitants bénéficieraient d'une régionalisation des compétences communautaires ? La réponse à cette question semble nuancée selon les chapitres.



## 5.1 Les aspects juridiques du débat (chapitre 1)

L'analyse des conséquences juridiques de ce modèle s'est structurée autour de cinq enjeux primordiaux pour Bruxelles : celui de la lisibilité de l'organisation institutionnelle bruxelloise (1), celui de l'efficacité et de la cohérence des politiques publiques bruxelloises (2), celui des relations entre Bruxelles et les autres composantes de la fédération belge (3), celui de la protection de la minorité néerlandophone à Bruxelles (4) et celui de la cohésion sociale bruxelloise (5).

En conclusion, ce qui semble distinguer les différents modèles institutionnels qui sont sur la table, c'est la représentation qu'ils ont des Bruxellois : sont-ils des francophones et des néerlandophones, ou ont-ils une identité propre ? Or, il apparaît que les Bruxellois ne se reconnaissent plus tellement dans un schéma bipolaire, qui les verrait être soit francophones, soit néerlandophones, chacun se cantonnant aux institutions liées à sa langue.

Ainsi, le modèle d'une Belgique à 4 valorise les identités proprement bruxelloises et postule l'existence d'un *demos* bruxellois. Il donne, en revanche, institutionnellement peu de place aux liens entre la population bruxelloise, le Nord et le Sud du pays. Le modèle de la Belgique à 4 résout les problèmes de lisibilité, améliore la cohérence des politiques publiques à Bruxelles et favorise la cohésion sociale. Cette configuration paraît cependant moins susceptible, *a priori*, d'assurer l'efficacité des politiques publiques dans certaines matières, parce qu'il implique une rupture des liens institutionnels entre Bruxelles et la Flandre ou la Wallonie et la perte d'économies d'échelle. De même, il peut poser question au regard du respect des garanties linguistiques de la minorité néerlandophone à Bruxelles ou du point de vue de son rôle de capitale.

Plus généralement, si le modèle d'une Belgique à quatre entités placées sur un même pied d'égalité semble plus simple et bénéfique pour l'autonomie bruxelloise, l'étude approfondie de ce modèle révèle que selon les domaines concernés, ce modèle n'apparaît pas comme étant systématiquement bénéfique pour les Bruxelloises et les Bruxellois. Comme les auteurs du chapitre l'écrivent, la « tentation de la page blanche et celle de la simplicité à tout prix risquent de se heurter rapidement aux contraintes du réel et des compromis que celui-ci impose ». Bâtir un modèle institutionnel qui embrasse la complexité bruxelloise requiert de la créativité, de la flexibilité et de la nuance, car Bruxelles ne se laisse pas aisément enfermée dans des modèles simplistes. Chaque modèle présente ses forces, ses faiblesses, ses conditions pour être implantés et ses limites. Il appartient aux lecteurs et aux lectrices de ce livre, ainsi qu'aux Bruxelloises et aux Bruxellois, de se positionner en faveur de l'un ou l'autre modèle selon les critères qu'il ou elle définit comme étant prioritaires.

## 5.2 Les aspects financiers du débat (chapitre 2)

Dans le deuxième chapitre, les auteurs dressent les projections financières de la Région de Bruxelles-Capitale et commencent par rappeler que la situation budgétaire de la Région est inquiétante pour un grand nombre d'acteurs économiques, financiers et politiques. Les finances bruxelloises paraissaient pourtant particulièrement saines au début des années 2010, contrairement aux autres entités fédérées. Outre l'impact de la participation à l'assainissement des finances publiques en 2015 et 2016 prévue lors de la sixième réforme de l'État, la situation budgétaire de Bruxelles a commencé à se détériorer en 2017 pour atteindre un niveau record de déficit en 2021 (près de 30 % de ses recettes) avant de se stabiliser à un niveau particulièrement important jusqu'à aujourd'hui. Les projections à moyen terme ne permettent pas d'anticiper un redressement des finances bruxelloises tandis que la situation devrait s'améliorer pour la Région wallonne et la Communauté flamande.

Partant de ce contexte, les auteurs se penchent sur les conséquences budgétaires pour Bruxelles d'une disparition des Communautés dans une « Belgique à 4 entités fédérées » et montrent clairement la complexité du financement de Bruxelles et en particulier l'absolue nécessité de tenir compte des différentes entités agissant sur son territoire (outre l'autorité fédérale), qui disposent de budgets parfois considérables. En 2023, les ressources disponibles (hors recettes d'emprunt) pour mener des politiques sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale approchaient ainsi les 9,4 milliards €. À ces montants, il faut encore ajouter les dépenses effectuées par les Communautés flamande et française sur le territoire bruxellois.

En cas de disparition des Communautés, le manque à gagner pour Bruxelles serait d'un milliard €, à la fois en raison de dépenses communautaires proportionnellement plus élevées sur son territoire (surtout de la Communauté flamande) et par un déficit existant des Communautés qui lui serait transféré (surtout de la Communauté française), si l'on réalise une simulation selon la clé de répartition de l'actuelle loi spéciale de financement.

Pour tenter de limiter les conséquences budgétaires négatives d'un modèle à 4 entités, les auteurs ont examiné la possibilité de prélever l'impôt des personnes physiques (IPP) au lieu de travail et non plus au lieu de domicile comme c'est le cas aujourd'hui. L'avantage financier pour Bruxelles est certain : 360 millions € dans la situation actuelle et 825 millions € en cas de transfert des compétences communautaires. Au vu de l'état des finances publiques bruxelloises, le montant apparaît toutefois limité et insuffisant pour résoudre les problèmes budgétaires de Bruxelles (avec ou sans disparition des Communautés). Cette situation s'explique principalement par l'existence d'un mécanisme de solidarité qui vient compenser en grande partie les différences régionales. Si l'IPP était prélevé au lieu de travail, Bruxelles bénéficierait certes de davantage de revenus créés sur son territoire par les nombreux navetteurs qui y travaillent au détriment des autres Régions mais, à l'inverse, perdrait les recettes liées à d'autres mécanismes (solidarité et dotation

navetteurs). La nouvelle entité flamande perdrait un montant important de recettes alors que la Wallonie verrait sa perte compensée par le mécanisme de solidarité (à charge de l'autorité fédérale). Une telle modification remettrait donc en cause les équilibres initiaux de la loi spéciale de financement.

