

CONFÉRENCE DES BOURGMESTRES  
DE LA RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE

# LES **COMMUNES** AU SERVICE DU CITOYEN



CONFÉRENCE DES BOURGMESTRES  
DE LA RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE

# LES COMMUNES AU SERVICE DU CITOYEN

---

ACTES DU COLLOQUE DU 24 JANVIER 2014,  
organisé par la Conférence des Bourgmestres

# CONFÉRENCE DES BOURGMESTRES DE LA RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE

D/2015/7317/1

COORDINATION DU CONTENU:

Julie Lumen, Julie Mc Coy, Pierre Dejemepe, Luc Symoens, Marc Thoulen

COORDINATION DE PUBLICATION:

Philippe Delvaux

COORDINATION DE LA TRADUCTION:

Liesbeth Vankelecom

GRAPHISME, MISE EN PAGE:

Piknik Graphic

AVEC L'APPUI DE :



Association de la Ville et des  
Communes de la Région de  
Bruxelles-Capitale (AVCB) asbl  
Rue d'Arlon 53/4 - 1040 Bruxelles  
Tél. 02 238 51 40 - Fax 02 280 60 90

[www.avcb-vsgeb.be](http://www.avcb-vsgeb.be)

COLLOQUE ORGANISÉ AVEC LE SOUTIEN DE :



ACTES PUBLIÉS AVEC LE SOUTIEN DE :  
La Région de Bruxelles-Capitale



# Sommaire

Introduction .....	6
--------------------	---



Les communes, facteurs de réussite des politiques décidées par la Région, les Communautés et le Fédéral ? .....	10
--	----

Les compétences communales, résultat du principe de subsidiarité .....	26
--	----

Workshop : « Les compétences communales : résultat du principe de subsidiarité » et « Les facteurs de réussite des politiques décidées par d'autres niveaux de pouvoir » .....	40
---	----

Au cœur de la cohésion sociale .....	46
--------------------------------------	----

Workshop : Les communes garantes du «bien vivre ensemble» - les politiques de cohésion sociale, de prévention et de sécurité .....	60
---	----

Les objectifs des politiques de rénovation urbaine, d'aménagement du territoire et de propreté menées par les Communes .....	64
---	----

Workshop : Des espaces publics conviviaux et de qualité. Objectif des politiques de rénovation urbaine, d'aménagement du territoire et de propreté menées par les Communes .....	72
---	----

Quel rôle pour les communes dans les réponses à apporter au défi démographique ? .....	78
--	----

Workshop : Atelier Démographie .....	100
--------------------------------------	-----

Les communes acteurs économiques et d'insertion.....	104
--	-----

Workshop : Les communes, acteurs économiques et d'insertion socioprofessionnelle .....	118
--	-----

Les politiques sociales et de santé menées au niveau local. De véritables filets de sécurité pour la population .....	122
--	-----



Conclusion.....	138
-----------------	-----

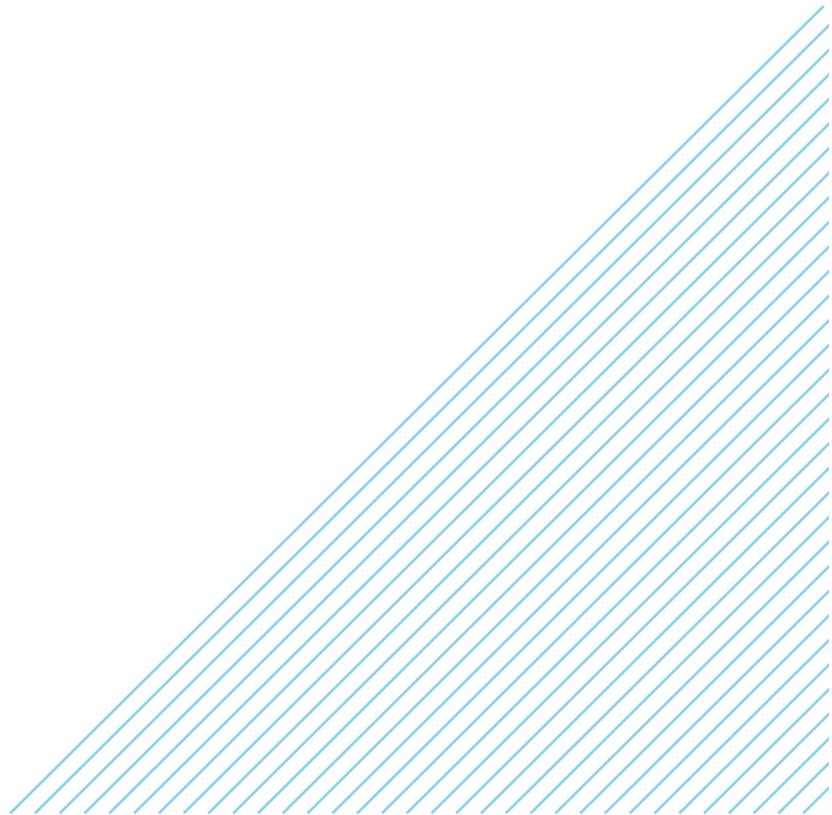


Le colloque «Les communes au service du citoyen» en photos .....	146
--	-----



Annexe : La commune, facteur de réussite des politiques décidées par la Région, les Communautés et le Fédéral .....	155
--	-----

Annexe : Les compétences communales : résultat du principe de subsidiarité.....	167
---	-----



# Introduction

---



Charles Picqué,  
Président de la Conférence  
des Bourgmestres

[Texte prononcé le  
24 janvier 2014]

**N**ous sommes réunis ce 24 janvier 2014 à l'initiative de la Conférence des Bourgmestres en vue d'échanger, de débattre sur le pouvoir politique le plus proche de nos citoyens, à savoir nos communes. Comme vous le savez, la Conférence des Bourgmestres est un lieu d'échanges, de réflexion et de coordination des politiques ayant un impact au niveau local. La Conférence des Bourgmestres traite des dossiers qui font l'actualité, gère l'immédiateté.

Ce colloque se veut un moment de réflexion collective, que nous avons voulu partager avec vous, sur le rôle des communes et la manière dont elles peuvent s'acquitter au mieux de leur mission.

Cette réflexion arrive à propos vu :

- ◆ le contexte institutionnel et les transferts de compétences, tant venant du fédéral que du régional ;
- ◆ la nécessité d'agir au plan local pour amortir au mieux les conséquences de la crise économiques et pour participer à la relance économique ;
- ◆ les nouvelles règles de calcul du solde budgétaire de l'entité II qui vont renforcer les liens de solidarité financière nécessaires entre les communes et la Région.

L'objectif du colloque est aussi de souligner le rôle irremplaçable des pouvoirs locaux dans la vie quotidienne des citoyens et leur complémentarité avec le niveau régional dont elles sont les premiers partenaires. Et ce, au moment où nous nous trouvons face à une conjonction de défis, de risques pour nos pouvoirs locaux.

Les communes ont le gros avantage de pouvoir tout faire. C'est un lieu de composition des politiques intégrées.

Les pouvoirs locaux sont des assembleurs. Ainsi, quand on parle de rénovation urbaine : il s'agit des politiques des contrats de quartiers, des politiques sociales, de prévention, de mobilité, ...

Mais aujourd'hui, les communes sont confrontées à un surplus de tâches liées aux tensions sociales nées de la crise mais également issues de la dynamique démographique de notre Région.

La baisse du pouvoir d'achat, les tensions sur le marché de l'emploi ne sont par exemple, pas sans influence sur le nombre de dossiers d'aide sociale, d'octroi de revenu d'intégration sociale, d'aides médicale urgente octroyés par nos Centres publics d'action sociale.

L'essor démographique couplé au rajeunissement de la population bruxelloise implique une proactivité de nos communes à offrir des places dans les structures d'accueil pour les enfants de moins de 3 ans, à augmenter notre offre scolaire.

Et, rappelons-le, cet accroissement de missions se fait dans un contexte de raréfaction des moyens financiers des pouvoirs publics en ce compris de nos pouvoirs locaux.

Un autre défi pour nos communes est celui du mode de gouvernance. Comme vous le savez, nous connaissons ces dernières années une reformulation des relations entre Région et communes pour la répartition des tâches.

La réflexion a été lancée au Parlement bruxellois en début de législature et s'est notamment concrétisée lors de l'accord sur la réforme institutionnelle.

Les communes seront ainsi dorénavant compétentes pour le balayage des voiries, la Région quant à elle se voit attribuer plus de compétences de coordination, d'homogénéisation notamment dans le domaine de la mobilité et un nouveau partage en matière de permis d'urbanismes.

Ces réflexions sont importantes, nous ne sommes pas devant des structures aux compétences figées. Notre objectif est et doit rester la satisfaction optimale des besoins de la population.

Les discussions sur le mode de gouvernance doivent être objectivées. Nous devons éviter que les débats institutionnel et communautaire nuisent à la recherche d'un modèle d'efficacité maximale pour gérer Bruxelles avec le concours des communes.

Nous devons aussi construire un mode de relation entre les différents niveaux de pouvoir qui précisent les objectifs communs et les modes de contractualisation entre la commune et les autres niveaux de pouvoir.

De plus, dans un ensemble urbain comme Bruxelles, de nouveaux besoins émergent, que les communes sont les plus aptes à déceler et bien souvent les plus aptes à traiter dans un cadre réglementaire ou opérationnel fixé par les autres niveaux de pouvoir.

Ce rôle opérationnel pour compte des autorités supérieures convient bien aux communes et, en tant que bourgmestre, je veux souligner l'efficacité de nos pouvoirs locaux car, comme j'aime à le rappeler, les communes sont aux pouvoirs publics ce que la cavalerie légère est à l'armée.

Les communes ont une grande faculté de réaction. Elles sont là pour répondre à l'urgence, si une rue, un trottoir s'écroule, ce sont les communes qui agissent.

La question n'est donc pas de justifier l'existence et l'importance des missions exercées par les pouvoirs locaux mais bien de trouver le meilleur mode de collaboration, coordination de nos institutions.

Un préalable à la bonne mise en œuvre des politiques est bien entendu de disposer de moyens financiers suffisants.

Il faut que les autorités supérieures tiennent compte du contexte particulier du financement des communes, des contraintes budgétaires qui leur sont imposées et qui sont bien souvent à l'opposé des demandes qui leurs sont adressées.

Nous vivons aussi aujourd'hui une crise de la représentation démocratique. Au-delà de la gestion des services publics locaux, il est important de rappeler le rôle des élus locaux dans la promotion de la citoyenneté active.

Les communes sont le pouvoir le plus proche du citoyen. La première instance de recours des citoyens face à des éventuels arbitraires et à l'immobilisme des administrations supérieures.

Ce colloque est un espace de réflexion sur les communes visant l'intérêt général.

Il ne s'agit pas de dire quelle est la bonne ou mauvaise politique à mener ou les réponses politiques les plus appropriées à un problème donné mais bien de dire quel est le rôle que la commune peut occuper dans la mise en œuvre d'un objectif déterminé et voulu par les majorités politiques des différents niveaux de pouvoir.

Les conditions générales nécessaires pour permettre l'accomplissement optimal des missions des communes sont les suivantes :

- ◆ Il faut veiller à l'applicabilité concrète des législations (le mandataire local est souvent le plus à même de l'apprécier) ;
- ◆ Il faut permettre, faciliter les partenariats avec le secteur associatif, le privé. Ce qui pose la question de quels types d'externalisation sont autorisés ;
- ◆ Il faut concevoir un financement juste des pouvoirs locaux ;
- ◆ Il faut que les projets communaux s'inscrivent dans une dimension globale. Mais pour ce faire, les autres niveaux doivent récolter et fournir les informations et données nécessaires pour guider au mieux les politiques locales.
- ◆ Il faut veiller à doter les communes de moyens financiers suffisant pour assurer la formation continuée des agents communaux.
- ◆ Il faut encourager et soutenir activement les collaborations et coopérations entre les communes ainsi qu'entre les communes et la Région.

Afin d'étayer nos débats, nous allons démarrer avec la présentation de deux experts scientifiques, que je remercie grandement d'avoir accepté notre invitation.

Il s'agit de MM. Joost VAESEN et Dimitri YERNAULT.

Pour ceux d'entre vous qui ne le connaîtraient pas, M. Joost VAESEN est Docteur en Lettres et en Philosophie de la VUB. Il est également chercheur et Directeur du Brussels Studies Institute (BSI), une collaboration entre les trois universités bruxelloises. Sa présentation porte aujourd'hui sur le thème : « *La commune, facteur de réussite des politiques décidées par la Région, les Communautés et le Fédéral* ».

M. YERNAULT est quant à lui Conseiller juridique à la SRIB et Maître de conférences au Centre de droit public et chargé d'enseignement à la Faculté de droit de l'ULB. Son intervention portera sur le thème : « *Les compétences communales : résultat du principe de subsidiarité* ».

Après ces présentations scientifiques, le bureau de la Conférence des Bourgmestres à savoir MM. DE WOLF, GOSUIN, DELEUZE et DOYEN prendront la parole.

Je prendrai quant à moi la parole avec le Président de la Conférence des 19 CPAS, M. Jean SPINETTE pour vous parler des politiques sociales et de santé menées par nos pouvoirs locaux.

L'après-midi sera consacré à des Workshops en vue de pouvoir débattre avec vous activement de tous les sujets qui seront abordés au cours de la matinée.

Avant de repasser la parole à notre Maître de cérémonie du jour, M. LAUWERS, je tenais à remercier le Secrétariat de la Conférence, l'AVCB et Belfius pour leur soutien dans l'organisation de cette journée.



# Les communes, facteurs de réussite des politiques décidées par la Région, les Communautés et le Fédéral ?

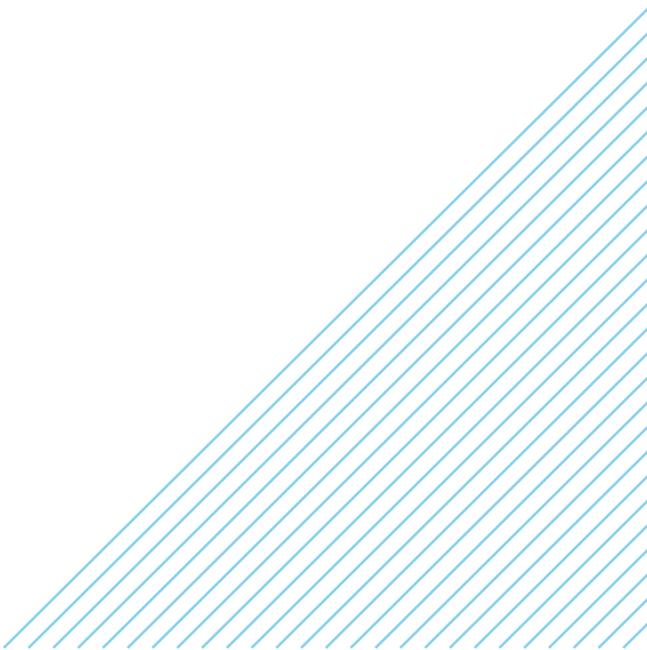
---

**Etienne SCHOONBROODT,**  
Secrétaire communal,  
commune d'Auderghem

**Sébastien GYSEN,**  
Chef de Cabinet du  
Bourgmestre, commune de  
Berchem-Sainte-Agathe

**Didier RECOLLECTE,**  
Service Urbanisme,  
commune de  
Berchem-Sainte-Agathe

**Florence VAN  
LAMSWEERDE,**  
Service juridique, commune  
de Woluwe-Saint-Pierre



# CONTEXTE

## CONTEXTE INSTITUTIONNEL - LA COMMUNE EST PRÉSENTE PARTOUT

Acteur formant la base de la hiérarchie des pouvoirs publics, la commune est aussi l'acteur dont l'action se révèle la plus diversifiée dans le quotidien des gens. Pour le citoyen, elle représente l'expression la plus courante et manifeste, par l'action de ses divers agents sur le terrain, de l'exercice de la « force publique » (au sens noble du terme). C'est souvent au travers de cette action que le citoyen juge de l'efficacité générale du système (tous niveaux de pouvoirs confondus).

La commune, à l'inverse de nombreux organismes publics spécialisés, bénéficie d'un champ d'action territorial et thématique très large. C'est un organisme transversal et pluridisciplinaire, doté d'une souplesse d'action, et donc à même d'offrir des réponses variées aux principes édictés à d'autres niveaux.

L'institution communale et, au premier plan de ses organes, le bourgmestre, incarne effectivement trois modes d'organisation des services publics extrêmement classiques mais néanmoins complexes à saisir : la décentralisation territoriale, la décentralisation par service et la déconcentration<sup>1</sup>.

La commune est tout d'abord un service public à qui est confiée la gestion de l'ensemble des intérêts propres à son territoire, c'est-à-dire une collectivité politique qui gère l'intérêt communal<sup>2</sup>. L'absence de définition de l'intérêt communal a pour effet de laisser aux communes elles-mêmes un grand pouvoir d'appréciation de ce qui relève de leur champ d'action puisque, potentiellement, elles peuvent toucher à toutes les matières qui ne leur ont pas été retirées par la Constitution ou le législateur fédéral, décrets ou régionaux<sup>3</sup>.

De cette prise en charge de l'intérêt communal découle l'autonomie communale. L'ampleur de celle-ci a été bien cernée par notre Cour constitutionnelle :

*« B.18.2. Le principe d'autonomie locale suppose que les autorités locales puissent se saisir de tout objet qu'elles estiment relever de leur intérêt, et le régler comme elles le jugent opportun. Ce principe ne porte cependant pas atteinte à l'obligation des communes, lorsqu'elles agissent au titre de l'intérêt communal, de respecter la hiérarchie des normes. Il en découle que lorsque l'Etat fédéral, une Communauté ou une Région réglemente une matière qui relève de sa compétence, les communes sont soumises à cette réglementation lors de l'exercice de leur compétence en cette même matière. (...) »*

*B.18.3. Le principe d'autonomie locale ne porte pas atteinte non plus à la compétence de l'Etat fédéral, des communautés ou des Régions, de juger du niveau le plus adéquat pour réglementer une matière qui leur revient. Ainsi, ces autorités peuvent confier aux collectivités locales la réglementation d'une matière qui sera mieux appréhendée à ce niveau. Elles peuvent aussi considérer qu'une matière sera, à l'inverse, mieux servie à un niveau d'intervention plus général, de façon à ce qu'elle soit réglée de manière uniforme pour l'ensemble du territoire pour lequel elles sont compétentes, et elles peuvent, en conséquence, interdire aux autorités locales de s'en saisir.*

*B.18.4. L'atteinte à la compétence des communes et, par voie de conséquence, au principe de l'autonomie locale, que comporte toute intervention, qu'elle soit positive ou négative, de l'Etat fédéral, des communautés ou des Régions, dans une matière qui relève de leurs compétences, ne serait contraire aux dispositions (...) qui garantissent la compétence des*

1. Sur ces notions : DURVIAUX Ann Lawrence avec la collaboration de FISSE Damien, Droit administratif – L'action publique, Larcier, 2011, n°136-137, pp.175-177

2. Articles 41 et 162 de la Constitution

3. VANWINCKELEN K., « Het gemeentelijk belang », Gemeenteraad – Bevoegdheden, die keure, 2011, nr 2-3, bl. 3-9

*communes pour tout ce qui concerne l'intérêt communal, que si elle était manifestement disproportionnée. Tel serait le cas, par exemple, si elle aboutissait à priver les communes de tout ou de l'essentiel de leurs compétences ou si la limitation de la compétence ne pouvait être justifiée par le fait que celle-ci serait mieux gérée à un autre niveau de pouvoir.»<sup>4</sup>*

Comme le souligne ainsi la Cour constitutionnelle, la commune est aussi un service public à qui, au titre de la décentralisation par service, sont confiés (par l'État, la Région ou les Communautés) des objectifs et intérêts déterminés avec un pouvoir de décision qui leur est propre. Les meilleurs exemples sont donnés par l'enseignement subventionné, la gestion des funérailles et sépultures...

La commune se voit enfin, au titre de la déconcentration, confier des pouvoirs de décision et d'action qui engagent la collectivité publique qui lui a confié telle ou telle matière, c'est-à-dire qui engage l'État, la Région ou une Communauté. C'est par le biais de cette déconcentration que l'on trouve, à côté des missions d'intérêt communal relevant de l'autonomie communale, les prestations les plus nombreuses accomplies par les communes.

Une image anecdotique illustre cette ampleur: dans le vade-mecum de la fonction de bourgmestre établi pour la conférence des bourgmestres de l'agglomération liégeoise, plus de 130 pages sont consacrées aux compétences du bourgmestre dans le cadre de la déconcentration<sup>5</sup>.

En vérité, lorsque l'Etat, une Communauté ou la Région établissent des normes détaillées dans une matière, ils n'en excluent pas automatiquement la commune.

Tantôt, il laisse à des organes un pouvoir d'action dans des dossiers ponctuels.

Ainsi, la loi du 20 juillet 2006 portant des dispositions diverses a inséré, par son article 37, une nouvelle disposition dans la loi du 24 février 1921 concernant le trafic des substances stupéfiantes et psychotropes qui dote le bourgmestre de pouvoirs de fermeture.

Dans le même ordre d'idée, l'article 134quinquies<sup>6</sup> a été inséré dans la Nouvelle loi communale pour habiliter le bourgmestre à fermer provisoirement un établissement où se déroule un trafic d'êtres humains<sup>7</sup>.

Mais les collectivités dites supérieures vont aussi jusqu'à maintenir, dans le chef du conseil communal, une compétence réglementaire plus ou moins résiduelle :

- ◆ en matière de conditions d'hygiène des débits de boissons<sup>8</sup>;
- ◆ en matière d'enquête permettant de vérifier le lieu de résidence effective d'une personne<sup>9</sup>;
- ◆ en matière de gestion des inhumations et crémations<sup>10</sup>;
- ◆ pour l'organisation des marchés publics et foires<sup>11</sup>;
- ◆ en matière de logements insalubres ou dangereux<sup>12</sup>;
- ◆ en matière de protection contre l'incendie<sup>13</sup>;
- ◆ en matière de réglementation des heures d'ouverture des commerces tels les night shops et phone shops<sup>14</sup>;
- ◆ en matière de transparence des loyers des baux de résidence principale<sup>15</sup>, etc.

4. Arrêt de la Cour constitutionnelle n° 89/2010 du 29 juillet 2010

5. CUSTERS Gilles et HERBIET Michel, Vade-mecum de la fonction de bourgmestre, La charte, Complément n°8, janvier 2010, n°332 à 584

6. Loi du 1er juillet 2011 insérant un article 134quinquies dans la Nouvelle loi communale, relatif aux compétences de police du bourgmestre dans le cadre de la lutte contre les réseaux de traite et de trafic des êtres humains. Cette loi n'a été publiée que plus d'un an et demi après sa promulgation: Moniteur belge, 28.12.2012, Ed. 2.

7. Projet de loi, Chambre, Rapport fait au nom de la Commission de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique, Doc 53 1468/002, p. 3: «L'objectif est de donner au bourgmestre une marge de manœuvre plus importante en lui permettant de réagir rapidement dans le cadre de ces pratiques inacceptables».

8. Article 4 de l'arrêté royal du 4 avril 1953 réglant l'exécution des dispositions légales concernant les débits de boissons fermentées coordonnées le 3 avril 1953.

9. Article 10 de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et au registre des étrangers.

10. Loi du 20 juillet 1970 sur les funérailles et sépultures, notamment les articles 4, 5, 8, 14, 17, 25; article L.1232-9 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation relatif aux funérailles et sépultures.

11. Article 9 de la loi du 25 juin 1993 sur l'exercice et l'organisation des activités ambulantes et foraines; arrêté royal du 24 septembre 2006 relatif à l'exercice et à l'organisation des activités ambulantes.

12. L'article 4, § 1er, dernier alinéa de l'ordonnance du 11 juillet 2013 portant le Code bruxellois du logement réserve expressément la compétence communale en la matière.

13. Article 4 de la loi du 30 juillet 1979 relative à la prévention des incendies et des explosions ainsi qu'à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile dans ces mêmes circonstances.

14. Article 18 de la loi du 10 novembre 2006 relative aux heures d'ouverture dans le commerce, l'artisanat et les services.

15. Article 1716 du Code civil tel que remplacé par l'article 99 de la loi du 25 avril 2007 portant des dispositions diverses (IV).

La gestion de la voie publique offre aussi une excellente illustration de ce que la commune est un acteur qui rassemble et met en œuvre une multitude de missions qui lui sont dévolues par d'autres niveaux de pouvoirs :

- ◆ le concept d'aménagement des voiries par la mise en œuvre entre autres des dispositions « voiries » du RRU (Règlement Régional d'Urbanisme). Ex. : mode d'aménagement des traversées piétonnes, prise en compte des Personnes à Mobilité Réduite (PMR) dans l'aménagement des espaces publics, etc. ;
- ◆ l'application des dispositions du Code de la Route (signalétiques verticales, marquages au sol....) ; des politiques de sécurité routière (IBSR)... ;
- ◆ la généralisation des zones 30 à l'ensemble du réseau des voiries de quartier (cf. résolution du Parlement Européen en 2011) ;
- ◆ les actions pour contrer les sentiments d'insécurité subjectives (cf. politique fédérale) : éclairage public, caméras de surveillance... ;
- ◆ la mise en œuvre des contrats de propreté... ;

La complexité des relations qu'entretiennent l'Etat, les Communautés et la Région avec les communes se trouve encore renforcée par des mouvements tantôt de reprise d'institutions créées par les communes tantôt de véritables appels à la rescousse des communes.

La Région bruxelloise a, dès sa naissance, hérité de structures initialement issues de l'initiative communale : l'Agence Bruxelles Propreté et le Service d'Incendie. Avant d'être des pararégionaux, ils furent le fruit d'une coopération entre les communes, née sous l'égide de l'agglomération bruxelloise<sup>16</sup>. Plus récemment, la Région de Bruxelles-Capitale a structuré sa politique de gestion de l'eau sur plusieurs piliers intercommunaux, Vivaqua et Hydrobru<sup>17</sup>.

L'Etat fédéral, pour sa part, utilise les communes pour réinstaurer davantage d'efficacité dans ses propres institutions. Comment, en effet, interpréter la loi du 13 mai 1999<sup>18</sup> reliftée en juin 2013<sup>19</sup>, qui dote les communes de pouvoirs de sanctions administratives sinon comme le souci de décharger les parquets de la poursuite de très nombreuses infractions ?

Du paysage ainsi tracé, que faut-il retenir ?

Que les communes sont, à la fois, une collectivité politique parmi d'autres, le bras armé d'autres pouvoirs, le creuset d'expériences institutionnelles réussies reprises à d'autres échelons et, parfois, le recours pour décharger d'autres institutions de leurs tâches et leur redonner une nouvelle liberté d'action.

## CONTEXTE SOCIO-ÉCONOMIQUE

### La Commune premier investisseur et employeur public

En Europe, les pouvoirs locaux sont à la base de la majorité des investissements publics. Globalement, ils représentent deux tiers de l'investissement public. En Belgique, cette proportion est un peu moindre vu les transferts de compétences aux Régions qui ont accru leur marge d'action comme investisseurs, mais les communes restent toujours le premier investisseur public largement devant l'État fédéral et les Régions<sup>20</sup>.

Du reste, en Région bruxelloise, ce rôle d'investisseur majeur n'a rien d'étonnant au vu des compétences mais aussi de la situation patrimoniale des communes. Ainsi, pour reprendre l'exemple des voies publiques, toute mise en œuvre d'une politique régionale, fédérale... relative au domaine public (la voirie) est majoritairement tributaire de l'action des communes, car celles-ci gèrent 83 % des 1.885 km de voiries existant en Région de Bruxelles-Capitale.

16. RIGAUX Marie-Françoise, « Annales bruxelloises (décembre 1970 – janvier 1989) », La Région de Bruxelles-Capitale, Bruylant, 1989, n°9 et suivants

17. Article 17 de l'ordonnance du 20 octobre 2006 établissant un cadre pour la politique de l'eau

18. Loi du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes

19. Loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales

20. Belfius, Comptes des pouvoirs locaux et normes SEC 95, Dossiers didactiques fiche 15, 2013

Les communes sont également l'un des plus importants employeurs publics sur le territoire de la Région bruxelloise.

À ce double titre, premier investisseur public et premier employeur public, les pouvoirs locaux sont des interlocuteurs essentiels pour la Région.

Les communes jouent également un rôle très important pour la Région dans la gestion de ses propres dépenses régionales dans la mesure où, pour le calcul du solde de financement autorisé, les pouvoirs locaux font parties de la même entité que la Région bruxelloise aux yeux des autorités européennes qui veillent au respect des critères de convergence en matière budgétaire et d'endettement du traité de Maastricht définis par rapport aux règles SEC 95<sup>21</sup>.

On n'oubliera pas, par ailleurs, la fonction essentielle que les communes exercent par l'intermédiaire de leur CPAS service décentralisé de la commune et pierre angulaire fondamentale de toute politique sociale.

## ENJEUX

### POUR LE CITOYEN : PAR SA PROXIMITÉ, LA COMMUNE EST LA GARANTE DE LA MEILLEURE ADÉQUATION POSSIBLE DES POLITIQUES AUX RÉALITÉS DU TERRAIN

La commune est un acteur-clé dans la transposition des politiques voulues à d'autres échelles de décision parce qu'elle est le meilleur « adaptateur » de ces politiques aux réalités locales. La transcription sur le terrain de grands principes ou objectifs ne va pas nécessairement de soi. Elle impose la connaissance des lieux et la créativité nécessaire afin d'éviter des mises en œuvre courtelinesques des politiques.

Ce statut d'« adaptateur » des politiques tient à ce que la commune est un niveau de pouvoir caractérisé par la proximité qu'il entretient avec ses administrés. Un tel niveau de pouvoir est indispensable en termes de représentativité démocratique directe ainsi que pour établir le lien avec tous les niveaux de pouvoir supérieurs, dès lors nécessairement institutionnels et chaque fois plus distants du citoyen.

Cette proximité est nécessaire non seulement pour permettre aux citoyens d'avoir un interlocuteur direct, situé à une distance raisonnable et accessible de chez lui, mais également pour faciliter une meilleure compréhension de ses attentes et besoins, de par la connaissance effective des réalités du terrain. Cette proximité permet ainsi d'augmenter la qualité du service à rendre au citoyen, ainsi qu'une meilleure rapidité d'intervention.

Une proximité réelle, permettant la rencontre directe, n'est possible qu'à condition que le pouvoir local se consacre à une part numériquement limitée de la population, à défaut de quoi les autorités locales ne seront plus en capacité d'entretenir un dialogue souvent direct avec leurs administrés. Force est, à cet égard, de constater que les communes bruxelloises ont, par leur taille, déjà une masse critique de gestion et figurent parmi les communes belges dont le rapport de proximité est le plus difficile à entretenir.

21. Circulaire relative à l'élaboration des budgets communaux pour l'exercice 2014, Moniteur belge, 20.10.2013, point 5.2.

## POUR LE CITOYEN : LA COMMUNE MAINTIENT LE CAP, ÉVITE LES RISQUES D'UNE ACTION SCHIZOPHRÉNIQUE DE L'AUTORITÉ

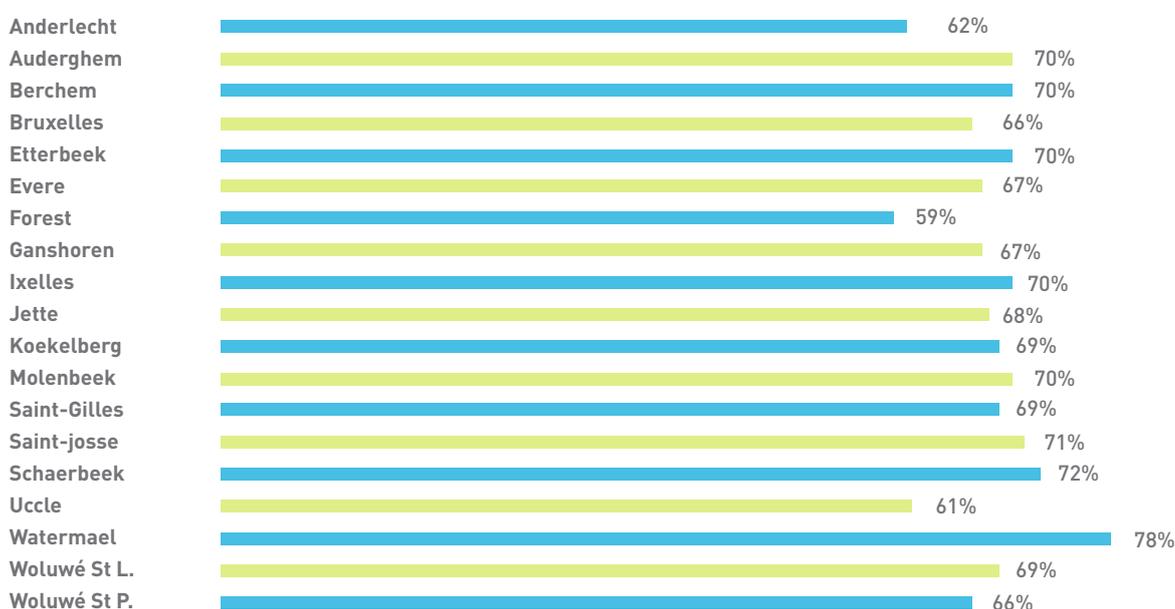
La commune est pour le citoyen le meilleur garant de la continuité de l'action publique. Les politiques décidées par la Région, les Communautés et le Fédéral n'échappent pas à l'actualité, aux contingences du moment présent. Leur visibilité et leur priorisation sont de ce fait inégales, voire aléatoires, au cours du temps. Le changement est souvent mis en exergue, sans pour autant que des politiques plus anciennes soient nécessairement invalidées, ces dernières restant acquises jusqu'à nouvel ordre. La commune agit en somme comme un garant de la continuité, des acquis de l'action publique.

## POUR LE CITOYEN : LA COMMUNE EST AUSSI UN EMPLOYEUR MAJEUR

C'est un truisme que de rappeler le pseudo paradoxe bruxellois : la Région bruxelloise est la Région qui produit le plus de richesses en Belgique mais elle est socialement la plus pauvre des trois Régions. Le profil des demandeurs d'emploi ne correspond pas au degré d'exigence requis par les employeurs actifs sur le territoire régional<sup>22</sup>.

