



© FrankRausport

“ Bruxelles, c’est compliqué ! ”

> Paul PALSTERMAN (*)

À l’heure où l’on parle de plus en plus d’une septième réforme de l’État, quel avenir envisager pour Bruxelles? La Région bruxelloise s’affirme depuis plusieurs décennies, mais garde tout de même des spécificités. Le « millefeuille » bruxellois est loin d’être simple à appréhender. Quelques clefs pour mieux le comprendre¹.

La mise en place des institutions de la Région de Bruxelles-Capitale, en 1989, a amélioré le fonctionnement institutionnel et la vie démocratique à Bruxelles.

La Région bruxelloise a cependant des spécificités par rapport à la Flandre et à la Wallonie. Capitale de la Belgique, elle doit assumer son caractère bilingue, quelle que soit la représentativité respective des deux langues parmi la population résidente. Ses limites administratives ont été fixées sur la base de la situation linguistique de l’immédiat après-guerre. Or ces limites ne correspondent ni aux limites urbaines, ni à la zone économique, ni à la réalité linguistique d’aujourd’hui. Les interactions de Bruxelles avec la Flandre et la Wallonie sont beaucoup plus importantes que les interactions entre la Flandre et la Wallonie; en fait, la dimension interrégionale imprègne tous les grands dossiers bruxellois. Contrairement à ce qui semble se passer dans les autres régions, cette dimension constitue une préoccupation majeure des acteurs.

Victime pendant des décennies de décisions prises en dehors d’elle, voire délibérément contre elle, comme des travaux publics ou des choix de mobilité destructeurs du tissu social et urbain, il s’y manifeste une envie forte d’affirmer la primauté de l’intérêt des habitant·es, parfois perçue comme une hostilité vis-à-vis du monde extérieur, et notamment celui des navetteur·ses et des investissements industriels.

La CSC bruxelloise est attachée à la notion de « syndicalisme urbain », qui cherche à combiner harmonieusement les différentes fonctions de la ville. Cette position implique que l’on cherche aussi l’équilibre entre l’intérêt des habitant·es et de celles et ceux qui viennent y travailler. Ces intérêts ne sont généralement pas contradictoires. Un environnement urbain plaisant est aussi un facteur d’attraction pour les investissements et pour l’emploi. Ce facteur gagnera en importance s’il est vrai que la technologie, permettant le travail à distance, diminuera la nécessité pour

les travailleurs et travailleuses résidant en dehors de la ville d’y venir tous les jours.

Le fait communautaire

Le « fait régional bruxellois » doit encore trouver son articulation avec le fait communautaire.

Pour rappel, les Communautés n’ont pas de compétence fiscale propre. C’est lié au fait que l’assise des Communautés française et flamande n’est pas entièrement territoriale. À Bruxelles, elles sont concurremment compétentes, mais ne peuvent imposer des obligations (y compris des contributions, cotisations et autres participations au financement) que dans la mesure où le citoyen, la citoyenne, fait appel aux dispositifs qu’elles proposent.

La Flandre a fusionné les institutions de la Communauté et de la Région. Cela lui permet d’exercer ses compétences communautaires à Bruxelles en faisant appel à la capacité contributive de la Région



flamande. Cela lui est possible parce que, du point de vue flamand, Bruxelles est une ville très moyenne.

Si l'on prend l'exemple de l'enseignement, les résident-es de la région bruxelloise, inscrit-es dans l'enseignement maternel, primaire ou secondaire néerlandophone, représentent moins de 4 % de la population scolaire flamande. Or, notoirement, l'enseignement néerlandophone bruxellois attire au-delà de la population que l'on identifie spontanément comme néerlandophone. Dans les autres matières communautaires que l'enseignement, on peut penser que le poids de Bruxelles dans la Communauté flamande est encore inférieur.