Les auteurs ont ensuite réalisé une analyse du « juste » financement de Bruxelles organisé dans le cadre de la sixième réforme de l'État en tentant de traiter objectivement la question du « sous-financement » de Bruxelles. Certains indicateurs comme les recettes moyennes perçues par les habitants de chaque Région montrent que les Bruxellois bénéficient de montants largement plus favorables. La question est évidemment d'évaluer si ces recettes supplémentaires couvrent des besoins plus élevés que ceux des autres Régions. Mais cela vaut également pour les autres Régions : celles-ci sont-elles financées à hauteur de leurs besoins ? À ce jour, il n'existe pas d'études récentes évaluant les spécificités bruxelloises mais aussi wallonnes, flamandes voire germanophones qui pourraient donner lieu à un financement complémentaire à l'avenir, mais qui serait également en mesure de le financer aujourd'hui vu l'état des finances publiques de tous les niveaux de pouvoir belges. La capacité de la Région de Bruxelles-Capitale à générer de nouvelles recettes fiscales est également relativement réduite.

En cas de transfert de nouvelles compétences, la situation financière de Bruxelles pourrait évoluer rapidement. En effet, si les recettes (IPP et cotisations sociales) générées par les Bruxellois sont proportionnellement faibles par rapport à la moyenne nationale, la part des dépenses qui restent au niveau fédéral mais qui seraient à charge de la Région en cas de transfert est également nettement inférieure à la part des Bruxellois dans la population belge. Cette situation s'explique par une population bruxelloise beaucoup plus jeune que celles des autres Régions, ce qui tire à la baisse sa part dans les postes de dépenses les plus importants : les pensions et les soins de santé. Ce gain potentiel est toutefois tributaire des clés de répartition des moyens qui pourraient être décidées, voire de mécanismes de transition qui pourraient être mis en place. Enfin, il est important de ne pas confondre la question du sous-financement de la Région bruxelloise par rapport aux compétences qui lui ont été transférées dans le cadre des différentes réformes de l'État et un financement insuffisant par l'autorité fédérale de ses propres compétences sur le territoire de la Région.

Les auteurs invoquent pour cela deux exemples concrets : la crise migratoire et le financement des zones de police. Dans le premier cas, il semble que l'autorité fédérale ait été incapable d'ouvrir un nombre de places d'accueil suffisant, refusant l'accès aux hommes isolés. Dans le deuxième cas, le choix d'une clé de répartition du financement des zones de police s'est traduit par des moyens nettement inférieurs aux besoins nécessaires pour mettre en œuvre cette politique sur le territoire de Bruxelles (et potentiellement dans d'autres grandes villes en Belgique). Dans les deux cas, les politiques publiques menées sur le territoire bruxellois n'ont pas permis de répondre aux besoins alors que l'autorité fédérale était compétente et donc



responsable. Mais réaliser ce constat n'implique pas de reconnaître un sous-financement de Bruxelles, il nous pousse simplement à reconnaître qu'un niveau de pouvoir – l'autorité fédérale – ne mène pas correctement ses politiques sur un territoire donné, concluent les auteurs.

### 5.3 L'impact pour le secteur culturel (chapitre 3)

Pour les autrices et auteurs ayant analysé le secteur culturel au regard du scénario d'une Belgique à quatre, il apparaît qu'une régionalisation de la culture présenterait l'avantage de permettre le développement d'une politique culturelle bruxelloise en adéquation avec la réalité hyper diversifiée et multilingue de Bruxelles. L'infrastructure politique actuelle définit en effet l'offre culturelle à Bruxelles selon la Communauté flamande ou la Communauté française, s'éloignant ainsi du multiculturalisme bruxellois et de l'identité spécifique de Bruxelles. Le scénario d'une Belgique à quatre permettrait à Bruxelles de s'emparer pleinement de la politique culturelle *par et pour* Bruxelles et ses habitants, et permettrait d'imaginer un avenir commun en tant que communauté bruxelloise.

Actuellement, la politique culturelle à Bruxelles est partagée par plus de quarante décideurs politiques (Gouvernement fédéral, Communautés, Commissions communautaires, échevins francophones et néerlandophones, Région, Union européenne...). Cette multiplicité offre de nombreuses opportunités aux industries créatives et culturelles qui savent naviguer entre ces niveaux de pouvoir pour en obtenir le meilleur, mais génère aussi de la fragmentation. Un transfert de l'ensemble des compétences culturelles à la Région de Bruxelles-Capitale apparaît dès lors comme une piste intéressante pour les auteurs, qui avancent quatre raisons en ce sens.

Premièrement, ce scénario permettrait d'améliorer la cohérence de la gouvernance et la lisibilité de l'architecture institutionnelle dans le domaine culturel et permettrait d'éviter les dysfonctionnements liés à l'éclatement des pouvoirs qui sont souvent relevés. Deuxièmement, ce scénario permettrait de répondre à la complexité du paysage pour les acteurs du secteur, qui font preuve d'une grande vitalité pour s'arranger avec le « chaos créatif » résultant du *patchwork* institutionnel pour financer leurs projets mais au prix de montages lourds et en devant régulièrement ruser avec le système et se situer dans ses interstices. En privilégiant les personnes dotées d'un capital institutionnel élevé en ce qui concerne l'accès aux subsides, le secteur a également du mal à mieux représenter la diversité socio-culturelle de la population bruxelloise. Troisièmement, ce scénario permettrait donc de répondre à la réalité actuelle de Bruxelles. La régionalisation de la culture pourrait favoriser une vision territoriale de la culture, elle permettrait de la lier plus aisément aux autres domaines où s'exerce le pouvoir de la Région : tourisme, emploi, aménagement du territoire... Enfin, une régionalisation de la culture permettrait d'imaginer une ambition culturelle à la mesure d'une capitale telle que Bruxelles.

