

Quelle communauté urbaine pour Bruxelles ? Réflexions sur la « communauté métropolitaine » prévue dans l'accord de gouvernement de 2011

Marcus Wunderle

L'accord de gouvernement de décembre 2011 comporte, pour Bruxelles et son *hinterland*, la création d'une communauté urbaine nommée « communauté métropolitaine ». À ce stade, peu de détails ont filtré sur la forme qu'elle pourrait prendre.

Cette création part d'un constat de type essentiellement économique et non politique. Plusieurs études ont montré que l'influence socio-économique de Bruxelles, pôle d'activités majeur au niveau européen, dépasse largement les frontières de la Région de Bruxelles-Capitale. Par la combinaison de différents critères socio-économiques (habitat et migrations, notamment), on peut mettre en évidence une zone métropolitaine comprenant environ 35 communes et peuplée d'environ 1,8 millions d'habitants, avec une variation possible selon les critères retenus¹. Un certain nombre d'activités gagneraient à être gérées à l'échelle de cette zone métropolitaine, ce que l'organisation institutionnelle actuelle ne permet pas.

Quelques associations intercommunales belges, constituées en ASBL et prenant la forme d'instances de débat, ont pris le nom de communauté urbaine (en Wallonie, la communauté urbaine du centre et la communauté urbaine de Mons ; la communauté urbaine de Charleroi, elle, a cessé ses activités). Elles se consacrent principalement à des études, à des activités de promotion et à l'impulsion de projets.

Il existe, dans les pays voisins de la Belgique, des formes différentes de communauté urbaine plus ou moins fortement constituées, de la simple association informelle de communes exerçant des compétences importantes à des institutions dotées d'organes propres, assemblée et exécutif, disposant de compétences étendues dans de nombreux domaines, et disposant d'une forme d'autonomie fiscale.

¹ 31 communes selon C. DUJARDIN, I. THOMAS, H. TULKENS, « Quelles frontières pour Bruxelles ? Une mise à jour », *Reflets et perspectives de la vie économique*, tome XLVI, n° 2-3, 2007 ; 36 communes d'agglomération et 26 communes de banlieue selon S. LUYTEN, E. VAN HECKE, *De belgische stadsgewesten 2001*, KUL, Instituut voor sociale en economische geografie, 2007.

La communauté métropolitaine telle qu'elle apparaît dans l'accord de gouvernement

L'accord de gouvernement consacre un chapitre (chapitre 2.5) à la création d'une « communauté métropolitaine » comprenant Bruxelles et son *hinterland*. En moins d'une page (moins d'espace que ce qui est consacré, par exemple, à la nomination des bourgmestres des six communes à facilités de la périphérie), ce texte esquisse les grandes lignes d'une nouvelle institution dont le territoire devrait correspondre à l'ancienne province de Brabant, c'est-à-dire être à cheval sur les Communautés flamande et française, sur les Régions flamande et wallonne, et englober l'ensemble de la Région de Bruxelles-Capitale². Le territoire de la communauté métropolitaine comprendrait ainsi 111 communes et plus de 2,4 millions d'habitants, soit bien davantage que dans les études économiques mentionnées plus haut.

La nouvelle institution devrait exercer des compétences de type régional et, selon la formulation de l'accord, « d'importance transrégionale », notamment dans les domaines de l'économie, de l'emploi, de l'aménagement du territoire, de la mobilité, des travaux publics et de l'environnement. Il faut noter que les compétences citées sont aujourd'hui gérées, selon le cas, surtout aux niveaux fédéral et régional, mais aussi au niveau communal. Vu la diversité des domaines annoncés, l'ambition est clairement d'aller au-delà d'une intercommunale classique, y compris de type intercommunale de développement économique. La nouvelle institution prendrait plutôt place au-dessus d'intercommunales spécialisées existantes (comme par exemple Vivaqua dans le domaine de l'eau, ou Sibelga dans l'énergie) qui seraient maintenues.

La forme que prendrait la nouvelle structure, créée par une loi spéciale, reste floue. Il est question de « relations de coopération étroites entre Bruxelles et son *hinterland* » qui « sont essentielles et mutuellement profitables aux trois régions ». Des représentants des régions siègeraient au niveau de la communauté métropolitaine, mais les organes dont elle disposerait (assemblée, conseil, organe exécutif) ne sont ni décrits, ni prévus. Les communes de l'ancien Brabant et l'Autorité fédérale en deviendraient membres de droit et les provinces seraient libres d'y adhérer. Les décisions seraient prises selon un processus de concertation entre membres, dont les modalités et l'objet devraient être fixés par un accord de coopération conclu par les trois régions. En d'autres termes, il pourrait s'agir de la mise en place d'une hiérarchie entre membres qui ne seraient pas tous sur le même pied.