Bien plus que la Région, les communes permettent d'agir efficacement dans la lutte contre le chômage puisque que, d'une part, elles constituent ensemble un des plus gros employeurs bruxellois (sinon le plus important) avec 10.909 employés sur site selon les secteurs d'activité Nace « administration publique communale (hors CPAS) » – 4<sup>ème</sup> trimestre 2011, tenant compte que le nombre de salariés avancé par l'ONSS n'intègre pas tous les agents actifs travaillant pour une administration communale, à savoir les travailleurs effectivement actifs pour l'administration communale mais qui ne sont pas sur le payroll de la commune (ACS, Programme de Transition Professionnelle, notamment). Pour situer ces données, il faut savoir que l'Observatoire bruxellois de l'Emploi dénombre seulement 75 établissements de plus de 1.000 travailleurs en Région de Bruxelles-Capitale dans sa catégorie « gros employeurs ». Notons également que l'emploi Régional et pararégional, soit ceux du Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale et de tous les organismes parapublics de la Région sauf la STIB totalise 7.859 emplois<sup>23</sup>.

D'autre part, les communes emploient majoritairement des Bruxellois. La proportion du personnel communal habitant la Région bruxelloise va de 59 % à Forest à 78 % à Watermael-Boitsfort<sup>24</sup> tandis que la moyenne de cette proportion est de 55 % au niveau Régional:



22. Observatoire bruxellois de l'emploi, *Evolution de l'emploi et du chômage en Région de Bruxelles-Capitale: 1989-2009*, pp.10-11

23. Observatoire bruxellois de l'Emploi - 31 décembre 2012

24. Service Public Régional de Bruxelles, Rapport sur l'état des finances des communes bruxelloises, Commission des Affaires intérieures du Parlement bruxellois, 7 novembre 2013, p.34

## POUR LE CITOYEN, LA COMMUNE INVESTIT DANS SON ENVIRONNEMENT ET SON AVENIR

La dette des communes a été contractée en majeure partie pour financer des investissements dans des infrastructures d'intérêt général. C'est donc ce que l'on pourrait appeler une « bonne » dette.

La politique d'investissement des communes est d'autant plus intéressante pour la Région qu'elle lui permet de relever deux des plus importants défis auxquels elle est confrontée : l'amélioration de la qualité de vie et l'essor démographique. En effet, les domaines d'investissement prioritaires des communes sont la construction et la rénovation d'écoles et l'aménagement des espaces urbains<sup>25</sup>. Ces dernières années, si l'on examine la moyenne de la répartition sur les comptes communaux 2007 à 2011, les investissements qui ont le plus augmenté sont consacrés à l'enseignement<sup>26</sup>.

L'ampleur de l'investissement communal dans l'enseignement est d'autant plus décisive que la Région de Bruxelles-Capitale est au cœur d'une évolution démographique sans précédent. Ainsi, ces dix dernières années ont été marquées par la croissance spectaculaire de sa population, laquelle n'est pas terminée. « Avec 13,6 % elle dépasse de loin la moyenne nationale de 5,9 % et celle de la Région flamande (+5,2 %) et de la Région wallonne (+4,8 %). Cette croissance se situe principalement dans les communes situées à l'Ouest et Nord-Ouest de la Région, ou le taux voisine ou dépasse même les 20 % (Molenbeek, Koekelberg, Anderlecht) alors que les communes du Sud-Est progressent nettement moins vite<sup>27</sup> ».

Les perspectives démographiques à l'horizon 2020 indiquent, si les tendances observées ces dernières années se poursuivent, que la population pourrait compter jusqu'à 240.000 unités supplémentaires, portant la population bruxelloise à près de 1.329.000 personnes<sup>28</sup>. Conserver un cadre de vie digne de celui que notre pays a pu offrir à ses concitoyens jusqu'à aujourd'hui, qui ont pu bénéficier d'infrastructures publiques de qualité en matière de soin de santé, de sport, de culture, d'enseignement, etc., implique déjà et continuera d'impliquer le développement de ses infrastructures. Quel que soit le niveau de pouvoir compétent, les communes en seront en définitive le terrain d'implantation. Ainsi, l'Association des Villes et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale (AVCB) constate et plaide que « les communes sont un pouvoir organisateur important au niveau de l'enseignement. La création de nouvelles classes pour faire face au boom démographique est une responsabilité qui bien souvent leur incombe. Il en est de même pour les crèches et diverses infrastructures ou services sociaux ou culturels. Les Communautés doivent dégager les moyens requis pour permettre aux communes d'assurer leurs missions dans ces domaines essentiels. La Région de Bruxelles-Capitale doit pouvoir intervenir en complément à cet effet : la politique Régionale de soutien à la modernisation et à l'extension des infrastructures sportives et autres doit pouvoir être poursuivie<sup>29</sup> ».

## POUR LE CITOYEN : LA COMMUNE EST LE PREMIER REMPART FACE AUX ÉVENTUELS ABUS INDIVIDUELS

Au travers de ses missions et prérogatives de base, la commune est le premier « gardien du temple ». C'est elle qui protège, dans un large spectre, la collectivité des éventuels abus individuels et qui assure le respect de droits démocratiques élémentaires. C'est pourquoi, par exemple, on ne peut :

- ◆ construire sans autorisation (soumise aux respects de diverses réglementations) ;
- ◆ utiliser comme logement des locaux impropres à cet usage ;
- ◆ utiliser son terrain comme dépotoir ;
- ◆ placer des dispositifs publicitaires (non autorisés) ;

25. Belfius, *Finances locales-Communes*, 2013, p.46

26. Service Public Régional de Bruxelles, *Rapport sur l'état des finances des communes bruxelloises*, Commission des Affaires intérieures du Parlement bruxellois, 7 novembre 2013, p.43

27. Wikipedia : [liste des communes de Belgique par population](#)

28. [L'emploi bruxellois dans le cadre de la forte croissance démographique Régionale 2010 - 2020](#) - ASBL ADRESS

29. ACVB « *Memorandum Régional 2013* », 24.10.2013, disponible sur [www.avcb.be](http://www.avcb.be)

- ◆ installer une parabole sur une façade à rue ;
- ◆ etc.

La mise en œuvre et le respect de ces principes sont l'apanage quasi exclusif de la commune, acteur de proximité par excellence et point de contact privilégié du citoyen.

## POUR LE CITOYEN : LA COMMUNE EST LE PRINCIPAL RELAIS, VERS DES NIVEAUX DÉCISIONNELS SUPÉRIEURS, DE CE QUI SE PASSE SUR LE TERRAIN

Confrontée, en première ligne, aux besoins et aspirations des citoyens, la Commune est probablement l'organisme public qui colle le plus près à l'évolution même de la société ; la complexification des communes étant in fine le reflet de celle de la société. Son rôle de témoin de première ligne est important dans une démarche de « bottom-up », indispensable complément d'une procédure « top-down » de l'action publique.

## POUR LE CITOYEN : LA COMMUNE FAIT ÉGALEMENT OFFICE D'OMBUDSMAN

C'est un fait vécu chaque jour par les édiles communaux : en présence de perturbations de leur milieu de vie, les citoyens interpellent et en rendent responsables d'abord les communes, peu leur importe que l'entité responsable soit la Région ou l'Etat. Bien plus : pour une commune, le fait de se retrancher derrière la responsabilité d'un autre pouvoir est perçu comme une démission et une excuse fallacieuse, alors même que cette responsabilité serait avérée et exclusive.

# FACTEURS DE RISQUE

Les facteurs qui peuvent mettre à mal l'exercice optimal des politiques fédérales, régionales ou communautaires confiées aux communes naissent :

- ◆ de différences substantielles entre les communes et leurs interlocuteurs et donneurs d'ordres institutionnels. Ces différences amènent chaque institution à gérer d'abord ses propres contraintes et développer son propre agenda, ce qui peut faire obstacle à l'existence d'une communauté d'objectifs et de priorités ;
- ◆ du morcellement entendu non pas positivement, comme déclinaison et différenciation des politiques en fonction des caractéristiques de chaque territoire et quartier mais négativement, comme multiplication des acteurs fonctionnant « en silos » et cela tant du côté des communes que du côté de la Région ;
- ◆ de modalités organisationnelles figées, par principe, dans le temps. L'immobilisme qui prévaut dans une simple adaptation technique des limites communales échappe, aux yeux du citoyen, au bon sens, surtout quand il en subit directement les conséquences ;
- ◆ de ce que les communes arrivent aux limites de leurs capacités d'amélioration tant du point de vue de l'efficacité organisationnelle que du point de vue financier.

## LES RISQUES TIRÉS DU CONTEXTE INSTITUTIONNEL

Il y a près d'une dizaine d'années, la VUB avait identifié un facteur de tension né d'une différence objective entre la Région et les communes :

*« Dans différents domaines touchant aux problèmes des grandes villes (comme l'aménagement du territoire, la mobilité, etc.), la Région de Bruxelles-Capitale travaille sur la base d'initiatives, et pour d'autres secteurs essentiels (comme la sécurité, le développement communautaire, les immigrés,...) n'est pas compétente ou est tributaire de la coopération d'autres pouvoirs. Dans ces domaines, les communes disposent néanmoins de compétences plus étendues. (...) Les tensions apparaissent dès lors dans les relations entre la Région de Bruxelles-Capitale et les communes. »<sup>30</sup>.*

A côté de ce contexte institutionnel, émerge un autre facteur de tension. Au sein de toute organisation complexe, comme au sein de tout paysage institutionnel, existe une règle d'or souvent oubliée : la hiérarchie n'est pas le pouvoir. Si l'Etat, la Région ou la Communauté sont, juridiquement, des législateurs supérieurs et des pouvoirs de tutelle et que les communes sont qualifiées de pouvoirs subordonnés, la situation, dans les faits, est nettement plus nuancée et pour trois raisons très simples.

Tout d'abord, comme il a été dit, les communes gèrent des missions plus nombreuses, plus diversifiées et plus étendues que l'Etat, la Région ou une Communauté prise isolément et des organes comme les bourgmestres voient peser sur leurs épaules des responsabilités pénales comme civiles bien plus lourdes que n'importe quel ministre ou secrétaire d'Etat .

Ensuite, toutes les communes bruxelloises ont une ancienneté bien plus grande que la Région ou les Communautés. Certaines d'entre elles peuvent même se targuer d'être antérieures à la naissance de l'Etat belge. Il ne s'agit pas là que d'un fait purement historique : l'ancienneté d'une institution nourrit sa légitimité.

Enfin, en termes d'influence économique comme de taille administrative, plusieurs communes ont davantage de poids que la Région ou même, dans certains champs d'intervention, que l'Etat. C'est le cas dans toutes les Régions. En Flandre, la Ville d'Anvers a un pouvoir d'influence substantiel comme le dossier de l'Oosterweelverbinding l'a démontré. Il en va de même en Région bruxelloise où le poids de la Ville de Bruxelles est considérable. A diverses occasions, les collectivités politiques dites supérieures dépendent même des communes : la station d'épuration Nord de Bruxelles n'aurait pas vu le jour si la Ville de Bruxelles n'avait vendu à la Région un de ses terrains. Pour les plus petites communes, le facteur de tension avec les autorités supérieures n'existe pas ou moins mais est remplacé par un autre, sur le plan de la légitimité démocratique : les temps paraissent désormais être à la légitimité dite de « proximité ». Les citoyens semblent en attente d'attention et d'empathie, en exigence d'accessibilité et de réponses adaptées à leurs particularités. Ils veulent que la diversité de leurs contextes de vie soit prise en compte et prévale sur des applications mécaniques de règles<sup>31</sup>. Se retrancher derrière le contexte institutionnel dégrade la vie des citoyens. La distanciation est perçue, aujourd'hui, davantage comme une caractéristique de la rigidité bureaucratique<sup>32</sup>. D'où l'émergence de maisons de la participation, de points communaux d'informations, de la nécessité de doubler, pour les grands projets, les procédures d'enquêtes publiques et de concertations, de rencontres avec les citoyens.

30. VAESSEN Joost, *Entre interaction et autonomie – Les relations politico-financières entre la Région de Bruxelles-Capitale et les communes, 1994-2000*, VUB Press, 2004, p.42

31. ROSANVALLON Pierre, *La légitimité démocratique – Impartialité, réflexivité, proximité*, Seuil, 2008, pp.267-269, 271, 274-282

32. CHEVALLIER Jacques, *Science administrative*, PUF, Thémis, 4ème édition mise à jour, 2007, pp.340-343

## LES RISQUES TIRÉS DU CONTEXTE FINANCIER

Comme il a été souligné, les communes sont un acteur économique essentiel à la Région pour rencontrer ses objectifs de lutte contre le chômage, d'amélioration de la qualité de vie, d'essor démographique et de participation aux efforts budgétaires requis par les autorités européennes.

Toutefois, il apparaît que les communes n'ont plus guère de marges de manœuvre ni pour améliorer substantiellement leurs recettes ni pour réduire substantiellement leurs dépenses. On ne peut mieux faire que citer l'étude réalisée en mars 2009 par le centre d'études régionales bruxelloises des Facultés universitaires Saint-Louis pour le compte du Ministre-Président Charles Picqué<sup>33</sup> :

*« En conclusion (...), nous pouvons dire qu'au niveau des recettes, partout où Bruxelles fait moins bien<sup>34</sup>, les marges de manœuvre sont nulles pour redresser la situation. Pour les recettes où Bruxelles fait mieux, les marges disponibles pour faire encore mieux sont maigres et risquent, pour certaines, de réduire l'attractivité de l'entité bruxelloise, surtout par rapport à la périphérie.*

*En termes de dépenses, pour les postes où Bruxelles fait relativement mieux que les autres, les marges de manœuvre pour faire encore mieux sont peut-être épuisées (Régionalisation, sous-traitance, dépenses de fonctionnement maîtrisées) ou risquent de réduire encore l'attractivité des communes bruxelloises (moindres dépenses de subsides aux entreprises et ménages, en culture et sports, en assistance sécurité sociale - hors CPAS).*

*Pour les postes de dépenses où Bruxelles fait moins bien, les postes les plus importants tombent dans la catégorie des différences sur lesquelles les communes n'ont pas de pouvoir de décision. »*

## LES RISQUES TIRÉS DU MORCELLEMENT

Le thème du morcellement dépasse rarement le slogan « les 19 baronnies bruxelloises ».

Ce slogan est à relativiser sérieusement. La plus petite des communes bruxelloises est plus grande que plus de la moitié des communes flamandes et des communes wallonnes.

En vérité, les communes bruxelloises figurent largement parmi les communes belges les plus peuplées. Ainsi, 12 des 19 communes bruxelloises se trouvent dans le top 40 des communes, parmi les 589 communes belges, en termes d'habitants<sup>35</sup>. La commune bruxelloise la moins peuplée est 105<sup>ème</sup> de ce classement ; sur les 20 communes belges qui connaissent le plus grand nombre de nouvelles inscriptions figurent 11 communes bruxelloises<sup>36</sup> et les communes les plus densément peuplées sont bruxelloises<sup>37</sup>.

A titre de comparaison, la Ville de Paris, si elle est constituée d'une unique commune (la plus peuplée de France avec 2,2 millions d'habitants<sup>38</sup>), est divisée en 20 arrondissements municipaux au fonctionnement similaire à celui d'un conseil municipal et dont les conseillers municipaux sont élus. Le modèle parisien, bien que différent du modèle bruxellois, ne déroge pas au principe de proximité.

La Région de Bruxelles-Capitale que constituent les 19 communes bruxelloises en vertu de la loi spéciale du 12 janvier 1989 dispose par ailleurs d'organes législatifs et exécutifs lui donnant les moyens de poursuivre un développement homogène et cohérent. Cette « coupole » régionale des 19 communes leur est autant nécessaire qu'elles sont indispensables à la gestion de proximité qui s'opère au sein de la Région. Communes et Région sont complémentaires et doivent travailler en synergie. En cela, les communes sont un facteur de réussite évident et indispensable des politiques décidées par les autres niveaux de pouvoirs belges et européens. C'est ainsi que l'AVCB ouvre son Mémoire<sup>39</sup>

33. VERDONCK Magali, TAYMANS, Michèle, VAN DROOGENBROECK Nathalie, [Etude comparative de communes flamandes, wallonnes et bruxelloises du point de vue institutionnel et financier](#), Mars 2009

34. Par cette formulation les auteurs entendent : «partout où les communes bruxelloises font mieux que les communes des deux autres Régions »

35. Wikipedia : [liste des communes de Belgique par population](#)

36. [www.ibz.rn.fgov.be](#), Statistiques de population

37. [www.cadastre.be](#), Statistiques des communes

38. Wikipedia : [Paris](#)

39. ACVB « Mémoire Régional 2013 », disponible sur [www.avcb.be](#)

Régional d'octobre 2013 par le titre « Des communes fortes, partenaires d'une Région forte » et poursuit en exposant que « *pouvoir élu, responsable devant le citoyen, la commune est soumise au contrôle démocratique, qui est le meilleur garant de l'écoute de la population* ».

Si l'on se borne à considérer que le morcellement est, en soi, négatif et résulte du nombre d'institutions actives sur un territoire censément homogène<sup>40</sup>, alors le morcellement est tout autant voire davantage le fait de la Région bruxelloise que des communes. Car, dans les faits et institutionnellement parlant, la Région bruxelloise n'est pas un interlocuteur homogène.

La Région bruxelloise, c'est plus d'une vingtaine d'organisations distinctes disposant de leur propre spécialisation et autonomie :

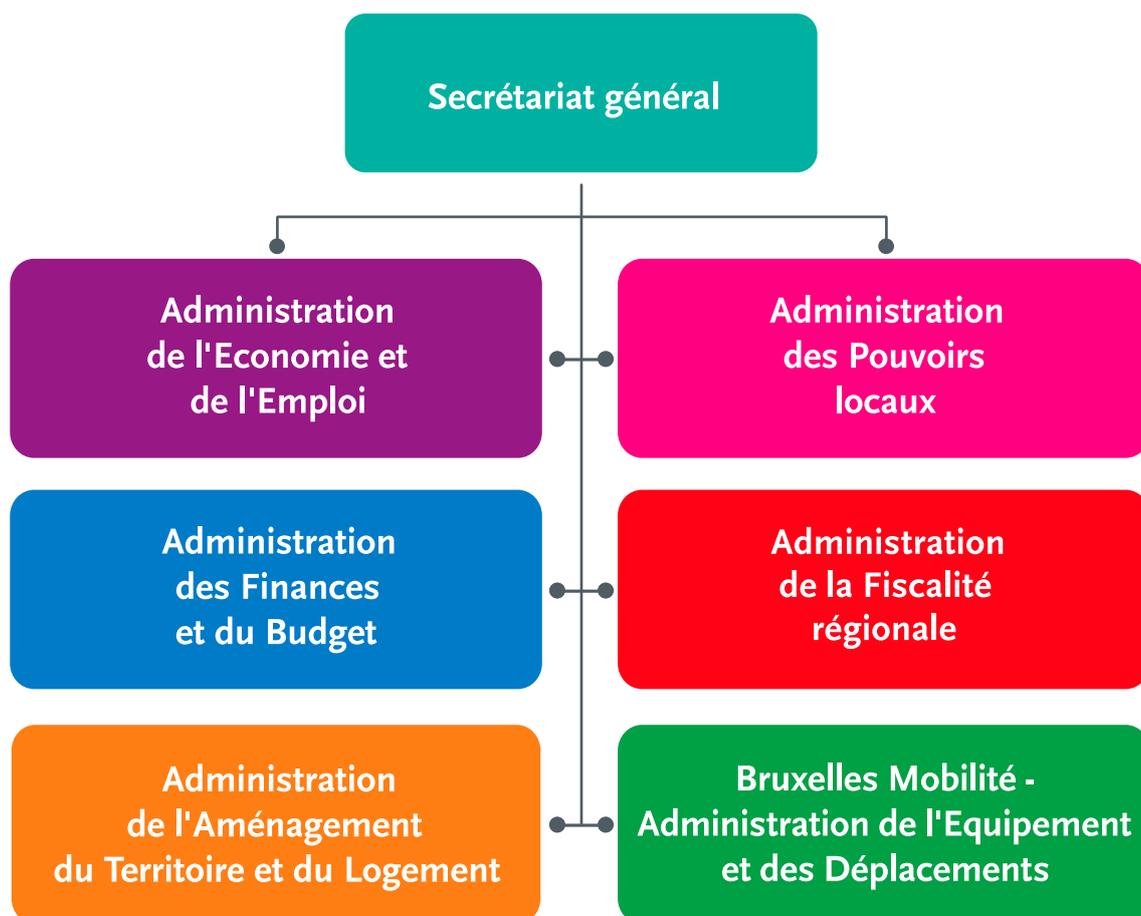
- ◆ SIAMU
- ◆ Bruxelles-Propreté
- ◆ STIB
- ◆ SLRB
- ◆ VISITBRUSSELS
- ◆ ACTIRIS
- ◆ Impulse.brussels (ABE)
- ◆ Fonds bruxellois de Garantie
- ◆ SRIB
- ◆ CESRBC (Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale)
- ◆ Innoviris
- ◆ RIB
- ◆ CIRB
- ◆ Evoliris (Centre de Référence professionnelle TIC de la Région de Bruxelles-Capitale)
- ◆ Bruxelles Environnement-IBGE
- ◆ ABEA (Agence bruxelloise de l'Énergie)
- ◆ Fonds de Financement de la Politique de l'Eau
- ◆ citydev.brussels
- ◆ Atrium Brussels
- ◆ ADT (Agence de développement territorial)
- ◆ Port de Bruxelles
- ◆ ERAP
- ◆ FRBRTC (Fonds régional bruxellois de refinancement des trésoreries communales)
- ◆ IBSA (Institut Bruxellois de Statistique et d'Analyse)

A cette vingtaine d'institutions, vient s'ajouter le service public régional, anciennement dénommé le Ministère de la Région bruxelloise, dont la présentation graphique<sup>41</sup> montre qu'il travaille en silos quasiment aussi autonomes que des pararégionaux et dont les compétences les mettent parfois en concurrence avec d'autres institutions.

Le morcellement régional est tel qu'il n'est pas rare qu'une politique régionale, pour être mise en œuvre, nécessite de coordonner une quinzaine d'institutions Régionales différentes.

40. Ce qui est évidemment faux pour la Région bruxelloise comme le démontreront les différents exposés thématiques du colloque

41. [Rapport d'activités 2012 et perspectives 2013](#), p.10

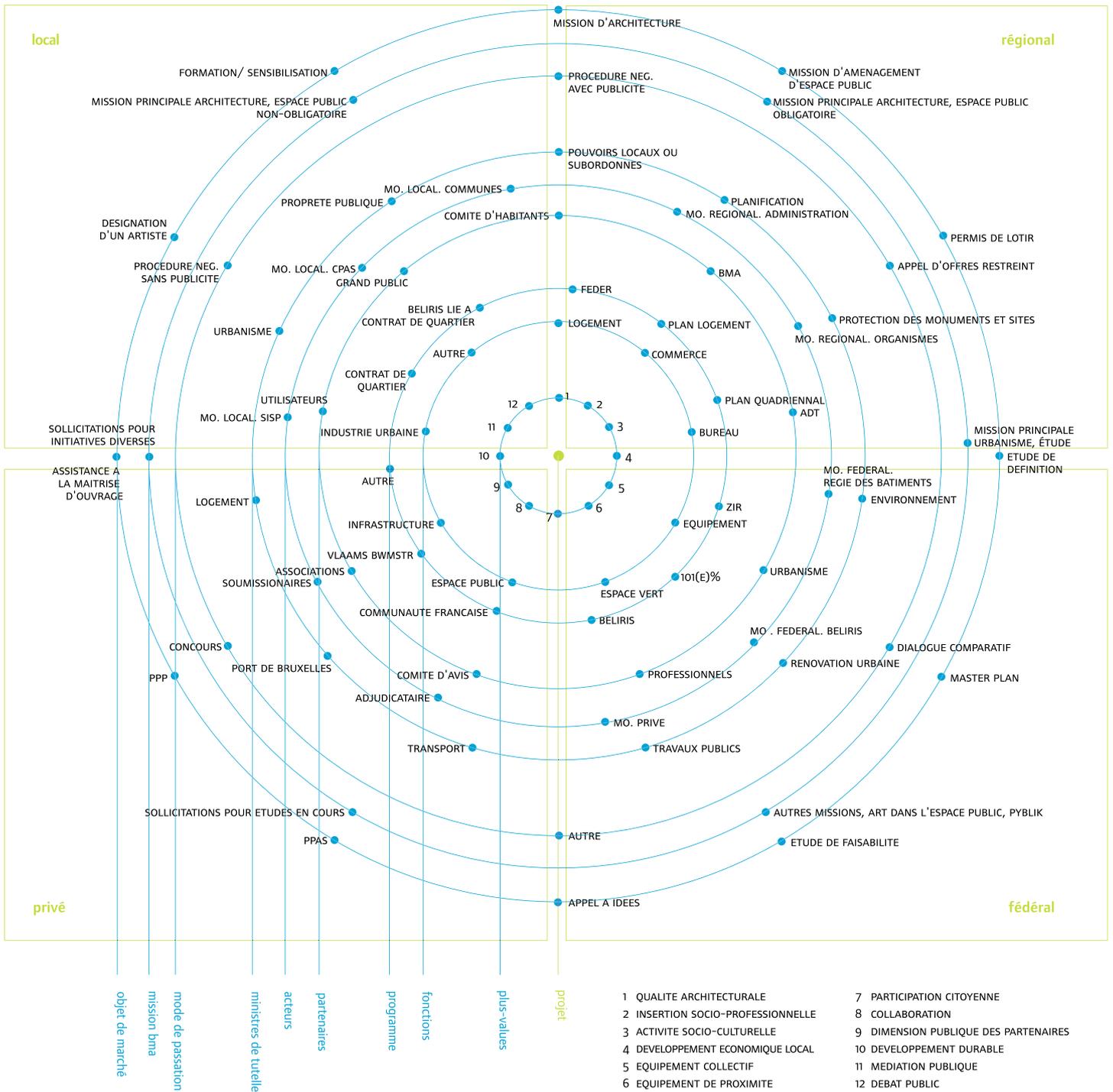


Ainsi, en matière de rénovation urbaine, a-t-on pu considérer que les institutions suivantes étaient appelées à intervenir<sup>42</sup> :

- ◆ l'Administration de l'Aménagement du territoire et du logement (déclinée en Direction du logement, Direction des Monuments et sites et Direction de la rénovation urbaine), et rebaptisée en Bruxelles Développement Urbain,
- ◆ l'Administration des Equipements et des Déplacements (déclinée en Direction des projets et travaux d'aménagement des voiries et Direction Infrastructures des transports publics), et rebaptisée en Bruxelles Mobilité
- ◆ l'Administration des pouvoirs locaux, rebaptisée en Bruxelles Pouvoirs Locaux
- ◆ le Fonds du logement,
- ◆ la SLRB, la SDRB (cette dernière a été rebaptisée Citydev.brussels),
- ◆ la STIB,
- ◆ l'ADT,
- ◆ l'Agence régionale pour l'investissement urbain et le management transversal des quartiers commerçants (Atrium),
- ◆ Bruxelles Environnement,
- ◆ Bruxelles-Propreté, etc...

<sup>42</sup> [Bruxelles change... ! 10 ans de politique de la ville en Région de Bruxelles-Capitale 1995/2005](#), Les cahiers du SRDU, n°4, novembre 2007, pp. 108-109

Cet éparpillement, constaté il y a plus de cinq ans, ne s'est en rien atténué. Que du contraire. Le premier Maître architecte de la Région bruxelloise l'a illustré de manière frappante<sup>43</sup> :



43. BASTIN Olivier, « Un projet dans la ville ne vit pas seul », A + Architecture en Belgique, août-septembre 2003, n°243, p.82

# PROPOSITIONS CONCRÈTES

Le passé des relations entre l'État fédéral et les communes comme entre la Région bruxelloise et ces dernières recèle des expériences réussies qui ont un point commun : une collaboration sous le mode de la contractualisation et du cofinancement.

Que ce soit la revitalisation urbaine au travers des contrats de quartier ou la prévention au travers des contrats de prévention et autres dispositifs contractuels mis en place tant entre les communes et la Région qu'entre celles-ci et l'Etat, ces politiques ont pu modifier la vie réelle et le quotidien des citoyens grâce à des caractéristiques communes :

- ◆ un modèle contractuel ;
- ◆ des transferts ou partage de moyens financiers ;
- ◆ des agents fédéraux comme régionaux qui vont sur le terrain et dans les quartiers.

Ce processus contractuel et cette dynamique de travail sur le terrain ont permis la réalisation de nombreux projets, parce qu'il n'y avait pas qu'une simple consultation ou concertation formelle avec les communes, mais que le retour d'informations venant des dites communes a conduit à une adaptation des politiques et investissements sur le terrain.

L'avenir devrait être dès lors à une collaboration plus étroite encore et décomplexée, notamment dans les domaines suivants<sup>44</sup> :

- ◆ infrastructures scolaires, sportives, sociales et culturelles ;
- ◆ urbanisme ;
- ◆ voirie et mobilité ;
- ◆ espace public, propreté et environnement ;
- ◆ économie et emploi.

Une collaboration qui pourrait se décliner suivant plusieurs axes.

## UNE CLARIFICATION DES ORGANIGRAMMES

L'efficacité de la commune pour le citoyen est, entre autres, tributaire de sa position dans l'organigramme général de l'action publique. Or, si le haut de la « pyramide » n'est pas correctement structuré, l'action de la base s'en ressentira inévitablement. Une refonte partielle des organigrammes doit être à l'agenda et ambitionner davantage de cohérence : disposer de structures « chapeaux » là où elles font défauts, repositionner des organismes « concurrents » dans un schéma hiérarchique clarifié (cf. les ambiguïtés afférentes au rôle de la STIB au sein de la Région), etc. La complexité de l'organisation institutionnelle belge complique la tâche, mais elle ne doit pas être prétexte au découragement. Sans céder à la pédanterie, on se doit cependant de viser le cadre le plus « holistique » qui puisse être.

## GÉNÉRALISER L'AVIS DES COMMUNES

Une proposition serait de doter l'organe qui représente actuellement au mieux les communes à savoir la conférence des Bourgmestres, d'une compétence d'avis relative aux propositions d'ordonnance et de tous les textes en projet au niveau du Parlement régional bruxellois qui ont un impact sur les communes. Cela serait le garant, à tout le

44. AVCB, Mémoire Régional 2013, pp.9 et suivantes, disponible sur [www.avcb.be](http://www.avcb.be)

moins, d'une adéquation des propositions régionales aux réalités de terrain communales. Une seconde proposition résiderait dans le fait d'institutionnaliser la représentativité des communes au sein du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale à travers l'adoption d'une disposition permettant que les bourgmestres des 19 communes bruxelloises y siègent de droit, tout en veillant bien entendu à l'adéquation de cette proposition avec le principe démocratique à la base de la constitution de cette assemblée.

## DAVANTAGE DE DÉCLOISONNEMENT DES EXPÉRIENCES

Pour divers motifs, les départements Régionaux évitent ou minimisent le retour d'expériences des communes, jugées trop peu ambitieuses, procédurières, insuffisamment proactives, etc. Mais, en l'absence des apports d'une information « bottom-up », les directives « top-down » tombent souvent à vide, restent sans effets pour le citoyen ; ce qui explique le nombre d'études et autres plans stratégiques qui restent « lettre-morte ». Réinstaurer davantage de dialogues et de partages d'expériences entre les divers niveaux de pouvoirs demande sans doute plus d'efforts et de temps au départ, mais à l'arrivée l'espoir de concrétiser les ambitions sur le terrain est bien meilleur.

## POUR UNE MEILLEURE EFFICACITÉ TERRITORIALE

Quand une limite territoriale a un tracé biscornu, voire folklorique, quand elle traverse un bois ou des champs, cela reste du domaine de l'anecdote. Quand cette même limite, du fait d'une généralisation du fait urbain, « coupe » des îlots, des parcelles, un même trottoir, voire un même immeuble, les problèmes se font jour. L'efficacité de gestion est aussi tributaire d'un niveau minimum de logique territoriale. La crainte d'une remise en question plus fondamentale a, jusqu'à présent, débouché sur une grande frilosité en la matière. Mais le citoyen gagnerait pourtant à une adaptation technique, et le plus souvent « chirurgicale », des limites communales.

## CRÉER DES COMMUNAUTÉS D'INTÉRÊT

Les communes ainsi que les citoyens ont tout à gagner de la meilleure « communautarisation » de certains enjeux affectant leur territoire et celui de leurs voisins. C'est particulièrement le cas pour tout ce qui est relatif aux équipements collectifs, écoles, sports, culture, etc., ou à la mobilité. Si, depuis toujours, les communes voisines se parlent et collaborent entre elles, cela se fait de manière irrégulière et en dehors de tout cadre formel. Une lecture intercommunale de certaines problématiques serait probablement la meilleure manière de traiter de questions transversales telles que l'offre en équipements sportifs, l'efficacité d'une ligne de trams, d'un itinéraire cyclable, etc. Les regroupements intercommunaux pourraient s'inspirer de l'esprit des « territoires » porté par le PRDD ou celui des zones de police, et servir de relais avec les diverses instances Régionales.



# Les compétences communales, résultat du principe de subsidiarité

**MARC THOULEN,**

directeur de l'Association de  
la Ville et des Communes  
de la Région de Bruxelles-  
Capitale, avec l'aide de ses  
collaborateurs,

**Marie-Eve VANMECHELEN,**

secrétariat communal de  
Woluwe-Saint-Lambert,

**Valérie LIBERT,**

chef de Cabinet du  
Bourgmestre de Ganshoren

L'auteur tient également à remercier Paul-Henri Philips, pour la discussion des points relatifs à la gouvernance, ainsi qu'Etienne Schoonbroodt, auteur d'une note parallèle pour le colloque dont il s'est partiellement inspiré. Dans tous les cas, il assume intégralement l'utilisation de ces apports.

Institution politiquement responsable, de compétence transversale et au plus proche du citoyen, la commune tire sa légitimité du service qu'elle fournit à ce dernier, tout autant que de l'action qu'elle exerce sur son espace de vie immédiat.