Toutefois, la régionalisation ne réglerait pas mécaniquement les problèmes de financement du secteur culturel. Les difficultés sont profondes et posent la question des représentations de Bruxelles parmi les pouvoirs publics et de la place qu'ils sont prêts à lui faire – ainsi que des moyens qu'ils sont disposés à lui accorder. Les auteurs identifient cette fois quatre obstacles dans ce scénario.

Tout d'abord, une grande partie de la classe politique désapprouve cette régionalisation. Ensuite, des obstacles juridiques et financiers en cas de régionalisation apparaissent autour du financement de Bruxelles. Les risques financiers sont importants en raison du « surfinancement » actuel de la culture, principalement par la Communauté flamande, comme c'est également détaillé dans le deuxième chapitre sur les finances au sein de ce livre. Un obstacle supplémentaire se retrouve dans le fait que les secteurs culturels subventionnés francophone et néerlandophone constituent deux écosystèmes différents, qui sont organisés différemment parce qu'ils sont ancrés dans des histoires et des traditions différentes. Enfin, un dernier obstacle concerne les visions divergentes de la culture en Flandre et en Belgique francophone.

Pour entrevoir comment une politique culturelle régionale pourrait se développer à Bruxelles, les auteurs concluent en présentant deux projets : la reconversion d'une des deux usines du garage Citroën de Bruxelles en musée Kanal en collaboration avec le Centre Pompidou d'une part, et la candidature de Bruxelles pour être Capitale européenne de la culture en 2030 d'autre part. Ces deux initiatives culturelles régionales permettent de relever de nombreux enseignements pour une future gouvernance culturelle en Région bruxelloise.

Face à ces nombreuses conséquences à anticiper vers une régionalisation de la culture, les auteurs concluent en proposant des scénarios intermédiaires pouvant accompagner cette évolution. Mais chaque solution intermédiaire accroît la complexité et ajoute une couche supplémentaire au *patchwork* institutionnel.

Malgré ce constat, les auteurs concluent que la régionalisation de la culture sera le résultat d'une évolution naturelle qui a déjà commencé sur le terrain et qui sera renforcée par les nouvelles générations d'artistes et de professionnels nés et élevés dans la super-diversité bruxelloise. En évitant l'exercice de pensée, la distance entre la ville et le secteur culturel se creusera, à terme fatalement, et le second représentera de moins en moins la première, concluent-ils.

## 5.4 L'impact sur l'enseignement à Bruxelles (chapitre 4)

La deuxième compétence communautaire passée à la loupe dans l'analyse des conséquences pour Bruxelles et pour les Bruxelloises et les Bruxellois d'une Belgique à 4 entités fédérées est celle de l'enseignement.

Les autrices et auteurs commencent par rappeler que l'organisation de l'enseignement à Bruxelles suit une logique communautaire : les écoles relèvent soit de la

Communauté française, soit de la Communauté flamande. Cela implique que la communication interne et la communication avec les parents doit se faire soit en français, soit en néerlandais (même lorsqu'il existe des programmes d'immersion linguistique). La Région de Bruxelles-Capitale est donc largement mise à l'écart dans l'organisation de l'enseignement sur son territoire, bien qu'elle accueille une proportion plus élevée d'enfants et de jeunes en âge scolaire que les autres Régions. Mais en vertu de l'article 127 de la Constitution, la Région de Bruxelles-Capitale ne peut pas prendre d'initiatives dans le domaine de l'enseignement. Certaines compétences restent également au niveau fédéral, tels que l'âge de début et de fin de l'enseignement obligatoire, les exigences minimales pour la délivrance des diplômes et le régime de pension du personnel enseignant.

Pour Bruxelles, les auteurs relèvent un certain nombre d'inconvénients de cette répartition de l'enseignement entre les Communautés : pas de coordination institutionnalisée en ce qui concerne la création de places supplémentaires pour faire face aux changements démographiques, déconnexion des systèmes d'inscription des deux Communautés, pas de concertation suffisante dans la lutte contre l'absentéisme scolaire et le contrôle de l'obligation scolaire, pas de concordance dans les périodes de vacances, différence de rémunération... Alors qu'il serait judicieux de collaborer de manière intensive, par exemple en vue d'échanger des professeurs de langues, les opportunités de synergies sont encore trop rarement saisies.

Les auteurs se penchent ensuite sur un enjeu en particulier : les écoles bilingues et bicommunautaires. Les baromètres linguistiques ont systématiquement montré qu'il y avait une très forte demande de la part de la population bruxelloise pour un enseignement primaire bilingue (français-néerlandais). De nombreux Bruxellois préféreraient également un système bicommunautaire dans lequel les deux langues seraient équivalentes dans tous les domaines, y compris la communication avec les parents, la langue de l'administration et les réglementations concernant les compétences linguistiques des enseignants. La création d'écoles bilingues bicommunautaires fait donc périodiquement l'objet d'un débat social et politique, mais se heurte rapidement à des obstacles institutionnels et juridiques. En effet, la Région bruxelloise n'est pas compétente sur le plan constitutionnel pour mettre en place un tel système. Sur le plan juridique, seul l'État fédéral est compétent car la création d'écoles bicommunautaires est une compétence résiduelle. En théorie, l'enseignement bilingue ou multilingue bicommunautaire est donc possible à Bruxelles, pour autant qu'il soit réglementé par l'État fédéral. Sauf que le gouvernement fédéral ne fait rien de cette compétence, qu'il n'y a plus d'administration fédérale qui pourrait s'en occuper, pas de ministre compétent, pas de fonctionnaires de l'enseignement et qu'il n'y a pas de budget attribué.

Est-ce qu'une réforme de l'État qui supprimerait les Communautés pour établir quatre Régions permettrait à la Région bruxelloise de mettre en place un système scolaire à la hauteur des attentes des Bruxellois ? Rien n'est moins sûr pour les auteurs. Leur conclusion principale est qu'une telle réforme soulève une longue liste

de défis et d'obstacles, qu'elle nécessiterait une longue période de transition (12 ans pour correspondre au cycle scolaire, éventuellement 6 ans si l'on dédouble le cycle primaire et secondaire), et qu'il n'est pas certain *in fine* qu'un enseignement bruxellois soit une bonne solution. Et les acteurs locaux du système à coordonner sont nombreux, on parle ici de 720 écoles accueillant un quart de millions d'enfants et de jeunes scolarisés.