À titre de comparaison, Bruxelles regroupe plus de 20 % de la population scolaire de la Communauté française, et une proportion du même type s'observe pour les autres dispositifs communautaires francophones. Il est évidemment exclu que la Région wallonne contribue dans une telle proportion au financement de dispositifs bruxellois, sans compensation en provenance de Bruxelles même. Des solutions diverses ont été apportées à ce problème.

Si la Communauté française exerce ses compétences en matière d'enseignement et de culture, elle a abdiqué en ce qui concerne la majorité des «matières personnalisables», ainsi que de la formation professionnelle et de l'apprentissage. Les matières non exercées par la Communauté française ont échoué à Bruxelles :

- soit à la Commission communautaire française (Cocof), qui a reçu dans ce cadre une compétence législative que ne possède pas son homologue flamande (VGC);
- soit à la Commission communautaire commune (Cocom).

La Cocof a hérité de la plupart des matières résultant des cinq premières réformes, qui concernaient majoritairement des dispositifs «monocommunautaires».

Les matières résultant de la sixième réforme ont été majoritairement attribuées à la Cocom, car elles concernent majoritairement des dispositifs ou des institutions «bicommunautaires», par nature (les allocations familiales, l'allocation d'aide aux personnes âgées), par

obligation en vertu de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative (les institutions de soins relevant des CPAS) ou par choix (la majorité des institutions de soins privées).

Ce schéma de base comporte cependant de nombreuses exceptions. La Communauté française exerce tout de même certaines «matières personnalisables», notamment celles exercées par le biais de l'ONE (Office de la naissance et de l'enfance); la Cocom gère certains dispositifs transférés dans le cadre des premières réformes, en raison du caractère bicommunautaire des institutions concernées, ou parce qu'il faut imposer directement des obligations aux citoyen-nes.

La Communauté flamande gère les dispositifs néerlandophones à Bruxelles, la Commission communautaire flamande (VGC) jouant en la matière un rôle exécutif; pour ce qui concerne la sixième réforme, quelques institutions ont fait le choix du «monocommunautaire» flamand.

À noter que certains éléments de la Protection sociale flamande² sont ouverts sur une base facultative aux résident-es bruxellois-es, le cas échéant sous condition de paiement de la cotisation, obligatoire pour les résident-es de la région de langue néerlandaise. De même, les éléments, autres que les allocations familiales au sens strict, du «paquet de croissance» flamand, sont ouverts aux familles dont les enfants fréquentent une structure d'accueil ou un établissement d'enseignement néerlandophone en Flandre ou à Bruxelles, quel que soit par ailleurs le domicile de l'enfant et, quel que soit le régime d'allocations familiales applicable.

À cela, il faut ajouter que la Région de Bruxelles-Capitale participe, dans le cadre de sa politique propre, à des missions communautaires. Exemple parmi d'autres, la politique régionale de l'emploi contribue, entre autres par le biais des emplois ACS, au financement du personnel de nombreuses institutions dans le secteur social ou culturel, qui devraient normalement être subventionnées par l'autorité fonctionnellement responsable.

Dans le cadre de la sixième réforme, des transferts financiers sont désormais possibles entre la Région et la Cocom.

On rappellera aussi que ce sont les Régions, et non les Communautés, qui ont hérité, dans le cadre de la sixième réforme, du congé-éducation payé, malgré les liens évidents de ce dispositif avec la politique de formation.

La Région bruxelloise a reçu la compétence d'organiser des stages de formation, qui se distinguent peu des formations professionnelles en entreprise (FPI) qui sont, eux, de compétence communautaire.

Tout ceci crée à Bruxelles un schéma institutionnel extrêmement compliqué, quasi impossible à synthétiser de façon logique, avec pour conséquence une très grande difficulté de définir une politique cohérente, ou même d'avoir une connaissance précise de la réalité du terrain. Bru-partners (le conseil économique et social bruxellois) a décrit en long et en large cette complexité, que même les acteurs de terrain ont du mal à appréhender, dans le domaine de la santé (particulièrement de la santé mentale) et de la politique des personnes handicapées.