Cette proximité est un atout qui permet au citoyen de disposer d'un interlocuteur direct et accessible, mais qui facilite aussi une meilleure compréhension de ses attentes et besoins, par la connaissance effective des réalités du terrain. Cette proximité permet de la sorte d'augmenter la qualité du service à rendre au citoyen, ainsi que la rapidité d'intervention et de contrôle. L'échange direct avec le citoyen offre aussi, en retour, une meilleure évaluation des services offerts.

Cette proximité de service et d'écoute crée un lien entre le citoyen et l'institution communale, porte d'entrée de l'ensemble de l'appareil de l'Etat. La commune, creuset de démocratie, est aussi créatrice de citoyenneté.

Le principe de subsidiarité postule que le service au citoyen soit presté au niveau le plus proche de celui-ci, tant qu'il n'est pas établi qu'un pouvoir de niveau supérieur y parvient de meilleure manière.

La subsidiarité réserve ainsi une place essentielle aux pouvoirs locaux dans la délivrance de services de proximité aux citoyens, pour autant qu'ils y soient plus aptes que d'autres niveaux de pouvoir (ce qu'il reviendra de prouver, à défaut d'une démonstration d'efficacité plus grande de la part des autres niveaux de pouvoir).

Mais la subsidiarité peut tout autant être entendue comme l'avantage relatif des pouvoirs locaux dans la mise en œuvre de politiques, qu'elles soient purement locales ou menées par les pouvoirs supérieurs, et dans la construction de la citoyenneté et de la démocratie en général.

Dans ce qui suit, nous analyserons la force de la commune

- ◆ en tant que pourvoyeuse de services de proximité,
- ◆ en tant qu'agent de continuité et de transformation de la société,
- ◆ en tant que constructrice de citoyenneté et de démocratie,
- ◆ à la lumière du principe de subsidiarité.

# DES SERVICES DE PROXIMITÉ

Le débat sur les services engage une double notion :

- ◆ l'efficacité, c'est-à-dire l'économie de moyens par rapport aux objectifs fixés,
- ◆ l'efficacités, c'est-à-dire la pertinence dans la fixation des objectifs.

La proximité entre corps politique, administration et citoyen facilite la compréhension des attentes et besoins de ce dernier, par la connaissance des réalités du terrain. Cette proximité permet ainsi d'augmenter la qualité du service, ainsi que la rapidité d'intervention et du contrôle : il s'agit pour l'essentiel d'arguments d'efficacité.

Les objections les plus fréquentes à l'efficacité des pouvoirs locaux portent principalement sur les économies d'échelle : en accroissant la taille des communes, ou en imposant les collaborations entre celles-ci, voire en démunicipalisant tel ou tel service, on atteindrait une dimension plus grande qui permettrait de réduire les coûts. Il s'agirait ici d'un argument d'efficacité, qu'à la lumière des expériences passées, il convient d'examiner avec attention.

## L'ARGUMENT DES ÉCONOMIES D'ÉCHELLE

L'existence d'économies d'échelle est en effet établie pour la production de biens matériels en raison de la répartition sur des volumes élevés, du coût d'équipements lourds ou de personnel spécialisé. Mutatis mutandis, le même raisonnement vaut pour la distribution, qui par la quantité, limite le poids des coûts fixes dans la fixation du prix, et qui incite au groupement des achats.

En revanche, l'importance des économies d'échelle est beaucoup moins évidente pour la production de services, en particulier pour les services de proximité, caractérisés par

- ◆ une forte intensité en main-d'œuvre, ou une technicité plus faible,
  - ◆ un niveau de qualification moindre, lié ou non à cette technicité,
  - ◆ une forte dispersion géographique, au sens physique du terme,
- et qui constituent autant d'obstacle au déploiement ou à l'efficacité d'économies d'échelle.

Le balayage est le meilleur exemple de cumul de ces caractéristiques et ce n'est sans doute pas un hasard si le principe de remunicipalisation de cette matière a été acquis à un aussi large consensus. L'entretien des espaces publics, des plaines de jeux, ... partagent ces caractéristiques en tant que services collectifs purs, la culture ou l'accompagnement social, en tant que services collectifs individualisables.

De fait, les services rendus par les communes présentent souvent ces caractéristiques, mais il en est cependant d'autres où existent des possibilités intéressantes d'exécution centralisée (i.e. régionale) ou mutualisée (i.e. inter-communales). Le conseil financier (niveau de qualification), une installation de traitement des déchets (forte intensité en capital), une centrale d'achats (virtualité en terme géographique) appartiennent à cet ensemble.

Cependant, il faut être conscient qu'à côté des économies d'échelle, existent aussi des « déséconomies » d'échelle, qui surviennent surtout dans l'organisation des services et dans l'exercice du contrôle.

Des « déséconomies » d'échelle en matière d'organisation renvoient au fait qu'en grandissant, les difficultés d'encadrement et de communication croissent plus que proportionnellement à la base des services. S'il faut un homme pour en commander 10, une organisation de 100 hommes en demande 10 et ceux-ci 1 : en croissant d'un facteur 10, l'organisation a ainsi perdu 10 % de son efficience.

Un raisonnement similaire peut être mené pour la communication interne, avec l'accroissement du nombre de services spécialisés. La progression des coûts de communication est ici plus rapide encore, mais cette explosion est heureusement confinée par les progrès des moyens électroniques de communication.

Pour ce qui est du contrôle, c'est l'éloignement vis-à-vis du terrain qui est mise en cause avec la taille des organisations. On met ici en évidence l'avantage de la proximité en termes de rapidité du contrôle (nid de poule, café bruyant, ...) et de la proximité hiérarchique avec les services d'exécution ; a contrario, on pointe des situations où il faut attendre des mois pour que le service régional ad hoc consente à se rendre sur place (par exemple : contrôle du bruit, de l'état des voiries, des logements abandonnés).

L'éloignement s'entend aussi de celui des élus politiques chargés du contrôle, vis-à-vis de la population : une petite entité met beaucoup plus de pression sur l'élu, parce que dernier est identifié comme individu, de surcroît aisément accessible.

Quant à l'organisation politique de la commune, nous pensons, contrairement à certaines idées quelquefois répandues, qu'un contrôle démocratique est d'autant plus effectif qu'il s'exerce à proximité.

Si des zones de non-droit ont jamais existé, elles sont depuis longtemps comblées par la multiplication des normes et des contre-pouvoirs au sein même des communes, sans compter les services de contrôle de la Région dont l'intervention s'est renforcée avec l'accroissement de leurs difficultés financières. Au contraire, l'inflation des réglementations tend de plus en plus à exclure les mandataires de leur pouvoir de décision alors que leur responsabilité, elle, reste entière, voire s'alourdit.

En résumé, les caractéristiques des services rendus par les communes autant que les « déséconomies » d'échelle en termes d'organisation et de contrôle limitent la portée des arguments en faveur du report de ces tâches à des niveaux supérieurs.

Cela n'exclut nullement de dégager des synergies utiles pour exploiter des équipements physiques lourds, partager des compétences pointues, acheter produits ou véhicules en commun, mais il faut rester vigilant sur les effets pervers, souvent indirects, de la grande dimension.

Gardons aussi à l'esprit que la plus petite des communes bruxelloises est plus grande que la moitié des communes des deux autres Régions. Dans beaucoup de matières, elles ont dépassé le seuil d'efficacité.

## SOLIDARITÉ, COHÉRENCE, APPROPRIATION

D'autres arguments circulent qui plaident pour le renvoi de l'exécution des services communaux à un niveau supérieur. Ces arguments réfèrent ici plutôt à l'efficacité des services, c'est-à-dire à la question de l'adéquation des services prestés vis-à-vis des besoins des citoyens.

### Des citoyens inégaux ?

Un premier élément est la solidarité, qui ne serait pas prise en compte par la production décentralisée des services. De fait, des conditions financières différentes d'une commune à une autre peuvent être à l'origine d'un panier différent de services, s'ajoutant aux besoins spécifiques des unes et des autres, répondant notamment aux caractéristiques socio-démographiques particulières.

Il reste que les besoins fondamentaux des citoyens doivent pouvoir être rencontrés de la même manière quelle que soit leur commune. Assurer l'équité entre citoyens impliquerait-il dès lors de démunICIPALISER les services concernés ?

La centralisation des services aura souvent pour effet celui de susciter un alignement par le haut des services, que ce soit par pression de certains groupes ou tout simplement en rendant possible certains services qui n'auraient pas pu être imaginés à échelle plus petite. Ceci est certes positif pour le citoyen, mais n'aura pas forcément l'effet d'économies attendu par cette centralisation. Dans d'autres cas au contraire, la centralisation des services se fera par la suppression des points de contact, et cet éloignement baissera en soi la qualité du service. D'une façon générale, le regroupement des services ne sera neutre, ni en qualité, ni en quantité.

De notre part, nous pensons au contraire que la meilleure réponse à apporter au problème de l'inégale disposition des ressources est de compenser directement la faiblesse des moyens de certaines communes, et ce en recourant à des dotations générales plutôt qu'à des subsides affectés. Cette procédure a pour avantage de préserver l'autonomie communale, dont la main invisible garantit la meilleure adéquation du service au citoyen.

L'octroi de subsides affectés offre certes au pouvoir subsidiant la garantie que les moyens transférés seront utilisés aux fins prescrites, mais ce sera inévitablement au prix de l'ajustement du service par rapport aux besoins réels du terrain, quand ce n'est pas celle des méthodes employées. Par ailleurs, les justifications à produire ex ante (les plans) comme ex post (les décomptes) absorbent souvent une bonne part des ressources.

Une dernière remarque, sur la question des ressources. Il faut prendre garde à ne pas renvoyer au niveau supérieur la gestion de certaines matières, qui logiquement devraient rester au niveau communal, simplement parce qu'on n'a plus des moyens de les gérer à ce niveau. Il s'agit là d'une dérive de la notion de solidarité, qui se paiera à terme par des pertes d'efficacité ou d'efficience. Des transferts de moyens seraient en tous cas préférables.

Cela n'exclut pas que dans certains cas, la contractualisation puisse être utile, pour répondre à des situations et des objectifs particuliers, mais elles ne doivent pas avoir pour but de compenser une insuffisance générale de ressources.

### La cohérence des politiques peut-elle être assurée par la commune ?

La cohérence des politiques, spécialement dans un espace intégré d'une ville - région comme l'est Bruxelles, constitue un second argument à l'encontre de la production décentralisée de services au citoyen.

La réflexion est surtout pertinente pour ceux des services qui impliquent un espace géographique large, qui excède le territoire communal. La mobilité entre idéalement dans cette réflexion, les mesures prises dans une commune pouvant avoir un effet au-delà, mais avec pour limite, dans le cas du trafic automobile, que les mesures relatives au stationnement emportent aussi un impact typiquement local. On ne peut pas gérer de façon uniquement locale des matières qui ont un impact important sur toute la Région, ni vice-versa.

Cependant, à l'examen, il n'est que peu de services qui n'ont un impact exclusivement régional, et pratiquement pas d'impact local; il en est sans doute davantage qui ont surtout un impact local, et peu d'impact au niveau régional; enfin, il y a sans doute une majorité de services mixtes pour lesquels une classification locale / régionale va s'avérer non pertinente, pour lesquels le partage des tâches entre « communal » et « régional » ne va pas être possible, et pour lesquels la gestion va demander une autre approche.

Pour ces matières mixtes, la dévolution à un niveau de pouvoir ne peut constituer une solution sans défaut. Le point essentiel est d'assurer une articulation parfaite entre les services et les politiques menées au niveau régional et local. Le partage des tâches n'est donc in fine qu'un élément accessoire de cette problématique; plus importants sont les processus de concertation et les accords de partenariat, que ce soit entre communes ou entre communes et Région, qui vont assurer cette articulation.

En fait, la question de départ devrait être reformulée: comment articuler les politiques pour valoriser au mieux les apports de cohérence et de proximité de la Région et des communes ?

### Une visibilité masquée des politiques communales

Un argument connexe est celui de la lisibilité pour le citoyen, qui ne s'y retrouverait plus dans la jungle des tarifs, des équipements et des règlements communaux, que du coup, il ne respecterait pas.

Il est clair qu'une cohérence territoriale s'impose pour gérer certains aspects de la vie collective, et on pense ici à la nécessaire harmonisation des règlements de police.

Mais il faut prendre garde à ne pas pousser trop loin l'argument. Le citoyen est-il réellement demandeur d'une absolue uniformité, qui risque d'être ennuyeuse et d'attenter à son identité locale (sa « bourgeoisie », au sens suisse) ? Celle des poubelles est-elle indispensable pour s'assurer qu'on va les utiliser ? Celle des parcmètres est-elle requise pour pouvoir s'en servir, dès lors qu'un standard minimum de fonctionnalités est acquis ? Ne mettons pas sur le compte de la lisibilité pour le citoyen, des arguments qui touchent en fait aux économies d'échelle.

Le citoyen ne saurait-il comprendre que l'espace urbain n'est pas uniforme et requiert une tarification différente du stationnement selon la pression sur celui-ci ? En réalité, la simplification de l'usage d'un service par le citoyen, autant que sa gestion par l'autorité, se heurte de plus en plus à la complexité de la matière, qui est simplement le reflet de celle de notre société (ex. la voirie est une matière mixte, même sur les voiries régionales, elle implique l'intervention de multiples législations et niveaux de pouvoir).

Qu'un effort de simplification et d'harmonisation soit nécessaire n'implique pas pour autant un partage simpliste des tâches entre les niveaux de pouvoir.

Quoi qu'il en soit, une exploitation volontariste des possibilités de l'e-government pour faciliter la vie du citoyen ne permettra pas de faire l'économie d'un effort permanent d'information et d'éducation du citoyen.

## DES POLITIQUES LOCALES

A travers et au-delà des services qu'elle rend, la commune génère du bien-être et supporte la continuité sociale. Elle aide aussi au progrès de notre société, qu'elle installe dans la durée. A cet égard, les communes ne sont pas que des pourvoyeuses de services, elles sont aussi des porteuses de projet.

### AU SERVICE DE LA CONTINUITÉ SOCIALE

#### La commune comme stabilisateur

Par leurs dépenses, les communes jouent un rôle de stabilisation dans la crise, dans lesquelles nous pointerons les investissements, l'emploi et les dépenses sociales.

#### Les investissements

Si les investissements des communes bruxelloises, vu leurs difficultés budgétaires et l'intervention plus marquée des autres niveaux de pouvoir, sont en ligne vis-à-vis des autres Régions par rapport au poids relatif de leur population, il n'en reste pas moins que les pouvoirs locaux représentent une part importante des investissements de l'ensemble des pouvoirs publics. Avec la moitié de ceux-ci, les pouvoirs locaux apportent une contribution non négligeable au maintien de l'activité économique, bienvenu en période de fléchissement.

#### L'emploi

C'est cependant surtout en termes d'emploi que l'ampleur de leur contribution est déterminante, d'autant plus que leur profil occupationnel se rapproche davantage que celui du secteur privé du profil de formation de la population bruxelloise. Rappelons que sans les CPAS, les communes emploient à Bruxelles près de 11.000 travailleurs, pour moins de 8.000 dans les différents services régionaux. L'effet stabilisateur de cet emploi et des revenus associés est d'autant plus important que la proportion de personnel habitant la Région est toujours supérieure dans les communes à ce qu'elle est au niveau régional.

#### Les dépenses sociales

Enfin, elles ont encore, et plus qu'ailleurs, un rôle social important. Citons en particulier l'intervention de leurs CPAS pour l'octroi du revenu d'insertion, qui va dans le futur encore augmenter du fait du report vers l'aide sociale de chômeurs en réduction de droit. Rapporté à la population, le nombre de bénéficiaires du RMI est aujourd'hui de 12 % supérieur dans les communes bruxelloises à ce qu'il est dans les quatre autres grandes villes du pays et près de 3 fois supérieur à ce qu'il est au niveau national. L'effet contre-cyclique de l'action sociale des pouvoirs locaux est évident.

D'une façon générale, les pouvoirs locaux, et les pouvoirs locaux bruxellois en particulier, apportent une contribution significative au rôle régulateur de l'Etat.

## La commune comme législateur

A côté de leur impact économique, les communes disposent aussi d'un pouvoir réglementaire essentiel à la continuité sociale.

Pour le citoyen, la commune est le premier rempart face à d'éventuels abus individuels, mais elle est aussi celle qui protège, dans un large spectre, la collectivité de ces mêmes abus.

La commune tire ses compétences générales des décrets révolutionnaires relatifs à l'ordre, la salubrité et la tranquillité publiques, qui ont donné le jour à l'article 135 de la Nouvelle Loi communale et se sont concrétisés notamment dans les pouvoirs du bourgmestre et les règlements généraux de police.

A côté des dispositions générales relatives au tapage nocturne, au dépôt d'immondices, au respect de l'espace public, ... les communes ont aussi hérité de pouvoirs qui complètent ou précisent les compétences de police spéciale détenues par d'autres autorités, dont certains touchent plus directement le quotidien des citoyens : la salubrité des logements, l'organisation des marchés, les heures d'ouverture des commerces...

Enfin, la lutte contre les incivilités, par la voie des sanctions administratives, constitue un autre espace d'action encore en évolution, et qui est loin d'avoir déjà atteint sa vitesse de croisière.

Dotées des leviers de la force publique, les communes exercent ainsi un rôle de premier plan dans le respect des règles de la vie en commun, spécialement dans leur dimension quotidienne.

## VERS UNE SOCIÉTÉ PLUS DURABLE

### Services et politiques

La commune est un acteur clé dans la transposition des politiques voulues à d'autres échelles de décision parce qu'elle est le meilleur « adaptateur » de ces politiques aux réalités locales. La transcription sur le terrain des objectifs des pouvoirs supérieurs ne va en effet pas nécessairement de soi : elle impose la connaissance des lieux, l'adaptabilité des actions et un travail de communication pour en assurer le succès. Ce statut privilégié tient aux relations de proximité entretenues par la commune avec le citoyen.

A côté de cette mise en œuvre des politiques promues par les pouvoirs supérieurs, les communes poursuivent des politiques propres. L'aménagement de l'espace public, l'organisation de la mobilité douce, la création de lieux et de services de rencontre, en matière de sport et culture, de jeunesse et de troisième âge, par exemple, par laquelle la commune crée elle-même du lien social, et contribue directement à la cohésion sociale.

L'efficacité de ces politiques est également boostée par la possibilité pour la commune d'obtenir la coopération de la société civile, au travers de campagnes au sein desquelles l'identité communale constitue un facteur d'adhésion. Les campagnes de propreté ou de fleurissement en sont probablement les meilleurs exemples.

## La commune et la transmission de valeurs

Le rôle éducatif des pouvoirs locaux pour le respect des différences contribue à l'émergence d'une identité typiquement bruxelloise, faite de reconnaissance mutuelle, ainsi qu'à la création d'un espace de cohésion, dans le respect des droits humains.

Par leurs moyens de communication, les communes sont à même d'emporter une action sur les mentalités. La commune dispose de moyens d'éducation (école primaire) et de sensibilisation (bulletins, affichages, sites) dont l'efficacité est augmentée par une relation de proximité dont ne peut se targuer aucun autre niveau de pouvoir. Campagnes, événements, rencontres témoignent de la contribution importante des pouvoirs locaux en faveur d'une société plus solidaire.

En complément, il faut aussi mentionner le rôle joué par les communes auprès du citoyen pour l'informer des dispositions prises au niveau supérieur. Par l'usage de ses moyens de communication, la commune intervient activement en tant que relais du citoyen vers l'ensemble de l'appareil de l'Etat.

Enfin, l'action des communes emporte aussi une valeur d'exemple : étant proche, leur action est connue et reconnue par les citoyens. Cette visibilité est importante parce qu'elle contribue aussi à l'engagement citoyen.

Cette action se manifeste dans la politique d'achats de la commune, dans la promotion de l'éco-consommation, la pratique du tri et du recyclage des déchets dans l'administration, la promotion des modes alternatifs de déplacement pour le personnel.

La proximité avec le citoyen et la responsabilité politique de la commune constituent des atouts dans la construction d'une société durable, qui n'est partagé avec aucune autre instance.

# CITOYENNETÉ ET DÉMOCRATIE

Les communes ne sont pas seulement la base de la démocratie, elles sont aussi le creuset de la citoyenneté.

Il existe en effet une correspondance entre l'échelle des communes, qui correspond peu ou prou à l'espace de livraison de leurs services, et l'espace de vie des citoyens pour une partie significative de leurs actions au quotidien (commerce, éducation, sécurité, déplacement, ...). Dans ce double espace, la proximité de service et d'écoute crée un lien privilégié entre le citoyen et l'institution communale, porte d'entrée de l'ensemble de l'appareil de l'Etat.

## LA COMMUNE, LIEU DE RENCONTRE DE L'AUTORITÉ PUBLIQUE

Si les communes ont bien une raison d'être, c'est parce qu'elles sont ce premier lieu de rencontre entre le citoyen et l'ensemble des autorités publiques. La commune constitue le premier échelon, le plus accessible, de dialogue avec l'ensemble des autorités.

A la base de la pyramide des pouvoirs publics, la commune est le principal relais, vers les instances de niveau supérieur, des évolutions de terrain. Son rôle de témoin de première ligne est important dans une démarche ascendante, indispensable complément des procédures descendantes de l'action publique.

Pour le citoyen, la commune fait également office d'ombudsman. C'est un fait vécu chaque jour par les édiles et les services communaux : confrontés à des perturbations de leur milieu de vie, les citoyens interpellent et en rendent responsables d'abord les communes, peu leur importe que l'entité responsable soit la Région ou l'Etat. Bien plus : pour une commune, se retrancher derrière la responsabilité d'un autre pouvoir, fut-elle avérée, apparaît comme une démission.

## LA COMMUNE, PORTE D'ENTRÉE DE L'ENGAGEMENT CITOYEN

Symétriquement, la commune est à l'origine de l'engagement citoyen.

La relation privilégiée entre le citoyen et l'institution communale, issue d'un large recouvrement entre espace de service et espace de vie, est aussi à la base de l'engagement du citoyen dans la vie publique. La commune constitue un échelon essentiel dans l'engagement politique du citoyen et la construction de la citoyenneté en général.

Le citoyen doit pouvoir appuyer sa volonté d'engagement sur une institution : la commune est à cet égard le premier pouvoir responsable et transversal de référence. Par ailleurs, les domaines d'action des pouvoirs locaux ont souvent une faible technicité qui permet au plus grand nombre de s'y associer. C'est aussi à ce niveau que l'action de leurs élus est la plus perceptible.

On a déjà souligné que la correspondance entre espaces de vie, d'une part, de services et d'actions, de l'autre, était à la base d'un engagement citoyen. Cette condition nécessaire n'est pas pour autant suffisante : il faut encore qu'une relation de confiance puisse être établie entre lui et l'institution communale.

Car le citoyen ne s'implique que s'il y a un enjeu, et cet enjeu postule qu'il y ait d'abord un service effectif. Si les communes n'ont pas les moyens d'offrir réellement ce service, il n'y aura pas d'implication citoyenne : ceci nous renvoie aux questions de compétences et de moyens.

Il n'y aura pas davantage d'implication du citoyen si celui-ci a le sentiment que la commune ne détient pas un pouvoir réel de décision : ceci nous renvoie aux discussions relatives à la décentralisation et à la déconcentration.

Enfin, le citoyen doit encore, pour s'impliquer, pouvoir entrer dans une relation de confiance avec les élus, ce qui renvoie aux pratiques de gouvernance.

A cet égard, il semble intéressant de référer à la campagne du Conseil de l'Europe pour promouvoir les principes de gouvernance démocratique au niveau local. Le Conseil a adapté à cette fin une stratégie en 12 points<sup>1</sup> qui se présente comme suit.

1. Représentation et participation justes
2. Réactivité
3. Efficacité et efficience
4. Ouverture et transparence
5. Etat de droit
6. Comportement éthique
7. Compétences et capacités
8. Innovation et ouverture au changement
9. Durabilité et orientation à long terme
10. Gestion financière saine
11. Droits de l'homme, diversité et cohésion sociales
12. Obligation de rendre des comptes

Ces 12 principes décrivent un ensemble de conditions qui relèvent de la sphère institutionnelle et comportementale, du domaine légal et du domaine éthique, lesquelles composent, ensemble, le paysage de la bonne gouvernance.

Ces conditions apparaissent toutefois comme supplétives par rapport aux questions de compétences et des moyens qui doivent être réglées en amont.

On constatera aussi que la participation citoyenne ne fait pas partie de ces principes : plus qu'une condition préalable, elle est la résultante d'un climat de confiance créé entre élus et citoyens. Gageons ici qu'un travail d'éducation et de sensibilisation du citoyen doit aussi être mené, parallèlement à celui qui s'adresse aux fonctionnaires et aux mandataires locaux.

A cet égard, on prendra garde à dépasser le paradoxe qui veut que l'on constate à la fois un désintérêt croissant du citoyen pour la vie politique et un désir croissant de la population de participer à la vie collective, la population bruxelloise issue de l'immigration n'étant pas de reste, loin s'en faut. En réalité, ce ne sont que les formes traditionnelles de la vie politique qui soient ainsi battues en brèche ; peut-être la société de l'information où tout semble immédiatement et universellement disponible ne s'accommode-t-elle plus avec la lenteur de fonctionnement des pouvoirs publics et la confidentialité parfois nécessaire à la décision politique.

1. [www.coe.int](http://www.coe.int)  
→ [Démocratie](#)  
→ [Bonne gouvernance](#)

# REMARQUES FINALES

## UNE POSITION DÉFENSIVE ?

En premier lieu, il faut remarquer que les communes n'ont pas plus que les autres niveaux de pouvoir à se trouver sur la défensive : les autres formes d'organisation auraient tout autant à démontrer leur efficacité, ce qui est un exercice largement négligé.

A cet égard, on rappelle volontiers que les communes bruxelloises sont 19, mais on néglige le fait que la Région compte, elle, plus d'une vingtaine d'organisations distinctes disposant de leur propre autonomie, sans compter le Service Public Régional dont les branches travaillent de façon largement autonome. Pourquoi l'évaluation de l'efficacité du système institutionnel bruxellois ferait-elle l'impasse sur celle de ses institutions régionales ? Leur cohérence passe par des objectifs communs, des normes compatibles, des passerelles entre services, des délais harmonisés...

## DÉCENTRALISATION VERSUS DÉCONCENTRATION ?

La discussion n'a pas porté sur la distinction entre décentralisation et déconcentration parce qu'aujourd'hui, la distinction entre une délégation de compétences avec ou sans pouvoir de décision a perdu de sa netteté. Qu'est-il au final préférable ? Se voir imposer des objectifs tout en conservant le choix des moyens et des modalités, ou conserver une liberté de décision tout en se voyant imposer un cadre méthodologique contraignant ? En réalité, la déconcentration peut aussi bien peser sur le pouvoir de décision que sur le pouvoir d'organisation de la commune.

L'histoire récente est celle d'un grignotage des compétences communales, peut-être moins sur le plan des matières traitées que sur celui des méthodes imposées (p.ex. dans l'addition de plans pas forcément cohérents entre eux) et de la multiplication des normes (avec les problèmes de compatibilité et de délais qui s'ensuivent).

L'autonomie communale efficace ne se satisfait ni de l'une ni de l'autre limite, mais nous sommes conscients des limites d'efficacité de l'autonomie communale elle-même.

## LES ACTIONS COMMUNES

On a vu que suffisamment d'arguments pouvaient être dégagés pour justifier la prestation décentralisée d'une majorité de services de proximité, mais que cela n'excluait nullement la recherche de synergies. A cet égard, il faut distinguer les « solutions » de regroupement de type institutionnel et les autres : les premières peuvent prendre la forme d'une mutualisation (intercommunale) ou de la centralisation (Région, ...), mais à côté d'elles, existent de multiples formes de concertation et de partenariat, la contractualisation constituant une voie intermédiaire.

Par ailleurs, on a vu que les domaines mixtes, qui ont tout à la fois un impact local, supra-local, voire régional, se multiplient, à l'image de la société complexe dans laquelle nous vivons. Pour ces matières, la dévolution à un niveau de pouvoir déterminé ne saurait constituer une solution sans défaut : il convient de leur préférer des processus de concertation, des accords de partenariat. L'essentiel est d'assurer une articulation parfaite entre les services fournis et les politiques menées au niveau régional et local ; le partage des tâches n'est qu'une discussion dérivée de cette problématique.

## LES TRANSFERTS DE COMPÉTENCE

Dans tous les cas de figure, si transfert de compétence il y a, celui-ci doit être accompagné d'un transfert de moyens, financiers ou autres, appuyé sur un double processus d'évaluation et de concertation. Doit être exclu tout transfert de compétence qui ne serait dû qu'au fait qu'on ne puisse mener autrement une péréquation financière. Ceci reste étranger à la mission générale de la Région de veiller à ce que les ambitions de ses pouvoirs locaux ne dépassent pas globalement leurs moyens.

## UNE TUTELLE PLUS AXÉE SUR LE CONSEIL

Pour les matières complexes, il s'indique de développer le travail en task forces associant toutes les parties prenantes. Ce pourrait être le rôle fédérateur des services de contrôle de la Région : organiser le travail à multi-niveaux, dans le respect des principes de gouvernance à multi-niveaux (concertation équilibrée, analyse préalable des impacts, ...).

Cette évolution irait en tout cas dans le sens de l'évolution que l'on a pu observer au fil du temps, la tutelle s'orientant vers le conseil, antichambre du partenariat. Pareille évolution devrait être poursuivie, voire encouragée.

A cet égard, on se doit de se rappeler que l'exercice de la tutelle est aussi une obligation pour la Région, qui résulte d'une de ses missions légales. Le caractère contraignant de cette mission va se renforcer dans les années qui viennent étant donné la participation souhaitée des entités fédérées et de leurs pouvoirs subordonnés aux objectifs du Pacte de stabilité.

Certes, la notion d'opportunité ne subsiste plus officiellement dans la motivation de la tutelle, mais l'impératif de cohérence reste une nécessité, en particulier dans une entité urbaine. En revenir à une tutelle d'opportunité est exclu par la Charte européenne de l'Autonomie locale ratifiée par notre pays. Pourquoi ne pas dès lors imposer dans la loi des procédures institutionnelles de concertation, le contrôle de légalité de la tutelle consistant entre autres à s'assurer que ces procédures aient bien été respectées ?

En conclusion, la mise en œuvre de la subsidiarité trouve son complément naturel et indispensable dans celle du partenariat.



« *Les compétences communales : résultat du principe de subsidiarité* »

et

« *Les facteurs de réussite des politiques décidées par d'autres niveaux de pouvoir* »

Il existe des alternatives à l'homogénéisation entre communes. Six propositions sont soumises aux participants.

1. La Région devrait redéfinir les organigrammes de ses services et des organismes qu'elle a sous sa tutelle. Qui fait quoi ? Qui décide ? En matière de mobilité, il est difficile, dans certains chantiers, de déterminer qui prend réellement la décision. A titre d'exemple, on évoque la place grandissante de la STIB, laquelle empiète sur la politique régionale de Bruxelles Mobilité. Ne pourrait-on créer une fonction de « Mobilité Meester » en relation avec les communes, et ce afin de n'avoir qu'un seul correspondant ?
2. La Région devrait plus tenir compte des expériences locales et les communes devraient renvoyer plus volontiers à la Région leurs constats et expériences (principes « top-down » versus « bottom-up »). Il y a déficit de communication.
3. Il y a lieu de créer des communautés d'intérêt entre Région et communes et la Tutelle doit accroître son rôle de conseil, de « facilitateur », des communes.
4. Dans le cadre du Plan Régional de Développement Durable (PRDD), l'élaboration du Plan Communal de Développement Durable (PCDD) devrait être imposée comme étant l'élaboration d'un outil de gestion, un affinement du développement de la Région.
5. La Conférence des Bourgmestres devrait disposer d'une compétence d'avis sur toutes les ordonnances touchant un tant soit peu les communes.
6. Les 19 Bourgmestres devraient siéger de droit au Parlement régional.

Monsieur Paul-Henri Philips, de l'Administration des Pouvoirs Locaux, accepte l'idée d'une plus grande transparence de la Région mais demande aussi aux communes de travailler à « livres ouverts ». En effet, la transparence doit fonctionner dans les deux sens : la Région a besoin de connaître l'expérience des communes et des intercommunales. Enfin, il craint que la dernière proposition de M. Riguelle, selon laquelle le Bourgmestre serait parlementaire de droit, ne soit pas acceptable.

Monsieur Pierre Muylle, Bourgmestre f.f. d'Evere, indique que les organigrammes des communes pourraient aussi être plus transparents, qu'il est favorable à l'échange d'expériences entre communes mais que l'exercice a ses limites, car il existera toujours des rapports de force.

La Région devrait davantage procéder à des comparaisons entre communes et les communiquer afin que les communes puissent mieux se positionner. La mise en place de « facilitateurs » régionaux pour certaines matières serait un plus, comme, par exemple, cela a été fait pour les places dans les écoles.

Enfin, M. Muylle s'interroge sur la qualité des processus de consultation des citoyens et sur la participation de ces derniers. Il cite l'enquête relative au Plan Régional de Stationnement, laquelle n'a suscité que 3 réactions pour toute sa commune.

Monsieur Didier Recollecte, de la Commune de Berchem-Sainte-Agathe, indique que le PCDD traduit à l'échelle locale le PRDD. Il permet d'opérationnaliser les objectifs du PRDD sur base des constats et des besoins locaux. Les deux plans sont complémentaires et non incompatibles. Il prône les échanges entre communes et, en matière de mobilité, souhaite la formalisation des lieux de rencontre. Il ajoute que le partage d'expériences se pratique déjà au sein de structures informelles telles que l'ARDIC (association qui réunit les ingénieurs directeurs communaux) et au niveau des conseillers en mobilité. Il estime que l'on gagnerait en efficacité et en visibilité si l'on parvenait à pérenniser et à formaliser ces structures.

Madame Isabelle Vincke de l'AVCB signale que de nombreux lieux de rencontre existent déjà : Groupe de travail intercommunal législatif, Groupe de travail intercommunal Marchés Publics, Population,... financés par la Région. Elle s'interroge sur leur pérennisation. Après quelques années, ces groupes de travail s'essouffent et parfois, les groupes de travail non-subsidiés fonctionnent mieux.