Plutôt que de passer d'un système éducatif à deux structures (dans lequel il faut choisir entre un enseignement en néerlandais ou en français) à un système éducatif bruxellois uniforme bilingue ou multilingue (dans lequel Bruxelles suit une voie différente de celle de la Flandre et de la Wallonie), il semble donc plus faisable d'envisager de passer à un système éducatif à trois composantes. Cela permettrait de conserver les 527 écoles francophones de la Communauté française et les 193 écoles néerlandophones de la Communauté flamande existantes à Bruxelles, mais d'ajouter un troisième système éducatif bilingue ou multilingue bicommunautaire. Nous passerions alors d'un enseignement subsidié à deux systèmes à un enseignement à trois systèmes. Les écoles néerlandophones de Bruxelles seraient en contact et sur un pied d'égalité avec les écoles flamandes de Flandre. Les écoles francophones de Bruxelles continueraient également à fonctionner dans le cadre du *Pacte pour un enseignement d'excellence* de la Communauté française et maintiendraient des liens avec les écoles de Wallonie. En complément, Bruxelles réglementerait, développerait, fournirait et financerait elle-même l'enseignement bilingue ou multilingue. À condition toutefois que les élèves de cet enseignement bilingue ou multilingue bruxellois soient financés par des fonds fédéraux au même titre que les élèves de l'enseignement organisé par les Communautés flamande et française. La loi de financement de l'enseignement devrait donc être adaptée en ce sens. Un risque associé à cette formule hybride est toutefois que le système d'enseignement à trois niveaux pourrait contribuer à renforcer la ségrégation éducative ou même conduire à l'émergence de nouveaux modèles de ségrégation scolaire sur le marché de l'enseignement bruxellois, qui ne peuvent pas être entièrement anticipés. Le rôle et la fonction de la VGC et de la COCOF devraient également être revus dans un tel scénario.

Mais une telle option n'exige pas nécessairement une réforme de l'État ou un changement institutionnel et un transfert à la Région de Bruxelles-Capitale, puisqu'il s'agit en réalité d'une compétence résiduelle fédérale. Le gouvernement fédéral peut donc théoriquement la prendre en charge, même si c'est loin de constituer une solution idéale faute d'administration existant actuellement au niveau fédéral et que cela induirait des relations de coordination entre différents niveaux de pouvoir à Bruxelles (autorité fédérale, Communauté française, Communauté flamande). Si la Région de Bruxelles-Capitale doit ou souhaite jouer un rôle dans le domaine de l'enseignement, il semble qu'outre la mise en place éventuelle d'un enseignement bicommunautaire multilingue, il y ait une valeur ajoutée à assumer un rôle de planification pour les questions où la coordination entre les Communautés fait actuellement défaut, tels que la politique d'inscription, la construction

d'écoles, la politique d'absentéisme et la lutte contre le décrochage scolaire, le suivi des abandons scolaires et les échanges d'enseignants. Un défi spécifique consiste à développer une politique qui pourrait garantir qu'un plus grand nombre d'enseignants travaillant dans l'enseignement bruxellois vivent également à Bruxelles, car la proportion d'enseignants qui font la navette est actuellement très importante et rend Bruxelles particulièrement vulnérable aux pénuries du marché du travail et aux pénuries d'enseignants. Enfin, la Région pourrait servir de catalyseur pour promouvoir davantage les options d'enseignement des langues prévues par les décrets existants et encourager ainsi les écoles à examiner dans quelle mesure elles peuvent déjà concevoir un projet pédagogique linguistique conforme aux attentes et aux souhaits des Bruxellois, et développer le multilinguisme sous toutes ses formes, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du domaine de l'enseignement.

La Flandre et la Wallonie ont tout intérêt à ce que le système éducatif bruxellois ne s'écarte pas trop de ce qui se passe chez elles et à ce qu'il fonctionne de manière plus qualitative. En effet, il existe un flux démographique très important de Bruxelles vers les Régions voisines. Bruxelles n'éduque pas seulement les futurs Bruxellois, elle forme aussi de futurs Flamands et Wallons.

## 5.5 L'impact pour le secteur de la santé (chapitre 5)

En ce qui concerne les soins de santé et la santé des Bruxelloises et des Bruxellois, la régionalisation de certaines compétences communautaires devrait, selon les auteurs, garder en perspective les enjeux de santé publique. En effet, il est largement accepté que les soins de santé ne sont qu'une manière d'améliorer la santé des personnes. Or, les enjeux de santé et de soins de santé pour les Bruxellois sont nombreux, les auteurs en listent six.

Premièrement, les conditions de vie restent très inégales entre les Bruxellois et ont des impacts néfastes sur leur santé : le niveau de revenus, le niveau d'éducation, l'accès aux espaces verts, la qualité du logement, ou la circulation routière par exemple impactent directement la santé des Bruxelloises et des Bruxellois. Deuxièmement, les soins de santé et les services sociaux à Bruxelles doivent tenir compte de la diversité culturelle et linguistique des habitants. Troisièmement, les structures de soins primaires et les services sociaux sont très importants à Bruxelles, mais ils sont complexes, mal connus et peu visibles, tant pour les Bruxellois que pour les professionnels. En conséquence, le taux de recours aux services des urgences est deux fois plus élevé en Région bruxelloise qu'en Région flamande par exemple. Quatrièmement, les hôpitaux sont particulièrement nombreux et spécialisés en Région bruxelloise. En effet, Bruxelles a une offre hospitalière très importante qui pourrait entrer en compétition avec des structures de soins primaires. De nombreuses personnes non-bruxelloises sont également prises en charge par ces hôpitaux (33,5 % en 2014). Cinquièmement, Bruxelles génère beaucoup de richesse mais n'en bénéficie que dans une mesure limitée : un tiers de sa population est sous le seuil de pauvreté et celle-ci ne fait qu'augmenter ces dernières années.