Vers une simplification institutionnelle ?

La question est de savoir si une simplification radicale du paysage institutionnel est possible, souhaitable et souhaitée.

Le dernier Congrès francophone de la CSC (2018) a rejeté l'hypothèse d'une régionalisation intégrale «intrafrancophone» de la Communauté française. Cette question est particulièrement sensible à Bruxelles. Le sentiment bruxellois est que les maigres moyens de la Communauté française ne permettent pas d'assumer la problématique de l'enseignement dans les grandes villes confrontées à la multiculturalité (y compris des enfants dont le français n'est pas la langue maternelle) et à une concentration de problèmes sociaux. On ne voit pas comment arriver, dans le cadre intrafrancophone, à une clé de répartition équitable entre la Région wallonne et la Cocof. Or, cette dernière n'a ni moyens financiers propres ni envergure suffisante pour arbitrer les missions d'enseignement avec d'autres missions. En admettant que

la Région bruxelloise ait la possibilité de suppléer, comme elle l'a fait dans le cadre d'accords antérieurs, la législation en vigueur lui impose, pour chaque euro

« Tout ceci crée à Bruxelles un schéma institutionnel extrêmement compliqué, quasi impossible à synthétiser de façon logique. »

versé à la Cocof, de verser 25 centimes à la VGC, qui n'en a aucun besoin.

Accepterait-on une régionalisation pure et simple au niveau belge, autrement dit la reprise par la Région de Bruxelles-Capitale de l'ensemble des compétences communautaires sur son territoire, et donc la disparition complète de la Communauté française et la suppression des compétences de la Communauté flamande à Bruxelles ?

Du côté francophone bruxellois, des groupes de pression comme Aula Magna et d'autres militent pour une régionalisation intégrale, même « intrafrancophone », qui s'appuierait sur la capacité fiscale des communes et leur qualité de pouvoir organisateur dans le domaine scolaire. À noter que cette vision rendrait pratiquement caduc le « Pacte scolaire », puisque le développement de l'enseignement s'appuierait essentiellement sur l'enseignement communal. Aucun parti politique ne soutient ouvertement cette position, et certains la rejettent.

Du côté néerlandophone, même si le comportement électoral des néerlandophones de Bruxelles s'écarte de plus en plus des comportements électoraux en Flandre, on est sans doute encore moins désireux de couper les liens entre la région bruxelloise et la Flandre dans des matières comme la culture ou l'enseignement, voire certaines matières personnalisables.

La CSC bruxelloise, de son côté, a conclu lors de son Congrès de 2017 qu'il était vain, pour le mouvement syndical, de chercher à adopter une position sur la question. À supposer qu'une majorité se dégage en faveur d'une option déterminée, elle frustrerait plus que probablement une importante minorité. Notre

position est d'appeler dans toute la mesure du possible à la coopération entre institutions bruxelloises (comme d'ailleurs avec les autres régions et

avec le niveau fédéral), à la mise au point de solutions pragmatiques (du type « guichet unique ») et au développement d'expertises en vue d'aider les citoyen·nes à s'orienter dans le labyrinthe. Plusieurs exemples montrent que les choses avancent à ce niveau, trop lentement sans doute, mais réellement.

La dimension communale

Les relations entre la Région bruxelloise et les 19 communes sont également différentes de ce qui peut exister en Flandre et en Wallonie.

Rappelons pour commencer que Bruxelles n'a pas été impliquée dans la grande opération de fusion de communes des années 1970. Si la plupart des communes bruxelloises ont une population qui dépasse celle de communes wallonnes ou flamandes ayant le titre de ville, il est possible que si on leur avait appliqué les critères de l'époque, leur nombre ait été réduit à une quinzaine, voire une dizaine.

