

Les enjeux des élections de 2014 pour Bruxelles

Jean-Paul Nassaux

Les élections de 2014 concerneront différents échelons de pouvoir : l'Union européenne, l'Autorité fédérale, les régions et les communautés. Il n'est évidemment pas simple de démêler les enjeux européens, fédéraux et régionaux ou communautaires qui seront abordés lors de ces élections. Cette *@analyse du CRISP en ligne* entend passer en revue les enjeux plus spécifiquement bruxellois du scrutin. Pour cela, nous présenterons d'abord quelques problèmes cruciaux qui se posent à Bruxelles, avant d'aborder certaines controverses institutionnelles qui pourraient marquer le débat électoral.

Les problèmes cruciaux de Bruxelles

La Région de Bruxelles-Capitale a une superficie de 161,4 km² et compte plus de 1,1 million d'habitants, soit une densité élevée, de quelque 7 000 habitants par km². La Région est confrontée à de graves problèmes, en dépit des politiques menées pour les résoudre depuis sa création en 1989. Ces problèmes touchent à différentes thématiques tout en s'interpénétrant.

a) L'emploi et la formation

Si la Région bruxelloise produit environ 20 % du PIB national et compte 700 000 postes de travail, plus de la moitié de ceux-ci sont occupés par des non-Bruxellois – les « navetteurs », provenant pour un tiers environ de Wallonie et pour deux tiers de Flandre. Le chômage est de l'ordre de 20 % (35 % parmi les moins de 25 ans). Il convient de souligner à cet égard que près de 50 % de l'emploi régional concerne des secteurs à haut niveau de savoir et que Bruxelles compte une importante population sous-qualifiée. Un déficit de formation et de connaissance linguistique des jeunes Bruxellois est constaté. Signalons cependant que certains secteurs techniques, par exemple la construction, éprouvent des difficultés à recruter du personnel qualifié. L'état de l'enseignement technique et professionnel est de ce fait mis en cause. Notons qu'au nombre de chômeurs s'ajoutent des personnes plus fragilisées encore qui dépendent des CPAS pour leur subsistance.

b) Le logement

Bruxelles compte moins de propriétaires (41 % des ménages contre 75 % à l'échelle du pays) que de locataires. L'écart grandissant entre prix de location et ressources du ménage se développe davantage à Bruxelles que dans les autres régions. Bruxelles souffre d'un grave déficit de logements sociaux (on compte presque autant de demandeurs – 32 000 – que de logements sociaux déjà occupés – 38 000¹). Mais les classes moyennes bruxelloises éprouvent également des difficultés à se loger, et l'exode de celles-ci vers la périphérie se poursuit. Les États généraux de Bruxelles relevaient en 2008 que le prix de l'acquisition d'un bien immobilier avait doublé en dix ans à Bruxelles, ce renchérissement se répercutant naturellement sur les loyers. Tout récemment, l'ancien ministre du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale chargé de l'Emploi, de l'Économie, du Commerce extérieur et de la Recherche scientifique et actuel bourgmestre de Woluwe-Saint-Pierre, Benoît Cerexhe (CDH), constatait que la hausse des prix continuait à Bruxelles en 2013. Il attribuait ce phénomène à deux raisons : le boom démographique – en partie imputable à l'immigration extra-européenne – et l'arrivée constante d'une population internationale qui dispose d'importants moyens financiers. B. Cerexhe notait que la différence de prix avec la périphérie n'avait jamais été aussi grande². Cela risque d'accentuer la dualisation de la ville.

c) La mobilité

Bruxelles est confrontée à des problèmes de mobilité. La part d'emplois occupés par des non-Bruxellois est évidemment liée à ce problème et l'exode urbain évoqué ci-dessus accentue le phénomène de la navette, avec ses conséquences sur la mobilité à Bruxelles. La présence de l'automobile (en mouvement et en stationnement) à Bruxelles est jugée excessive, réduisant les usages de l'espace public non liés à la mobilité et nuisant à la qualité de la vie en ville³. L'offre de transports publics est considérée par beaucoup comme insuffisante. La nécessité d'un Réseau express régional (RER) est criante – en précisant qu'un tel réseau doit aussi servir au transport intra-urbain – mais sa réalisation se fait cruellement attendre. Au début de l'année, l'examen du plan pluriannuel d'investissement de la SNCB pour la période 2013-2025 faisait apparaître que, faute de moyens, la mise en service du RER serait reportée à 2025⁴. Plus récemment, le ministre des Entreprises publiques, Jean-Pascal Labille (PS), a proclamé son intention d'avancer de quelques années ce projet⁵. Une telle réalisation, il faut le souligner, est du ressort de l'Autorité fédérale.

¹ N. BERNARD, P. ZIMMER, J. SURKIN, « Le logement, la maîtrise foncière et l'espace public », in C. MINCKE (coord.), *États-généraux de Bruxelles, staten-generaal van Brussel, Citizens' Forum of Brussels. La société civile bruxelloise se mobilise. Novembre 2008-avril 2009. Thématiques et conclusions*, Bruxelles, Le Cri, 2010, p. 125-132.