Monsieur Hervé Doyen, Bourgmestre de Jette, est favorable aux groupes de travail, y compris pour la mobilité. Il salue les avancées du dialogue entre fonctionnaires communaux, que celui-ci soit formel ou non. Néanmoins, le modèle institutionnel bruxellois demeure très complexe avec des expressions politiques à divers niveaux. Il est favorable au cumul des mandats locaux et régionaux. Les députés qui ont un ancrage local relayent les intérêts locaux au Parlement régional bruxellois. Les députés bourgmestres sont souvent les plus actifs. Toutefois, ils ne siègent pas au Parlement à titre de bourgmestre mais en tant qu'élu régional. Les bourgmestres doivent faire preuve de courage politique, ils sont les porteurs pédagogiques des projets, en ce compris ceux dont ils n'ont pas pris l'initiative : ainsi en est-il de certains projets menés en voirie régionale pour favoriser les transports en commun au détriment des voitures individuelles, tel le tram 9, à l'avenue de l'Exposition et à l'avenue de Jette, qui a suscité une forte opposition des riverains, et pour lequel il ne peut que déplorer la mauvaise organisation et le mauvais suivi du chantier.

Monsieur Joël Riguelle a le même sentiment en ce qui concerne le chantier de la chaussée de Gand. Il regrette que l'organigramme de l'AED prenne la forme d'un râteau (un grand nombre de services qui ne se concertent pas) au lieu de celle d'une pyramide. Cela ne facilite pas la réalisation de plans, notamment pour la mobilité.

Monsieur Paul-Henri Philips constate qu'il y a peu de communication intercommunale ou entre ces dernières et la Région. Il se déclare favorable à la concertation Région-communes pour autant qu'elle ne se transforme pas en forums creux. Autre exemple : une seule commune, à savoir Molenbeek, s'est réellement organisée pour participer aux fonds FEDER. Que font les autres ? La comparaison entre communes est intéressante mais dans la transparence, pour déterminer qui fait quoi et selon quelles modalités.

Monsieur Pierre Muylle s'interroge sur la politique de l'Union européenne et de l'Etat fédéral. Suite à la crise financière de 2008, veut-on réduire la capacité des communes à œuvrer dans les services « non obligatoires » aux citoyens ? Or, il faut une approche globale du citoyen, y compris par exemple en termes de culture et de sport. On ne peut négliger le citoyen en raison des difficultés financières.

Monsieur Dimitri Yernault s'interroge sur la viabilité du système juridique qui protège actuellement les communes contre les transferts de compétences non compensés financièrement. Le congrès du Conseil de l'Europe invite le comité des ministres à garantir le transfert des budgets vers les communes et préconise un préavis d'un an avant toute diminution des budgets des pouvoirs locaux. Or il faut bien constater que le mouvement de fond est la centralisation. Pour défendre la viabilité financière des communes, il suggère de se baser sur les recommandations du Conseil de l'Europe. Voici comment : la Charte européenne de l'Autonomie locale fixe quatorze grandes règles. Pour qu'elles entrent en vigueur, chaque Etat devait en choisir au moins dix. L'Etat belge en a ratifié douze et en a rejeté deux. Il regrette que l'Etat fédéral et les entités fédérées se sont déclarés non liés par l'Article 9 § 2 de la Charte de l'Autonomie Locale selon lequel : « *Les ressources financières des collectivités locales doivent être proportionnées aux compétences prévues par la Constitution ou la loi.* »

Toutefois, il est loisible à la Région de Bruxelles-Capitale d'adhérer seule à cet article car il s'agit d'un traité mixte. La Région pourrait dès lors se fonder sur cet article pour défendre les intérêts des communes face à l'Etat fédéral. En effet, si les communes bruxelloises

sont grosso modo bien financées par la Région par voie d'ordonnance ou dans le budget, il n'en va pas de même en ce qui concerne l'Etat fédéral. La politique de ce dernier à l'égard des pouvoirs locaux génère d'importants déséquilibres de financement et de report de charges en ce qui concerne principalement les zones de police et les CPAS.

Par ailleurs, les communes doivent entamer une « croisade de conviction » contre les normes SEC95 (un règlement européen qui s'impose directement aux Etats membres) en vigueur depuis 1996 et remplacées par les normes SEC2010 depuis 2013. A noter que les normes SEC2010 ont été approuvées par le Parlement européen presque sans débats. Or, ces normes ne sont que jeux d'écriture comptable et ne sont pas nécessaires pour juger de la bonne ou mauvaise gestion des pouvoirs locaux. Il convient de faire comprendre aux instances européennes que la distinction entre service extraordinaire (dépenses d'investissement) et le service ordinaire (dépenses de fonctionnement) constituent justement la solution. Il faut rétablir cette distinction. Monsieur Paul-Henri Philips suggère d'agir au niveau intergouvernemental du Conseil de l'Europe.

Monsieur Marc Thoulen indique que des actions sont menées pour lever certaines réserves vis-à-vis de la Charte de l'Autonomie Locale. La Conférence des Bourgmestres sera consultée.

Il rappelle que le monitoring de la démocratie locale prévoit un mécanisme de concertation obligatoire en cas d'impact d'une politique sur un autre niveau de pouvoir. Dans ce cas, une évaluation des conséquences financières est obligatoire.

Monsieur Pierre Muylle constate les implications potentiellement dommageables pour les politiques menées par les communes. Celles-ci vont être contraintes de limiter leur action aux compétences de base et de laisser tomber le reste (culture, enseignement,...).

Monsieur Joël Riguelle ajoute que les outils culturels constituent des outils d'intégration et qu'à ce titre il ne faut surtout pas les laisser tomber. Il craint aussi une réduction du nombre de fonctionnaires, mais précise que les différentes communes ne sont pas au même point : le ratio personnel communal / nombre d'habitants diverge parfois considérablement d'une commune à l'autre et un rééquilibrage s'impose inévitablement.

Madame Isabelle Vincke constate les effets négatifs en termes de politique de cohésion sociale. Les efforts budgétaires ont toutefois des effets positifs : les communes sont obligées de réaliser des économies d'échelles, via par exemple la constitution de GTI afin d'améliorer la collaboration intercommunale.

Monsieur Paul-Henri Philips craint le mini-saupoudrage à tous les niveaux, le repli sur soi, une attention accrue accordée aux clients 'citoyens' payant des impôts accompagnée d'une diminution globale des services rendus à l'ensemble de la population. Il est cependant dangereux de réduire les services en période de crise, car on est confronté aux besoins plus importants d'une population fragilisée.

Madame Nadine Ista, de la Commune de Saint-Josse, plaide pour une amélioration des procédures intracommunales, une meilleure communication entre les divers services régionaux eux-mêmes et une importance accrue accordée aux partenariats privé-public. Il faudra aussi être imaginatif dans et pour l'avenir.

Monsieur Dimitri Yernault considère que l'effet inéluctable du SEC2010 est la privatisation. Cependant, il se veut rassurant. Les communes pourraient s'en sortir et toutes les prévisions actuelles ne se réaliseront pas nécessairement. Il conclut qu'il faut conserver le rôle de la commune, en tant qu'interlocuteur de proximité et qu'il faut continuer à défendre le principe de continuité du service public ainsi que l'autonomie communale, en ce compris pour la mise en œuvre des politiques décidées à un niveau supérieur. Pour ce faire, les communes doivent disposer de moyens suffisants.

Monsieur Olivier Deleuze, conseiller de Monsieur Charles Picqué, estime que malgré la situation actuelle, il ne faut pas verser dans l'eurosepticisme. Il y a des mesures d'économie et de rationalisation qui s'imposent de toute façon.

Monsieur Joël Riguelle rappelle, non sans ironie, qu'un Ministre-Président d'une précédente législature avait annoncé l'équilibre financier des communes bruxelloises à l'horizon 2006... on a vu ce qu'il en est advenu. Il insiste sur le rôle important de « conseiller » de la Tutelle vis-à-vis des communes.

Il conclut les travaux en insistant sur la nécessité :

- ◆ d'accompagner les transferts de compétences par celui de moyens adéquats,
- ◆ de favoriser la bonne gouvernance et l'allègement des organigrammes,
- ◆ d'instaurer d'une concertation obligatoire entre les instances régionales et locales,
- ◆ d'entamer la « croisade » contre les normes SEC 2010 et pour le rôle de la Région pour lever les réserves au niveau de la Charte européenne de l'Autonomie locale.



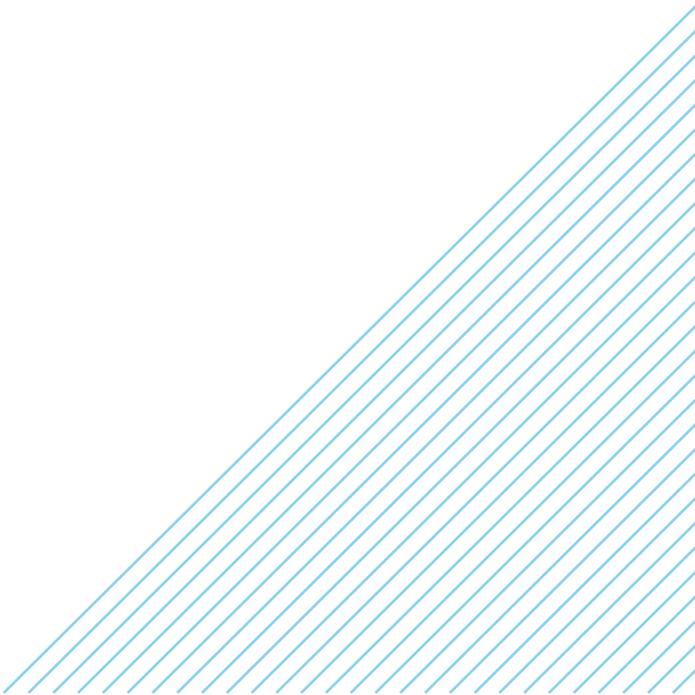
# Au cœur de la cohésion sociale

---

Présentation au colloque par  
[Vincent DE WOLF](#),  
Vice-Président de  
la Conférence des  
Bourgmestres

Texte:  
[Michaël PINCHART](#),  
Service Prévention,  
commune d'Etterbeek

[Déborah CORTEN](#),  
Service Prévention,  
commune d'Evere



# LE CONTEXTE

Dans le courant des années quatre-vingts, la Belgique a été marquée par une série d'évènements dramatiques comme entre autres les agressions sanglantes attribuées aux « tueurs du Brabant », le terrorisme des C.C.C.<sup>1</sup>, la tragédie du Heysel et les émeutes de Forest et de Saint-Gilles. Cette succession d'évènements va provoquer une perte de confiance des citoyens envers les autorités publiques et discréditer les institutions policières. Ces drames ont dès lors eu un effet « détonateur » au sein du monde politique qui l'a conduit à mener plusieurs actions dont entre autres la création de services communaux de Prévention. En effet, qui mieux que les travailleurs communaux, côtoyant le citoyen au quotidien peut connaître son ressenti et ses besoins ?

La création des services de prévention est partie de l'impulsion du Ministre de l'Intérieur de l'époque, M. Louis Tobbak. Ils existent depuis 1991 dans huit communes bruxelloises. A Etterbeek et à Evere, c'est en 1994 qu'ils voient le jour. A Watermael-Boitsfort, il existe depuis 2002 (asbl subsidiée uniquement par la Région de Bruxelles-Capitale).

Aujourd'hui, les services de prévention s'apprêtent à fêter leur 20 ans et plus personne ne conteste la nécessité de l'existence de telles institutions au sein des communes, qu'elles soient construites en services communaux ou en asbl (autonomie communale). Les travailleurs de la prévention œuvrent dans l'ombre pour que toutes les générations et milieux sociaux puissent cohabiter sagement et sans heurts.

Des subventions sont octroyées soit par la Région de Bruxelles-Capitale avec le Plan Bruxellois de Prévention et de Proximité, soit par le SPF Intérieur avec le Plan Stratégique de Sécurité et de Prévention.

Ces deux pouvoirs ont des objectifs communs :

- ◆ Tendre vers un niveau de sécurité acceptable pour les citoyens ;
- ◆ Contribuer à l'amélioration de la qualité de vie ;
- ◆ Rencontrer les besoins locaux en matière de sécurité et de protection des citoyens ;
- ◆ Répondre aux nécessités particulières du terrain ;
- ◆ Prendre en considération les initiatives existantes ou s'y rattacher ;
- ◆ Répondre à l'intérêt et au souci du citoyen pour les faits de criminalité ;
- ◆ S'intégrer dans le long terme ;
- ◆ S'intégrer dans une politique de sécurité communale intégrée ;
- ◆ Participer au renforcement du tissu social.

## LE PLAN BRUXELLOIS DE PRÉVENTION ET DE PROXIMITÉ

La Région axe le travail sur le socio-préventif. Les missions visent le « bien vivre ensemble ». C'est dans ce but qu'elle subventionne des métiers comme : éducateurs de rue, médiateurs scolaires, gardiens de la paix et médiateurs de conflit. Voici ses axes de travail particuliers :

- ◆ Présence visible et rassurante dans les espaces publics (gardiens de la paix).
- ◆ Lutte contre le décrochage scolaire (Médiation Scolaire).
- ◆ Lutte contre les incivilités (Educateurs de rue).
- ◆ Médiation de conflits.

1. Les Cellules communistes combattantes (CCC) (1983-1986) étaient constituées de militants issus de l'éventail des luttes sociales et politiques, elles sont responsables de vingt-huit actions de propagande armée ciblant, sur tout le territoire, des lieux symboliques et stratégiques de l'impérialisme des USA, de l'Otan et du système capitaliste.

## LE PLAN STRATÉGIQUE DE SÉCURITÉ ET DE PRÉVENTION

Ce plan subsidié par le SPF Intérieur se fonde sur sept phénomènes criminogènes contre lesquels il convient de lutter :

- ◆ Cambriolage
- ◆ Vol par ruse
- ◆ Racket
- ◆ Vol de et dans les véhicules
- ◆ Vol à la tire
- ◆ Violences dans les transports en commun
- ◆ Nuisances sociales.

La prévention-vol et les Gardiens de la Paix (GDP) répondent à ces phénomènes.

## LA COHÉSION SOCIALE DE LA COCOF

*« Par cohésion sociale, on entend l'ensemble des processus sociaux qui contribuent à assurer à tous les individus ou groupes d'individus, quels que soient leur origine nationale ou ethnique, leur appartenance culturelle, religieuse ou philosophique, leur statut social, leur niveau socio-économique, leur âge, leur orientation sexuelle ou leur santé, l'égalité des chances et des conditions, le bien-être économique, social et culturel, afin de permettre à chacun de participer activement à la société et d'y être reconnu.*

*Ces processus visent en particulier la lutte contre toute forme de discrimination et d'exclusion sociale par le développement de politiques d'intégration sociale, d'interculturalité, de diversité socioculturelle et de cohabitation des différentes communautés locales.*

*Ils sont mis en œuvre, notamment, par le développement d'une action communautaire de quartier et du travail en réseau».*

Le Collège de la Commission communautaire française a défini les thématiques prioritaires suivantes ainsi que les modalités minimales de mise en œuvre des actions qui les sous-tendent pour les contrats quinquennaux 2011-2015 [NdR: les priorités ont été redéfinies pour la période 2016-2020].

Elles se déclinent comme suit :

### Le soutien et l'accompagnement scolaire

Dans une dynamique de complémentarité avec les écoles et en lien permanent avec le milieu de vie de l'enfant, des actions seront soutenues en matière de soutien scolaire avec un accent particulier porté sur les aides spécifiques aux adolescents.

### L'alphabétisation et l'apprentissage du français pour adultes peu ou non scolarisés

Les actions d'alphabétisation et d'apprentissage du français s'appuient sur des pédagogies émancipatrices et interculturelles développées dans une approche collective et participative. Celles-ci visent à faire de l'apprentissage de la langue, de la lecture, de l'écriture, du calcul, des technologies de la communication, un outil d'expression sociale, de prise de parole, de pouvoir sur sa vie, son milieu et son environnement. Un accent

particulier doit être porté sur les actions liées à l'apprentissage du français.

### L'accueil et l'accompagnement des primo-arrivants

Une attention particulière doit être apportée dans toutes les actions liées à l'accueil et à l'accompagnement des primo-arrivants. Les actions visant à l'apprentissage du français (alphabétisation ou français langue étrangère) et l'organisation de modules d'initiation à la citoyenneté seront renforcées.

La structuration progressive de bureaux d'accueil visera la globalité de la problématique de l'accueil et du nécessaire travail en réseau avec des opérateurs compétents en matière d'aide sociale, d'accueil de l'enfance, de logement, de santé, d'insertion socioprofessionnelle...

### Thématique transversale

Le « mieux-vivre ensemble » par le biais de projets favorisant les « quatre mixités » (principalement de genre et culturelle et dans la mesure du possible, sociale et d'âge) devra être concrétisé dans toutes les actions reprises sous les thématiques 1, 2, et 3.

Les actions devront mener à un travail pédagogique d'éducation et de sensibilisation auprès de tous les citoyens, en rapport avec tous les lieux d'apprentissage et de rencontre.

Les actions doivent déboucher sur de meilleures possibilités de participation, de responsabilisation du public bénéficiaire, et sur un accroissement de ses capacités d'autonomie et de socialisation. Les projets favorisant l'insertion socioprofessionnelle, la formation et la mise à l'emploi des jeunes seront encouragés. Il s'agit là de créer des relais et d'encourager des synergies avec ces différents secteurs sans organiser les modules de formation, reconnus dans le cadre d'autres politiques.

## LES ENJEUX

Quels sont les enjeux de la Prévention et de la Cohésion sociale pour le citoyen ?

Les services de prévention ont pour mission générale de favoriser ou de renforcer le « bien vivre ensemble ». En effet, une politique de prévention locale intégrale œuvre de façon systématique, cohérente et durable à augmenter la sécurité, la qualité de vie, la propreté et le bien-être au niveau local, en tenant compte des besoins ou des nécessités des quartiers. La politique de prévention locale intégrale ne vise donc pas uniquement les incidents visibles mais aussi et certainement les problèmes sous-jacents, à savoir les multiples causalités et expressions de la criminalité et de l'insécurité. On parle de Prévention intégrale, car elle vise tous ces aspects sociaux complexes en relation causale avec la criminalité. Intégrée, car elle est l'expression d'une volonté de mettre en place des partenariats constructifs avec tous les acteurs de la chaîne de sécurité.

Les communes répondent aux préoccupations des citoyens. Ces dernières sont révélées par une étude de terrain (Diagnostic Local de Sécurité) réalisée dans chaque commune.

Voici les principales préoccupations des citoyens mises en avant par les différentes communes et les réponses qui y sont données :

# 1. LA SÉCURITÉ

## Cambrilage

La prévention-vol et les gardiens de la paix ont des missions préventives vis-à-vis de ce phénomène.

La prévention-vol assure des conseils en techno-prévention et réalise des visites à domicile. Dans certaines communes, des primes sont octroyées afin de sécuriser son habitation.

De nombreuses communes effectuent des séances de sensibilisation ou des opérations spécifiques, comme « l'Opération Rosace » qui vise à prévenir ce phénomène en ciblant les habitants et est menée en collaboration avec le service des gardiens de la paix. D'autres actions sont élaborées avec le soutien des forces de police.

Les gardiens de la paix, quant à eux, assurent une présence dissuasive sur le territoire. Ils patrouillent et donnent des conseils préventifs.

## Vol par ruse

La prévention-vol peut tenter de le prévenir grâce à des séances d'informations et de sensibilisation.

## Racket

Des séances d'informations peuvent être organisées sur ce sujet par les services de prévention. A Etterbeek, une attention particulière est portée sur le développement de ce phénomène à travers les réseaux sociaux.

Les gardiens de la paix assurent une présence dissuasive et rassurante aux abords des écoles. Ils sont présents auprès d'un maximum d'écoles. Ils dispensent également des conseils préventifs sur le chemin des écoles.

Les éducateurs de rue et la médiation scolaire peuvent également mettre en lumière ce phénomène par les liens de confiance tissés avec les jeunes. Mais aussi grâce à leurs partenariats et contacts au sein même des écoles.

## Vol de et dans les véhicules

Les gardiens de la paix peuvent intervenir sur ce phénomène. Ils dispensent des conseils préventifs et assurent une présence dissuasive et préventive dans les rues.

Chaque année, la commune d'Evere, via son service Gardiens de la paix, organise une grande opération de gravure de véhicules, gratuite et en collaboration avec sa zone de police et Carglass. L'objectif est de faire graver le numéro de châssis sur toutes les vitres d'un véhicule, celui-ci perdra ainsi de sa valeur auprès des potentiels voleurs. L'action permet de sécuriser, chaque année, plus de 100 véhicules.

A Etterbeek, comme dans plusieurs autres communes, par exemple lorsqu'un objet de valeur se trouve dans une voiture, les gardiens de la paix avertissent le dispatching zonal et relèvent également le numéro de plaque du véhicule. Le propriétaire du véhicule recevra par la suite un courrier de la police lui signalant son imprudence.

### Vol à la tire

A nouveau, les gardiens de la paix peuvent travailler à l'enrayement de ce phénomène par leur présence dissuasive sur tout le territoire communal et les conseils préventifs qu'ils adressent aux citoyens.

La prévention-vol peut intervenir sur ce phénomène par l'organisation de conférences sur cette problématique et avec des actions plus spécifiques (exemple à Etterbeek : distribution de sifflets aux plus de 65 ans).

### Violences dans les transports en commun

De nombreux services de prévention ont un partenariat avec le réseau STIB et la police pour solutionner au mieux ce phénomène.

Les gardiens de la paix interviennent sur ce phénomène par leur présence dissuasive en patrouillant sur tout le territoire, en dispensant des conseils préventifs à l'attention de la population et en prévenant les actes d'incivilité.

### Nuisances sociales.

*Il s'agit des facteurs de la vie urbaine dont la manifestation publique induit un sentiment d'insécurité et se traduit par des dégradations environnementales et une détérioration du lien social (exemple : dépôts clandestins, vandalisme, rassemblement de personnes, ...).*

Les gardiens de la paix peuvent intervenir sur ces phénomènes par leur présence dissuasive. En sillonnant les rues, ils peuvent rassurer les citoyens face à des simples désagréments non punissables, comme les attroupements d'individus (jeunes, SDF, etc.) dans les lieux publics, à des infractions mineures comme des actes de vandalisme ou de tapage nocturne, qui relèvent souvent du concept d'incivilités.

Les communes doivent apporter des réponses aux citoyens face à toutes ces infractions non poursuivies par les parquets et qui nuisent véritablement au bien vivre des habitants. Nombre de ces infractions peuvent être reprises dans le Règlement Général de Police afin d'y apporter une réponse.

Pour Etterbeek, il s'agit d'abord de sensibiliser ces auteurs d'infractions. Cette sensibilisation passe aussi par des actions de renforcement du tissu social menées par les éducateurs. En dernier recours, les sanctions administratives communales doivent figurer parmi les outils permettant d'apporter une réponse à des comportements mettant en péril la tranquillité et la qualité de vie de tout citoyen.

Evidemment, en fonction des différentes nuisances sociales que l'on rencontre, les partenariats et relais peuvent être nombreux : médiation, tissu associatif, services communaux (voiries, travaux, ...), etc.

Pour enrayer tous les problèmes de sécurité énoncés ci-dessus, la police est évidemment un partenaire essentiel.

## 2. LES PERSONNES FRAGILISÉES

Deux métiers de la prévention sont les plus concernés par les problématiques des habitants de la rue et de la prévention en matière de décrochage scolaire, il s'agit des éducateurs de rue et des gardiens de la paix :

### a. Le service des éducateurs de rue

Ce sont avant tout des travailleurs sociaux de rue qui vont à la rencontre des personnes en rue et assurent un relais vers les services compétents. Leur mission principale est de

s'adresser à des individus, groupes d'enfants, d'adolescents ou d'adultes (vivant dans des conditions précaires et/ou des formes multiples d'exclusion) qui ont besoin de soutien ou d'aide, mais qui semble hors de portée, ou ne sont pas en mesure d'être atteint par les organisations ou structures existantes.

Selon les problématiques rencontrées, ils accompagnent le public-cible, les aident à faire des choix et, éventuellement, les soutiennent à entreprendre des activités alternatives (école, travail, logement, loisir, etc.) et, lorsque c'est nécessaire, à rechercher d'autres formes de soutien ou de traitement de leur demande ou problème. Les éducateurs de rue sensibilisent aussi le public-cible à faire usage des ressources qu'offre notre société. Le but premier étant de diminuer le processus d'inadaptation, d'exclusion dans lequel certains publics s'inscrivent, même précocement, soit indirectement à travers des actions sur leur environnement, soit directement en travaillant au sein de groupes d'enfants, de jeunes ou d'adultes.

## **b. Le service des Gardiens de la Paix**

Les gardiens de la paix assurent une présence rassurante, visible et dissuasive sur le territoire communal en vue de garantir le sentiment de sécurité.

Ainsi, les gardiens de la paix sont continuellement à l'écoute des citoyens, les renseignent et les orientent selon leurs besoins. Lorsqu'un risque de conflit survient, ils tentent d'aplanir les tensions en dialoguant avec les personnes concernées. Ils assurent en outre une présence préventive sur tout le territoire communal et relèvent les problématiques existantes et les transmettent vers les services compétents pour résolution.

### **2.1. Les habitants de la rue (sans-domicile-fixes, mendiants et sans-papiers)**

Dans le cadre de leurs missions, les éducateurs sont amenés à travailler avec les habitants de la rue. C'est d'ailleurs là qu'ils les rencontrent principalement. Les actions mises en place pour ce public sont multiples :

- ◆ Prendre contact avec ces personnes, connaître et comprendre leur parcours. Etablir un lien de confiance avec eux afin de pouvoir les accompagner, les orienter et les aider au mieux.
- ◆ Selon les problématiques, les éducateurs de rue les accompagnent :
  - Au CPAS pour être suivi par un assistant social ;
  - A la maison médicale pour les soins de santé ;
  - A la commune pour des questions administratives (carte d'identité, domiciliation...);
  - Vers Actiris, une mission locale, des agences intérim, ... pour la recherche d'emploi ;
  - Vers des asbl qui proposent de la nourriture, des douches, lavoirs, ...

Ils travaillent en collaboration avec des asbl comme « Diogène », « Infirmiers de rue », « Transit », le SAMU, lorsque cela dépasse leurs compétences ou qu'ils ont besoin d'une aide supplémentaire.

Le but est de trouver des solutions à long terme pour que ces personnes ne restent pas dans la rue.

En hiver, les travailleurs sociaux de rue sont davantage vigilants par rapport à ces personnes.

Plusieurs actions peuvent être mises en place. Ainsi, à Etterbeek, on citera la collecte de vêtements et de couvertures pour l'hiver ou l'opération « thermos en balade » qui consiste à proposer une boisson chaude.

Les démarches entreprises généralement avec ces personnes peuvent être de deux types :

- ◆ Soutien psychologique et matériel : entretiens individuels, recherche de colis nourriture, recherche de vêtements, inscription scolaire, ...
- ◆ Démarches administratives : trouver des solutions par le biais d'associations telles que le CIRE, l'ADDE (Association pour le Droit Des Etrangers), le SAJ, etc.

L'action des gardiens de la Paix en faveur de ce public est, quant à elle, essentiellement orientée vers l'information.

Les principales actions menées par les gardiens de la paix :

- ◆ Distribution systématique du fascicule des « Services d'aide aux personnes sans abri et services d'aide aux justiciables ». Ce document reprend des informations sur les services d'accueil et d'urgence de jour et de nuit, les maisons d'accueil, des services sociaux offrant des facilités pour les douches, les repas, l'aide aux soins ou l'aide aux justiciables...
- ◆ Information et orientation vers des lieux d'accueil.

Les équipes de gardiens de la paix sont numériquement plus importantes, et donc plus présentes sur l'ensemble de la commune, que celle des éducateurs de rue. Les gardiens de la paix n'ont pas pour mission de faire un travail de fond fondé sur la durée. Ils sont donc amenés à orienter vers le volet des éducateurs de rue les personnes qui souhaitent une aide structurelle durable.

## 2.2. Problématiques jeunesse

Les services de prévention comprennent un volet médiation scolaire qui est orienté exclusivement jeunesse. Les éducateurs de rue peuvent jouer un rôle important auprès des jeunes.

### 2.2.1. Scolarité

La médiation scolaire, comme son nom l'indique, s'occupe de tous les problèmes qui sont liés à la scolarité des jeunes et des enfants. Les médiatrices ont un rôle préventif et travaillent en partenariat avec les écoles et leur CPMS. La mission allouée à ce volet est principalement de permettre aux jeunes de poursuivre leur scolarité et de favoriser le maintien d'un bon climat à l'école. Pour ce faire, elles ont plusieurs modes d'actions :

- ◆ individuel (orientation scolaire, inscription, recherche d'école, rédaction de CV, aide en cas de décrochage scolaire ou d'exclusion) ;
- ◆ collectif (séances de sensibilisation et mises en place de projets sur divers sujets liés aux problématiques jeunesse).

Dans certaines communes, il existe une école de devoirs.

Les éducateurs de rue jouent également un rôle important auprès des jeunes et des écoles. En allant à la rencontre des jeunes en rue, ils peuvent être les relais vers la médiation scolaire ou se charger aussi de l'accompagnement dans la recherche d'un emploi.

### 2.2.2. Prise en charge de jeunes

Le citoyen se plaint souvent de la présence de groupes de jeunes dans les rues. Les services de prévention peuvent y répondre par l'intermédiaire du travail des gardiens de la paix et des éducateurs de rue.

Les éducateurs de rue tissent des liens pour faire un travail plus en profondeur. Leur rôle avec les jeunes est préventif et éducatif. En effet, par du travail individuel (relais, entretiens individuels, ...) ou collectif (animation, camps, activités sportives et culturelles, aide à la

réalisation de projets, ...) les éducateurs parviennent à créer des relations de confiance avec eux. Grâce à cela, les jeunes peuvent s'épanouir et trouver d'autres façons d'exister qui ne nuiront pas au « bien vivre ensemble ».

### 3. Les incivilités et les sanctions administratives communales

Après la prévention et la sensibilisation, les sanctions administratives communales sont mises en application.

Chaque commune élabore son propre Règlement Général de Police reprenant les infractions constatables sur son territoire.

#### → Propreté (Dépôt Clandestins, déjections canines, etc.)

Cette problématique est devenue une des préoccupations majeures du citoyen.

Tous les problèmes liés à la propreté sont constatés et ramenés par les gardiens de la paix. Ils relayent les informations vers les services compétents pour tenter de répondre aux problèmes rencontrés par les citoyens (exemple : l'enlèvement des dépôts clandestins).

L'A.R. du 15 mai 2007 sur les gardiens de la paix a créé une autre catégorie d'agents : les agents constatateurs. Après avoir suivi une formation spécifique, ces gardiens de la paix sont habilités à constater les infractions au Règlement Général de Police et aux ordonnances communales, dans le domaine de la propreté (abandon de déchets, poubelles non-conformes, entretien des trottoirs, déjections canines, etc.). Ces constats donnent lieu à des amendes ou sanctions administratives.

A Etterbeek par exemple, une équipe d'agents constatateurs, en collaboration avec le service voirie, mène, chaque matin, une patrouille mixte. Cette équipe parcourt les rues et identifie les personnes à l'origine d'un dépôt clandestin (fouille des sacs poubelles). Le cas échéant, le gardien de la paix dresse un constat.

Chaque service concerné doit ici être activé, et des concertations et collaborations établies afin d'enrayer cette problématique.

A Evere, chaque équipe de gardiens de la paix comprend au moins un agent constatateur. Les gardiens de la paix peuvent ainsi dresser constat lorsque la prévention n'a plus d'effet, et ce en vertu du règlement général de police.

#### → Stationnement gênant

Le stationnement gênant peut être prévu comme infraction dans le Règlement Général de Police. Lorsque le stationnement gênant met en danger les piétons, les gardiens de la paix peuvent dresser un constat.

Devant le constat de non-suivi des infractions de stationnement par le parquet, Evere - comme d'autres communes bruxelloises - a décidé d'intégrer ce type d'infractions dans la procédure de sanctions administrative, en juillet 2011, au grand bonheur du citoyen et des agents de police. En effet, un sentiment d'impunité certain régnait au sein de la population, suscitant le ras-le-bol des habitants et la démotivation des agents de police. Aujourd'hui, nous remarquons beaucoup moins de dérangement public, nuisant au bien-vivre ensemble, notamment en ce qui concerne le stationnement devant les garages.

D'autres infractions au Règlement général de police sont également suivies par les gardiens de la paix constatateurs : cartes publicitaires sur les véhicules, remorques non attachées,...

#### 4. Surveillance habilitée

La sécurité aux abords des écoles est une priorité à Etterbeek. Les gardiens de la paix sont présents aux sorties d'écoles, en début et en fin de journée, autant pour faciliter la traversée des écoliers que pour assurer leur sécurité. Les gardiens de la paix assurent également une présence sécurisante sur le chemin de l'école.

#### 5. Présence lors d'évènements

L'équipe des gardiens de la paix peut exercer des prestations lors d'événements sportifs, culturels et récréatifs organisés sur la commune, dans les lieux et établissements relevant du domaine public (braderies, fêtes, marchés, etc.).