À ce stade-ci, la forme que pourrait prendre l'exercice de ses compétences par la communauté métropolitaine ne fait l'objet de précisions que dans le domaine de la mobilité³. On trouve dans le texte de l'accord des exemples de domaines d'intervention comme la « concertation entre les trois régions relative à la mobilité, à la sécurité routière et les travaux routiers, de, vers et autour de Bruxelles » et la concertation préalable concernant des aménagements apportés au ring de Bruxelles. À l'inverse, l'exploitation du Réseau Express Régional (RER)⁴ devrait être dévolue à une structure interne à la SNCB dotée de représentants des trois régions et de

² En d'autres termes, toutes les entités fédérées sont concernées, sauf la Communauté germanophone.

³ Les différentes formes de communauté urbaine qui existent en Europe comportent toujours la mobilité parmi leurs compétences de base.

⁴ La zone RER dépasserait le périmètre fixé à la communauté métropolitaine.

l'Autorité fédérale, et ne serait donc pas gérée au niveau de la communauté métropolitaine. L'intégration des activités des sociétés régionales de transports en commun (STIB, De Lijn, TEC, qui toutes desservent Bruxelles) n'est pas mentionnée en tant que telle.

L'impression qui se dégage du projet de la communauté métropolitaine, à ce stade, est qu'il s'agirait d'une structure pilotée par les régions (malgré l'évocation des communes et des provinces) et, accessoirement, par l'Autorité fédérale. Elle agirait essentiellement comme un lieu de concertation pour lequel aucun organe de fonctionnement n'est (encore) prévu. En Belgique, rappelons que seules les entités fédérées ont la possibilité de conclure des accords de coopération qui ont force légale (à Bruxelles, c'est le cas de l'accord Beliris entre l'Autorité fédérale et la Région de Bruxelles-Capitale). Quand d'autres niveaux de pouvoir se joignent aux entités fédérées, il s'agit plutôt d'ententes, qui peuvent pourtant exercer des activités importantes. À Bruxelles, par exemple, le développement du quartier européen fait l'objet depuis 2006 d'un protocole d'accord liant l'Autorité fédérale, la Région de Bruxelles-Capitale, et les communes de Bruxelles-Ville, Etterbeek et Ixelles.

Quelques propositions existantes

Des propositions concernant une communauté urbaine pour Bruxelles ont déjà été formulées, notamment par les milieux économiques. En 2008, le BECI⁵, le VOKA⁶, l'UWE et la FEB, partant du constat qu'il existe une métropole économique bruxelloise cohérente transcendant les frontières institutionnelles, et qu'il faut la formaliser pour mieux la développer, publient « Business route 2018 for Metropolitan Brussels ». Ce document insiste sur la gestion économique commune au sens large (recherche, transports et tourisme compris) au niveau de la métropole, mais ne se hasarde pas à donner une forme au projet : on en reste à une plate-forme économique interrégionale.

Une étude de la revue *Brussels Studies*⁷ évoquait cinq formes possibles pour une future communauté urbaine bruxelloise. On peut les classer en trois types, de la formule la plus légère à la plus formalisée.

Il y a en premier lieu les simples associations de fait, soit au niveau des communes (concertation communale dans le cadre de projets), soit mêlant les niveaux de pouvoir, l'Union européenne pouvant s'y associer dans ce cas de figure (une association de fait ne doit pas nécessairement se limiter au territoire belge). Cette structure assez lâche, sans financement propre et dépendant de la capacité de ses membres à faire coïncider leurs ambitions, montre ses limites à long terme. Ainsi, l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai a d'abord été une association de fait, avant de prendre le statut de groupement européen de coopération territoriale (organisme de

⁵ Brussels Enterprises Commerce and Industry (BECI) est l'alliance de la Chambre de commerce et d'industrie de Bruxelles et de l'Union des entreprises de Bruxelles. Toutes les actions et publications des deux organisations sont menées par son entremise.

⁶ Le Vlaams netwerk van ondernemingen (VOKA) est l'alliance du Vlaams Economisch Verbond (VEV) et des huit chambres de commerce régionales de Flandre.

⁷ C. VAN WYNSBERGHE *et al.*, « Zone métropolitaine de Bruxelles : constats et perspectives », *Brussels Studies*, note de synthèse n°10, 2 février 2010.

coopération transfrontalière) pour assurer une plus grande sécurité juridique à ses activités.