² *La Libre Belgique*, 4 septembre 2013.

³ M. HUBERT, F. DOBRUSZKES, C. MACHARIS, « La mobilité à, de, vers et autour de Bruxelles », in C. MINCKE (coord.), *États-généraux de Bruxelles...*, op. cit., p. 24-26.

⁴ *Le Soir*, 30 janvier 2013.

⁵ *La Libre Belgique*, 16 juillet 2013.

d) La sécurité et la propreté

Par-delà les statistiques, l'insécurité et le manque de propreté constituent des motifs sérieux de plainte des Bruxellois. Lors des États généraux de Bruxelles (2008-2009), les chiffres du sentiment d'insécurité présentés apparaissaient comme plus élevés à Bruxelles que dans les autres régions, 18,6 % des Bruxellois se disant toujours ou souvent insécurisés, contre 7 % des Flamands et 11 % des Wallons⁶. Ces chiffres semblent avoir évolué, des mesures de renforcement de la sécurité ayant été prises, notamment après le décès dramatique d'un contrôleur de la STIB en avril 2012. Le niveau de criminalité, mesuré en proportion de la population, aurait d'ailleurs baissé en 2012 à Bruxelles de 4,2 % par rapport à 2008, tandis qu'il progressait dans les autres régions⁷. Alors qu'il était encore ministre-président de la Région de Bruxelles-Capitale, Charles Picqué a cependant épinglé quelques éléments inquiétants : la baisse de l'âge des délinquants, un recours fréquent à la violence physique et le fait que les agents publics soient de plus en plus victimes de violence⁸. La malpropreté de Bruxelles est également reprochée, élément qui renforce le sentiment d'insécurité.

e) Le rôle international de Bruxelles

Dans l'actuelle économie mondialisée, le centre nerveux de l'économie est centré dans un réseau de villes globales. Cette métropolisation génère une concurrence entre les agglomérations en vue de s'inscrire dans une armature mondiale de métropoles. Son statut de siège de plusieurs institutions européennes et de nombreuses organisations internationales permet à Bruxelles de s'inscrire dans ce réseau. Il lui faut donc défendre sa position dans le classement des villes d'Europe les plus attractives. Mais cela nécessite des moyens importants qui sont mobilisés au détriment d'autres priorités et des orientations politiques qui peuvent avoir des effets néfastes sur d'autres fonctions de la ville. Des zones stratégiques ont été déterminées dans le cadre du Plan de développement international de Bruxelles, où de grosses infrastructures sont envisagées (grand stade, centres commerciaux), infrastructures qui font l'objet de contestations de la part de certaines forces politiques ou de milieux de la société civile.

f) La cohésion sociale

Nombre d'enfants des travailleurs migrants des années 1960 et 1970 n'ont pas eu la possibilité de monter dans l'échelle sociale. En outre, Bruxelles est aujourd'hui confrontée à de nouveaux flux migratoires – un tiers des migrants qui arrivent en Belgique passent par Bruxelles. Ces nouveaux arrivants travaillent souvent dans l'économie informelle. Signalons qu'un habitant sur quatre à Bruxelles vit sous le seuil de pauvreté (contre 15 %, en moyenne, en Belgique), tandis qu'une élite transnationale bien rémunérée représente 10 à 15 % de la population⁹. Cette caractéristique d'une

⁶ C. MINCKE, S. SMEETS, E. ENHUS, « La sécurité à Bruxelles », in C. MINCKE (coord.), *États-généraux de Bruxelles...*, op. cit., p. 48.

⁷ J. HERTOGEN, « Misrijven en crimi-graden 2012 en evoluties », www.npdata.be, consulté le 15 décembre 2013.

⁸ *Le Soir*, 17 avril 2012.

⁹ C. KESTELOOT, M. LOOPMANS, « Inégalités sociales », in C. MINCKE (coord.), *États-généraux de Bruxelles...*, op. cit., p. 276-277.

part importante de la population bruxelloise se répercute sur d'autres aspects de la physionomie de Bruxelles, sur lesquels nous reviendrons.

g) Le financement

Les responsables politiques bruxellois ont régulièrement mis en cause le sous-financement structurel de Bruxelles ainsi que son carcan territorial. Ces doléances ont été en partie entendues lors de la dernière réforme de l'État. Alors qu'un montant de 500 millions était exigé par plusieurs partis francophones, l'accord du 11 octobre 2011 prévoit un refinancement qui devrait s'élever à 461 millions en 2015. Ce refinancement comprend deux volets, dont le premier a été adopté en juillet 2012, en même temps que la scission de la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde à laquelle le refinancement de Bruxelles était lié. Ce premier volet, dont le total s'élèvera à 258 millions en 2015, concerne des moyens affectés (à la sécurité, aux primes linguistiques, à la mobilité, à la dotation vers les Commissions communautaires française et flamande) et un complément de compensation pour la mainmorte, complément non affecté¹⁰. Le second volet, qui atteindra 203 millions d'euros en 2015, prévoit des dotations relatives aux navetteurs et aux fonctionnaires internationaux.

h) L'enseignement

Le scrutin du 25 mai 2014 concernera également les communautés. L'enseignement, compétence qui relève de ce niveau de pouvoir, sera assurément l'un des thèmes de la campagne. Or la situation bruxelloise présente de ce point de vue des spécificités, tant en ce qui concerne l'enseignement néerlandophone que l'enseignement francophone. Tous deux sont en particulier confrontés à un manque de places disponibles, pour des raisons cependant partiellement différentes.