#### 6. Conflits entre particuliers

- ◆ A Etterbeek, la majorité des conflits entre particuliers concerne des nuisances sonores. Ce sont des plaintes entre voisins ou à l'encontre des commerces. Généralement, le plaignant s'adresse à la commune. Pour répondre à cette problématique, depuis le premier janvier 2012, le Service de Prévention a mis en place un volet « médiation de conflits ». Ce dernier est une alternative à des procédures judiciaires et offre aux demandeurs un cadre dans lequel ils seront entendus et où ils pourront chercher une solution acceptable pour chacun.
- ◆ A Evere, un autre type de projet a été développé : L'asbl Egregoros a été créée en 2003 grâce à une initiative communale, rapidement soutenue par la Région et la zone de police Polbruno. Le service associe le travail de médiation et la présence visible sur l'ensemble du territoire everois de jour comme de nuit (tous les jours, de 10h du matin à 2h du matin). Les médiateurs sont à l'écoute des demandes des habitants via le numéro vert (0800/11.403) ou directement dans les locaux, accessibles seize heures par jour. Depuis près de onze ans, ils réalisent un grand nombre de rondes et d'interventions de jour comme de nuit, directement sur le terrain avec le souci de rencontrer la population, de faire face à leurs demandes et de créer du lien. Par leur présence soutenue auprès des habitants, ils rencontrent un très large éventail de problématiques dont souffrent ou qui tracassent les everois au quotidien. Afin de les aider efficacement et rapidement, l'asbl Egregoros a développé et approfondi un réseau transversal de partenaires. Ce réseau s'articule entre les acteurs institutionnels (services communaux, cpas, police de proximité, sociétés de logements,...) et des acteurs associatifs (everois ou autres). De par son fonctionnement et ses objectifs, l'asbl s'inscrit dans trois des quatre axes du Plan bruxellois de prévention et de proximité de la commune d'Evere (Médiation de conflits, Lutte contre les incivilités et Présence visible). Cette structure, sans équivalent en Belgique fédérale, répond aux volontés communales de travailler efficacement au « vivre-ensemble » des citoyens. Cette approche permet de transcender la notion de « médiation de conflits » en une véritable « médiation de prévention » tant le travail en amont du conflit est nécessaire à la construction de la « tranquillité publique ». L'asbl travaille vers les citoyens en général, sans cibler un public particulier, afin de créer ensemble un large espace de co-construction du « vivre-ensemble ».
- ◆ A Watermael-Boitsfort, un Centre d'Intervention pour les Violences Intrafamiliales (CIVIF) ouvert à tous les citoyens de la zone de police mais aussi de la Région de Bruxelles-Capitale a été créé. Des intervenantes familiales formées à la thérapie systémique prennent en charge des couples et des familles à transactions violentes (à l'exception des violences à l'égard des mineurs). Des groupes de parole ayant pour thème le soutien à la parentalité sont également proposés. Le centre a pour objectif de favoriser un changement relationnel à long terme en amplifiant les compétences des couples et familles qui consultent et de promouvoir une évolution

des interventions vers une prise en compte de la responsabilité interactionnelle notamment en développant et en entretenant le travail en réseau ainsi qu'en sensibilisant le citoyen et les professionnels judiciaires et psycho-médico-sociaux. Le Civif prend en considération les différents contextes dans lesquels les violences familiales émergent (contexte familial, social, psychiatrique, financier, etc.).

Pour répondre au mieux à ces différentes préoccupations du citoyen, les services de prévention mettent en place et maintiennent des collaborations avec les forces de police, les services communaux, le secteur de l'enseignement, le secteur associatif, les sociétés de logements sociaux, etc. Ces concertations permettent d'offrir aux citoyens des réponses de qualité et la recherche de solutions aux problèmes rencontrés.

Plus particulièrement à Etterbeek, des rencontres citoyennes sont organisées, afin de répondre au mieux aux préoccupations de la population. Evidemment, la participation des citoyens est très importante et attendue. Ces derniers y ont l'occasion de s'exprimer sur les problèmes qu'ils rencontrent au quotidien dans leur quartier.

Enfin, les services de prévention participent aussi au bien-vivre ensemble au travers de la mise en place d'actions à caractère collectif : projet intergénérationnel, projet de cohésion sociale et de renforcement du tissu social.

A Evere, parallèlement aux politiques de prévention et de sécurité, le « bien vivre ensemble » peut également s'envisager d'une manière globale. Le label Cittaslow (la « Ville Lente ») est attribué par Cittaslow, un organisme indépendant international, aux communes candidates qui remettent un dossier reprenant une série de critères pondérables pour l'acceptation ou le refus de la candidature.

Le label permet la création, le développement ainsi que la coordination et la promotion d'initiatives publiques et citoyennes centrées sur la qualité de vie. Il crée des ponts dans des matières aussi diverses qu'essentielles : urbanisme, cohésion sociale, participation citoyenne, éducation, environnement, nourriture saine et réfléchie, etc. A l'origine, en lien étroit avec le mouvement culinaire Slow Food, l'association Cittaslow a développé une grille de critères d'excellence qui constitue le dossier de candidature. Ces critères sont d'abord auto-évalués puis cotés par l'association Cittaslow lors d'une visite de contrôle. Ils sont ainsi répartis en six grands domaines : politique ambiante, politique d'infrastructures, qualité urbanistique, productions autochtones, hospitalité et conscientisation. Au départ plutôt développés pour des entités à vocation rurale, certains critères ne s'appliquent pas réellement aux communes urbaines, comme, par exemple, le développement de l'agriculture biologique. Ces critères sont néanmoins en passe d'être adaptés pour pouvoir trouver un écho plus général dans toutes les communes. En cas d'acceptation du dossier, les communes s'engagent alors à développer un plan pluriannuel qui, d'une part, met en avant des actions qui améliorent les critères les plus faibles et, d'autre part, qui persévèrent dans les domaines acquis.

En Belgique, cinq communes sont reconnues Cittaslow (Silly, Lens, Chaudfontaine, Enghien et Evere). Evere est actuellement la seule commune urbaine et bruxelloise à avoir obtenu le label Cittaslow. Plusieurs contacts ont déjà été pris par l'Association des Villes et des communes et la région de Bruxelles-Capitale.

Pour le citoyen, les enjeux de l'adhésion à ce type de label sont multiples. Il permet de :

- ◆ rendre plus visibles et plus reconnaissables les initiatives locales grâce à ses conditions restrictives d'accès ;
- ◆ donner un statut privilégié aux communes à taille humaine ;
- ◆ prôner les diversités des communes : besoins et moyens sont différents et doivent être envisagés à un niveau de pouvoir le plus proche possible du citoyen.

# LES FACTEURS À RISQUES

- ◆ Une logique administrative des pouvoirs subsidants qui prend le pas sur la logique de terrain. Les services de prévention sont confrontés à une surcharge administrative : il importe de veiller à ce que cela ne se répercute pas sur le travail de terrain.
- ◆ La précarité des dispositifs : les métiers de la prévention ainsi que les actions mises en place dépendent des subsides provenant de la Région de Bruxelles-Capitale et du SPF Intérieur. Les Plans sont précaires : à titre d'exemple pour les années 2012 et 2013, le Plan Stratégique de Sécurité et de Prévention a été renouvelé tous les 6 mois. Malgré plus de vingt ans d'existence et une reconnaissance du travail effectué les dispositifs restent précaires (contractuels).
- ◆ Malgré les subsides, les services de prévention entraînent un coût pour les communes. Les pouvoirs subsidants ne supportent pas l'intégralité de la charge financière liée à ces politiques de prévention (frais de personnel, de fonctionnement, d'investissement). Ce coût à charge des communes ne doit pas devenir un obstacle à la continuité des politiques menées.
- ◆ La grande adaptabilité dont doivent faire preuve les services de prévention. En effet, ils doivent continuellement s'adapter aux évolutions, changements, avancées de la société (problématiques qui changent notamment en raison de la crise économique). Il faut alors mettre à jour ou modifier les dispositifs en place pour répondre au mieux aux problèmes rencontrés et aux demandes. Les travailleurs doivent acquérir rapidement de nouvelles compétences, comme la création du dispositif gardiens de la paix (2007), celle du volet « éducateurs de rue » (2012), celle de la « médiation de conflits » (2012), ou encore l'application des Sanctions Administratives Communales.
- ◆ Un manque de prise en compte de l'expertise de terrain de la part des pouvoirs subsidants.
- ◆ Un risque de confusion entre le rôle répressif et préventif des services de prévention. En effet, les gardiens de la paix assurant des missions préventives et répressives à la fois (SAC), le danger existe de voir tous les autres métiers de la prévention sous un angle sécuritaire.
- ◆ Enfin, le « bien-vivre ensemble » ne peut pas être uniquement de la compétence des politiques de prévention et de cohésion sociale (Cittaslow). C'est pourquoi, il importe de développer et de maintenir des partenariats non seulement avec les différents services communaux, mais aussi avec des asbl compétentes dans les différents secteurs de la prévention et de la cohésion sociale, afin de répondre au mieux aux préoccupations des citoyens.

# PROPOSITIONS CONCRÈTES

---

Quelques propositions émergent :

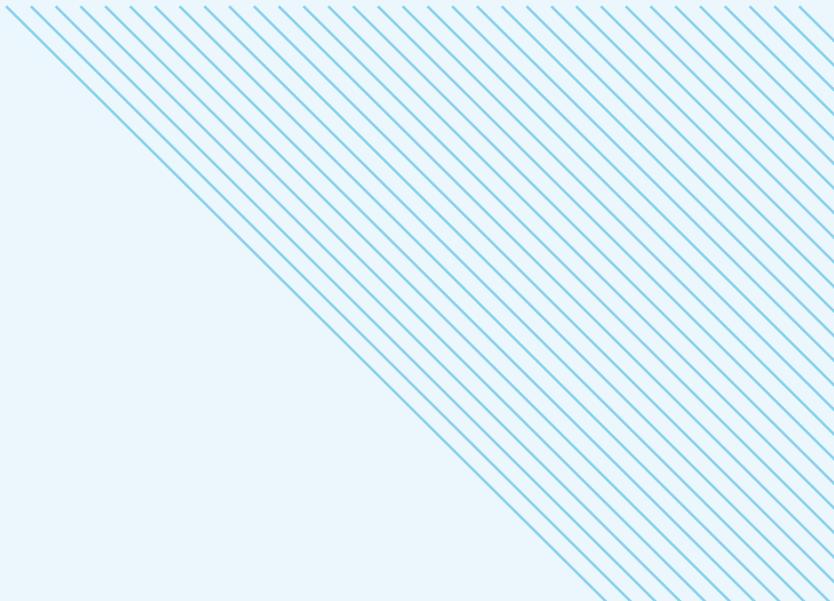
- ◆ Celle d'un surcroît de cohérence et de concertation entre les pouvoirs subsidiants (uniformisation des canevas d'évaluation, deadlines et directives financières, ...), pour diminuer la surcharge administrative.
- ◆ Enfin, celle du maintien des dispositifs communaux en place, qui se révèle par leur proximité les plus à même de répondre aux préoccupations citoyennes.
- ◆ Enfin, celle de l'accroissement de la confiance qui nous est accordée par les pouvoirs subsidiants quant au travail de terrain réalisé par nos services.



# Les communes garantes du «bien vivre ensemble» – les politiques de cohésion sociale, de prévention et de sécurité

---

Synthèse du workshop



**L**es structures et métiers de la prévention restent précaires, fondamentalement dépendants de subsides régionaux et fédéraux. Cette situation s'est légèrement améliorée depuis que les subsides sont alloués sur une base quadriennale (tant au niveau régional que fédéral, même si les renouvellements ne tombent pas en même temps), mais fondamentalement, la prévention fait maintenant partie du paysage urbain et du tissu social. Il est donc essentiel de stabiliser ses structures ainsi que son personnel.

Même lorsqu'ils s'établissent sur une base quadriennale, les **changements de priorités engendrent des difficultés sur le terrain**, car ils demandent parfois des adaptations majeures, avec des projets qui doivent cesser et des personnes devant changer de métier sans transition. Il est nécessaire de s'adapter aux changements sociétaux et aux priorités certes, mais il faudrait prévoir des phasages dans les projets : démarrage, plein fonctionnement, extinction.

En outre, les acteurs de terrain souhaitent **être associés à la programmation** et à la définition des priorités en matière de prévention.

Le personnel des services de prévention réclame un véritable **statut** et des possibilités d'évoluer, de développer des carrières. A ce sujet, il est possible de jeter des ponts entre la prévention et la police pour les gardiens de la paix, pourquoi pas grâce à des formations à l'ERIP (mais attention au risque de fuite des « meilleurs » gardiens de la paix vers la police).

Une réflexion doit aussi être menée sur l'une des **vocations** originelles des métiers de la prévention, à savoir permettre l'**insertion professionnelle de personnes peu qualifiées**. La professionnalisation de fait, notamment les exigences pour devenir constatateur, n'est-elle pas contradictoire avec cette vocation initiale, ou ne risque-t-elle pas de cloisonner, de dualiser les métiers de la prévention (les constatateurs et les autres) ?

Un autre problème avec l'émergence des constatateurs est la **confusion des rôles** entre le préventif et le répressif.

Une **organisation** supra-communale des services de prévention (type zones de police) n'est pas souhaitable, notamment car :

- ◆ les métiers de la prévention, et en particulier les gardiens de la paix, restent éminemment ancrés dans le local, avec une connaissance des riverains et des spécificités du terrain ;
- ◆ les jeunes en difficulté et les petits délinquants sont finalement peu mobiles et attachés à un quartier.

Cependant, des **collaborations** ou tout au moins une coordination intercommunale et communes-Région restent utiles et souhaitables, notamment sur des problématiques telles que les transports en commun.

Les acteurs de terrain sont demandeurs **d'indicateurs** de résultats et de mise en valeur des réalisations ; mais ils plaident également pour une diminution des contrôles et des évaluations d'impacts.

Les acteurs de terrain estiment que les pouvoirs subsidiaires ont une attitude trop **procédurière**, ce qui alourdit leur travail.

Pour développer le dialogue, échanger des connaissances, coordonner des actions, collaborer entre professionnels, institutions et niveaux de pouvoir, les structures existantes doivent être mieux valorisées, plus particulièrement :

- ◆ le Forum belge de prévention urbaine ;
- ◆ l'Observatoire Bruxellois pour la Prévention et la Sécurité. Ce dernier pourrait être considérablement développé en clarifiant, en étoffant ses missions et en établissant des objectifs de résultat (publications, forums, rapports, etc.).

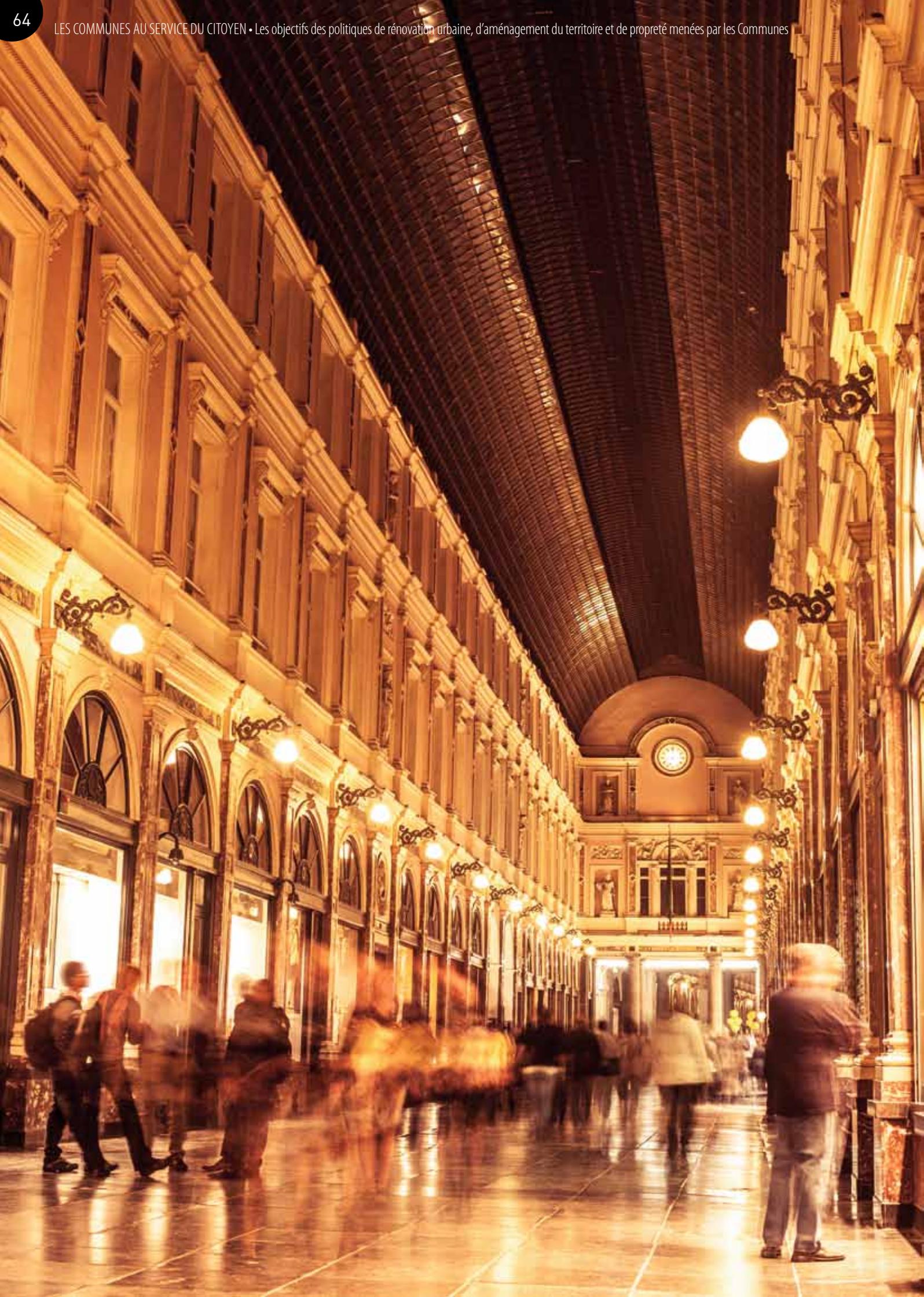
Les acteurs de terrain plaident pour le développement d'une **cellule régionale de soutien aux services communaux de prévention**, qui organiserait notamment des formations et des rencontres.

**Une plateforme police / prévention / cohésion sociale** est souhaitable au niveau régional. Elle est souvent déjà existante dans les communes et les zones de police.

Les principaux **enjeux de la cohésion sociale** sont les primo-arrivants, le parcours d'intégration, le décrochage scolaire.

Enfin, parmi les grands **enjeux** actuels et à venir **de la prévention**, on peut citer :

- ◆ la dimension métropolitaine de la délinquance, de la précarité et d'autres aspects de la sécurité / prévention. Beaucoup reste à faire dans le dialogue interinstitutionnel ;
- ◆ des problématiques urbaines transversales comme l'insécurité dans les transports en commun ou la radicalisation violente, des problématiques où une coordination interinstitutionnelle est nécessaire ;
- ◆ les cambriolages ;
- ◆ les SDF et les « migrants » ;
- ◆ l'ivresse et l'alcoolisme ;
- ◆ la délinquance informatique.



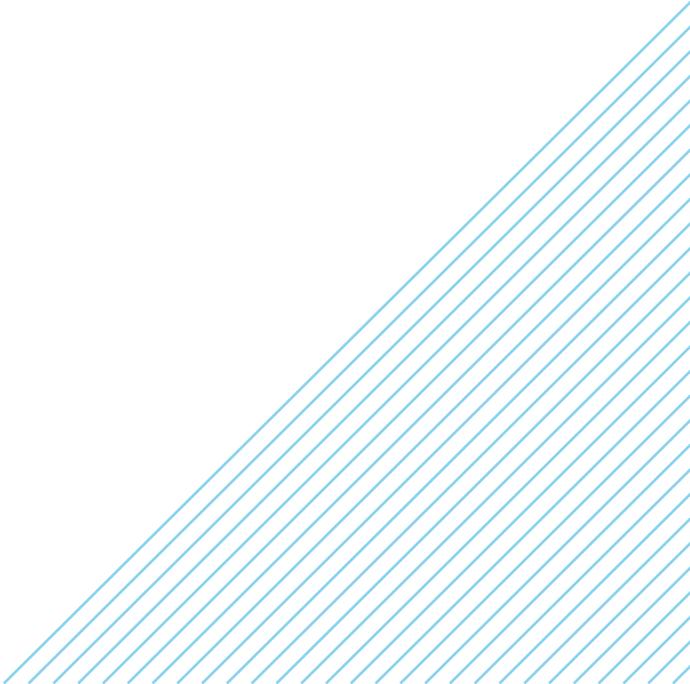
# Les objectifs des politiques de rénovation urbaine , d'aménagement du territoire et de propreté menées par les Communes

---

Présentation au colloque par  
**Olivier DELEUZE**,  
Vice-Président de  
la Conférence des  
Bourgmestres

Texte:  
**Luc PARMENTIER**,  
Secrétaire communal f.f.,  
commune d'Uccle

**Michaël DESMET**,  
Cabinet du Bourgmestre,  
commune de Watermael-  
Boitsfort



# CONTEXTE

L'espace public est un des domaines très révélateurs de l'action des communes. Depuis la création de la Belgique, les pouvoirs locaux ont toujours été chargés de la politique d'urbanisme et d'aménagement du territoire.

*« Depuis la loi communale de 1836, les compétences en matière d'aménagement du territoire avaient été transférées aux administrations locales. Le jeune Etat belge estimait qu'il s'agissait d'une affaire locale qui, conformément à l'article 31 de la constitution, devait être déléguée aux conseils communaux (Godding, 1982, p. 16). Le Conseil avait le droit d'établir les plans d'alignement et de décréter des règlements de bâtisse. Après la loi complémentaire de 1844, l'ouverture de nouvelles rues et la construction en bordure de celles-ci furent également soumises au contrôle communal.*

*Le permis de bâtir et le plan d'alignement devaient servir, jusqu'à la Première Guerre mondiale, de cadre complémentaire pour l'expansion rapide des villes au XIXe siècle. Ces mesures étaient censées suffire pour imposer les conceptions qui prévalaient en matière de circulation, d'hygiène et d'aménagement urbain. L'alignement permettait en effet de fixer le tracé des routes futures et de déterminer ainsi la surface et la forme des îlots. Le règlement de bâtisse permettait théoriquement de déterminer l'aspect et le volume, la construction et le matériau, ainsi que le raccordement aux réseaux collectifs».<sup>1</sup>*

La tradition de l'action des pouvoirs locaux dans les domaines de l'urbanisme et de l'aménagement des espaces publics est à la base d'un savoir-faire, d'une expérience et d'une connaissance du territoire qui ne sont pas à démontrer.

Qui, mieux que les communes, possède cette maîtrise des dossiers d'aménagements locaux, cette connaissance des acteurs (riverains, comités de quartiers ou associations d'habitants) ?

Premier niveau de pouvoir, la commune est d'ailleurs directement interpellée par les citoyens, même pour des événements dont elle n'est pas gestionnaire (chantiers régionaux ou de Beliris), parce qu'elle est le niveau de pouvoir de proximité. Combien de fois recevons-nous des messages de citoyens qui nous demandent de régler leur problème, même si la commune y est étrangère ?

Au niveau des communes, entités plus petites, le dialogue entre services (Urbanisme et Travaux publics, par exemple) est plus ancré dans la tradition et pour revenir à l'exemple de la création de voirie dans un lotissement, tous les services concernés par la gestion future du lieu (Voirie, Espaces verts, Mobilité, Police...) étaient étroitement associés à l'instruction de la demande de permis.

Ce dialogue interservices, cette transversalité qui est plus facile à mettre en œuvre, il est vrai, entre plus petites entités qu'entre des administrations régionales plus lourdes, semble un des atouts non négligeables de nos communes. Il permet d'avoir une vue globale et de tenir compte de tous les acteurs concernés.

1. SMETS Marcel (sous la direction de), Resurgam : la reconstruction en Belgique après 1914, Crédit communal, 1985

Cette vision intégrée se retrouve également dans les Agendas 21 locaux. Le développement durable est de mieux en mieux pris en compte dans l'action « au quotidien » des différents services de nos administrations locales. L'appel à projets lancé annuellement par la Région a incité les communes à développer une politique de développement durable tenant compte de leurs spécificités locales. La Région a fait confiance aux communes et leur a laissé une grande liberté pour définir leur propre plan d'actions et leurs priorités. Un exemple de bonne collaboration où la Région fait confiance aux communes !

Dans le domaine de la propreté, la proximité est également un facteur-clé. Le balayeur, connu du quartier, fait bien plus que balayer : il reçoit les informations des riverains, est en contact avec le service qui gère les trottoirs ou avec le service des gardiens de la paix, par exemple.

## ENJEUX

L'**évolution démographique** est évidemment le premier sujet qui vient à l'esprit. Un accroissement considérable de la population (exemple : Anderlecht comptait 85.000 habitants en 1980 pour 115.000 actuellement, soit une augmentation de 30% d'augmentation en 30 ans) sur un territoire inchangé nécessite une densification du territoire. Comment la réussir tout en préservant les espaces verts, sans parler des espaces jusqu'à présent non-bâties, destinés à la construction mais qui sont considérés par les riverains comme des espaces à protéger, ou utilisés comme potagers par exemple ?

Les **disparités de situations sociales**, l'afflux de nouveaux habitants d'origine non urbaine ou socialement défavorisés, sont autant d'enjeux que les communes, de par leur proximité, sont sans doute les mieux à même d'appréhender et de gérer.

Tout est lié. La gestion de l'espace public, les aménagements et l'utilisation des places et des rues sont évidemment des domaines techniques gérés par les services communaux de l'urbanisme, des travaux, des espaces verts, de la propreté. Ce sont en même temps des questions d'apprentissage de la ville et de la vie en commun. Et ici interviennent les services sociaux, les services de prévention (éducateurs de rues, gardiens de la paix, ...) ou la police.

1. La Région bruxelloise est également particulièrement sensible aux problèmes de la **mobilité**. Pour 1,1 million d'habitants, il y a environ 500.000 navetteurs. L'impact des véhicules dans la ville est énorme. Le travail d'amélioration des transports en commun, de facilitation de la mobilité douce, de concrétisation du projet de RER est prioritaire et demandera une participation conjuguée de tous les acteurs publics concernés. A cet égard, les communes ont un rôle essentiel à jouer pour :

- ◆ appliquer la hiérarchie des voiries du PRD et protéger les quartiers résidentiels ;
- ◆ faciliter le déplacement des transports en commun ;
- ◆ développer les infrastructures pour les piétons et les cyclistes ;
- ◆ etc.

En parallèle, la coordination des chantiers est un enjeu important. Il faut espérer que l'outil annoncé (OSIRIS) permettra enfin une mise en œuvre rapide et cohérente de l'Ordonnance de 2008.

Une autre question importante est celle de la **multifonctionnalité** de notre ville/région.

Les premières mesures prises par la jeune Région bruxelloise, et l'on peut y souscrire dans le contexte de l'époque, concernaient la protection du logement. Pour lutter contre la spéculation foncière, la fonction Logement a été, au gré des PCD et PRAS, très fortement protégée. On pouvait faire du logement partout. Un des effets pervers, en tous cas pour les communes de deuxième couronne, a été que les rares zones d'activités ou d'entreprises à caractère urbain ont été converties, de fait, par les opérations de promoteurs en zones de logement. Cela a entraîné la diminution, voire la disparition de zones d'activités et d'emplois avec de multiples conséquences: exode d'entreprises hors de la région, mono-fonctionnalité de plus en plus forte du logement, et conséquences sur la mobilité (disparition d'emplois locaux et augmentation des déplacements «domicile-travail», engorgement des voiries, etc.).

## FACTEURS DE RISQUE

1. **L'évolution des textes réglementaires** (Ordonnances, Arrêtés du Gouvernement) est de plus en plus rapide et manque parfois de cohérence. Dans des domaines qui touchent à l'espace public, les réglementations sont de plus en plus complexes, abondantes et changeantes. L'entrée en vigueur est en outre de plus en plus souvent décrétée au jour de la publication du texte
2. Il faut noter en outre que les complexifications constantes des textes réglementaires ont fait exploser le **volume et le nombre de dossiers à traiter**. Le personnel communal n'a, quant à lui, pas toujours augmenté dans les mêmes proportions. Dans de nombreux services techniques (Urbanisme, Travaux publics,...) on court derrière les urgences. Les contrôles sont très rarement organisés de façon systématique: on n'intervient bien souvent que sur plaintes.
3. Dans ce contexte, les communes ont également beaucoup de **difficultés à garder des agents au courant de toutes les réglementations**. Et ce, d'autant plus qu'il est très difficile de trouver du personnel technique (architectes, ingénieurs,...) compétent. La concurrence du marché privé de l'emploi est un fait mais il existe aussi un différentiel entre les barèmes communaux fixés par la Charte Sociale et les conditions proposées par certains organismes régionaux ou pararégionaux (la différence de traitement peut atteindre, voire dépasser 15 %). Cette menace est accrue par le fait que l'obligation de bilinguisme faite aux agents communaux statutaires (et non aux agents régionaux) rend le recrutement plus difficile.

# PROPOSITIONS CONCRÈTES

1. Il y a lieu de systématiser la consultation et la concertation des communes dans le cadre de l'élaboration des ordonnances, par exemple par le biais de demandes d'avis à l'AVCB, comme cela se pratique malheureusement trop peu souvent. L'AVCB a l'habitude de l'organisation de groupes de travail avec les représentants communaux. Ces contacts permettraient au pouvoir régional d'intégrer les connaissances des acteurs de terrains et de mettre au point des réglementations plus réalistes ou nuancées en fonction de la diversité des situations locales.
2. Il faut également laisser un délai suffisant entre la promulgation d'un texte et son entrée en vigueur pour que les communes aient le temps de prendre connaissance des nouvelles dispositions et d'adapter leurs pratiques.
3. La Région devrait organiser, à destination des pouvoirs locaux, des formations systématiques sur les nouvelles dispositions avant leur entrée en vigueur. L'ERAP pourrait être chargée de cette mission.
4. La Région devrait encourager et soutenir diverses initiatives qui existent et permettent d'échanger des expériences entre communes. L'on peut citer, à titre d'exemple, l'ARDIC (Association Régionale des Directeurs et Ingénieurs Communaux), l'ABGP (l'Association Bruxelloise des Gestionnaires de Plantations), qui organisent régulièrement des journées d'études ou de formation à l'intention de leurs membres.

D'autres initiatives existent également, comme une réunion régulière de tous les responsables des services communaux de l'Urbanisme ou des Groupes de Travail Intercommunaux (subsidés, marchés publics, ...)

5. Il faudra aussi le courage de se lancer dans une révision et une réactualisation des critères d'attribution des subsides régionaux. La Dotation Générale aux Communes se fait toujours selon des critères établis voici 20 ans et ne tient pas compte de l'évolution des situations. Certaines communes ont, depuis lors, rénové complètement leurs espaces publics et ne sont plus demandeuses d'autant de subsides. D'autres ont vu leur situation évoluer et devraient davantage être soutenues (augmentation importante de la population, paupérisation de certains quartiers, difficultés économiques, ...)
6. En matière de rénovation urbaine, l'on peut se réjouir des changements intervenus grâce à la politique menée des contrats de quartier durables et de nombreuses communes se félicitent des interventions d'Atrium. Si l'on peut retenir le principe de la concentration des moyens de la rénovation urbaine dans les quartiers qui en ont le plus besoin, il serait nécessaire d'actualiser l'Espace de Développement Renforcé du Logement et de la Rénovation (EDRLR) pour tenir compte de l'évolution sociologique-économique des quartiers, voire faire bénéficier certains quartiers où se concentrent des poches de pauvreté des programmes de rénovation urbaine. Il serait utile en outre, pour de telles opérations qui mobilisent des budgets publics considérables pour une durée réduite (5 ans), de renforcer la coordination avec tous les autres acteurs (concessionnaires, ...) pour éviter que le réaménagement fait en surface ne tienne pas compte de l'état des conduites et câbles souterrains.
7. La Région pourrait enfin, spécialement dans le domaine de l'espace public, fournir des outils informatiques performants aux communes, pour leur permettre de faire face aux défis déjà mentionnés de complexification des dossiers. À l'instar de ce qui a déjà été fait dans d'autres domaines (BO Secrétariat, pour la gestion des séances du Collège et du Conseil communal ou NOVA, pour la gestion des dossiers de permis d'urbanisme), des outils pourraient être développés avec l'aide du CIRB pour intégrer les multiples facettes

d'un dossier de réaménagement de l'espace public, comme la prise en compte des aspects de mobilité, d'environnement (rapport d'incidences, évaluations appropriées près des zones Natura 2000), patrimoine (sites classés,...), de gestion de l'eau ou d'urbanisme. De même, l'utilisation des performances des Systèmes d'Informations Géographiques (SIG) devrait être encouragée et soutenue pour permettre un meilleur traitement des interventions dans l'espace public, un suivi performant, etc.

8. Il serait également souhaitable que la Région prenne l'initiative d'une réflexion globale, fondamentale sur l'espace public. Les services publics régionaux et communaux disposaient du très bel outil, élaboré en son temps par les Archives d'Architecture Moderne en concertation avec des représentants régionaux et communaux, intitulé le Manuel des Espaces Publics Bruxellois (Editions IRIS – 1995). Il définissait quelques lignes de conduite assez simples qui tendaient au partage de l'espace par les différents utilisateurs plutôt qu'à sa spécialisation, à la sobriété des aménagements et au respect des traditions locales en matière de matériaux et de couleurs. Ainsi, le Manuel suggérait une limitation au strict minimum du matériel de signalisation. Force est de constater que la situation a bien changé depuis lors. De nombreux acteurs ou groupes d'utilisateurs de l'espace public ont élaboré des manuels ou codes de bonne pratiques qui leur sont propres (la STIB, les personnes à mobilité réduite, le Gracq, Provélo, les associations de motards, Bruxelles-Mobilité, etc.). De nombreux agents communaux ont d'ailleurs suivi des formations données par ces différents acteurs urbains, sans qu'une vision d'ensemble soit dégagée. La juxtaposition de ces exigences ou recommandations particulières a souvent abouti à un découpage de l'espace public plutôt qu'à son unité et à une explosion du nombre de signalisations mises en place. Le sujet mériterait que la Région et les communes s'associent pour redéfinir les grandes lignes directrices de l'espace public bruxellois que nous voulons pour demain. Ce travail fondamental devrait être mené en concertation avec tous les acteurs de la Région.

## CONCLUSIONS

L'espace public, la rénovation urbaine, la gestion des espaces verts, l'urbanisme, la propreté, la mobilité, etc., sont des domaines d'action publique pour lesquels la spécificité des communes est particulièrement utile.

Dans le contexte actuel d'explosion démographique, de paupérisation de certaines parties de la population, d'exiguïté de l'espace disponible pour accueillir de nouveaux habitants, il est plus que jamais indispensable de faire les bons choix et de permettre à tous les acteurs publics d'utiliser au mieux leurs capacités et leur expérience.