Ce sont ici les mécanismes de financement des Régions qui ne concordent pas avec la réalité de la capitale. Et enfin, la gouvernance des secteurs social et santé a été directement impactée par les précédentes réformes de l'État qui ont accentué les contraintes institutionnelles et abouti à un grand nombre d'institutions publiques et d'ASBL satellites qui compliquent la lisibilité, l'efficacité et l'efficience de l'action dans les secteurs sociaux et santé.

Face à ces enjeux, les stratégies de santé publique devraient poursuivre comme objectif d'une part la définition et la mise en œuvre de politiques publiques agissant sur les déterminants de la santé, et d'autre part une meilleure organisation des soins de santé et des services sociaux. Cela implique de tenir compte des caractéristiques propres aux Bruxellois (jeunesse, multiculturalité, précarité...) et des réalités du territoire bruxellois (frontières régionales poreuses, bassin hospitalier large...), en combinant donc certaines logiques communautaires et régionales.

Le scénario d'une Belgique à quatre présenterait trois avantages en matière de santé. Premièrement, cela renforcerait l'inclusion d'un agenda « santé » adapté à la réalité spécifique de Bruxelles dans toutes les politiques publiques (sociales, environnementales, urbanistiques, etc.). Deuxièmement, ce scénario renforcerait la territorialisation dans l'organisation des soins. En matière de santé publique, l'organisation des soins et la définition des politiques publiques se planifient sur un territoire, dans une logique régionale donc. La logique individuelle (et donc communautaire) se développe ensuite au sein de territoires. Cette stratégie territoriale permet de renforcer les soins primaires, l'un des enjeux principaux pour Bruxelles mentionné par les auteurs, en organisant les soins selon des bassins de soins et des bassins de vie, jusqu'au niveau des quartiers. Cette stratégie est déjà en cours de développement à Bruxelles mais serait ici renforcée dans le scénario d'une Belgique à quatre. Troisièmement, la disparition des compétences « santé » des Communautés devrait aboutir à une simplification de la gouvernance à Bruxelles et à une meilleure cohérence dans les politiques de santé et de soins de santé pour Bruxelles, si cette régionalisation réduisait le morcellement actuel des compétences entre divers acteurs. L'enjeu sera surtout de maintenir une capacité de décision et une offre de services aux néerlandophones de Bruxelles.

Sans être un facteur structurant moteur dans le renforcement des secteurs santé et sociaux à Bruxelles, le choix d'une régionalisation plutôt que d'une communautarisation renforcée pour les soins de santé et les politiques santé semble un choix logique à Bruxelles. Ceci n'a du sens que si deux conditions essentielles sont respectées : (a) que des Régions plus fortes se mettent en place dans un État fédéral renforcé pour des fonctions clés (partage de risque, gestion de la connaissance et de l'information) et (b) qu'une approche inclusive des différentes cultures et langues, à commencer par le néerlandais, soit assurée.

Concrètement en Belgique, la sécurité sociale devrait être renforcée au niveau fédéral (une sécurité sociale bruxelloise n'aurait aucun sens) et la définition d'objectifs généraux en santé et soins de santé se ferait par l'Autorité fédérale au sein du

SPF Santé publique et de Sciensano. Une certaine incertitude subsiste cependant, car l'État fédéral n'a pas de commande pour définir des priorités de santé publique que l'ensemble des niveaux de pouvoir devraient ensuite mettre en œuvre à leur échelle. Les administrations bruxelloises devront, quant à elles, bénéficier d'un meilleur financement pour faire face à l'augmentation de la demande en soins de santé. Bruxelles devrait recevoir une compensation pour sa petite taille et les caractéristiques de sa population (vulnérabilité financière et grande proportion de personnes non assujetties qui utilisent l'offre de soins) ou alors des partenariats devraient être développés pour coconstruire des outils entre Régions, tout en garantissant l'autonomie des parties prenantes.

Il reste une question majeure pour Bruxelles qui n'est pas résolue : les hôpitaux bruxellois couvrent les besoins d'une population bien plus large que celle résidant à Bruxelles et devraient donc être gérés au niveau fédéral. Mais si le maillage social-santé de soins primaires devient une compétence régionale dans une approche territoriale, des logiques éventuellement en compétition pourraient apparaître entre la logique de « parcours de soin » généralement développée par les hôpitaux, et la logique territoriale du maillage social-santé destiné à renforcer la coordination entre professionnels et organisations. Selon les auteurs, les parcours de soins ne devraient se développer que quand la logique territoriale n'est plus à même de résoudre une situation. La logique territoriale devrait donc primer sur la logique de parcours.

Pour résoudre cette difficulté, il faudrait alors une Région beaucoup plus forte capable de donner la priorité au maillage social-santé par territoire, face à un État fédéral qui pourrait avoir tendance à favoriser une approche par parcours. Une autre option serait de transférer les compétences dans l'organisation des réseaux hospitaliers au niveau d'une Région bruxelloise dont le territoire devrait être élargi, par exemple en incluant les deux Brabants.

Finalement, le grand bénéfice de Régions plus compétentes dans l'organisation des soins de santé et la définition de politiques publiques tenant compte de la santé pourrait être une simplification des structures de gouvernance et donc de prise de décision à Bruxelles, pour autant que Bruxelles soit reconnue comme une Région à part entière avec les conséquences que cela signifie en termes de financement de l'administration régionale.

## 5.6 Et les Bruxellois, que veulent-ils ? (chapitre 6)

Le dernier chapitre de ce livre replace au centre des réflexions les premières personnes concernées par ces différents scénarios ; les Bruxelloises et les Bruxellois.

Les autrices et auteurs commencent par aborder la question de l'existence d'une identité bruxelloise allant au-delà des identités francophones/wallonnes et néerlandophones/flamandes. Cette identité bruxelloise semble s'observer au niveau

des représentants politiques (chez les parlementaires bruxellois), mais aussi au niveau de l'opinion publique. Parallèlement, le sentiment d'attachement aux Communautés semble moins fort chez les Bruxelloises et les Bruxellois. Ces tendances confirmées par plusieurs études depuis 2018 semblent indiquer qu'il existe bien une réelle identité bruxelloise spécifique.