Dans l'enseignement francophone, la volonté de réguler les inscriptions en première année de l'enseignement secondaire a donné lieu à trois décrets¹¹. Leur but était d'une part de départager les demandes d'inscription dans les cas où celles-ci dépassent le nombre de places offertes par l'école choisie (en général des écoles réputées), et d'autre part d'introduire davantage de mixité sociale dans l'enseignement. Cette démarche a été contestée par des groupes de parents très actifs et a suscité l'opposition politique du MR, qui réclame aujourd'hui l'abrogation du système mis en place. Cette thématique occupera une place non négligeable dans la campagne à venir. Mais, comme le souligne Nathalie Ryelandt, « à l'heure actuelle, la question du manque de places dans certaines écoles très prisées commence à céder la place au manque absolu de places, notamment dans l'enseignement fondamental en Région de Bruxelles-Capitale »¹². Le « boom démographique » auquel on assiste en Région bruxelloise

¹⁰ La mainmorte constitue la compensation, prévue depuis 1993, de la non-perception par les communes des centimes additionnels au précompte immobilier, du fait que les immeubles appartenant à l'État et affectés à un service public ou appartenant à un État étranger ou à une organisation de droit international public sont exonérés du précompte immobilier. Cf. P. VANLEEMPUTTEN, *Les institutions bruxelloises. Leur position dans la structure fédérale de l'État, leur organisation, leur fonctionnement, leur financement*, Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 33-34.

¹¹ N. RYELANDT, « Les décrets "inscriptions" et "mixité sociale" de la Communauté française », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2188-2189, 2013, p. 116.

¹² *Ibidem*, p. 108.

nécessite en effet la création urgente de nouvelles places d'école. Selon l'Institut bruxellois de statistique et d'analyse (IBSA), 23 000 enfants supplémentaires devraient venir frapper à la porte d'une école bruxelloise en 2015¹³. Déjà, lors de la dernière rentrée scolaire, la possibilité de trouver une place dans une école maternelle était devenue très difficile¹⁴.

Face à la gravité de la situation et à ce qu'elle considérait comme une absence de réaction des communautés, la Région de Bruxelles-Capitale a décidé en 2011 de consacrer elle-même de l'argent à la construction d'écoles. Mais cette initiative s'est vue contestée par le gouvernement flamand devant la Cour constitutionnelle, qui l'a annulée le 24 mai 2011¹⁵. Un tel épisode renvoie aux controverses institutionnelles, sur lesquelles nous reviendrons plus loin.

La question de l'enseignement à Bruxelles est également liée à la cohésion sociale et à la ségrégation de l'espace propre aux villes comptant une proportion importante de personnes étrangères ou d'origine étrangère dans leur population. Les conséquences en sont le grand nombre d'élèves qui quittent l'enseignement secondaire sans diplôme et le retard scolaire plus élevé à Bruxelles qu'en Wallonie et en Flandre¹⁶. L'enseignement néerlandophone, soucieux à la fois de garantir la présence flamande à Bruxelles, d'offrir un enseignement de qualité aux allophones et de faire d'eux des Bruxellois bilingues ou polyglottes, doit faire face à un épineux problème. De bonnes campagnes de promotion bilingues ont drainé vers lui un nombre croissant d'élèves francophones et allophones (non francophones). Il en résulte que, dans l'enseignement fondamental néerlandophone, moins de 40 % des élèves parlent le néerlandais chez eux, et que le pourcentage d'élèves du secondaire parlant le néerlandais à la maison, qui est encore de 56,3 % aujourd'hui, diminue progressivement. Le manque d'une bonne connaissance du néerlandais d'un nombre croissant d'élèves peut évidemment porter atteinte à la qualité de l'enseignement. C'est pourquoi, en ce qui concerne l'accès aux écoles néerlandophones, une règle de priorité a été établie, ce qui a entraîné une tension avec la Communauté française et ne favorise pas la collaboration entre les deux communautés compétentes en matière d'enseignement à Bruxelles¹⁷.

*

Par rapport à l'enseignement comme en d'autres matières, des politiques régionales ont bien sûr tenté d'enrayer les difficultés énumérées ci-dessus. Par exemple, en matière d'emploi et de formation, citons le pacte social pour l'emploi conclu avec les interlocuteurs sociaux bruxellois le 11 juin 2002, le contrat pour l'économie et l'emploi noué lors de la législature 2004-2009, le pacte de croissance urbaine durable, conclu par le gouvernement régional bruxellois et les interlocuteurs sociaux le 29 avril 2011 ou l'accord de coopération signé le 30 septembre 2011 entre la Région bruxelloise et la COCOF sur les politiques croisées emploi-formation d'Actiris et de Bruxelles-

¹³ P. FANNES, B. VRANCKX, F. SIMON, M. DEPAEPE, « L'enseignement en Communauté flamande (1988-2013) », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2186-2187, 2013, p. 80-81.