Dans le cadre légal défini par le niveau régional, la connaissance du terrain qu'ont les services communaux, services de première ligne en contact avec le citoyen, est sans conteste un atout majeur.

La taille des institutions communales permet en outre une approche assez transversale des problèmes. Le balayeur ou le gardien de la paix est un premier contact avec la population, et aussi un relais avec les autres services.

Il faut renforcer la complémentarité entre l'action régionale, qui définit les grandes options politiques, et l'action de terrain des diverses communes.

Il faut pour cela systématiser la concertation des différents acteurs bruxellois et notamment, dans la procédure d'élaboration des ordonnances et arrêtés d'application.

Une législation n'est efficacement mise en œuvre et n'atteint son objectif que si elle est bien comprise, si elle prend en compte des situations locales qui peuvent être assez différentes et si toutes les parties intervenantes souscrivent à l'objectif poursuivi et connaissent les enjeux.

Le partage d'expériences est également extrêmement important. Les exemples de bonne collaboration existent entre acteurs régionaux et communaux et il y a lieu de les généraliser. L'AVCB devrait voir ses moyens augmenter et pourrait jouer davantage encore ce rôle de plateforme et d'échange.

De même, les initiatives qui visent à parfaire la formation des agents ou à échanger des expériences entre communes devraient être davantage soutenues. Le rôle de l'ERAP est ici primordial, de même que celui des diverses associations plus sectorielles.

Il y a lieu enfin de moderniser nos outils de gestion. Des réformes sont déjà en cours, mais il faudra aller plus loin encore dans des domaines comme la gestion des ressources humaines, la transversalité de l'approche des problèmes, les procédures de gestion des dossiers.

Le travail est immense. Comme dans d'autres domaines, la collaboration de tous les acteurs permettant la mise en commun des savoirs et des pratiques est une condition de réussite de la gestion de notre espace public.



# Des espaces publics conviviaux et de qualité

## Objectif des politiques de rénovation urbaine, d'aménagement du territoire et de propreté menées par les Communes

---

Synthèse du workshop



La conception des espaces publics oppose des aspects techniques à un aspect visionnaire. Une réflexion est à mener sur l'avenir d'une ville enclouée qui ne pourra plus s'étendre, mais est **amenée à se densifier**. Dans ce contexte, quelle sera la qualité de la vie au sein des 19 Communes ?

Un cas concret et significatif de la composition de l'espace public est le banc : en journée, le banc est un lieu convivial ; tandis qu'en soirée, il est lieu de nuisances. Créer des **espaces publics de jour** et des espaces publics **de nuit** permettrait de limiter au maximum les conflits. Veillons néanmoins à ne pas générer de ghettos.

Les espaces publics devraient être en **lien avec la chronotopie**, soit une ville qui vit 24h sur 24, avec des lieux qui évoluent différemment en fonction des heures de la journée. La nuit, les espaces publics ont vocation de lanternes dans la ville. Toutes leurs fonctions doivent être maintenues, ce qui implique que l'on doit en favoriser le partage. Des ponts peuvent être jetés entre les acteurs de ces espaces publics.

Les objectifs politiques du développement urbain ne doivent pas perdre de vue le « comment vivre ensemble ». Il faut veiller à une **polyvalence des espaces publics** par les différentes utilisations données, ce qui engendre des espaces de grande ampleur, souvent financés par des acteurs privés.

Cette réflexion rejoint celle du « Manuel des espaces publics » de 1995. Actuellement, on en arrive à leur hyperspécialisation ou hyperdivision plutôt qu'à un partage. Dans le domaine de la mobilité, les espaces partagés ont fait leurs preuves. Il ne faut pas perdre de vue que le patrimoine est limité et il faut dès lors **envisager son partage**.

Ce principe de l'espace partagé est à appliquer également pour les **espaces fermés**. C'est le cas typique des écoles. Aujourd'hui, les espaces polyvalents au sein des écoles se placent à proximité des espaces publics.

L'aménagement d'un espace public ne se fait pas uniquement sur plan, mais avec la **participation étroite des utilisateurs**. Continuer à impliquer les acteurs de terrain dans la conception des espaces publics est une nécessité absolue.

La loi sur les marchés publics constitue malheureusement un frein à leur conception.

La rénovation urbaine ne peut se concevoir autrement que par une **vision participative**, par le biais des **contrats de quartier** par exemple. Les contrats de quartier ne prennent pas toujours le même temps d'élaboration (au moins 6 ans). Mais les délais relativement courts sont symptomatiques du **manque de vision à long terme** dans la conception des espaces publics.

A partir de 18h, un autre monde se met en place. A cause de certains utilisateurs, générateurs de vandalisme et de nuisance sonore, ces espaces publics sont privatisés (fermeture nocturne). Or, ces mesures sont disproportionnées par rapport au nombre de personnes qui créent ces nuisances et engendrent des coûts importants (emploi de stewards, ...). Il faut donc absolument agir au niveau de la **responsabilisation des habitants** et des **utilisateurs** des espaces publics.

La **police** devrait jouer davantage son **rôle** en s'intégrant à la population et en favorisant un échange verbal. Sa fonction serait **revalorisée**. Aujourd'hui, les policiers

sont supprimés au profit des travailleurs sociaux et services de Prévention qui coûtent moins cher. Les communes **subissent** tous les jours les conséquences de ces **transferts de compétences**.

Les espaces publics sont encombrés d'**appoints** qui coûtent cher (bollards) et les agents constatateurs manquent de qualification professionnelle. Il faudrait retrouver l'esprit de l'**agent de quartier**, à l'instar de la Ville de Bruxelles qui déploie encore toujours des agents de quartier sur le terrain. Les gardiens de la paix ne peuvent pas remplacer les agents de quartier. Ces personnes, en permanence sur le terrain, doivent être impliquées dans la réflexion sur l'aménagement de l'espace public.

La problématique des **SDF**, qui créent une 3<sup>ème</sup> échelle d'utilisateurs de la ville a été évoquée. Pour être efficace, le **travailleur de nuit** doit être accompagné de policiers. Cela représente des coûts importants, mais qui en valent la peine pour le bien-être des habitants.

Les espaces publics ne doivent pas être aménagés dans l'optique d'empêcher les incivilités. Cela ne peut pas devenir la normalité. Malgré la présence des représentants de l'autorité, les incivilités subsistent. Rien ne sert dès lors d'augmenter les effectifs de la police. La population doit simplement voir davantage la police sur le terrain. Les sanctions administratives jouent un rôle éducatif.

Les diverses **réunions** publiques à l'échelle **locale** permettent d'**entendre les doléances des habitants**, en ce qui concerne la propreté, le stationnement, l'encombrement des zones piétonnes.... Mais ces réunions n'atteignent pas le but qu'elles s'étaient fixé. Les « fêtes des voisins », par exemple, sont souvent **limitées aux quartiers sans problèmes**, sauf quelques exceptions. Suite à la densification des quartiers, les gens se connaissent moins. Par contre, de nouveaux quartiers se créent avec une certaine convivialité. Les nuisances diffèrent suivant les quartiers ou les communes et sont fonction de l'espace.

Il faut veiller à concevoir des espaces publics de qualité et choisir des **matériaux durables**. On opte souvent pour des matériaux percolants (graviers, ...) ce qui empêche le balayeur de faire correctement son travail.

La diminution de l'emploi des pesticides imposée par une ordonnance qui respecte les objectifs de développement durable, entraîne beaucoup de travail pour les services d'entretien. Du fait de cette ordonnance (agenda 21), les communes n'ont **pas** reçu de **moyens humains** supplémentaires et les aménagements urbains ont tendance à se **dégrader** plus vite.

Les nouvelles directives supplémentaires rendent les bons aménagements plus difficiles. On met de plus en plus de pression sur les communes, mais les **fonds ne suivent pas**. Or, le citoyen n'a qu'un interlocuteur, la commune.

La problématique de l'**encombrement des sous-sols** (impétrants) bloque un bon nombre d'aménagements urbains. Même si l'**ordonnance de 2008** autorise le gestionnaire de

voiries à faire retirer par les nouveaux impétrants les anciennes conduites lors de travaux de pose, cette possibilité est très rarement appliquée en pratique. Beaucoup de conduites sont abandonnées et noient le sous-sol.

Les beaux aménagements paysagers ne peuvent pas supprimer une partie du stationnement, ni même les emplacements «sauvages». Les **problèmes de stationnement** font l'objet de doléances de la part des riverains de certains quartiers. La voiture reste une réalité à intégrer dans les aménagements : les gens veulent plus d'arbres mais aussi une place de parking devant leur porte.

L'accès à Bruxelles est très chaotique. Les routes sont encombrées à toute heure. Les espaces partagés rendent la **circulation très difficile**. Une approche différente de celle des années 1950 doit être envisagée pour la mobilité. La «**fluidité**» doit être redéfinie : la **structure des voiries** doit être repensée afin que le trafic soit plus fluide, que les **transports en commun** roulent de manière plus performante. Au «droit à la voiture», on doit pouvoir opposer celui du plus grand nombre, traduit par les transports en commun, qui sont les mieux à même d'incarner cette fluidité. Mais à cet égard, on note un manque de volonté de la part de la Région, qui n'offre pas beaucoup **d'alternatives à la voiture**. Les abords des voies de chemin de fer pourraient être utilisés pour en faire des pistes cyclables.

La structure de la ville est ancienne et ne peut supporter le charroi actuel. L'évolution des moyens de transport n'est **pas adaptée** à la structure actuelle des voiries. Par contre, on note des aménagements particuliers qui compliquent davantage le passage des camions nécessaires au bon fonctionnement de la ville (notamment pour le ramassage des poubelles).

L'aménagement des espaces publics et des voiries doit tenir compte de la problématique des **navetteurs**. Cela ne se limite pas uniquement à la création de **parkings de dissuasion**. On note que l'essentiel des voitures encombrant le réseau de Bruxelles appartient à des utilisateurs bruxellois et sont utilisées pour des trajets courts de moins de 2 km. La **culture et les mentalités** doivent donc changer.

Le plan de stationnement tend à rendre toutes les zones payantes, mais les **parkings extérieurs** ne sont plus privilégiés.

Nombre d'autres pistes sont à explorer : taxer les plus petits parcours, instaurer un **péage** pour les véhicules entrant dans la ville, faire **coexister** le droit à la voiture au droit à l'utilisation de la ville, freiner la construction éparse de logements - qui génère un étalement urbain et augmente conséquemment le trafic de navetteurs -, utiliser les **transports en commun**, encourager le **co-voiturage**, mais ne pas évacuer systématiquement la voiture, se montrer plus **raisonné** dans son mode de déplacement, diminuer le nombre de voitures par ménage, revaloriser le **piéton**, utiliser le **Villo**.

La liberté de chacun, si elle engendre une gêne pour le bien-être d'autrui, doit être canalisée par la **fiscalité**.

La multiplication des systèmes de signalisation rend la lecture de l'espace public difficile. La gestion de l'espace public ne doit pas se limiter à la pose de potelets, qui ne sont pas durables.

Les véhicules sont trop grands et ne sont pas adaptés aux spécificités de la ville. Il faudrait prévoir des **zones de déchargement** à l'extérieur de la ville et un pôle multimodal avec des véhicules relais de plus petit gabarit.

En ce qui concerne la rénovation urbaine, les **critères d'attribution des subsides des contrats de quartier** devraient être revus et améliorés en utilisant comme base, non pas uniquement des moyennes mais bien des revenus médians, plus significatifs.

Malgré leur trame urbaine ancestrale, certaines villes, comme Strasbourg, s'en sont bien sorties. Il ne faut pas systématiquement refuser l'expérience des autres, mais il est nécessaire d'adapter certaines solutions et de **revoir les critères de rénovation urbaine** en tenant compte de l'état du sous-sol et des subsides.



# Quel rôle pour les communes dans les réponses à apporter au défi démographique ?

Présentation au colloque par  
**Didier GOSUIN**,  
Vice-Président de  
la Conférence des  
Bourgmestres

Texte:  
**Jean-François LECONTE**,  
Cellule stratégie,  
commune d'Auderghem

**Serge BORUCHOWITCH**,  
chef de Cabinet du  
Bourgmestre, commune  
de Molenbeek-Saint-Jean

Cette note, coordonnée par la commune d'Auderghem, s'inspire très largement des sources suivantes :

- ◆ [Projections démographiques bruxelloises 2010-2020, Cahier de l'IBSA, mai 2010](#) ;
- ◆ [Le papy-mamy boom et son impact sur la politique d'accueil et d'accompagnement des personnes âgées en Région bruxelloise](#), Didier Gosuin, bourgmestre d'Auderghem et Michel Colson, député et Président de la section CPAS de l'AVCB, mars 2012 ;
- ◆ [Ville de Bruxelles : 200.000 habitants en 2024 ?](#), Mary-Odile Lognard, Directrice-générale du département démographie de la Ville de Bruxelles, juin 2012 ;
- ◆ [Essor Démographique : opportunité pour la RBC](#), Julie Lumen, directrice-adjointe au Cabinet de M. Charles Picqué, mars 2013 ;
- ◆ [Rapport sur l'état des finances des communes bruxelloises](#), Service public régional de Bruxelles, novembre 2013 ;
- ◆ [La commune de Molenbeek-Saint-Jean face au défi démographique](#), Serge Boruchowitch, directeur de cabinet de Mme François Schepmans, bourgmestre de Molenbeek-Saint-Jean, décembre 2013.

Merci à leurs auteurs et particulièrement à Mme Julie Lumen.

# CONTEXTE – DONNÉES DÉMOGRAPHIQUES

En préambule, une remarque générale s'impose concernant l'exactitude des chiffres de population. La plupart des données proviennent des registres de population tenus par les différentes communes. Si ces registres sont supposés refléter la réalité, force est de constater qu'il y a une disparité entre la population recensée et celle réellement présente sur le territoire. Celle-ci s'explique notamment par le fait qu'un laps de temps plus ou moins long intervient entre l'installation d'une personne sur le territoire et son inscription dans le registre. De même, la transcription (ou radiation) d'une personne qui quitte le territoire communal est souvent en décalage de plusieurs mois avec la réalité puisque la déclaration de départ n'a pas de caractère obligatoire.

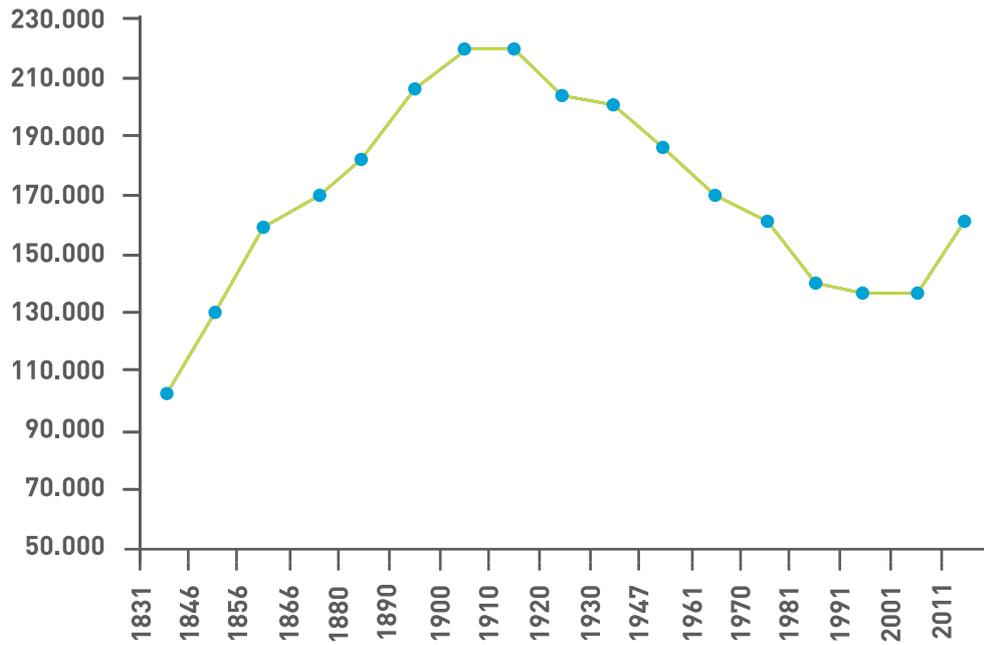
De plus, il est certain que des personnes résident sur le territoire d'une commune sans y être inscrit (sans-papiers, sans domicile fixe, courts séjours, étudiants restant domiciliés chez leurs parents, seconde résidence, etc.). En l'absence d'un recensement général de la population, il est donc très difficile de disposer de données de population totalement exactes. Néanmoins, les constats posés ne peuvent en aucun cas être contestés sous prétexte que les données avancées ne soient pas parfaitement le reflet de la réalité de terrain.

## UNE POPULATION EN CROISSANCE DEPUIS LE DÉBUT DU XXI<sup>E</sup> SIÈCLE

La Région de Bruxelles-Capitale se différencie nettement du reste du pays sur le plan démographique. Elle se caractérise par une population plus jeune, rajeunissante, à croissance rapide et composée d'une forte proportion d'habitants de nationalités ou d'origines étrangères. Bruxelles connaît, depuis le début du XXI<sup>e</sup> siècle, un essor démographique vigoureux avec une croissance de sa population nettement plus forte que dans les autres Régions. Ainsi, en 2011, la croissance de la population bruxelloise s'est établie à 1,8% en Région de Bruxelles-Capitale contre respectivement 0,7 et 0,6% en Flandre et en Wallonie.

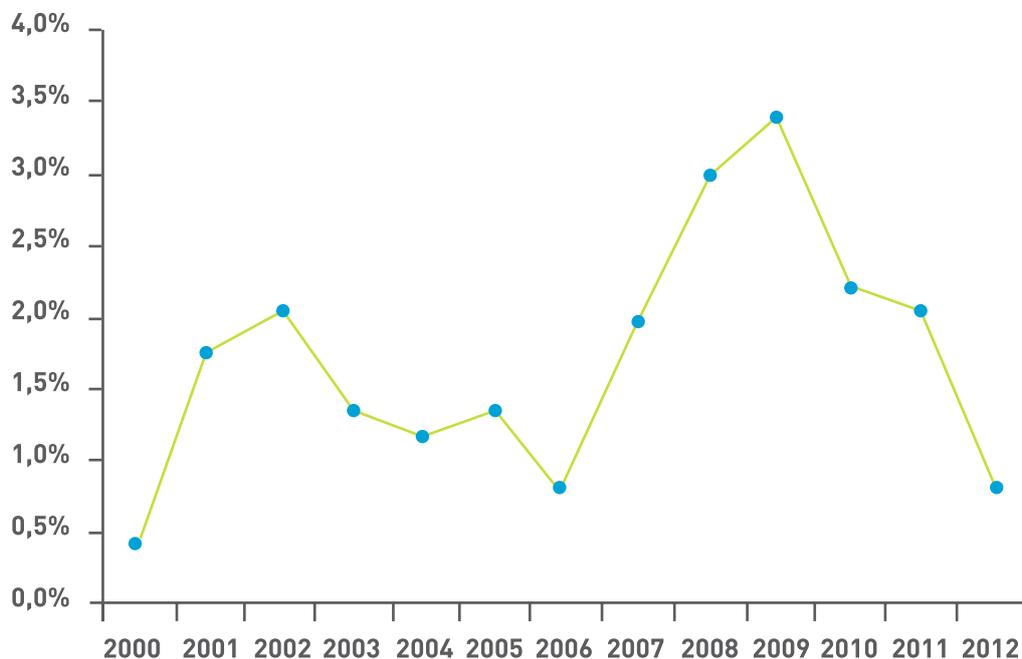
Il est important de rappeler que cette situation est relativement récente. Jadis, les communes ont connu une densité plus forte. Globalement, le XX<sup>e</sup> siècle a vu la population bruxelloise décroître. A cet égard, le cas de la Ville de Bruxelles est exemplatif. En réalité, (voir graphique), la population de la Ville n'a jamais été stable. Ainsi, en 2012, l'effectif de population correspond au nombre d'habitants de... 1968!

## Population totale de la Ville de Bruxelles de 1830 à 2012



La croissance de la population à la Ville de Bruxelles va s'accélérer entre 2000 et 2012 et les années 2007, 2008 et 2009 ont vu des taux de croissance allant de 2 à 3,5%<sup>1</sup>.

## Evolution du taux d'accroissement de la population de la ville de Bruxelles entre 2000 et 2012



Cette accélération de la croissance démographique s'observe également dans beaucoup d'autres communes, comme Molenbeek-Saint-Jean qui a vu sa population augmenter de 13.000 habitants entre 2007 et 2013, soit une augmentation de plus de 15% en seulement 6 ans!

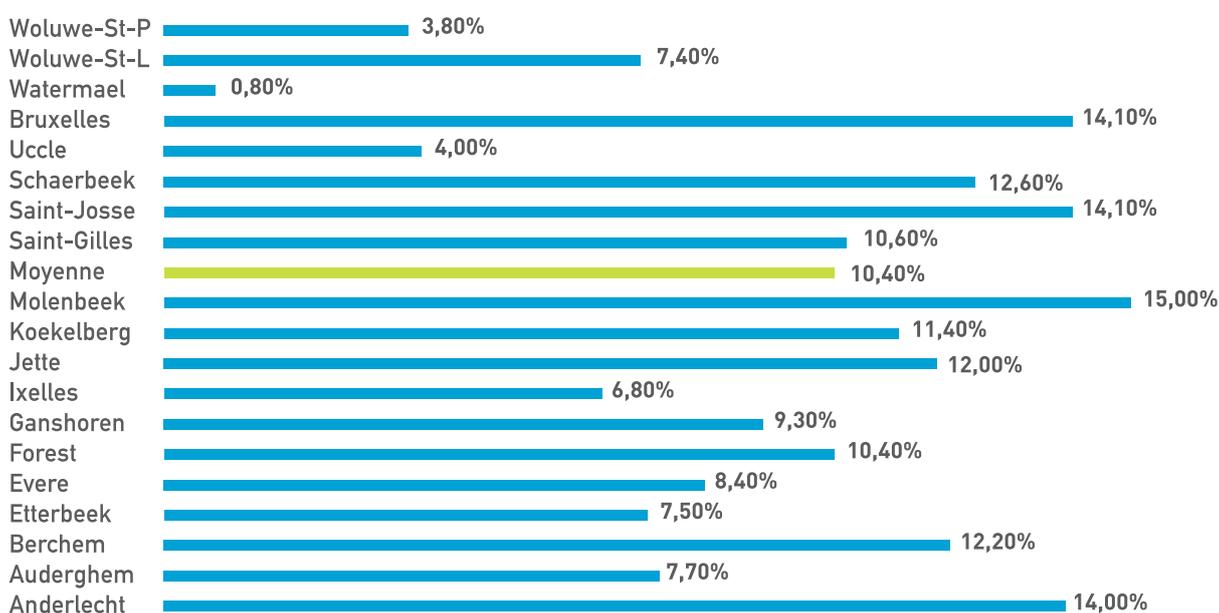
Les communes de la seconde couronne connaissent également une croissance démographique importante, même si elle est parfois moins spectaculaire. Ainsi, depuis 2000, la population d'Auderghem augmente d'1 % par an (+ 3.566 unités entre 2000 et 2012).

1. Un taux de croissance de 3 % signifie un doublement de la population en 23 ans

Au cours de l'année 2011, les taux les plus élevés de croissance annuels de population sont enregistrés à Anderlecht (3,1%), Forest (2,8%), Molenbeek-Saint-Jean (2,4%) et Saint-Gilles (2,2%). Cette observation est cohérente avec l'évolution de la population des années précédentes, plus marquées dans les communes du centre, du nord et de l'ouest de la Région. Au contraire, les communes de l'est et du sud croissent plus lentement.

Dans ce contexte d'essor démographique accéléré au cours de la dernière décennie, la tendance est nettement plus marquée au sein de certaines communes. L'analyse de la croissance de la population enregistrée entre 2007 et 2012 pointe particulièrement les communes de Molenbeek-Saint-Jean (15%), la ville de Bruxelles, Saint-Josse et Anderlecht (14%) comme étant les plus touchées par ce phénomène. En revanche, les communes d'Uccle (4%), Woluwe-Saint-Pierre (4%) et Watermael-Boitsfort (1%) se distinguent par une croissance très faible.

### Evolution de la population 2007 - 2012



Source: INS

Les tendances prospectives globales (à l'horizon 2020) permettent d'avancer que le clivage nord-ouest/sud-est existant durant la décennie passée se poursuivra à l'avenir. Les communes situées au nord-ouest, caractérisées par une population en moyenne plus importante, devraient poursuivre une croissance supérieure à la moyenne régionale. Inversement, les communes du sud-est, moins densément peuplées maintiendraient une progression inférieure à celle de la moyenne régionale.

Cette croissance amène la population bruxelloise au 1<sup>er</sup> janvier 2013 à 1.147.043 habitants, répartis comme suit au sein des 19 communes :

POPULATION AU SEIN DES 19 COMMUNES PAR ORDRE DÉCROISSANT (AU 1 <sup>ER</sup> JANVIER 2013)	
Ville de Bruxelles	166.487
Schaerbeek	128.045
Anderlecht	113.036
Molenbeek-Saint-Jean	94.151
Ixelles	84.197
Uccle	80.231
Forest	53.661
Woluwe-Saint-Lambert	52.461
Saint-Gilles	49.836
Jette	49.384
Etterbeek	46.065
Woluwe-Saint-Pierre	40.448
Evere	37.294
Auderghem	32.302
Saint-Josse	27.008
Watermael-Boitsfort	24.465
Ganshoren	23.582
Berchem	23.381
Koekelberg	21.009
<b>TOTAL</b>	<b>1.147.043</b>

Source : [www.ibz.rn.fgov.be](http://www.ibz.rn.fgov.be)

L'essor démographique bruxellois découle essentiellement de deux facteurs :

◆ **Les migrations** et, en particulier, **l'immigration internationale** : si, sur le plan intérieur, le solde des mouvements de population entre Bruxelles et le reste de la Belgique est négatif et stable depuis de nombreuses années déjà (-12.946 habitants en 2011), en revanche, le solde migratoire avec l'étranger est positif et compense largement l'effet précédent, expliquant ainsi une grande partie de la croissance de la population de la Région de Bruxelles-Capitale.

→ Les migrations expliquent ainsi 54 % de la croissance de la population de l'année 2011.

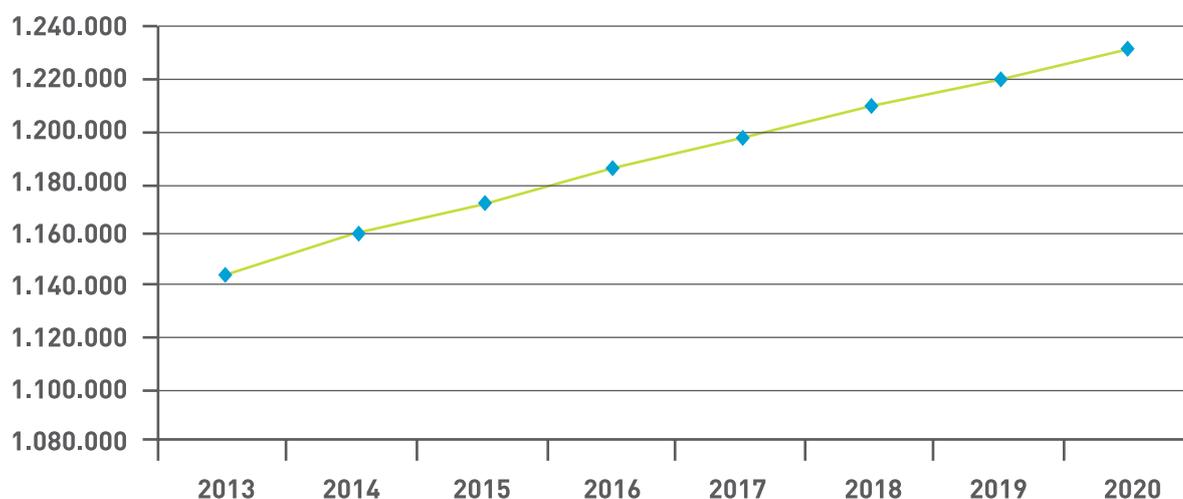
◆ **Un nombre élevé de naissances** dû à la présence proportionnellement plus importante de femmes en âge fécond en Région de Bruxelles-Capitale que dans les autres Régions et à un taux de fécondité des femmes résidant en Région de Bruxelles-Capitale plus élevé que la moyenne nationale (respectivement 2,10 enfants par femme bruxelloise contre 1,84 enfant par femme dans l'ensemble du pays en 2009). En 2011, on a ainsi enregistré 18.301 naissances contre 9.076 décès. La croissance naturelle (naissance moins décès) a donc apporté 9.225 Bruxellois supplémentaires.

→ La croissance naturelle explique ainsi 46 % de la croissance de la population en 2011.

Les perspectives d'évolution de la population bruxelloise permettent de présager une progression relativement constante à l'horizon 2020 caractérisée par un ralentissement

modéré. Les projections de l'IBSA, en 2010, prévoient en effet 7,7% de progression entre 2013 et 2020 alors qu'elle était de 10,4% entre 2007 et 2012. Il est à noter que la population devrait passer le cap des 1.200.000 habitants dès 2018 en Région de Bruxelles-Capitale.

### Projection de la population de la Région de Bruxelles-Capitale (2013-2020)

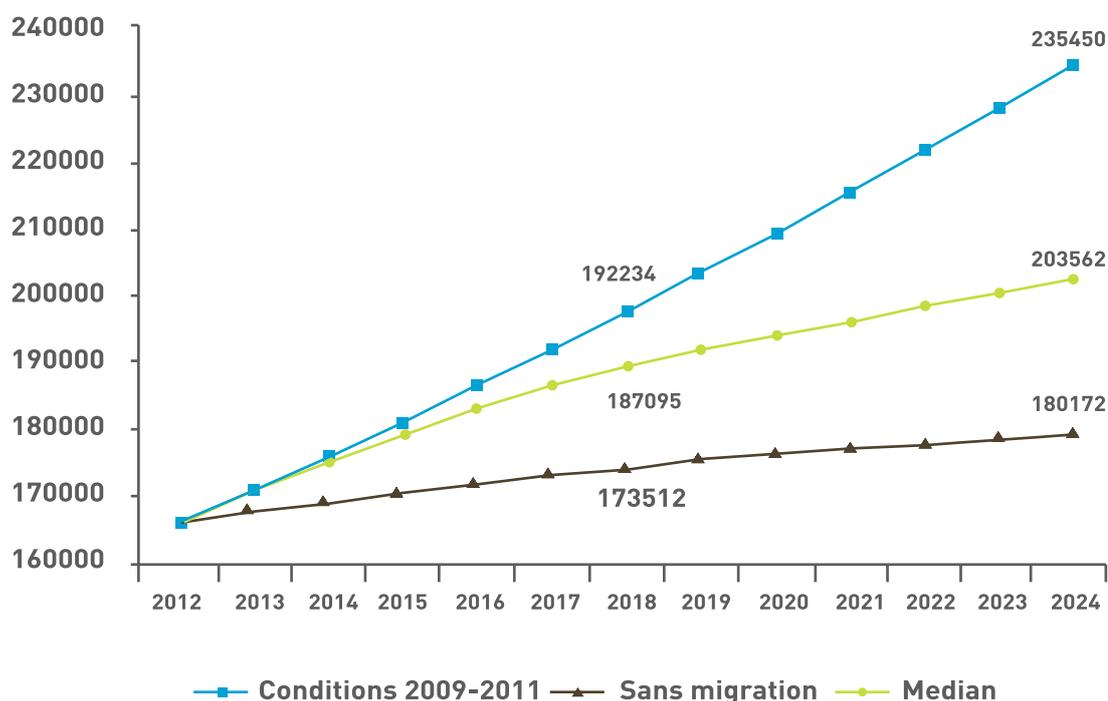


Sources : IBSA et SPF Economie et Registre National

Les projections du Bureau du Plan, actualisées en mai 2013, accentuent davantage l'effet du boom démographique et montrent que la croissance de la population bruxelloise continuerait à un rythme soutenu dans les années à venir. Celle-ci atteindrait 1.257.890 habitants au 1<sup>er</sup> janvier 2020 soit une croissance de près de 170.000 habitants en 10 ans (croissance de près de 16%).

Le service démographie de la Ville de Bruxelles a travaillé sur plusieurs scénarios de croissance sur son territoire. Dans toutes les hypothèses choisies, la croissance de la population perdurent durant les 12 prochaines années pour atteindre entre 180.000 (scénario hors migration) et 235.000 habitants (scénario qui prolonge la tendance observée entre 2009 et 2011). Cette croissance touche particulièrement les jeunes enfants et la population d'âge scolaire.

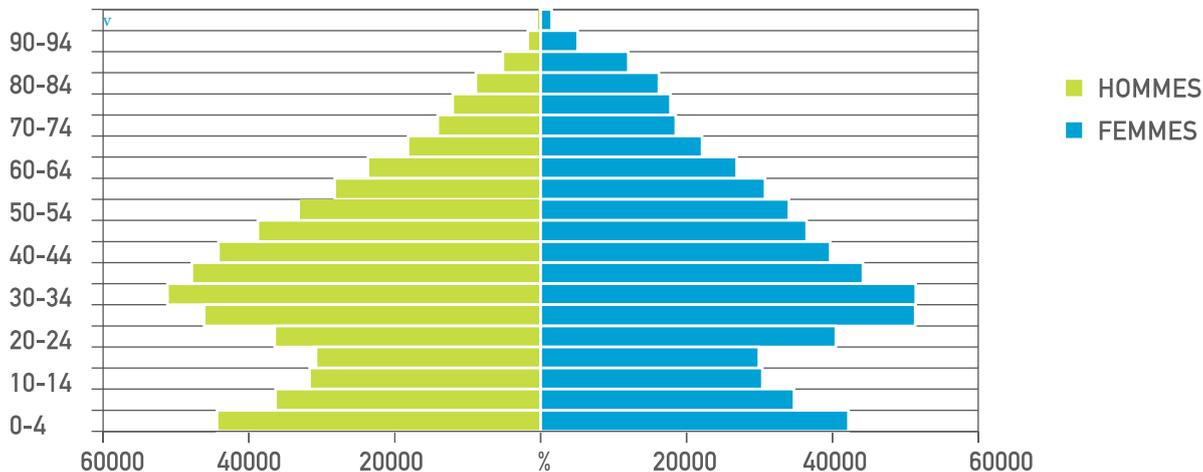
### Perspective de population à l'horizon 2024, selon 3 scénarios différents.