Les autrices et auteurs présentent ensuite diverses enquêtes sur le degré de satisfaction des Bruxellois en termes de gouvernance. Et malgré la complexité institutionnelle souvent décriée, les Bruxellois déclarent pouvoir identifier les interlocuteurs pour régler leurs problèmes administratifs, même s'ils sont plus critiques sur la circulation de l'information sur les grands projets régionaux. Pour autant, ils attribuent pour partie les manquements et insatisfactions liées aux politiques publiques à la manière dont celles-ci sont organisées sur le plan institutionnel. La cohésion sociale et le vivre-ensemble sont pointés comme étant des problématiques importantes, liées à la fragmentation institutionnelle et la ségrégation territoriale. Les politiques publiques qui génèrent le moins de satisfaction sont celles dont les compétences sont partagées entre la Région et les communes (propreté, sécurité, infrastructures routières et cyclables, etc.). De même, l'insatisfaction face aux inégalités intrarégionales peuvent être mises au regard de la fragmentation territoriale intra-bruxelloise en 19 communes.

Parmi les scénarios pour le futur qui engrangent un consensus relativement large auprès des Bruxellois sondés, on retrouve ceux qui visent à davantage de solidarité et de coopération, que cela soit entre les communes ou entre les CPAS au sein de la Région, ou entre les différentes Régions du pays (notamment par une imposition des non-Bruxellois travaillant à Bruxelles, ou une plus large coopération avec la Région flamande et la Région wallonne), des scénarios qui recueillent systématiquement entre 80 % et 90 % de soutien auprès des personnes sondées.

Dans la relation entre la Région et les Communautés, une majorité des répondants se prononce en faveur d'une concentration des compétences dans les mains de la Région, alors que près d'un tiers est en faveur du maintien de la distinction entre Région et Communauté. Les Bruxellois sondés expriment une préférence en faveur de la Région comme acteur de référence dans toute une série de situations (construction d'une nouvelle école, de nouveaux logements et commerces, de logements sociaux, de maisons de repos). Les Bruxellois privilégient également les scénarios où la Région de Bruxelles-Capitale parlerait d'égal à égal avec les autres Régions du pays. Mais ils se montrent en revanche plutôt défavorables au scénario d'une Belgique à 2+2 où Bruxelles serait cogérée et qui leur demanderait de choisir de se rattacher à l'une ou l'autre Communauté compétente à Bruxelles (41,5 % favorables face à 47,8 % défavorables à ce scénario). Si les Bruxellois étaient amenés à devoir choisir une Communauté, 49,3 % déclarent qu'ils feraient ce choix selon les avantages financiers proposés par chacune des deux Communautés, plutôt que par la langue de l'administration (34,8 %).



Si la Région semble être l'acteur institutionnel privilégié par rapport aux Communautés, cela n'efface pas complètement la question de la gestion des questions linguistiques à Bruxelles. En la matière, les Bruxellois sont plus divisés sur les scénarios à privilégier (par exemple, la question des langues et de la constitution des listes électorales, ou celle de la représentation au sein des exécutifs divisent les répondants).

Sur les questions institutionnelles, les répondants évoquent également de nombreux aspects intra-bruxellois. En particulier, ils aspirent à des évolutions dans les relations entre la Région et les communes, en limitant l'autonomie communale, en opérant des transferts de compétences, voire en réformant le nombre d'entités communales, bien que sur ce dernier point les préférences divergent sur le scénario à privilégier.

Enfin, en parlant institutions, les citoyens ont surtout parlé efficacité, transparence, accessibilité et proximité, clarté et lisibilité, homogénéisation et simplification, humanisation, plus qu'architecture. Ils estiment nécessaire des réflexions approfondies autour des questions de synergies, mutualisations et rationalisations. Finalement, c'est bien l'enjeu du décloisonnement qui demeure central, tant entre les administrations qu'entre les niveaux de pouvoir, mais aussi entre les acteurs sectoriels.

Ces constats forcent à sortir du carcan de la réflexion imposé par le modèle de fédéralisme asymétrique belge. Les Bruxellois semblent avoir tranché en faveur d'un modèle qui renforce la Région au détriment des Communautés. Or, il ne faudrait pas que ce débat occulte le fait que Bruxelles, dans sa structure institutionnelle actuelle, a déjà beaucoup de cartes en mains pour répondre à de nombreuses aspirations des Bruxellois pour un Bruxelles gouverné autrement.

## 5.7 Conclusion

À l'issue de cet ouvrage, certains points communs émergent et reviennent à travers plusieurs chapitres.

Le scénario d'une régionalisation des compétences communautaires pourrait permettre une plus grande clarté et lisibilité des institutions, de la gouvernance et donc de la démocratie à Bruxelles. Cela pourrait permettre de développer des politiques publiques tenant compte de la réalité bruxelloise, notamment sa multiculturalité, son multilinguisme, sa diversité ou encore sa jeunesse. Dans certains aspects, notamment en matière culturelle, une régionalisation pourrait mieux correspondre à l'identité bruxelloise qui émerge. La nouvelle Région bruxelloise dotée des compétences communautaires pourrait gagner en poids face aux autres Régions.

Mais certains points d'attention apparaissent également. La place des néerlandophones à Bruxelles dans un scénario qui verrait la suppression des Communautés suscite un point d'attention. Le dernier baromètre linguistique paru en 2024

indique que 22,3 % des Bruxellois parlent le néerlandais (Saeys, Simon, Kavadias, 2024). Plus globalement, la concordance entre l'organisation institutionnelle de Bruxelles (et de la Belgique en général) doit tenir compte également du caractère multilingue de la capitale, tant dans son offre culturelle que dans l'organisation de l'enseignement et des soins de santé. Le dernier baromètre linguistique affirme qu'au moins 104 langues sont parlées à Bruxelles. Aujourd'hui, 47 % des Bruxellois indiquent parler l'anglais, prenant ainsi la deuxième place du podium. Mais un enjeu crucial de cette étude apparaît nettement : 10,5 % des Bruxellois ne connaissent ni le français, ni le néerlandais, ni l'anglais. Les enjeux en termes de démocratie, d'enseignement ou de soins sont particulièrement importants.