¹⁴ *Le Soir*, 3 octobre 2013.

¹⁵ P. FANNES *et al.*, « L'enseignement en Communauté flamande (1988-2013) », *op. cit.*, p. 82.

¹⁶ R. JANSSENS, D. CARLIER, P. VAN DE CRAEN, « L'enseignement à Bruxelles », in C. MINCKE (coord.), *États-généraux de Bruxelles...*, *op. cit.*, p. 105-107.

¹⁷ P. FANNES *et al.*, « L'enseignement en Communauté flamande (1988-2013) », *op. cit.*, p. 74, 78-79 et 83-84.

Formation. De gros moyens ont été consentis pour la revitalisation des quartiers. Un plan logement a été lancé en 2003 et un plan pour le développement international de Bruxelles (PDI) a été adopté le 20 décembre 2007. Il est vraisemblable que, sans ces politiques, les choses seraient plus graves encore.

Par ailleurs, un certain nombre de critiques ont imputé la difficulté pour les politiques bruxelloises d'obtenir des résultats satisfaisants à la trop grande complexité institutionnelle qui caractérise la région-capitale.

La complexité institutionnelle

Au terme d'un long processus, la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, adoptée dans le cadre de la 3^e réforme de l'État, a créé les institutions de la Région de Bruxelles-Capitale et a formalisé l'existence de trois commissions communautaires actives sur ce territoire. Les réformes institutionnelles suivantes ont accru les compétences et modifié la nature de certaines de ces institutions.

a) Les pouvoirs à Bruxelles

Aujourd'hui, outre l'**Autorité fédérale**, et sans évoquer l'influence des politiques européennes, plusieurs institutions exercent des compétences sur le territoire bruxellois.

La **Région de Bruxelles-Capitale** exerce, dans la région bilingue de Bruxelles, les compétences suivantes (davantage liées au territoire et à l'économie) : aménagement du territoire, environnement et politique de l'eau, rénovation rurale et conservation de la nature, logement, politique agricole, économie, politique de l'énergie, pouvoirs subordonnés, politique de l'emploi, travaux publics et transports. Le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale se compose de 89 membres répartis en deux groupes linguistiques (72 francophones et 17 néerlandophones). L'électeur choisit de voter soit pour une liste francophone, soit pour une liste néerlandophone. Le gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale compte 5 ministres (1 ministre-président, 2 ministres francophones et 2 ministres néerlandophones), auxquels sont adjoints 3 secrétaires d'État, dont 1 néerlandophone. Signalons que les organes régionaux exercent également les compétences autrefois gérées par l'Agglomération de Bruxelles (enlèvement et traitement des immondices, lutte contre l'incendie et aide médicale urgente).

La **Communauté française** (qui a choisi de se rebaptiser Fédération Wallonie-Bruxelles¹⁸) et la **Communauté flamande** sont compétentes dans les matières culturelles, personnalisables (santé, aide aux personnes) et d'enseignement. Compte tenu du caractère bilingue de la Région bruxelloise, leurs décrets ne peuvent viser directement les personnes ni des institutions bicommunautaires¹⁹ (par exemple, les hôpitaux publics), mais seulement des institutions clairement francophones ou néerlandophones, selon le cas. Le Parlement de la Communauté française compte 94 membres, dont 19 bruxellois élus au sein du groupe linguistique français du Parlement de la Région

¹⁸ Voir S. TOUSSAINT, « Ne dites plus "Communauté française" ! Quoi que... », *Les analyses du CRISP en ligne*, 7 octobre 2013, www.crisp.be.

¹⁹ Institutions qui, en raison de leur organisation, ne se rattachent pas à l'une ou l'autre communauté.

de Bruxelles-Capitale, membres tout à la fois des deux assemblées. Le Parlement flamand compte 124 membres, dont 6 Bruxellois, élus directement.

La **Commission communautaire française (COCOF)** et la **Commission communautaire flamande (VGC)** exercent des compétences communautaires sous la tutelle de leur communauté. Depuis la réforme de l'État de 1993, la COCOF s'est en outre vu transférer l'exercice de compétences de la Communauté française et, dans ce cadre, elle est devenue un pouvoir souverain. Une telle évolution ne s'est pas passée du côté flamand, la VGC restant entièrement un pouvoir subordonné de la Communauté flamande.

La **Commission communautaire commune (COCOM)** est chargée des matières bicommunautaires (santé, aide aux personnes) à Bruxelles. Les mécanismes de décision y mettent francophones et néerlandophones sur le même pied. Cette institution, dont la disparition avait été envisagée, est désormais appelée à prendre une dimension autrement plus importante puisque l'accord institutionnel du 11 octobre 2011 stipule qu'à Bruxelles, c'est elle qui accueillera une partie des compétences de santé et d'aide sociale transférées, ainsi que les allocations familiales²⁰.