## UNE RÉGION DE PLUS EN PLUS JEUNE

La pyramide des âges de la Région bruxelloise est éclairante. La population bruxelloise rajeunit et est sensiblement plus jeune que dans le reste du pays où, au contraire, la tendance est au vieillissement.

Pyramide des âges - Région bruxelloise (au 1<sup>er</sup> janvier 2012)



Au 1<sup>er</sup> janvier 2011, l'âge moyen en Région de Bruxelles-Capitale est ainsi de 37,6 ans, contre 40,4 ans en Wallonie et 41,7 ans en Flandre.

### INDICATEUR DE STRUCTURE DE LA POPULATION

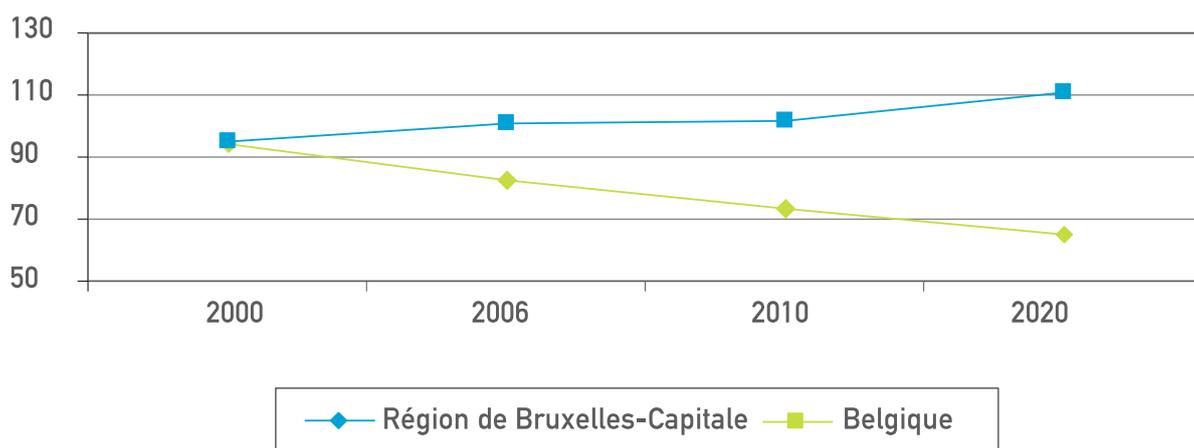
	Région bruxelloise				Belgique			
	2000	2006	2010	2020	2000	2006	2010	2020
Age moyen (ans)	39,10	38,30	37,80	37,30	39,60	40,50	40,80	41,67
Vieillessement(%)	94,09	82,23	73,73	65,27	95,03	100,72	101,52	110,46

Source : SPF Economie - Direction Générale Statistique et Informations Economiques

C'est à Saint-Josse-ten-Noode que l'âge moyen de la population est le plus jeune, se situant aux alentours de 33 ans alors qu'à Watermael-Boitsfort, l'âge moyen de la population totale dépasse les 42 ans au 1<sup>er</sup> janvier 2011. Cette tendance va elle aussi se poursuivre dans les années à venir.

Entre 2000 et 2010, l'âge moyen en Région de Bruxelles-Capitale a baissé de 1,3 année. Sur la même période, le Royaume poursuit une tendance inverse puisque son âge moyen progresse de 1,2 année. Cette dichotomie va perdurer à l'horizon 2020 dans la mesure où la Région voit son âge moyen se tasser à nouveau (0,5 année) tandis que la Belgique poursuit sa progression (+0,87 année).

## Vieillessement(%) en Région de Bruxelles-Capitale et en Belgique



Source : SPF Economie - Direction Générale Statistique et Informations Economiques

Comme on peut le constater dans le tableau ci-dessous, parmi les vingt communes belges ayant la population la plus jeune, se trouvent pas moins de 10 communes bruxelloises : Saint-Josse, Schaerbeek, Molenbeek, Koekelberg, Saint-Gilles, Ville de Bruxelles, Anderlecht, Etterbeek, Ixelles et Forest. Par contre, aucune commune bruxelloise ne figure dans le top 20 des communes ayant la population la plus âgée en Belgique.

### LES COMMUNES DE BELGIQUE AYANT LA POPULATION LA PLUS JEUNE

Situation au 1/11/2014

Commune	Population la plus jeune
Saint-Josse-Ten-Noode	33,57
Schaerbeek	34,72
Saint-Jean-Molenbeek	34,86
Leglise	35,33
Koekelberg	35,75
Saint-Gilles	35,86
Bruxelles	35,97
Vaux-sur-sure	36,32
Anderlecht	36,48
Attart	36,78
Bertogne	37,04
Etterbeek	37,31
Dison	37,34
Ixelles	37,56
Etalle	37,59
Tintigny	37,59
Forest	37,65
Fauvillers	37,73
Heron	37,74
Habay	37,76

Source : [www.ibz.rn.fgov.be](http://www.ibz.rn.fgov.be)

Comme annoncé par l'IBSA, la vague de croissance démographique va continuer à être soutenue pour les moins de 3 ans et les 3 à 6 ans, s'intensifier pour les 6 à 12 ans (primaire). Ainsi, dans une Région déjà en forte croissance démographique, la proportion de 6-12 ans va passer de 7,12% au premier janvier 2012 à 7,70% au premier janvier 2020 et celle des 12-18 ans de 6,31% à 6,67% sur la même période.

Le tableau ci-dessous reprend quelques éléments clés de la croissance démographique pour les différents groupes d'âge du premier janvier 2012 au premier janvier 2020 selon le Bureau fédéral du Plan :

RBC	POPULATION ABSOLUE		CROISSANCE ABSOLUE	CROISSANCE RELATIVE
	1/01/2012	1/01/2020	2012-2020	2012-2020 (%)
0 à 3 ans	53.895	58.268	4.373	8,1%
3 à 6 ans	48.217	54.131	5.914	12,3%
6 à 12 ans	81.106	96.851	15.745	19,4%
12 à 18 ans	71.900	83.917	12.017	16,7%
18 à 65 ans	730.020	799.720	69.700	9,5%
Plus de 65 ans	153.716	165.003	11.287	7,3%
<b>Population totale</b>	<b>1.138.854</b>	<b>1.257.890</b>	<b>119.036</b>	<b>10,5%</b>

Il apparaît clairement que ce sont les tranches d'âge du primaire et du secondaire qui vont connaître les croissances relatives les plus fortes désormais. Mais les autres classes d'âge connaissent, elles aussi, de fortes croissances sur cette période !

La part relative des personnes âgées de 65 ans et plus dans la population est, par contre, en diminution, contrairement à ce que connaissent les deux autres Régions du pays. Le nombre absolu de personnes âgées de 65 ans et plus domiciliées à Bruxelles augmentera néanmoins entre 2012 et 2020 de 11.287 unités soit 10,5%.

Au niveau communal, les plus fortes augmentations relatives aux 65 ans et plus sont situées à Anderlecht, Berchem, Bruxelles, Molenbeek, Saint-Gilles et Saint-Josse.

## BRUXELLES, PORTE D'ENTRÉE DE L'IMMIGRATION INTERNATIONALE

Comparativement à d'autres villes européennes, Bruxelles est une Région fortement ouverte à l'immigration internationale. Au 1<sup>er</sup> janvier 2012, 32,6% de ses habitants sont de nationalité étrangère. Cette immigration est avant tout européenne : plus de 63% des résidents de nationalité étrangère sont des ressortissants de l'Union européenne (chiffres 2012). Les Français constituent de loin le groupe le plus important (55.722 personnes). En dehors de l'Union européenne, ce sont les Marocains (41.308) qui dominent.

Cette situation est, bien entendu, liée à l'histoire de l'immigration en Belgique. A l'heure actuelle, Bruxelles constitue la porte d'entrée principale de l'immigration internationale en Belgique. A elle seule, la Région accueille ainsi plus de 45.000 immigrants internationaux en 2011, soit plus du tiers du total belge !

Ces dernières années, l'évolution la plus remarquable est le fait des nouveaux pays de l'UE. Ainsi, les Polonais, Roumains et Bulgares constituent maintenant une part très importante de l'immigration internationale et leur part dans la Région ne cesse en conséquence d'augmenter. Les Polonais sont désormais la quatrième nationalité la plus représentée en Région de Bruxelles-Capitale avec 25.135 ressortissants, seulement précédés des Français, Marocains et Italiens.

Le tableau ci-dessous montre l'évolution de composition de la population bruxelloise :

Région de bruxelles capitale	1/1/2000		1/1/2012		Croissance absolue de la population 2000-2012	Croissance relative de la population 2000-2012
	Population	Part dans la population	Population	Part dans la population totale		
Belges	685.705	71,5%	767.813	67,4	82.108	12,0%
UE 27	144.085	15,0%	234.027	20,5	89.942	62,4%
Etrangers hors UE 27	129.528	13,5%	137.014	12,0	7.486	5,8%
<b>TOTAL</b>	<b>959.318</b>	<b>100,0%</b>	<b>1.138.854</b>	<b>100,0%</b>	<b>179.536</b>	<b>18,7%</b>

Source : Direction générale Statistique et Information économique (DGSIE, ex-INS)

Le tableau montre effectivement que l'évolution la plus importante est le fait des ressortissants européens. Entre 2000 et 2012, leur population a crû de 62%! Leur part dans la population totale est ainsi passée de 15% à plus de 20%. Sur les 180.000 habitants supplémentaires de la Région de Bruxelles-Capitale ces 12 dernières années, la moitié est constituée de citoyens de l'UE.

En ce qui concerne les étrangers hors UE, leur faible croissance s'explique principalement par les naturalisations qui ont justement connu un pic en 2000.

Il est important de constater que les migrations en provenance de l'étranger sont essentiellement tributaires des politiques fédérales en termes d'accueil, d'asile et d'immigration. Cependant, les pouvoirs locaux possèdent des leviers d'actions à travers, notamment, les politiques d'accueil aux habitants (logements, infrastructures, fiscalité...) qui peuvent déterminer le choix des immigrants de s'installer de manière plus ou moins durable.

## ET UN SOLDE MIGRATOIRE INTÉRIEUR NÉGATIF

Le solde migratoire interne est négatif (-13.000). Il est principalement le fait de ménages comptant deux revenus du travail, à la recherche d'un logement plus grand et accessible financièrement pour une famille agrandie. La recherche de l'accès à la propriété, d'un cadre de vie plus vert et moins pollué ainsi que le sentiment d'insécurité en ville sont généralement les principaux facteurs expliquant l'exode de la classe moyenne bruxelloise vers les deux autres Régions, et particulièrement les deux Brabants.

Si on analyse les catégories d'âge les plus concernées par les migrations, on peut constater que le solde migratoire est positif, à Bruxelles, uniquement pour les 18-30, essentiellement donc les étudiants, les jeunes chercheurs et les jeunes travailleurs. En revanche, le solde migratoire est négatif pour les catégories les plus jeunes (enfants de moins de 15 ans) et pour les personnes de plus de 30 ans. Soit bien souvent des jeunes ménages, des couples, des cellules familiales en croissance avec un ou deux enfants qui quittent la Région bruxelloise pour les raisons énumérées ci-dessus.

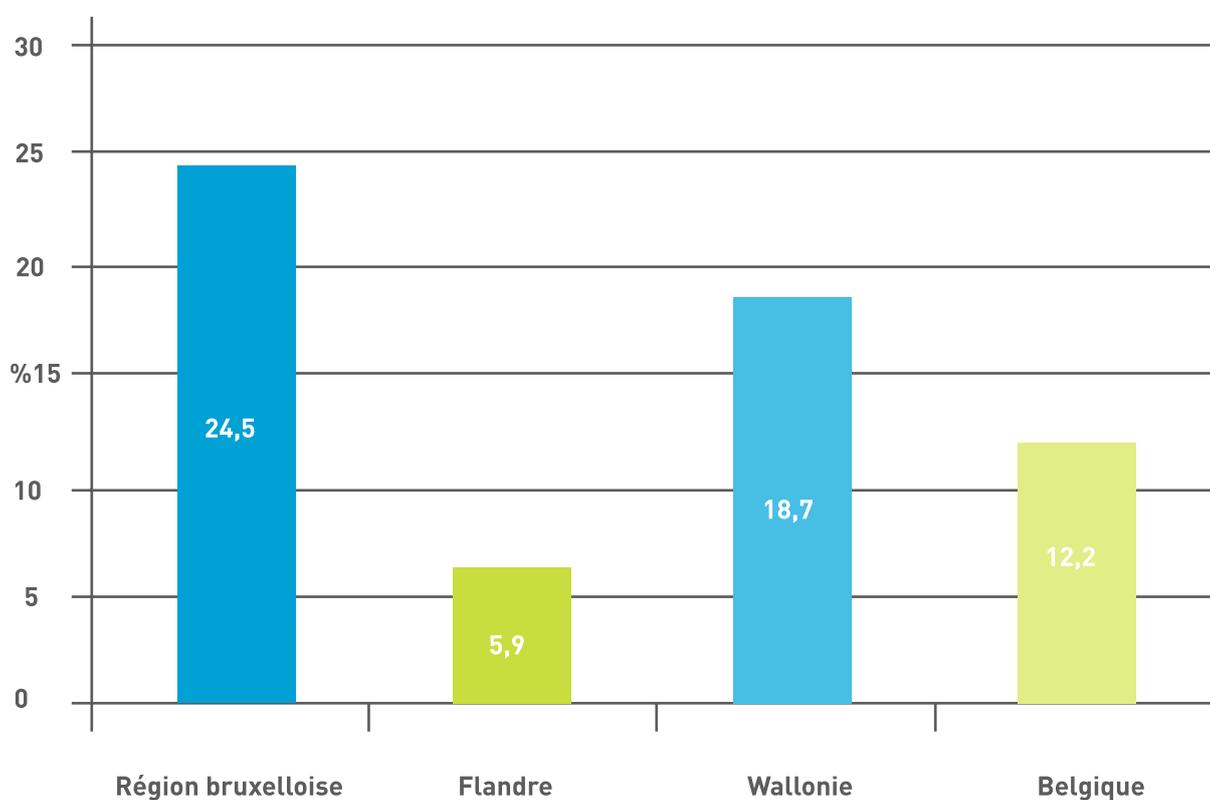
## UNE POPULATION QUI S'APPAUVRIT DANGEREUSEMENT

En 10 ans, la classe moyenne est passée de 40 % à 34 % des déclarations fiscales alors qu'elle était restée stable de 1988 à 1998. Cette baisse s'est faite uniquement au profit des revenus faibles. Naturellement, l'évolution des revenus fiscaux s'en ressent.

En raison de la forte croissance démographique de la capitale, l'écart entre le revenu disponible moyen par habitant à Bruxelles et au Nord du pays va continuer à se creuser. Tandis que le différentiel avec la Région wallonne va continuer de se réduire. Selon certaines projections, le revenu disponible par Bruxellois pourrait même passer, pour la première fois, sous le niveau wallon à partir de 2014.

Il suffit d'observer l'écart grandissant entre l'IPP par habitant à Bruxelles par rapport à la moyenne nationale pour prendre la mesure de l'appauvrissement des Bruxellois. De -3,3% en 2000, l'écart est aujourd'hui de -18,1%<sup>2</sup>.

La proportion d'enfants de moins de 18 ans vivant, en 2010, dans un ménage sans emploi rémunéré dépasse les 24% en Région bruxelloise (pour moins de 6% en Flandre).



Source : Observatoire de la Santé et du Social

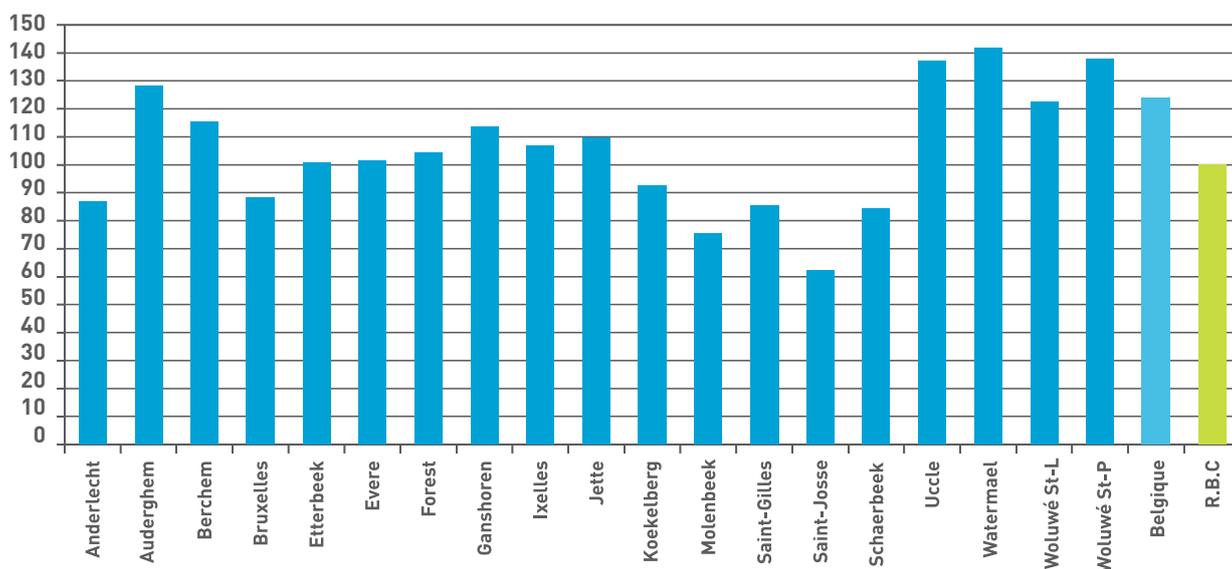
Comme toujours, il faut se méfier des moyennes qui cachent des réalités bien différentes d'une commune à l'autre. A Molenbeek, par exemple, 41 % des jeunes de moins de 18 ans vivent dans un ménage sans revenus. Et le revenu moyen de la population molenbeekoise est bien inférieur à celui de l'ensemble de la Région.

REVENU MOYEN PAR HABITANT	2006	2010
RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE	11.999	12.593
RÉGION WALLONNE	13.300	14.763
BELGIQUE	14.175	15.598
RÉGION FLAMANDE	15.035	16.599

Source : SPF Economie - Direction générale Statistique et Information économique et IBSA

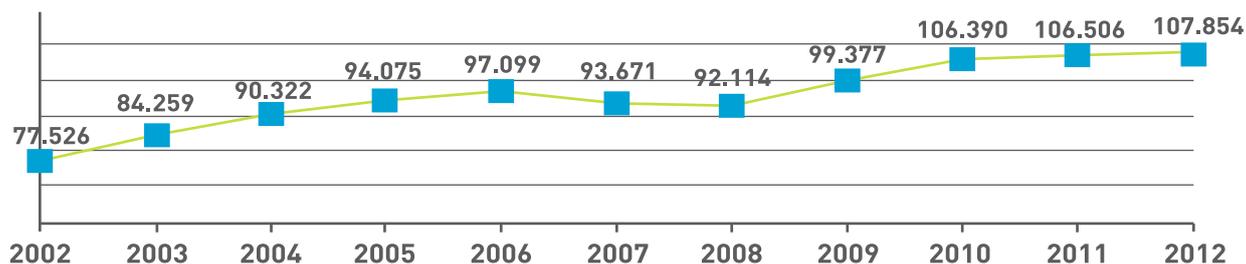
L'indice de richesse (indicateur calculé par le SPF Economie pour comparer le revenu moyen par habitant d'un territoire avec le revenu moyen national par habitant - l'indice de richesse de référence est ramené à 100) permet de constater les grandes disparités s'opérant entre les différentes communes.

### Indice de richesse



Les communes ayant les indices de richesse les plus élevés sont aussi les communes ayant les croissances de la population les moins élevées. L'inverse est également valable (indices de richesse les plus bas / croissances de la population les plus élevées).

La Région de Bruxelles-Capitale enregistre une croissance importante de près de 40 % du nombre de demandeurs d'emploi inoccupés au cours de la dernière décennie (2002-2012), pour atteindre, en 2012, un total de 107.854 personnes. Près d'un dixième (9 %) de la population bruxelloise est inscrit sous le statut de demandeur d'emploi inoccupé.



Source : SPF Economie - Direction générale Statistique et Information économique et IBSA

# ENJEU

La croissance de la population engendre des besoins importants qu'il convient de satisfaire afin de garantir une qualité de vie individuelle et globale des 19 communes.

Afin de satisfaire les besoins individuels des personnes, il convient notamment :

- ◆ d'accroître l'offre d'accueil de la petite enfance ;
- ◆ de garantir un enseignement de qualité avec un nombre de places en suffisance ;
- ◆ de créer suffisamment de logements ;
- ◆ de disposer d'une offre de formation adaptée et de créer des emplois ;
- ◆ de développer les services sociaux et de santé (création de MR et MRS).

À côté des services aux personnes, il convient également de développer les infrastructures de mobilité, sportives, sociales et culturelles. L'action politique doit également se concentrer sur le maintien de la mixité sociale bruxelloise et sur la cohésion sociale au sein de nos différentes communes.

Si nous ratons l'objectif de maintenir et renforcer la qualité de vie à Bruxelles via des investissements massifs dans les secteurs de l'éducation, du logement ou de la mobilité, l'attrait de Bruxelles ne fera que décroître, renforçant ainsi le solde migratoire interne négatif. Les ménages avec enfants et revenus du travail n'hésiteront pas à quitter Bruxelles si la qualité de l'éducation de leurs enfants est mise en danger.

Naturellement, les communes ne sont qu'un rouage du système politique. À elles seules, impossible de remplir ces différents objectifs. Mais cette réflexion est valable pour chacun des pouvoirs pris individuellement.

# FACTEURS DE RISQUE

## LA LIMITE DES COMPÉTENCES

La répartition des compétences entre les différents pouvoirs implique que pour rencontrer le pari de l'essor démographique, les entités compétentes à Bruxelles doivent impérativement unir leurs forces. Fédéral, Région, Communes, Communautés, Commissions communautaires ont un rôle important à jouer.

La législature écoulée a montré à quel point la limite des compétences peut être un frein au développement de politiques pourtant essentielles. Il suffit, pour s'en convaincre, de penser aux recours des asbl flamandes (soutenues par la Région flamande !) devant la Cour constitutionnelle à l'encontre de l'action menée par la Région en matière d'investissement dans les crèches. L'arrêt rendu par la Cour ne permet dorénavant plus à la Région d'octroyer des subsides d'investissements pour la construction de crèches<sup>3</sup>. Il en est d'ailleurs allé de même concernant le Plan écoles<sup>4</sup>. Ces deux expériences démontrent à quel point il ne suffit pas de « vouloir » pour « pouvoir ». Et pourtant, l'objectif de la Région n'a jamais été de s'immiscer dans les compétences communautaires mais bien de venir en appui de celles-ci. La démarche régionale avait d'ailleurs été concertée avec la Fédération Wallonie-Bruxelles et la Région flamande.

À cet égard, les communes jouissent d'une position particulièrement avantageuse puisqu'en vertu de leurs compétences relevant de « l'intérêt communal », elles disposent de compétences très larges y compris vis-à-vis des personnes. La commune est également

3. Cette décision, pour frustrante qu'elle soit pour la Région n'empêche cependant pas les autorités régionales d'agir. Ce qu'elles ont d'ailleurs fait en octroyant, en juillet 2012, un budget annuel de 6 millions d'€ pour soutenir la création de places de crèches en collaboration avec la Cocof et la VGC.

4. Pour rappel, le Gouvernement bruxellois, à travers son « Plan Ecole », souhaitait financer quelque 3.800 places supplémentaires par l'installation, notamment, de classe-conteneur dans plusieurs établissements de la capitale. Ces créations indispensables de places dans les écoles bruxelloises ont été attaquées devant la Cour constitutionnelle au titre d'un dépassement de compétence par la Région bruxelloise et la Région ne peut plus dorénavant subventionner des investissements directs dans l'enseignement à Bruxelles.

le seul niveau de pouvoir bruxellois dont le fonctionnement ne s'est pas réfléchi sur base communautaire. Mais ces avantages indéniables se heurtent à une limite d'importance : de larges compétences sans moyens ne servent pas à grand-chose. Or, malgré l'aide financière importante provenant de la Région, force est de constater que les communes disposent de très faibles marges de manœuvre.

## DES COMMUNES EXSANGUES

Comme on peut le lire dans le rapport sur les finances communales, les recettes des communes augmentent moins vite que leurs dépenses. Cette situation, sur le long terme, est difficilement tenable.

En 2009, cinq communes présentaient des déficits au service ordinaire, il y en a 11 en 2012. Les dépenses augmentent de 12,1 % alors que les recettes n'augmentent que de 7,1 % entre 2010 et 2013. Parmi les dépenses qui augmentent plus vite que d'autres : les charges de pensions du personnel (+ 6,91 % sur la période 2010/2013), les dotations aux zones de police (+ 15,62 %) et aux CPAS (+ 16,38 %).

Actuellement, neuf communes sont sous plan avec la Région en raison de leurs difficultés financières (Anderlecht, Berchem, Ganshoren, Saint-Gilles, Schaerbeek, Watermael-Boitsfort, Forest, Etterbeek et Jette). La situation des communes de Molenbeek-Saint-Jean et d'Evere est à la limite du basculement eu égard à la faiblesse des résultats cumulés.

## DES POUVOIRS NON-COORDONNÉS

L'expérience vécue par la commune d'Auderghem illustre particulièrement bien la nécessité de mieux coordonner les actions des différents niveaux de pouvoir. Avec des moyens propres, des subsides régionaux et des subsides issus de la Cocof, un agrandissement de 15 places a pu être réalisé à l'occasion de la rénovation d'une crèche communale. Lorsque les travaux furent terminés, les nouvelles places de crèches n'ont pas pu être utilisées en raison de l'absence d'un Plan Cigogne III permettant d'agréer ces nouvelles places. Ce Plan a fini par être approuvé pour le gouvernement de la Fédération Wallonie-Bruxelles mais durant plus d'une année, 15 places de crèches sont restées vides par manque d'encadrement.

Il convient donc de renforcer les mécanismes de collaboration entre les différentes entités.

# FOCUS SUR QUELQUES PRIORITÉS LIÉES AU BOOM DÉMOGRAPHIQUE

## L'ACCUEIL DE LA PETITE ENFANCE

Le secteur de la petite enfance est essentiel à plus d'un titre, il permet de sociabiliser les enfants, de détecter précocement des besoins sociaux dans une famille, etc. Selon les calculs du CERE – VBJK, l'accueil de la petite enfance (0-3 ans), en Région de Bruxelles-Capitale, s'élève à 16.424 places, via l'ONE ou K&G, en 2011, pour un total de 52.254 enfants de moins de 3 ans en Région de Bruxelles-Capitale. Le taux de couverture estimé pour 2011 s'élève donc à 31,43%.

Le taux de couverture des places de crèches pratiquant une participation financière des parents en lien avec les revenus n'atteint que 18,13%. On constate une forte disparité de l'offre de places de crèches entre les communes bruxelloises. Huit communes se situent en-dessous de la moyenne régionale. Il s'agit des communes connaissant actuellement la plus forte croissance démographique.

Par ailleurs, selon les estimations de l'IBSA, plus de 16% des places dans les milieux d'accueil de la petite enfance à Bruxelles sont occupées par des non-résidents. En effet, une partie des navetteurs qui rejoignent chaque jour la capitale placent leurs enfants dans des crèches ou chez des accueillantes bruxelloises. Cette dynamique accentue encore le besoin en places de crèches à Bruxelles.

Suite au plan crèches, près de 2.136 places supplémentaires seront ouvertes d'ici 2017. Le soutien régional a été concentré dans les zones où le taux de couverture en places de crèches est le plus faible.

## L'ENSEIGNEMENT

L'IBSA a chiffré le nombre de places à créer dans l'enseignement bruxellois à l'horizon 2015 et 2020. De 2010 à 2015, la population scolaire résidant en Région de Bruxelles-Capitale concernée par le maternel va augmenter de plus de 7.000 élèves, soit une augmentation de 13%. De 2015 à 2020, l'augmentation de cette classe d'âge est estimée à 2.057 élèves, soit une augmentation de 3,3%.

De 2010 à 2015, la population scolaire concernée par le primaire résidant en Région de Bruxelles-Capitale va augmenter de près de 11.000 élèves, soit une augmentation de 12,7%.

De 2015 à 2020, cette classe d'âge augmentera encore de près de 10.000 élèves, soit une augmentation de 10%.

De 2010 à 2015, la population scolaire concernée par le secondaire résidant en Région de Bruxelles-Capitale va augmenter de 4.700 élèves. Cette croissance est donc nettement plus modérée que dans le primaire ou le maternel. En effet, le « choc démographique » de l'augmentation des naissances bruxelloises se transmet plus tardivement à ce niveau d'enseignement. Le nombre d'étudiants dans le secondaire bruxellois passerait ainsi de 89.678 étudiants à 94.380 étudiants soit une augmentation de 5,2% durant ces 5 années.

De 2015 à 2020, l'augmentation sera beaucoup plus importante : + 7.807 étudiants. Le nombre d'étudiants dans le secondaire bruxellois passerait ainsi de 94.380 étudiants à 102.187 étudiants soit une augmentation de 8,3% sur ces cinq années. C'est donc durant la période 2015-2020 que l'effort à porter en termes de créations d'écoles pour le secondaire sera le plus important.

La Région, tout en respectant l'arrêt de la Cour constitutionnelle, peut continuer à apporter un soutien aux communes (pouvoir organisateur important en matière d'enseignement) via un financement général, c'est à dire non dédié à une politique fixée par la Région. En 2011, des prêts à concurrence de 26 millions d'euros ont dès lors été octroyés aux communes. Les investissements en matière d'enseignement représentent la plus grosse partie des prêts qui ont été octroyés (43%).

L'opération devrait être réitérée. Lorsqu'on additionne les différents projets de création de places dans les écoles fondamentales (Région de Bruxelles-Capitale, Fédération Wallonie-Bruxelles et Vlaams Gewest), on constate que plus de trois quarts des besoins estimés à l'horizon 2015 seront satisfaits dans le fondamental.

Mais le travail n'est pas fini, il faut également maintenant s'attaquer au besoin dans l'enseignement secondaire qui pose de nouveaux défis. Tout d'abord, les infrastructures nécessaires sont plus nombreuses et spécialisées. Il est souvent nécessaire de disposer de locaux techniques destinés à l'enseignement : laboratoires, salles de sports en plus grand nombre, ateliers divers. De même, les besoins en enseignants sont plus spécifiques étant donné qu'il faut trouver les enseignants correspondant aux filières en pénurie.

## LE LOGEMENT

On s'attend, d'ici à 2020, à 170.000 habitants supplémentaires à Bruxelles par rapport à 2010. Soit une croissance de 120.000 habitants par rapport à 2012. D'ici à 2020, il faut donc produire 60.000 logements. La production totale annuelle moyenne est de 4.000 logements. Il faut donc augmenter cette production de plus de 50 %.

Le PRAS démographique a permis d'évaluer le potentiel d'accueil du nombre d'habitants pouvant être accueillis sur les parcelles à bâtir en «zones d'habitats» et en «zones mixtes» à plus ou moins 28.000 habitants, et ce en tenant compte d'une répartition des densités moyennes optimistes de logements à l'hectare (50 log/ha en 2<sup>ème</sup> couronne et 100 log/ha en 1<sup>ère</sup> couronne).

Si on rajoute à ce chiffre le potentiel d'accueil des grands projets urbains connus dont le potentiel en habitants est de plus ou moins 34.600 habitants et du potentiel de la reconversion de bureaux vides en logements estimé à plus ou moins 14.400 habitants, on arrive au total, avec le PRAS actuel, à répondre à la demande de 77.000 habitants ! Il y a donc un solde de plus de 63.000 habitants à accueillir !

En considérant une urbanisation équivalente à 100 log/ha, une emprise foncière de 319 hectares supplémentaires serait nécessaire pour accueillir ce solde. Cette surface correspond grosso modo à la superficie de la Commune d'Etterbeek !

## L'EMPLOI ET LA FORMATION

Les 19 communes constituent le plus important bassin d'emplois en Belgique (plus ou moins 15% de l'emploi national). Selon la dernière Enquête sur les forces de travail du SPF économie, Bruxelles compte aujourd'hui 714.847 postes de travail. La part de ces emplois revenant à des résidents bruxellois atteint 51,4% en 2011. Le restant des emplois est occupé à deux tiers par des personnes résidant en Flandre et un tiers par des personnes résidant en Wallonie (335.000 navetteurs en 2011). A noter que le travailleur bruxellois se montre également mobile puisque près d'un travailleur sur huit (13,2%) effectue la navette vers une des deux autres Régions. En comparaison, le taux de navette des travailleurs flamands s'établit à 10,7%.