Certains appellent à la disparition complète du niveau communal, ou plutôt à l'absorption de celui-ci par la Région. À leurs yeux, cela représenterait l'avantage d'assurer une représentation néerlandophone, mais aussi de permettre à la Région de faire usage des capacités fiscales des communes et de leurs compétences généralistes, par exemple en tant que pouvoir organisateur en matière d'enseignement. D'autres plaident à tout le moins pour une réduction du nombre de communes, en prenant par exemple pour base les six zones de police. S'agissant des zones de police, qui font souvent l'objet d'interpellations dans l'opinion publique flamande, il importe de relever quelques éléments.

- Les zones de police constituent les polices locales. Leur mission première concerne la fonction de police dite de proximité, au niveau local ; ce n'est que subsidiairement qu'elles peuvent être chargées de missions dites « fédérales ». Les opérations de grande ampleur contre le terrorisme, le grand banditisme, etc. ne relèvent pas de leur responsabilité, même si elles peuvent y participer.

- La plus petite (en nombre d'habitants) zone de police bruxelloise est plus grande que la plus grande zone de police du Brabant flamand.

- Il existe bel et bien une coordination au niveau régional bruxellois ; le ministre-président régional exerce les missions d'ordre public dévolues aux gouverneurs de province.

- Du point de vue de la sécurité publique, spécialement dans les matières qui intéressent la police locale, la coordination avec les zones de police adjacentes de la périphérie est au moins aussi importante que la coordination entre les zones de police bruxelloises.

Pour le reste, s'il s'agit par exemple de développer des initiatives locales en matière d'emploi, on peine à distinguer les plus petites communes et à y organiser une concertation sociale locale.

Cette réalité se ressent dans les mouvements sociaux, y compris à la CSC ou à la mutualité chrétienne.

Certaines sections locales CSC ont un réel dynamisme et une identité forte, à l'image de leur commune de référence. D'autres en revanche peinent à survivre en raison de la trop grande hétérogénéité de leur territoire. Lorsque la mutualité chrétienne, dans le cadre de sa réforme « Nova », a entrepris de définir le territoire de ses Centres mutuellistes de santé, elle a bien dû constater que combiner des limites communales, la représentativité du point de vue de l'animation et la praticabilité du point de vue du service, relève de la quadrature du cercle.

Il y a sans doute un espace pour faire remonter certaines matières à la Région, ou à tout le moins à un niveau supra-communal à déterminer. Brupartners s'est prononcé en faveur d'une telle opération pour les ALE. On pourrait accentuer les efforts pour assurer une certaine homo-

générité entre CPAS, notamment dans les dispositifs de remise à l'emploi, l'offre d'insertion et les obligations corrélatives du bénéficiaire.

Fait régional et dimension sectorielle

Pour la majorité des secteurs d'activité, le niveau régional bruxellois n'est pas très significatif, sauf en ce qu'il détermine l'environnement de l'entreprise (règles d'urbanisme, mobilité, etc.). Cela se traduit par la difficulté, tant au niveau des organisations syndicales qu'au niveau des organisations patronales, d'intéresser les secteurs à la politique bruxelloise.

La sixième réforme de l'État a modifié le paysage pour certains secteurs, comme les titres-services, désormais régionalisés. La Cocom est devenue l'institution responsable de dispositifs significatifs en matière de santé et d'aide aux personnes, ce qui a contribué à accentuer une dimension bruxelloise propre dans les «accords du non-marchand». D'autres questions, intéressant certains secteurs, sont au cœur de l'actualité régionale :

- Le secteur des taxis, par ailleurs problématique à divers niveaux, est mis sous pression par l'arrivée de nouveaux opérateurs (Uber...). Une refonte de la réglementation bruxelloise est en cours.

- La gestion COVID a nécessité d'improviser des dispositifs d'aide à certains secteurs. Une concertation a dû se mettre en place entre le gouvernement régional et les acteurs sectoriels concernés. Le processus a mis au jour les lacunes dans la structuration de certains secteurs comme l'Horeca, au niveau de la représentativité des organisations d'employeurs. Il a révélé aussi dans toute leur ampleur des traits structurels comme la fraude fiscale et sociale, qui rendent difficile la définition de mesures efficaces et suffisamment ciblées.