Ce sont les membres du Parlement et du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale qui siègent également dans les assemblées et les collèges des commissions communautaires (francophones à la COCOF, néerlandophones à la VGC, francophones et néerlandophones à la COCOM).

Un citoyen bruxellois qui vote aux élections régionales pour une liste francophone n'élit donc pas seulement les membres du parlement régional, mais également les membres bruxellois du Parlement de la Communauté française, les membres de l'Assemblée de la Commission communautaire française (qui a pris le nom de Parlement francophone bruxellois) et les membres de l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune.

Sont enfin actives les 19 **communes**. L'institution communale plonge ses racines dans un passé lointain et est liée au développement des villes au Moyen Âge. Ce long passé d'histoire communale en Belgique explique un certain attachement aux particularismes. La commune est un pouvoir subordonné. Elle exerce des compétences au nom de l'intérêt communal ou en tant que relai d'autres pouvoirs. La loi spéciale du 13 juillet 2001 attribue aux régions la législation organique des communes. Les régions sont dès lors compétentes pour réglementer les institutions communales, tant sur le plan de leur composition, de leur organisation, de leurs compétences que de leur fonctionnement. Gravitent autour de la commune les centres publics d'action sociale (CPAS) et les zones de police.

b) Controverses institutionnelles

Les caractéristiques des pouvoirs compétents à Bruxelles, de même que les compétences exercées par chacun d'entre eux, soulèvent des questions, qui pourraient nourrir la campagne électorale à venir.

²⁰ Voir J.-P. NASSAUX, « La Commission communautaire commune (COCOM) : vers une autre dimension », *Les analyses du CRISP en ligne*, 14 octobre 2013, www.crisp.be.

Bruxelles, région à part entière

La Région de Bruxelles-Capitale a été créée en 1989 après être restée longtemps « au frigo ». D'un point de vue juridique, ses normes – les ordonnances – ne sont cependant pas strictement équivalentes aux lois et aux décrets. Par ailleurs, contrairement aux autres régions et aux Communautés française et flamande, elle n'avait pas obtenu l'autonomie constitutive, c'est-à-dire la possibilité donnée à son parlement de déterminer lui-même des éléments relatifs à sa composition, à son élection, à son fonctionnement, ainsi qu'au fonctionnement de son gouvernement.

Les partisans d'une Belgique fondée sur les régions, principalement francophones, considèrent que Bruxelles est une région à part entière qui doit être mise sur le même pied que les autres régions. Les partis flamands se sont longtemps opposés à la création d'une Région bruxelloise. S'ils l'ont acceptée en 1989, ils ont toujours refusé de la considérer comme une région à part entière. Le 3 mars 1999, le Parlement flamand a adopté cinq résolutions, qui portent sur l'architecture institutionnelle de la Belgique – basée sur deux États fédérés, l'État fédéré francophone et la Flandre, le statut de Bruxelles en tant que région à part entière étant remis en question²¹. Ces résolutions sont devenues le cadre de référence des partis flamands sur le plan institutionnel et elles ont été reprises et actualisées dans la note que le ministre-président flamand Kris Peeters a remise au groupe Octopus, mis en place par le gouvernement Verhofstadt III au début de 2008 pour négocier une nouvelle réforme de l'État²². Précisons cependant que certains néerlandophones de Bruxelles se sont démarqués de la Flandre sur ce point et que les sections bruxelloises des partis flamands ont joué le jeu du fonctionnement des institutions bruxelloises.

La plupart des commentateurs flamands et francophones ont considéré que l'accord institutionnel du 11 octobre 2011 renforçait le poids des régions. Le statut de la Région de Bruxelles-Capitale s'y trouve symboliquement renforcé puisque l'autonomie constitutive lui est accordée (mais elle ne peut s'exercer que par un vote à la double majorité – c'est-à-dire dans les deux groupes linguistiques – au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale). On pourra peut-être regretter que les ordonnances bruxelloises n'aient pas à cette occasion été mises sur le même pied que les décrets des deux autres régions et des communautés. Il est toutefois intéressant de relever que les esprits évoluent en Flandre sur le statut de la Région bruxelloise. Ainsi, le vice-Premier ministre Johan Vande Lanotte, personnalité flamande de premier plan, a évoqué après la mission de conciliation accomplie (du 21 octobre 2010 au 26 janvier 2011) à la demande du roi un schéma institutionnel belge basé sur quatre entités : Flandre, Wallonie (francophone), Bruxelles, entité germanophone. Au niveau du langage, les partis flamands traditionnels évitent des déclarations tranchantes sur la question. Le ministre-président flamand a pour sa part souligné son intention d'appliquer l'accord du 11 octobre 2011, qui renforce le poids régional bruxellois²³. Dans un document récent,

²¹ Voir à ce sujet G. PAGANO, « Les résolutions du Parlement flamand pour une réforme de l'État », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 1670-1671, 2001.