Enfin, un enjeu central et transversal pour l'avenir de Bruxelles concerne le financement structurel de la Région, en tenant compte des travailleurs, des patients et des écoliers qui traversent quotidiennement la frontière régionale pour se rendre à Bruxelles, en tenant compte également des spécificités propres à Bruxelles dans son rôle de multi-capitale sur la scène internationale, et enfin dans sa participation à la création de richesse à l'échelle nationale. Pour terminer, il ressort de la lecture de ce livre que le rôle de l'Autorité fédérale reste central pour la Région bruxelloise, sur tous les plans abordés dans ce livre.

Géraldine ANDRÉ est sociologue, professeure à l'UCLouvain et membre du GIRSEF. Ses travaux, à la croisée de la sociologie de l'éducation et de la jeunesse, portent sur l'orientation scolaire et professionnelle, les transitions école-emploi des jeunes des classes populaires, les inégalités scolaires relatives à l'origine sociale, au genre et au *background* migratoire et leurs intersections.

Benoît BAYENET est professeur de finances publiques à l'ULB et à l'ULiège et président du Conseil central de l'économie. Ses travaux portent principalement sur le financement des entités fédérées et sur la politique fiscale en Belgique.

Simon BOONE est directeur du Brussels Studies Institute, la plateforme interuniversitaire et intercommunautaire pour la recherche sur Bruxelles. Il est docteur en sociologie (UGent, 2013) et ses recherches ont porté principalement sur les inégalités sociales dans l'enseignement.

Paul DE GRAUWE est professeur à la London School of Economics et professeur émérite de la KU Leuven.

Iadine DEGRYSE est historienne et chercheure au Brussels Studies Institute. Ses recherches portent sur l'histoire de Bruxelles, l'historiographie muséale, les politiques mémorielles et les représentations contestées.

Guillaume DELVAUX est doctorant en droit constitutionnel à l'UCLouvain. Il est rattaché au Centre de recherche sur l'État et la Constitution (CRECO) de cette université. Ses recherches portent sur les futurs institutionnels de Bruxelles.

Maxime FONTAINE est chercheur en finances publiques au Département d'économie de l'ULB (DULBEA). Ses travaux de recherche portent principalement sur le financement des compétences de protection sociale en Belgique fédérale.

Emilie GARCIA GUILLEN est chercheure post-doctorante en sciences sociales à l'ULB, au sein du centre METICES. Elle travaille sur l'imagination de projets et de lieux culturels et a par ailleurs co-fondé un média culturel, La Pointe.be.

Thibault GAUDIN est référendaire à la Cour constitutionnelle et maître de conférences à l'ULB. Il est rattaché au Centre de droit public et social de cette université. Ses recherches portent principalement sur le droit institutionnel et électoral belge, ainsi que sur la démocratie (au sens large) et ses traductions juridiques.

Dirk JACOBS est professeur ordinaire à l'Université libre de Bruxelles. Il est affilié à l'Institut de Sociologie et préside le conseil d'administration du Brussels Studies

Institute. Il est membre du conseil d'administration de l'asbl Pouvoir Organisateur Pluriel (PO des écoles plurielles) et du conseil d'administration de la fondation Leerpunt.

Dimokritos KAVADIAS est professeur au département de sciences politiques de la VUB et directeur du Brussels Informatie-, Documentatie- en Onderzoekscentrum (BRIO), où sont étudiées les questions relatives à Bruxelles et à la périphérie flamande.

Jean MACQ est professeur à l'UCLouvain. Il est affilié à l'Institut de Recherche Santé et Société et à la faculté de santé publique. Ses recherches portent sur l'organisation des soins de santé avec un focus sur les soins primaires et les systèmes de soins intégrés.

Dirk MOORS est responsable « valorisation » au Brussels Studies Institute. Auparavant, il a été fonctionnaire à la Commission communautaire flamande (VGC) pendant 10 ans et chef de cabinet adjoint dans des cabinets bruxellois et flamand pendant 18 ans, où il a contribué à la mise en œuvre de la politique communautaire flamande – éducation, culture et bien-être – à Bruxelles.

Karel REYBROUCK est chercheur postdoctoral à l'UCLouvain et à l'ULB et assistant scientifique bénévole à la KU Leuven. Il mène des recherches sur le fédéralisme et les réformes de l'État.

Céline ROMAINVILLE est professeure de droit constitutionnel à l'UCLouvain et membre du Centre de recherches sur l'État et la Constitution de la Faculté de droit de cette université. Elle enseigne le droit constitutionnel et le droit des droits fondamentaux.

Dave SINARDET est professeur au département de sciences politiques de la VUB. Ses recherches portent principalement sur le nationalisme, le fédéralisme, la gouvernance à plusieurs niveaux et la démocratie multilingue.

Emmanuel SLAUTSKY est professeur de droit public et de droit comparé à l'ULB. Il est rattaché au Centre de droit public et social de cette université. Ses recherches portent de manière générale sur les institutions belges, notamment bruxelloises, et sur leurs évolutions contemporaines dans le contexte de l'intégration européenne ou de la crise climatique.

Esli STRUYS est professeur de linguistique appliquée à la VUB. Il donne des cours sur l'éducation multilingue, le multilinguisme et la cognition, l'acquisition d'une seconde langue et la science de l'interprétation. Il dirige également une équipe de recherche internationale sur ces sujets.

Karolina SVOBODOVA est chercheure postdoctorale à l'ULB, affiliée au laboratoire de recherche CiaSp. Ses recherches se situent au croisement des arts du spectacle et de la géographie de la culture et portent principalement sur les relations entre les pratiques artistiques, les lieux culturels et la ville.