La Région bruxelloise essaie de créer des partenariats en matière d'emploi et de formation entre les secteurs et les institutions bruxelloises. Les partenaires qui s'imposent au niveau sectoriel sont les fonds de formation rattachés aux

commissions paritaires. Mais les secteurs les plus importants pour l'emploi bruxellois (Horeca, culture, événementiel, santé, aide aux personnes) sont peu structurés au niveau des commissions paritaires. Et les représentant-es des partenaires sociaux dans les fonds sectoriels n'ont pas toujours une connaissance, même rudimentaire, des réalités et des besoins bruxellois...

Du point de vue de la CSC, cela se reflète aussi dans la participation aux instances du Comité régional bruxellois de la CSC (CRB).

Il est important que le CRB soit représentatif de la réalité bruxelloise, mais tout aussi important qu'il bénéficie de l'expertise des personnes qui, au sein des centrales professionnelles, suivent les enjeux interprofessionnels. C'est une des principales questions traitées par le Congrès CRB de septembre 2022.

Le financement des institutions bruxelloises

La région bruxelloise présente certains traits communs avec le Grand-Duché de Luxembourg. C'est un pôle économique majeur en Belgique et même en Europe. Mais une bonne part de la richesse y est produite par des travailleurs et travailleuses résidant en dehors de la région. Il en résulte que des indicateurs économiques traditionnels, comme le PIB par habitant, n'ont guère de signification : Bruxelles a, de loin, le PIB par habitant le plus élevé de Belgique (et un des plus élevés d'Europe), mais sa population est, en moyenne, la plus pauvre des trois Régions. Cette moyenne reflète par ailleurs de fortes disparités selon la commune, ou plutôt selon la partie de la région.

Il est difficile de décrire en quelques mots le financement des institutions

Région de Bruxelles-Capitale		
	Millions €	%
Impôts régionaux	1.447,9	31,3
Droits de succession	443,7	9,6
Droits d'enregistrement ventes	606,9	13,1
Autres	397,3	8,6
Taxes régionales	121,9	2,6
Taxe m2	102,0	
Ex provinciales + taxis	8,7	
Établissements touristiques	0,3	
Prélèvement kilométrique	10,9	
Additionnel IPP	898,5	19,4
Prélèvement IPP fédéral	534,9	9,1
Mécanisme solidarité nationale	422,5	11,5
Recettes agglomération	255,0	5,5
Dotations spéciales	570,1	12,3
Mainmorte	121,6	
Institutions bruxelloises	45,3	
Mobilité	160,8	
Primes linguistiques	2,7	
Navetteurs	44,0	
Fonctionnaires internationaux	180,7	
Fonds de sécurité	55,0	
Divers	335,8	7,2
TOTAL	4.626,85	100

Commission communautaire commune		
	Millions €	%
Fédéral	1.389,2	87,7
Dotation réforme État	1308,5	82,6
Vaccination COVID	80,7	5,1
RBC	182,8	11,5
Accords non marchand, province Brabant, divers	149,4	
Fonds spécial CPAS	33,4	
Divers	11,7	0,8
TOTAL	1583,7	100

Commission communautaire française (Cocof)		
	Millions €	%
Région bruxelloise	308,4	56
Communauté française	163,0	29
Fédéral	77,7	14
Divers	6,0	1
TOTAL	550,2	100

Commission communautaire flamande (VGC) ³		
	Millions €	%
Région bruxelloise	85,0	47
Communauté flamande	72,5	40
Fédéral	18,9	11
Divers	3,7	2
TOTAL	180,1	100

bruxelloises, et plus encore d'avoir une vue consolidée des montants concrets. La CSC et Brupartners ont insisté à plusieurs reprises pour une évaluation pluriannuelle des recettes et des dépenses. Idéalement, la consolidation des comptes des entités fédérées bruxelloises (Région, Cocom, Cocof) devrait être complétée par une vision des finances communales et des investissements des Communautés française et flamande. Aux dernières nouvelles, une telle évaluation serait mise en chantier sous l'égide du Conseil central de l'économie. On se contentera, dans ce bref article, de reproduire en tableaux (p.9 et 10) les recettes des quatre institutions bruxelloises, prévues par leur budget 2022.