²² S. GOVAERT, « Les discussions communautaires sous les gouvernements Verhofstadt III, Leterme et Van Rompuy », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2024-2025, 2009, p. 10-11.

²³ *Le Soir*, 12 janvier 2013.

le CD&V signale – fait assez nouveau – que « Bruxelles est une région forte »²⁴. Comme les partis traditionnels flamands ne revendiquent pas une nouvelle réforme de l'État après les prochaines élections, on peut considérer que le statut régional de Bruxelles ne fera pas l'objet de remise en cause de leur part. En revanche, la N-VA n'accepte pas le dernier accord institutionnel. Et le projet confédéral qu'elle a présenté le 30 octobre 2013 met clairement en évidence son refus de considérer Bruxelles comme une région à part entière – ce qui a suscité de vives réactions de la part des partis francophones et des partis traditionnels flamands. Selon le résultat de la N-VA lors du scrutin régional de 2014, cette position pourrait avoir plus ou moins de poids et la constitution d'une majorité bruxelloise pourrait s'avérer difficile.

Région et communautés

Si, depuis le dernier accord institutionnel, les partis flamands traditionnels se montrent moins réticents à accepter le fait régional bruxellois, ils n'entendent pas renoncer au rôle des communautés à Bruxelles. Même J. Vande Lanotte précisait en 2011, après avoir présenté son modèle fondé sur quatre entités fédérées, que les compétences de la Communauté flamande en matière de culture et d'enseignement à Bruxelles n'étaient pas sujettes à discussion²⁵. Si, dans le document précité de mai 2013, le CD&V parle à propos de Bruxelles d'une « région forte », il évoque également deux communautés « fortes » qui doivent prendre leurs responsabilités à Bruxelles²⁶.

Du côté francophone, l'architecture institutionnelle est moins affirmée. Une frange de plus en plus importante des socialistes wallons plaide pour la régionalisation de l'enseignement. L'idée progresse également dans certains milieux bruxellois²⁷. Mais la remise en cause du rôle de la Communauté française à Bruxelles est de nature à susciter certaines inquiétudes chez les francophones. En effet, l'affirmation martelée du caractère multilingue de Bruxelles peut masquer d'autres objectifs, comme la perte de la prédominance de la langue française à Bruxelles.

Dans un souci de plus grande efficacité de la gestion de certaines matières, les autorités régionales bruxelloises demandent depuis des années que la Région puisse intervenir dans certaines matières communautaires. La note remise en 2008 par le gouvernement régional bruxellois au groupe Octopus avait demandé le transfert aux régions de la compétence des infrastructures sportives et du tourisme. Comme le soulignait le constitutionnaliste Hugues Dumont²⁸, cela représentait un fait politique majeur puisque c'était la première fois que des responsables politiques flamands – en l'occurrence les membres néerlandophones du gouvernement bruxellois – acceptaient que certaines matières gérées par la Communauté flamande soient confiées aux régions, donc à la Région bruxelloise. L'accord institutionnel du 11 octobre 2011 confie à la Région des compétences dans les matières communautaires suivantes : formation professionnelle, infrastructures sportives, tourisme, culture (les matières biculturelles d'intérêt régional).

²⁴ *Le Soir*, 22 mai 2013.

²⁵ J.-P. NASSAUX, « Le nouveau mouvement bruxellois », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2103-2104, 2011, p. 88.

²⁶ *Le Soir*, 22 mai 2013.

²⁷ Voir à ce sujet J.-P. NASSAUX, « Le nouveau mouvement bruxellois », *op. cit.*

²⁸ H. DUMONT, « Synthèse et conclusions », in « L'avenir institutionnel de Bruxelles. Discussions à partir du "Manifeste bruxellois" », *Brussels Studies*, n° 19, 16 juin 2008, p. 19-20.

Cependant, l'accord n'enlève pas ces compétences aux communautés. On constate que « simplification » peut aller de pair avec « complication ». Cette question pourrait resurgir dans les prochains débats politiques, notamment dans le débat intra-francophone.

Le territoire bruxellois

La limitation du territoire bruxellois aux 19 communes a été imposée par la Flandre lors de la fixation du tracé de la frontière linguistique et de l'adoption de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative en 1962-1963. Lors de la campagne électorale de 2010, tandis que l'ensemble des partis flamands exigeaient la scission de la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde, la question de l'élargissement de la Région de Bruxelles-Capitale a été mise sur la table par les partis francophones. L'élargissement pur et simple des limites administratives de la Région de Bruxelles-Capitale n'a pas été décidé. Par conséquent, si la scission de BHV – décidée par l'accord du 11 octobre 2011 et liée par celui-ci au refinancement de la Région bruxelloise – semble avoir désamorcé une certaine crispation flamande, la question des droits linguistiques des francophones dans la périphérie reste très sensible. La volonté affichée par certains partis flamands de « refflamandiser » celle-ci se heurte à la réalité dans certaines communes à facilités où une écrasante majorité de la population est francophone. Notons toutefois que l'accord du 11 octobre 2011 a mis en place un dispositif spécifique en vue de régler les litiges relatifs au refus éventuel du gouvernement flamand de nommer le candidat bourgmestre d'une commune à facilités de la périphérie bruxelloise.