Une coopération plus étroite serait concrétisée sous forme d'accords de coopération, mais avec certaines limites dues au droit belge, déjà évoquées, concernant la place des communes et des provinces dans le type de structure qui en résulterait. La Metropolregion Berlin-Brandenburg fonctionne de cette manière, une centaine d'accords liant ces deux *Länder* allemands (la capitale Berlin et son *hinterland*) dans des domaines aussi divers que la justice, la culture, les transports, le développement régional, les médias, la recherche, les retraites ou l'environnement. Ceci dit, il s'agit d'un replâtrage consécutif à l'échec de la fusion des deux *Länder* (référendum de 1996), l'ambition étant, à terme, d'arriver malgré tout à une forme de fusion. Notons que l'accord de gouvernement prévoit un tel accord de coopération entre les trois régions.

Enfin, *Brussels Studies* imaginait la possibilité d'une nouvelle institution à part entière avec des compétences déléguées, notamment par les communes, à celle-ci. L'acclimatation à Bruxelles d'une communauté urbaine de type français créerait un niveau de pouvoir intermédiaire entre régions et communes, et poserait la question du devenir des provinces⁸. Ce type de nouvelle institution nécessiterait le vote d'une loi spéciale au niveau fédéral, voire d'une procédure de réforme de l'État selon l'ambition poursuivie ; l'accord de gouvernement semble aller dans ce sens en mentionnant le recours à la loi spéciale.

En France et dans les pays voisins

Le terme de « communauté métropolitaine », utilisé dans l'accord de gouvernement, évoque, sans s'y référer exactement, les structures supracommunales françaises. Dès 1966, des collaborations préexistantes entre municipalités ont été formalisées en France. Les plus importantes d'entre elles, les établissements publics de coopération intercommunale, ont obtenu le droit de prélever l'impôt, soit sous forme de fiscalité additionnelle à celle perçue par les communes, soit sous forme directe en votant leurs propres taux d'imposition. Au cours du temps, de nouvelles structures ont été créées, d'autres ont disparu. Depuis une dernière réforme en 2010, il existe quatre types d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

Les communautés de communes leur permettent de mettre certaines compétences en commun. Parmi celles-ci, le développement économique et l'aménagement du territoire doivent obligatoirement être gérées au niveau de la communauté de communes. D'autres compétences, notamment en matière d'environnement, de logement, de voirie, d'équipements culturels, sportifs et d'enseignement et d'action sociale sont facultatives. La communauté de communes dispose d'un conseil communautaire dont les conseillers seront élus directement, dans chaque commune, à partir de 2014⁹. Les trois autres types d'établissements publics de coopération

⁸ La réforme voire la suppression des provinces fait l'objet de débats, notamment en Wallonie.

⁹ Du moins en ce qui concerne les représentants de communes de plus de 3 500 habitants.

intercommunale décrits ci-dessous disposent également de conseils constitués sur le même modèle.

Les communautés d'agglomération doivent regrouper au moins 50 000 habitants, et compter au moins une commune de plus de 15 000 habitants. Elles exercent plus de compétences obligatoires que les communautés de communes (habitat, politique de la ville, transports urbains), et les communes ont, individuellement, moins de possibilités de peser sur les mécanismes de décision.

Les communautés urbaines doivent théoriquement compter plus de 450 000 habitants. Les communautés urbaines déjà existantes ont toutes été maintenues, même celles qui ne satisfont pas aux critères. Il y en a seize en France aujourd'hui, dont huit de moins de 450 000 habitants, qui totalisent 12 % de la population française. Elles ajoutent l'aménagement social et culturel, les services d'intérêt collectif (eau, assainissement, cimetières, abattoirs, etc.) et l'environnement (gestion des déchets, lutte contre la pollution de l'air et les nuisances sonores) à leurs compétences obligatoires. En plus de leurs recettes propres, leur financement est également assuré par une dotation de l'État.

Les métropoles, qui doivent compter plus de 500 000 habitants, sont dotées de compétences plus importantes que les communautés urbaines. Ces compétences leur sont déléguées non seulement par les communes (celles dont sont dotées les communautés urbaines) mais aussi par les départements (compétences obligatoires, dont les zones d'activités et la promotion à l'étranger, ou non, dont le tourisme départemental et les collèges, ces derniers en partage avec l'État), par les régions (semblables à celles des départements, mais au niveau régional) et par l'État (grands équipements et infrastructures). Fin 2011, il n'existait encore aucune métropole constituée. On peut noter, au vu de la législation de 2010, la complexité que les structures supracommunales françaises ont atteinte en une quarantaine d'années et les conflits de compétences qui y sont potentiellement présents.