On se limitera ici à un commentaire : l'esprit général de la sixième réforme était d'envisager le modèle de financement dans sa globalité, et non compétence par compétence. Les entités fédérées sont donc encouragées à mettre sur pied une forme de gestion globale de leurs recettes et de leurs dépenses. Mais Bruxelles ne

se trouve pas, sous cet angle, dans la même position que la Flandre, la Wallonie, ou même la Communauté germanophone, en raison de la division des compétences et des moyens entre la Région, les deux Communautés et les trois Commissions communautaires, institutions certes liées dans une certaine mesure, mais tout de même distinctes.

Il est tentant, au vu de ces chiffres, de soutenir une position radicale, exigeant par exemple que les personnes travaillant à Bruxelles paient leurs impôts à Bruxelles. Abstraction faite du rapport des forces politiques et des nombreuses questions pratiques et techniques, la question est de savoir si ce principe, courant dans les conventions internationales préventives de double imposition, est réellement applicable dans le contexte belge. Peut-on imaginer que les navetteurs flamands et wallons, électeurs et électrices des régions concernées, paient leurs impôts dans une région dont ils ne sont pas électeurs et dont ils n'ont aucun moyen d'influencer la politique, notamment fiscale ?

Il paraît plus fructueux d'objectiver la charge que représente pour Bruxelles d'être Capitale de la Belgique, notamment en matière d'infrastructures routières, de transports en commun et de sécurité. Autrement dit de travailler à partir des dotations existantes, dont les montants semblent avoir été fixés de façon purement arbitraire. On peut aussi travailler à une meilleure adéquation des dotations relatives aux compétences communautaires, par exemple en matière de santé et d'allocations familiales.

Un mot de conclusion

« Bruxelles, c'est compliqué » est probablement la phrase que j'ai le plus entendue durant les sept années où j'ai eu le bonheur de travailler sur les matières bruxelloises. Cet article n'a pas la prétention de décrypter complètement cette complexité, et encore moins de proposer LA solution pour en venir à bout. Sa thèse principale est qu'il ne faut pas attendre de solution miracle pour continuer à travailler sur la base de ce qui existe, en favorisant dans la mesure du possible les collaborations et les solutions pratiques. Sans toucher à la logique des institutions, on peut aussi corriger les inéquités dans la fixation des dotations censées refléter des besoins. Ayant un background dans le droit social, je me suis souvent dit que, tout compte fait, les subtilités du « millefeuille » bruxellois ne sont guère plus compliquées que les règles sur le salaire garanti des ouvriers en cas de maladie, ou que la réglementation sur le travail bénévole des chômeurs, des dispositions prises pour gérer des complexités tout de même autrement plus considérables.#

(*) Secrétaire régional bruxellois de la CSC

1. Ce texte a pour base un document de formation sur la réforme de l'État, organisée par le Comité régional bruxellois (CRB) de la CSC, en avril 2022. Il sert d'introduction au rapport d'activité 2015-2022, soumis au congrès du CRB le 29 septembre 2022.

2. Principalement le « budget de soins pour personnes en grande dépendance », nouvelle dénomination de la prestation de l'ancienne « assurance soins ».

3. Chiffres 2022 du plan pluriannuel 2022-2025. Jusqu'en 2021, les comptes de la VGC comprenaient plus de 20 % de recettes « autres », résultant essentiellement du report de bonis d'années antérieures. Cette donnée n'apparaît plus dans la présentation actuelle, mais la réalité demeure...