Par ailleurs, la nécessité d'une cohérence entre les politiques bruxelloise, flamande et wallonne pour l'*hinterland* bruxellois, affirmée depuis plusieurs années par des responsables politiques bruxellois, dont l'ancien ministre-président Charles Picqué, a été prise en considération dans l'accord institutionnel du 11 octobre 2011. En effet, celui-ci prévoit la création d'une « communauté métropolitaine » dans laquelle siègeraient les autorités fédérales, régionales, des communes de l'ancienne province de Brabant, et éventuellement des provinces de Brabant wallon et de Brabant flamand²⁹. La loi spéciale relative à cette disposition de l'accord institutionnel a été adoptée par le Parlement fédéral à l'été 2012. Précisons que cette loi spéciale rend la concertation préalable obligatoire pour toute décision visant à fermer ou rendre inutilisable les accès et sorties du ring autoroutier de Bruxelles.

Les négociateurs des partis francophones qui ont conclu l'accord du 11 octobre 2011 (CDH, Écolo, MR et PS) ont mis en avant l'extension de fait des limites socio-économiques de la Région de Bruxelles-Capitale que la création de la communauté métropolitaine représente. Cependant, certains observateurs, comme le politologue Dave Sinardet, se sont montrés sévères à l'égard de la communauté métropolitaine, la qualifiant de « boîte vide ». Il conviendra de voir quelle volonté politique sera mise

²⁹ Voir à ce propos M. 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.

en œuvre pour faire de cette communauté métropolitaine un instrument efficace³⁰. Signalons que, dans sa vision pour Bruxelles, exposée le 21 mai 2013, le CD&V réitère sa volonté que la communauté métropolitaine soit mise sur pied au plus vite³¹.

Le rôle des communes

Le pouvoir communal à Bruxelles est aujourd'hui contesté. D'abord, de façon insistante par les formations politiques flamandes et les médias du nord du pays, qui pointent un trop grand éparpillement des compétences entre différents intervenants publics, ciblant particulièrement les communes bruxelloises. Les partis francophones les mieux représentés dans les collèges communaux soulignent, eux, l'importance du rôle de la proximité dans les rapports entre les prestataires de certains services publics et les usagers. Ils dénoncent par ailleurs des motivations communautaires dans cette offensive anti-communale, la minorité politique néerlandophone de Bruxelles ne disposant pas au niveau communal des mêmes protections institutionnelles qu'à la Région.

Mais la nécessité de revoir l'articulation des compétences entre la Région de Bruxelles-Capitale et les communes n'est pas seulement mise en avant par le monde politique flamand. Des voix s'élèvent également à ce sujet dans certains secteurs de la société civile bruxelloise. C'est par exemple le cas de l'Atelier de recherche et d'action urbaines (ARAU). En outre, certains gestionnaires publics régionaux bruxellois – responsables administratifs et techniques – considèrent qu'ils sont handicapés dans leur gestion par la fragmentation communale.

Cette question très sensible a été abordée dans la déclaration gouvernementale régionale bruxelloise du 12 juillet 2009. L'approche adoptée se veut équilibrée : l'importance de l'échelon communal est réaffirmée et l'accent est mis sur la complémentarité et la collaboration entre les communes et la Région. Dès lors, des transferts de compétences dans les deux sens entre Région et communes sont envisageables. Un groupe de travail a été chargé de traiter ce problème.

Les choses se sont accélérées lors des négociations institutionnelles de septembre 2011. Ce dossier, largement abordé dans la note de base du formateur Elio Di Rupo, et que certains partis flamands liaient au refinancement de Bruxelles, a été confié à un groupe de travail constitué de mandataires bruxellois néerlandophones et francophones appartenant à la majorité régionale ainsi qu'issus du MR et du SP.A, dans l'opposition à Bruxelles. Sous la présidence de l'ancien président de la fédération bruxelloise du PS, Philippe Moureaux, le groupe a accouché d'un accord sur la simplification intra-bruxelloise le 20 septembre 2011, accord qui a été avalisé par les partis réunis autour du formateur et intégré à l'accord institutionnel du 11 octobre 2011. Il réorganise les compétences respectives des communes et de la Région dans des matières telles que l'urbanisme, le logement, la mobilité, le stationnement ou la propreté. Il est également prévu – bien qu'il ne s'agisse pas d'une compétence régionale, mais avec l'accord des négociateurs fédéraux qui ont conclu l'accord institutionnel du 11 octobre 2011 – de confier un rôle en matière de coordination de la sécurité

³⁰ J.-P. NASSAUX, « Les aspects bruxellois de l'accord de réformes institutionnelles du 11 octobre 2011 », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2129-2130, 2012, p. 9-10.