En Allemagne, l'équivalent des communautés urbaines est régi par des dispositions légales des *Länder*. En dehors des villes d'une certaine taille, toutes les communes allemandes sont regroupées, selon le *Land*, en *Kreise* ou *Landkreise* dont les plus anciens remontent, sous leur organisation actuelle, aux années 1880. Chaque *Kreis* est doté d'une assemblée élue directement et d'un conseil exécutif dont les compétences comprennent notamment la mobilité et la sécurité routière, l'environnement, divers services (aide médicale urgente, services de pompiers), la santé publique, et, partiellement, l'enseignement, la politique de la jeunesse et de la famille et la voirie. D'autres structures supracommunales, différentes dans chaque *Land*, ont été créées au fil du temps. Une évolution récente a conduit jusqu'à présent trois grandes villes (Hannover en 2001, Saarbrücken en 2008 et Aachen en 2009) à obtenir la constitution d'unités nouvelles (*Kommunalverband besonderer Art*) qui les réunissent à leur *hinterland* par des lois *ad hoc*. Les villes de plus de 400 000 habitants sont au centre (parfois à plusieurs) de régions métropolitaines. Le territoire de certaines d'entre elles (par exemple Hamburg, mais aussi Rhein-Main) couvre plusieurs *Länder*. Concrètement, ces régions métropolitaines peuvent être décrites comme des associations d'intercommunales. Presque toutes les structures supracommunales allemandes disposent d'une assemblée élue directement.

Aux Pays-Bas, le concept de « plusregio » est né de l'échec de la réforme des provinces des années 1990, votée mais jamais appliquée, et qui prévoyait la création de « villes-provinces » pour les grandes villes. Les plusregio, constituées par des accords entre communes à l'initiative des provinces (qui peuvent contraindre les communes à y participer), ont des compétences classiques de communautés urbaines. Le budget des plusregio est pris en charge par les communes et la province ; elles ne disposent pas d'organes élus. Elles étaient au nombre de huit en 2011.

Les exemples cités montrent combien les différentes structures de communautés urbaines, dans les pays voisins, sont diversifiées, y compris au sein d'un même pays. Ces différences ont des raisons diverses, qui peuvent être historiques, géographiques ou économiques. La législation a même parfois pris une forme *ad hoc*, entérinant des pratiques de fait au niveau des communes, ou faisant passer une entité déjà constituée à un plan supérieur, à sa demande, en lui accordant notamment là une sécurité juridique.

Un autre aspect est le caractère évolutif des différentes formes de communauté urbaine. Ces structures font régulièrement l'objet de réformes, diverses formules plus ou moins intégrées coexistent, et elles admettent elles-mêmes des exceptions. D'une manière générale, on constate l'augmentation progressive de procédures démocratiques dans la gestion de ces entités, notamment en ce qui concerne les élections directes. Le cas de certaines capitales (Paris, Berlin) est également particulier. La situation de Berlin a déjà été évoquée ; Paris n'a pas, à ce jour, pu constituer de communauté urbaine en raison notamment de l'importance symbolique de l'enjeu, et de la perception de la capitale comme étant, par nature, trop dominante. Le cas de Bruxelles est comparable, avec en plus la dimension des conflits communautaires absente dans les exemples évoqués.

Conclusion

En Belgique, le cadre géographique donné à la future communauté métropolitaine bruxelloise est d'origine administrative (l'ancien Brabant) plutôt qu'économique, ce qui a l'avantage de ne pas créer de nouvelles frontières. La forme qu'elle prendrait n'est pas encore déterminée et doit faire l'objet de négociations, qui peuvent être conclues sans tarder si l'ambition est modeste. À l'inverse, une institution nouvelle avec transferts de compétences importants ne pourra sans doute pas être mise en place rapidement. Le cœur de la discussion, ceci dit, réside dans l'interprétation – et la traduction concrète – de l'accord de gouvernement qui juxtapose les termes de concertation, d'accord de coopération et de loi spéciale. Comme dit plus haut, seule une institution forte, dotée d'organes propres et d'un budget autonome, nécessite le vote d'une loi spéciale ; la simple concertation est possible dans le cadre d'une association de fait, des accords de coopération se situant entre les deux. On peut y lire le choix d'une construction progressive, d'abord modeste ; ou simplement la difficulté d'harmoniser, à ce stade, des points de vue différents parmi les partis signataires, et notamment entre le Nord et le Sud du pays.

Pour citer cet article : Marcus WUNDERLE, « Quelle communauté urbaine pour Bruxelles ? Réflexions sur la “communauté métropolitaine” prévue dans l’accord de gouvernement de 2011 », *Les analyses du CRISP en ligne*, 22 décembre 2011, www.crisp.be.