Marc SWYNGEDOUW est professeur émérite de sociologie politique et méthodologie au Centrum voor Sociologisch Onderzoek, Instituut voor Sociaal en Politiek Opinieonderzoek de la KU Leuven. Ses recherches portent entre autres sur les changements dans la structure des clivages politiques de la société ouest-européenne et belge, sur les partis d'extrême droite et sur les changements dans les comportements électoraux.

Aurélien TIBBAUT est chercheuse en science politique (Centre d'étude des politiques et de l'administration publique – CEPAP – ULB) et dirige le Policy Lab de l'ULB. Ses recherches portent notamment sur l'organisation des pouvoirs locaux, la gouvernance bruxelloise et les processus de co-création dans l'action publique.

Joost VAESSEN est professeur à la VUB. Il est rattaché à l'Institut multidisciplinaire de formation des enseignants et au programme d'histoire. Il y est notamment responsable de la branche *Urban Education*. Ses recherches portent actuellement sur le traitement des figures historiques dans l'espace public bruxellois.

Émilie VAN HAUTE est professeure de recherche Francqui à SciencePo ULB (centre d'étude de la vie politique - Cevipol). Ses recherches portent sur les partis politiques, la participation et la représentation politiques, les élections et la démocratie, avec une expertise spécifique sur la Belgique et sur Bruxelles.

Bas VAN HEUR est professeur de géographie sociale et d'études urbaines à la VUB, coordinateur du MSc Urban Studies (VUB-ULB) et président ou membre du conseil d'administration de plusieurs groupes de recherche et *clusters* dans le domaine de la recherche urbaine. Ses recherches portent principalement sur les industries culturelles, l'infrastructure sociale, les élites économiques, la théorie sociale et la sociologie des sciences.

Philippe VAN PARIJS est professeur émérite de l'UCLouvain (Chaire Hoover d'éthique économique et sociale) et professeur invité extraordinaire à la KU Leuven. Avec Paul De Grauwe, il a co-fondé l'initiative Re-Bel en 2009. Depuis 2020, il préside le Conseil bruxellois pour le multilinguisme.

Anneloes VANDENBROUCKE est docteure en psychologie (KU Leuven, 2003) et coordinatrice de recherche au Brussels Studies Institute depuis 2015. Elle y joue un rôle central dans la réalisation des BSI Series. Son expertise de recherche se situe principalement dans le domaine des inégalités sociales dans l'éducation.

Karel VANHAESEBROUCK est professeur en histoire et esthétique du spectacle vivant à l'ULB. Il a publié de nombreux articles et chapitres sur le théâtre (baroque) de la première modernité, l'histoire des représentations culturelles, la dramaturgie (du cirque) et la scène flamande. Il est également président de TransfoCollect, un laboratoire urbain qui rassemble des jeunes bruxellois-es qui souhaitent développer leur pratique artistique et imaginer les communautés du futur.

Marie VERHOEVEN est sociologue, professeure à l'UCLouvain et membre senior du GIRSEF. Ses recherches portent sur les inégalités sociales et culturelles à l'école, la

socialisation scolaire, les politiques éducatives en matière d'égalité des chances, de démocratisation, de diversité culturelle et d'inclusion, ou encore la ségrégation scolaire en contexte de marché.

Joeri VERMEULEN est docteur en sciences sociales de la santé et collaborateur scientifique à la VUB. Il est membre du conseil d'administration de la Belgian Midwives Association et de la Vlaamse Beroepsorganisatie van Vroedvrouwen. Il représente également la Belgique au sein de la European Midwives Association. Ses principaux domaines de recherche sont la collaboration interprofessionnelle, les innovations à l'enseignement des soins de santé et la professionnalisation.

Benjamin WAYENS est logisticien de recherche et maître d'enseignement. Il coordonne le réseau interdisciplinaire des études bruxelloises (EBxl) de l'ULB. Géographe, il a développé une expertise approfondie en observation urbaine quantitative, appliquée notamment aux systèmes scolaires.



## Éditions de l'Université de Bruxelles

Fondées en 1972, les Éditions de l'Université de Bruxelles sont un département de l'Université libre de Bruxelles (Belgique). Elles publient des ouvrages de recherche et des manuels universitaires d'auteurs issus de l'Union européenne.

### Principales collections

- **Architecture, urbanisme, paysagisme** (Judith le Maire)
- **BSI series** (Bussels Studies Institute)
- **Commentaire J. Mégret** (Comité de rédaction : Marianne Dony (directrice), Emmanuelle Bribosia, Claude Blumann, Jacques Bourgeois, Jean-Paul Jacqué, Mehdi Mezaguer, Arnaud Van Waeyenbergh, Anne Weyembergh)
- **Débats** (Andrea Rea)
- **Droit et criminologie** (Faculté de droit et de criminologie - ULB)
- **Études européennes** (Marianne Dony et François Foret)
- **Genre(s) & Sexualité(s)** (David Paternotte et Cécile Vanderpelen-Diagre)
- **Histoire** (Kenneth Bertrams, Aude Busine, Pieter Lagrou et Nicolas Schroeder)
- **Journalisme et communication** (ReSIC-ULB)
- **Littérature(s)** (Valérie André)
- **Maison des sciences humaines** (Jihane Sfeir)
- **Metaphrasis** (Xavier Luffin)
- **Philosophie politique : généalogies et actualités** (Thomas Berns)
- **Religions, laïcités et sociétés** (Jean-Philippe Schreiber)
- **Science politique** (Pascal Delwit)
- **Sociologie et anthropologie** (Joël Noret et Andrea Rea)
- **Territoires, environnement, sociétés** (Jean-Michel Decroly, Christian Vandermotten)
- **UBLire** (Serge Jaumain)

### Séries thématiques

- **Problèmes d'histoire des religions** (Guillaume Dye)
- **Études sur le XVIII<sup>e</sup> siècle** (Valérie André et Christophe Loir)
- **Sextant** (Amandine Lauro et Cécile Vanderpelen-Diagre).

Les ouvrages des Éditions de l'Université de Bruxelles sont soumis à une procédure de *referees* nationaux et internationaux.