³¹ *Le Soir*, 22 mai 2013.

au ministre-président bruxellois, la fonction de gouverneur étant supprimée à Bruxelles. L'accord prévoit que la Région de Bruxelles-Capitale prolongera ce travail de simplification interne.

Cet accord de simplification intra-bruxelloise laisse sur leur faim les partisans d'une réduction, voire de la suppression du rôle des communes. Le politologue flamand Dave Sinardet le considère comme « l'un des points les plus négatifs de l'accord », estimant qu'« il n'y a pas de grand pas en avant, concernant notamment l'éparpillement des compétences à Bruxelles », et avertissant qu'il est mal perçu en Flandre³². Le politologue francophone Pascal Delwit défend une autre approche. Il remarque que la « mal-gouvernance bruxelloise » s'est imposée comme un argument nouveau sous l'action de la N-VA et d'autres partis. Et que l'idée s'est installée parmi un certain nombre d'intellectuels bruxellois. Mais il s'étonne que, dans les projets institutionnels sur Bruxelles, on dénie l'impact puissant du clivage linguistique. Anvers, dit-il, est présentée en exemple. Mais, affirme Pascal Delwit, ce « modèle » est tout sauf un modèle. D'un point de vue politique et démocratique, la fusion des communes à Anvers a été, selon lui, un échec retentissant. Et de rappeler qu'il a fallu attendre les années 2000 pour que la métropole anversoise sorte peu à peu de son marasme politico-financier. Face à l'échec de la fusion des communes anversoises opérée en 1983, des conseils de district – largement incompris des citoyens, même à Anvers – ont été créés pour recréer du « lien politique ». Aussi, assène Pascal Delwit, « n'est-ce pas le moindre des paradoxes de voir les partisans du modèle anversois pour Bruxelles prôner la fusion totale des communes bruxelloises et ignorer, en passant, que Bruxelles est soumise à six pouvoirs normatifs ? »³³

On remarque donc que la question du rôle des communes bruxelloises n'a pas été complètement réglée par l'accord intra-bruxellois et qu'elle risque bien de resurgir dans les débats électoraux, et de s'imposer dans les négociations préalables à la prochaine constitution d'une majorité régionale, voire de revenir sur la table de négociateurs fédéraux.

Conclusion

Le 25 mai 2014, les citoyens bruxellois majeurs de nationalité belge participeront à l'élection des membres belges du Parlement européen, éliront 15 députés fédéraux et choisiront 89 députés régionaux.

Ces derniers sont répartis en deux groupes linguistiques : 72 francophones et 17 néerlandophones. Pour l'élection du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, les électeurs doivent choisir de voter soit pour une liste francophone, soit pour une liste néerlandophone, les listes bilingues n'étant pas autorisées³⁴. Quel que soit le total du nombre de voix qui se portent sur l'ensemble des listes francophones ou néerlandophones, depuis la réforme de l'État de 2001, le nombre de sièges attribués aux groupes français et néerlandais reste fixé à respectivement 72 et 17. Il sera néanmoins intéressant d'examiner le pourcentage de voix obtenues par les néerlandophones

³² *La Libre Belgique*, 10 octobre 2011.

³³ P. DELWIT, « Simplifier le fédéralisme belge ? », *Politique, revue de débats*, n° 80, mai-juin 2013, p. 53-54.

³⁴ Notons qu'il en va de même pour l'élection du Parlement européen.

à Bruxelles. En 2009, les listes francophones avaient obtenu 88,8 % des votes valables, les listes néerlandophones, 11,2 % (contre 86,3 % et 13,7 % en 2004).

Relevons que la répartition des sièges dans le groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale influencera en partie la composition du Parlement de la Communauté française, tandis que les citoyens qui choisiront de voter pour une liste déposée pour l'élection du groupe linguistique néerlandais seront invités à désigner en outre 6 représentants bruxellois au Parlement flamand. Par ailleurs, les députés régionaux bruxellois forment également l'Assemblée de la COCOF, celle de la VGC et l'Assemblée réunie de la COCOM.

Dans cette *@analyse du CRISP en ligne*, nous avons essayé de déterminer les questions socio-économiques et institutionnelles principales qui affectent la réalité bruxelloise et qui, de ce fait, pourraient animer le débat électoral à Bruxelles en 2014. À ce stade, il n'est toutefois encore guère possible de déterminer si les enjeux socio-économiques prendront le pas sur les questions institutionnelles ou vice-versa, voire si les deux aspects de la problématique bruxelloise seront discutés de manière imbriquée. Pas plus qu'il n'est aujourd'hui évident de savoir si le débat fédéral s'imposera et éclipsera la campagne régionale. Ni si une réelle campagne régionale bruxelloise verra le jour ou si les débats entre partis francophones d'une part et listes néerlandophones d'autre part se dérouleront de manière étanche les uns par rapport aux autres.

Pour citer cet article : Jean-Paul NASSAUX, « Les enjeux des élections de 2014 pour Bruxelles », *Les @analyses du CRISP en ligne*, 16 janvier 2014, www.crisp.be.