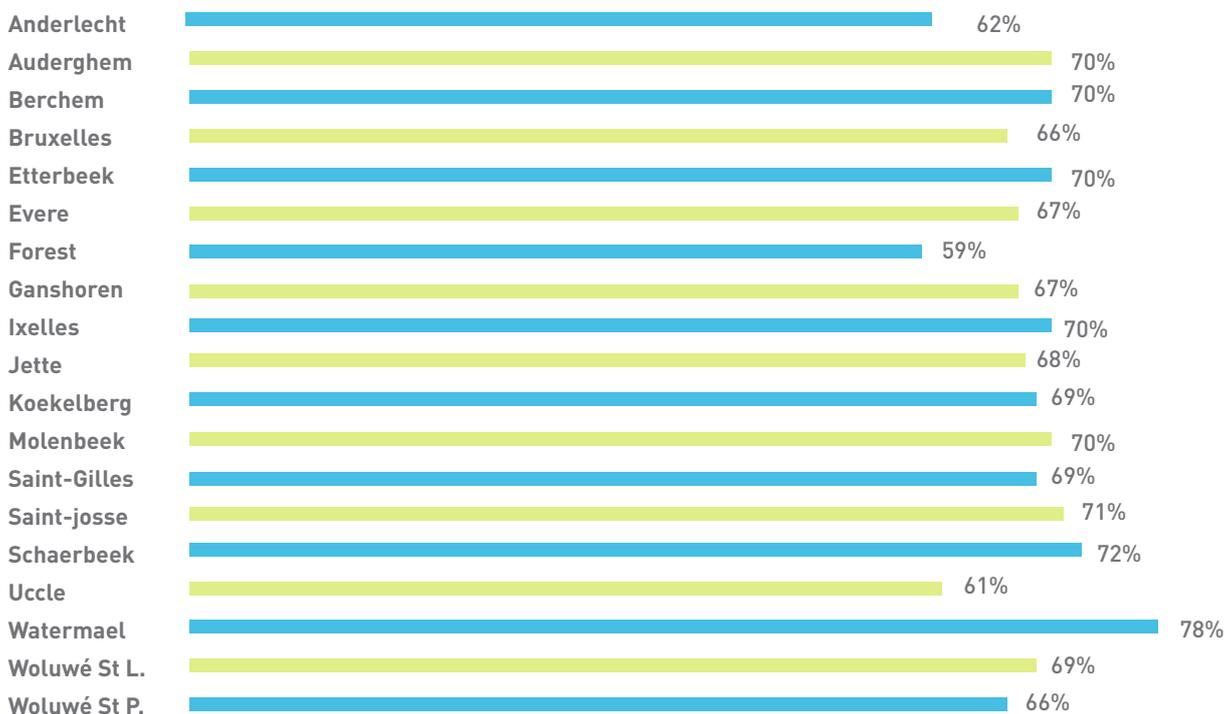
En 2012, 12.023 emplois ont été créés. C'est une croissance de 1,78 % par rapport à l'année 2011. C'est plus que le niveau national (1,4 %) et surtout que la Région flamande (0,17 %) et la Région wallonne (0,26 %). Les emplois créés à Bruxelles représentent 66 % des 18.000 emplois créés dans notre pays (chiffres 2012).

Du fait de la croissance démographique, le nombre de Bruxellois en âge actif a augmenté de 21 % entre 2000 et 2012 (contre 9,7 % pour la Flandre et 10,5 % pour la Wallonie). Mais le taux de chômage à Bruxelles reste malheureusement très élevé (aux alentours de 20 %). A l'avenir, la croissance projetée de l'emploi intérieur à Bruxelles ne suffirait pas à compenser l'essor de la population active. On risque donc d'assister, en parallèle, à une hausse du chômage dans les années à venir.

La Région bruxelloise compte près de 110.000 demandeurs d'emploi alors que seulement la moitié des 714.000 postes d'emploi de la Région sont occupés par des Bruxellois. Améliorer la formation des Bruxellois pour permettre une meilleure adéquation entre l'offre d'emplois et les qualifications des bruxellois constitue assurément un des enjeux les plus importants de ces prochaines années.

Même si le chômage ne peut naturellement se résoudre par l'augmentation de l'emploi public, force est de constater que dans ce domaine, les communes (davantage que la Région) sont particulièrement actives pour mettre au travail des Bruxellois. La proportion de personnel habitant la Région de Bruxelles-Capitale varie de 59 % à Forest et 78 % à Watermael-Boitsfort.

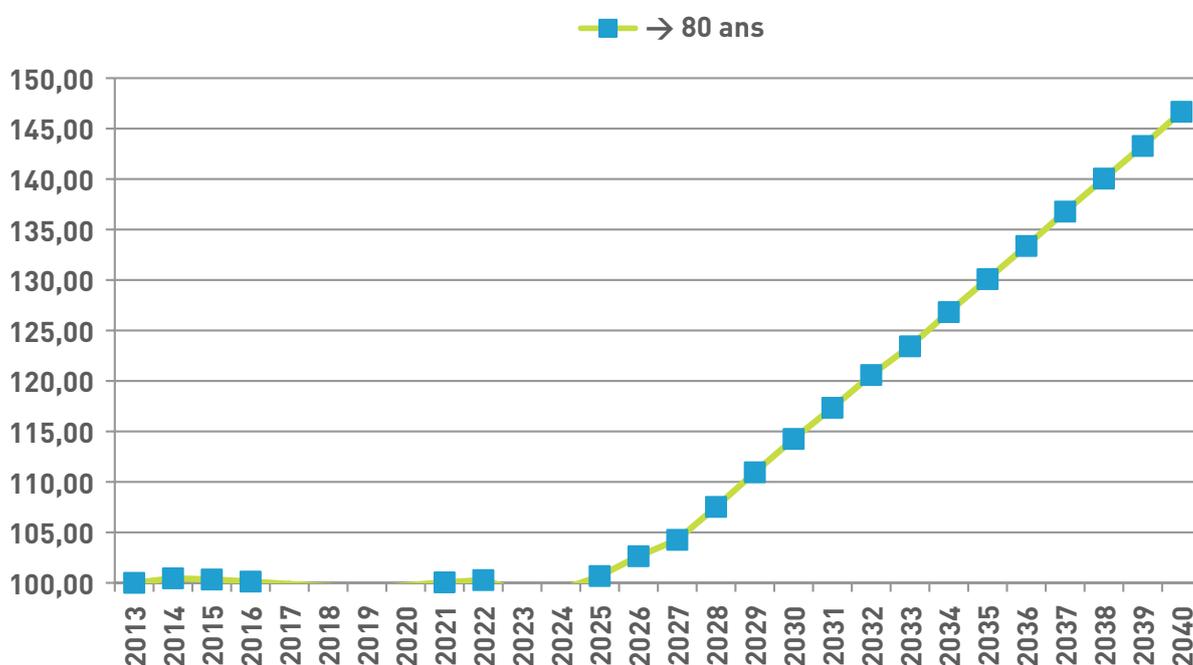
### Proportion de personnel habitant la Région de Bruxelles-Capitale



## LA POLITIQUE D'ACCUEIL ET D'ACCOMPAGNEMENT DES PERSONNES ÂGÉES

En 2025 au plus tard, les structures d'accueil pour personnes âgées seront soumises à une demande excédant l'offre actuelle. Bruxelles subit, depuis 2005, un moratoire en matière d'offres de lits MR (maisons de repos) et MRS (maisons de repos et de soins) alors qu'on doit s'attendre à devoir décupler son offre de services d'accompagnement et d'accueil des personnes âgées. Dès 2025, les besoins à couvrir impliqueront la création de nouvelles structures plus médicalisées. A l'instar de ce qui existe en matière de petite enfance, il faut fixer, dès maintenant, une norme de couverture des besoins afin de planifier, dans le temps, les efforts à accomplir.

D'autant qu'avec l'âge, la demande évolue et induit des services de plus en plus lourds (ou médicalisés). Le tableau suivant montre que, dès 2020-2025, les besoins en lits MRS à Bruxelles seront exponentiels. Cela implique de lourds investissements auxquels il convient dès aujourd'hui de se préparer.



**Source :**

Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale (AVCB)

Depuis 2005, l'offre de lits à Bruxelles stagne, voire régresse. Celle-ci n'est donc pas adaptée à l'évolution de la demande.

NOMBRE DE LITS MR ET MRS PAR RÉGION			
	WALLONIE	FLANDRE	BRUXELLES
1995	29.009	51.279	12.646
2000	43.897	60.689	15.851
2005	46.206	62.408	15.720
2010	46.705	66.407	15.403

Vu l'évolution de la population et le coût des infrastructures, il est nécessaire d'adopter une législation qui favorise l'autonomie des personnes âgées en leur offrant une palette de services adaptés (aides à domicile, centre de services communs, centre de soins de jours, garde à domicile, résidences services, logements accompagnés, prévention des chutes, etc.).

L'objectif est d'éviter une admission en maison de repos tant que l'autonomie physique de la personne âgée existe. Actuellement, il existe plus de 7000 lits MR<sup>5</sup> occupés en partie par des personnes âgées encore valides et autonomes par défaut de services adaptés. Vu l'évolution des profils de dépendance, il est impératif de reconvertir une partie de ces lits MR en lits MRS.

En perspective de l'horizon 2025 et de la croissance attendue de lits spécialisés ou médicalisés, il convient d'arrêter un plan d'investissement en vue de la création de nouvelles structures d'accueil et de prévoir les crédits nécessaires pour leur subvention. Vu les délais nécessaires pour créer de telles infrastructures (plus ou moins 8 ans), il importe de fixer rapidement une norme à couvrir au regard de la population visée et de définir les moyens à mettre en œuvre pour l'atteindre.

## PROPOSITIONS CONCRÈTES

Les réponses à apporter à l'essor démographique sont vastes, elles touchent l'ensemble des domaines de l'action politique communale, régionale et communautaire. Pour que l'essor démographique bruxellois constitue une opportunité et non un risque pour nos communes, il convient donc, dans chaque domaine de l'action politique, de prendre en compte cette dimension et les besoins qui en découlent.

En vue de répondre aux enjeux de l'essor démographique, on peut notamment citer les politiques suivantes à développer :

- ◆ Créer une collaboration effective entre les différentes entités présentes sur le territoire bruxellois ;
- ◆ Augmenter le nombre de places d'accueil des enfants de moins de 3 ans en mettant l'accent sur les structures d'accueil pratiquant une tarification liée aux revenus des parents ;
- ◆ Créer des places en suffisance dans les écoles tant dans l'enseignement fondamental que dans l'enseignement secondaire ;
- ◆ Développer un plan d'actions pour augmenter le nombre d'enseignants : promouvoir les études d'enseignants, développer des formations préparatoires aux études d'enseignants, promouvoir la reconversion de chercheurs d'emploi vers le métier d'enseignant, diminuer le nombre d'enseignants qui quittent la profession dans les 5 ans ;

5. Sur 15.403 lits MR et MRS, 52 % sont des lits MRS et 48 % sont des lits MR

- ◆ Poursuivre les politiques actuelles favorisant la mixité sociale : rénovation urbaine, contrat de cohésion sociale ;
- ◆ Assurer un parcours d'accueil des primo-arrivants leur permettant de mener leur vie en Belgique en toute autonomie et d'accroître leur participation sociale, économique et culturelle ;
- ◆ Augmenter le nombre de classes adaptées aux enfants n'ayant pas une connaissance suffisante du français dans les écoles ;
- ◆ Promouvoir la création de logements tant privé que public. L'action publique doit permettre de créer du logement social et du logement moyen, tant locatif qu'acquisitif ;
- ◆ Renforcer les qualifications des chercheurs d'emplois via un accroissement de l'offre de formations et veiller à une adéquation de l'offre de formation avec les besoins du marché du travail ;
- ◆ Soutenir le développement des secteurs économiques porteurs d'emplois à Bruxelles (Commerce, Horeca, MICE, secteur blanc...);
- ◆ Etablir une stratégie pour répondre au défi du papy-boom et planifier la construction de nouvelles structures d'accueil.

# SYNTHÈSE

La croissance démographique et, en particulier, le rajeunissement de la population bruxelloise sont généralement vus comme une chance pour Bruxelles. Si cette vision est globalement exacte, une société composée de jeunes apparaissant comme porteuse de promesses, deux bémols doivent cependant y être apportés.

1. L'état fédéral finance les pensions alors que la part relative des personnes âgées en Région de Bruxelles-Capitale y est plus faible que dans les autres Régions. Au contraire, la prise en charge des jeunes est essentiellement le fait des familles elles-mêmes. En clair, les régions à surreprésentation des âgés sont soutenues par le pouvoir public fédéral alors qu'à Bruxelles, la surreprésentation des jeunes est une charge pour les ménages bruxellois.
2. La tension sur les infrastructures scolaires, sportives, culturelles, de mobilité risque sans investissements massifs des pouvoirs publics d'entraîner une diminution de la qualité de vie à Bruxelles, entraînant une fuite de la classe moyenne bruxelloise vers la périphérie avec comme corollaire une diminution des rentrées fiscales pour les communes et la Région.

Mais, si toutes les conditions d'accompagnement sont mises en place, l'essor démographique offre des opportunités au niveau économique :

- en termes de création d'emplois au travers du secteur de la construction, qui occupe énormément de Bruxellois. Il va, en effet, falloir investir dans le logement, dans les équipements collectifs, etc. ;
- il est également évident que cela va engendrer une augmentation des services aux citoyens. Ces services, s'ils constituent un coût pour les pouvoirs publics, est aussi un secteur qui peut permettre des embauches et donc la résorption du chômage.

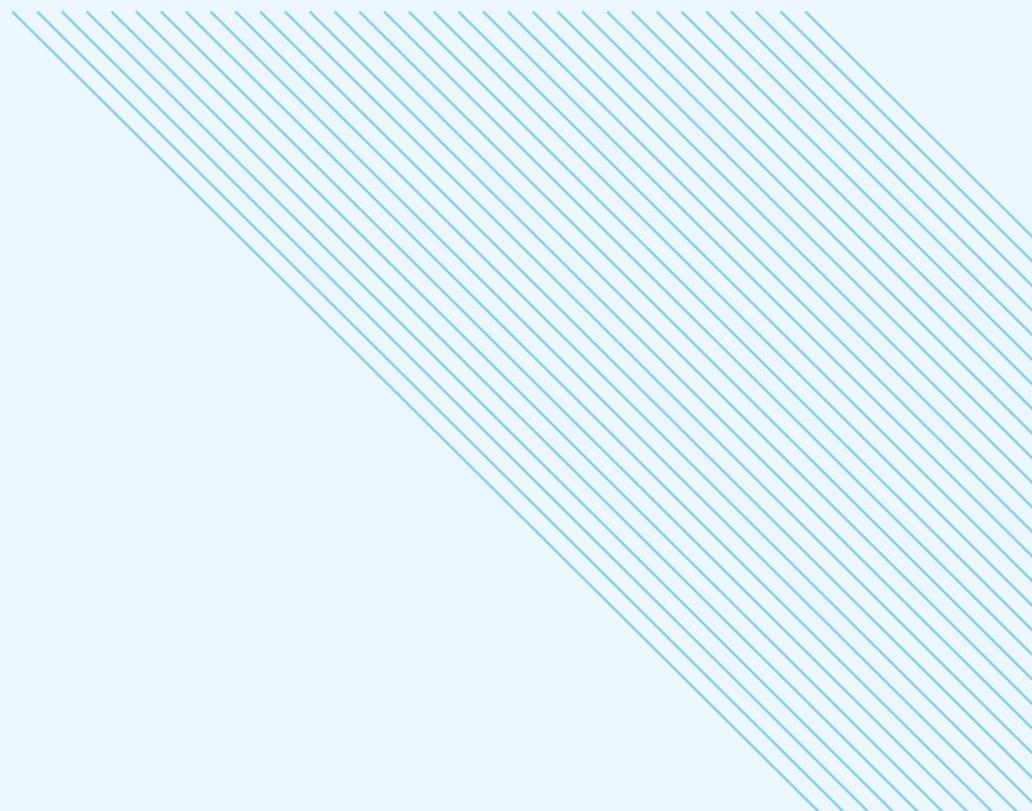
Les secteurs qui offrent les meilleures perspectives de croissance sont la santé et le bien-être, l'horeca, les services collectifs, l'administration, les services aux entreprises, la télécommunication et l'enseignement.



# Le défi démographique

---

Synthèse du workshop



**R**emarque liminaire: ce sont essentiellement les communes les plus directement touchées par une croissance démographique vertigineuse qui étaient présentes dans cet atelier: Molenbeek-Saint-Jean, Anderlecht, Schaerbeek, Saint-Gilles, Saint-Josse-ten-Noode.

Les sujets abordés ont principalement concerné **les tentatives d'analyse du phénomène démographique ainsi que la gestion des registres de population, la problématique scolaire à laquelle on peut joindre celle des crèches, la question du logement, celle de l'emploi et celle de la mobilité**. Que ceux-ci n'aient pas été traités d'égale façon ne préjuge pas de leur importance. Si on a plus parlé démographie et école que mobilité, c'est sans aucun doute lié au profil des intervenants et à leurs préoccupations professionnelles directes.

## DÉMOGRAPHIE

**En ce qui concerne les courbes démographiques**, la croissance a principalement touché les communes de la première ceinture. L'évolution actuelle dans les communes les plus importantes révèle des différences; ainsi, par exemple, si la progression demeure importante à Schaerbeek et à Anderlecht; Molenbeek connaît par contre une stagnation depuis un an.

Parmi les causes du phénomène, on peut citer les **régularisations** (qui ne sont pas réellement une cause de poussée démographique, mais qui ont plutôt permis d'arriver à des chiffres plus proches de la réalité de certains quartiers), **l'augmentation du taux de natalité** et la **rénovation urbaine** (réhabilitation de certains quartiers, nouvelles constructions, ...). Pour les services de la Démographie, cela engendre en tous cas une considérable augmentation du nombre de dossiers à gérer.

Une conclusion s'impose: **on n'a pas assez anticipé le phénomène et ses conséquences**. Un reproche est formulé: les responsables politiques n'ont pas été alertés à temps.

## EDUCATION

Parmi les conséquences, c'est la **question de l'éducation** au sens large qui a suscité le plus de préoccupations, avec dans un premier temps le triple **problème de l'accueil dans les crèches, dans les écoles maternelles et dans celles du primaire**. D'ici peu, on doit s'attendre à voir le problème s'étendre à **l'enseignement secondaire**, et peut-être avec plus d'acuité. En effet, si pratiquement toutes les communes disposent d'un réseau communal d'enseignement primaire, il n'en va pas de même pour le secondaire. D'où la nécessité d'initiatives qui dépassent le seul cadre communal et d'une approche globale de la problématique. Une grande inquiétude a été exprimée quant aux conséquences financières pour les communes car, même si certains projets sont financés à 100%, d'autres frais afférents resteront toujours à charge des finances communales.

Les problèmes scolaires, présents et à venir, nécessitent des **plans d'urgence**. De ce point de vue, des **lenteurs procédurières** ont été dénoncées. Bruxelles Environnement, en particulier, a été accusée de mettre des bâtons dans les roues, retardant considérablement la réalisation de projets de constructions de nouvelles écoles par une rigueur excessive. Les situations d'urgence exigent au contraire qu'on fasse preuve de souplesse. Les communes sont en première ligne pour identifier les problèmes, mais ensuite, tout doit aller vite.

A titre de solution au manque de bâtiments scolaires, l'hypothèse de **recyclage de bâtiments** inutilisés a été proposée. De ce point de vue, l'ADT (Agence de Développement Territorial) peut être un outil important.

De manière générale, le bâti doit être conçu en termes de durabilité.

En conclusion, nous sommes face à un enjeu régional auquel il faut répondre par une solution globale qui doit largement impliquer les communes.

Parallèlement à la problématique scolaire, le problème du papy-boom qui s'annonce a aussi été évoqué.

## LOGEMENT

Il en manque 60.000 à Bruxelles. Ont été mis en avant le problème des logements vides et l'importance d'un plan de répartition. A ce niveau également a été posé le problème de **normes trop strictes dans certaines situations d'urgence**. La généralisation du guichet unique a été proposée.

## EMPLOI

Les deux principaux problèmes relevés sont ceux qui le sont traditionnellement à Bruxelles, à savoir l'inadéquation entre l'offre et la demande d'une part et la nécessité d'une offre de formation en adéquation avec les besoins. Actuellement, moins de 50% des emplois bruxellois sont occupés par des Bruxellois.

## MOBILITÉ

L'évocation du « Plan Iris 2 » a permis de souhaiter une meilleure fréquence des transports en commun, ainsi que des parkings de dissuasion. Par contre, l'idée d'un péage à l'entrée de Bruxelles laisse sceptique.

## EN CONCLUSION GÉNÉRALE

Une double préoccupation a traversé tout le débat :

- ◆ La nécessité d'une **approche transversale** au sein des communes : une problématique doit être prise en compte au niveau de tous ses aspects et nécessite donc une appréhension globale au niveau de différents services communaux.
- ◆ La nécessité d'une **coopération** étroite entre les différentes communes, ce qui devrait permettre de dégager des solutions globales et favoriser des économies d'échelle.



# Les communes acteurs économiques et d'insertion

---

Présentation au colloque par

[Hervé DOYEN](#),

Vice-Président de  
la Conférence des  
Bourgmestres

Texte:

[Paul-Marie EMPAIN](#),  
Secrétaire communal  
de Jette

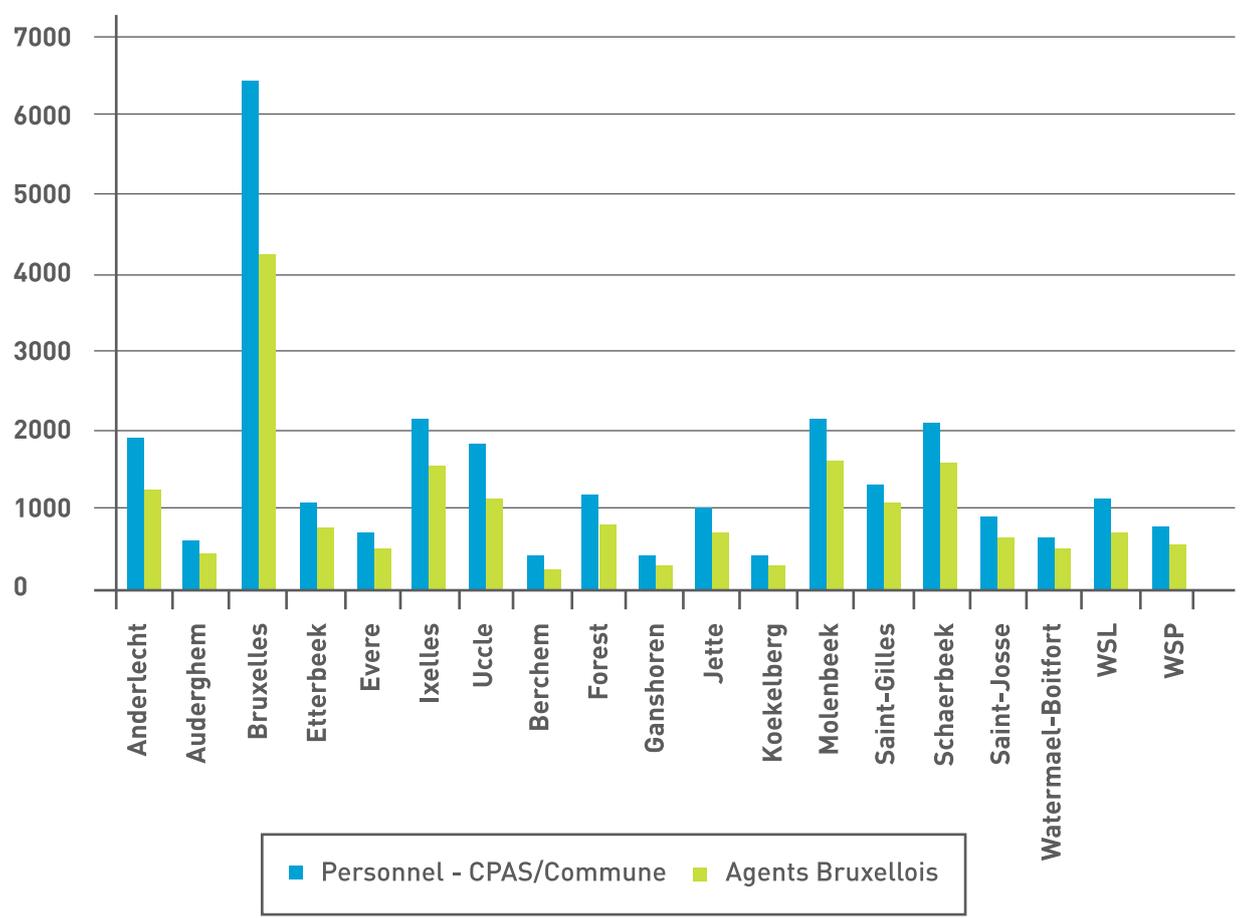
Avec la collaboration des  
services ixellois responsables  
des projets EmergenceXL  
et « Au top pour un Job »



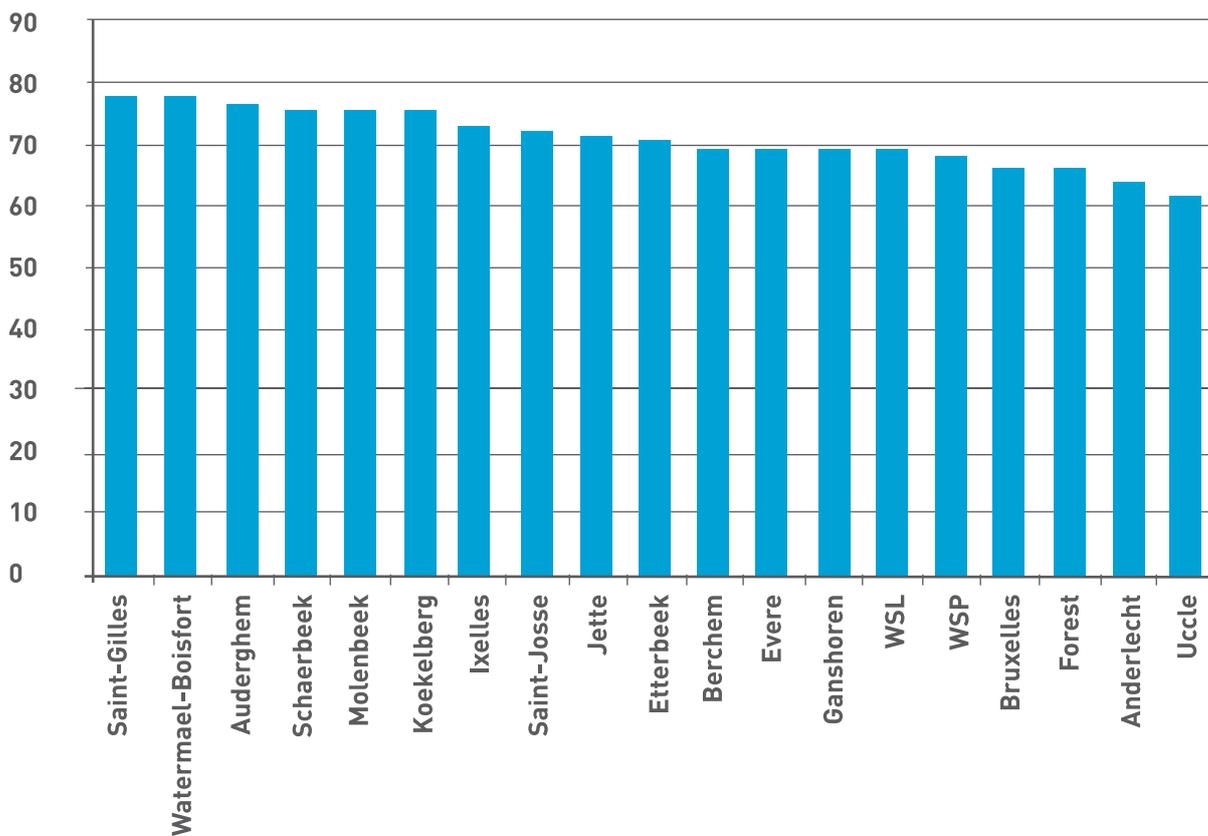
# CONTEXTE

Dans les analyses économiques, spécialement macro-économiques, les pouvoirs locaux ont fait une apparition assez récente. En général, les statistiques les intègrent dans les « pouvoirs publics » au sens large, alors que les pouvoirs locaux se différencient des autres entités publiques.

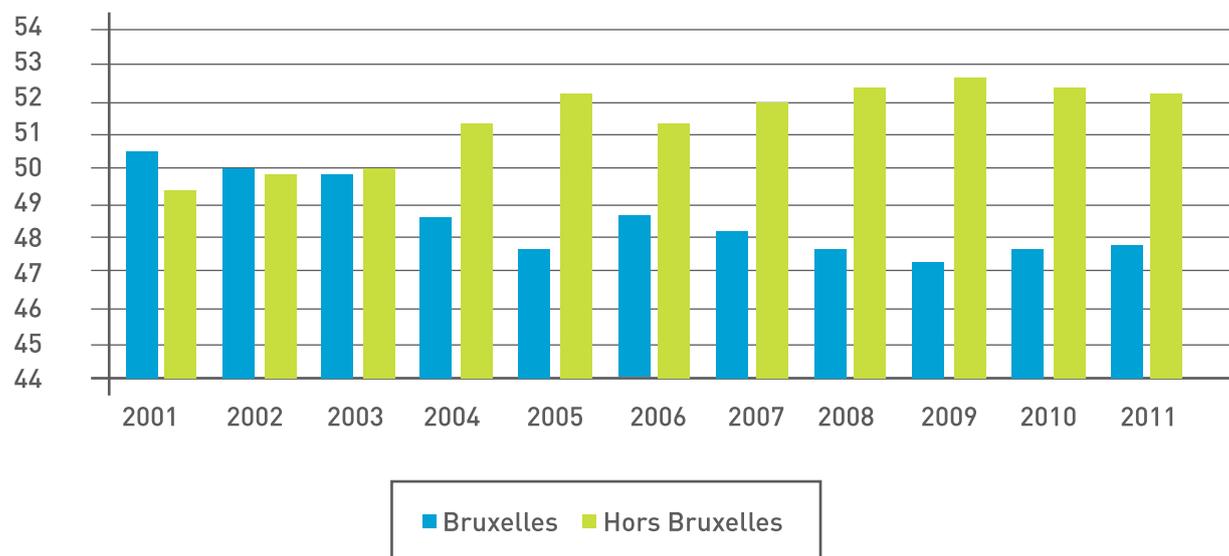
- ◆ La commune est une entreprise et à ce titre, elle procure des emplois et investit : elle est un acteur économique ;
- ◆ La commune est un acteur public et, à ce titre, elle peut être porteuse de projets d'insertion ;
- ◆ En Belgique, les communes ce sont 270.000 emplois directs (28.000 en Région de Bruxelles-Capitale) ;
- ◆ Le fédéral emploie 80.000 personnes.



### Pourcentage de Bruxellois parmi les employés communaux



### Pourcentage de Bruxellois au ministère de la Région de Bruxelles-Capitale



- ◆ Dans les 27 pays membres de l'UE, les pouvoirs locaux réalisent deux tiers des investissements publics.
- ◆ Cette proportion est un peu moindre en Belgique (à l'instar des autres pays fédéraux), car les entités fédérées prennent également une part significative des investissements.
- ◆ En valeur absolue, les investissements du secteur local s'élèvent dans l'UE à plus de 179 milliards EUR en 2011, soit 1,4% du PIB.
- ◆ En Belgique, les pouvoirs locaux réalisent en 2011 près de 3 milliards EUR d'investissements, soit un peu moins de 1% du PIB.

## ET CELA MALGRÉ DES PROBLÈMES DE FINANCEMENT

- ◆ Pas d'additionnel communal à l'impôt des sociétés ;
- ◆ des revenus cadastraux datant de 1975 ;
- ◆ une indexation basée sur l'indice santé ;
- ◆ une contrainte d'équilibre budgétaire – limitation de la dette – norme SEC95 peu favorable à l'investissement.

## UN SOUTIEN FORT DE LA RÉGION... ET DU FÉDÉRAL

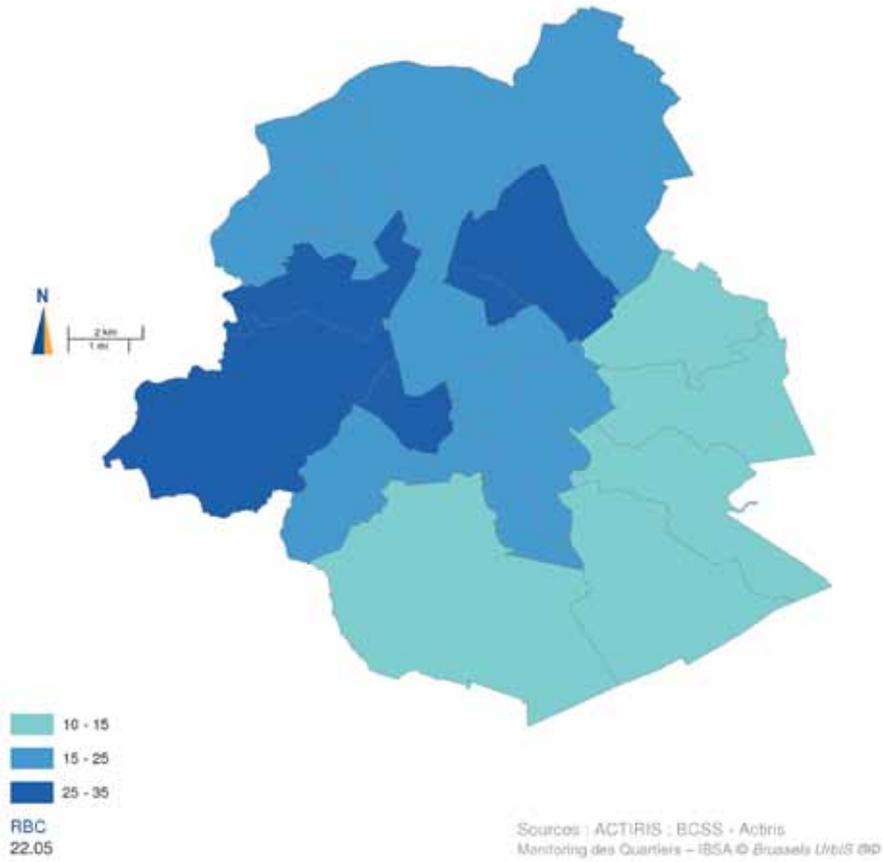
- ◆ En Région de Bruxelles-Capitale, les communes disposent d'un droit de tirage dans un **fonds d'investissement** (17,5 millions EUR pour la période 2010-2012) répartis dans deux enveloppes : la dotation triennale d'investissement et celle de développement ;
- ◆ pour faire face à l'**essor démographique** exceptionnel auquel sont confrontées les communes bruxelloises, la région a instauré des dispositifs complémentaires de soutien à l'investissement, tel que le « plan crèche » en 2007, et un nouveau mode de financement alternatif en 2012 confié au Fonds régional bruxellois de refinancement des trésoreries communales (FRBRTC). Il se montait à 26 millions EUR en 2011 et atteignait 60 millions EUR pour 2013 et 2014 ;
- ◆ il convient d'ajouter que les communes bruxelloises bénéficient indirectement des projets d'investissement réalisés dans le cadre des accords de coopération Beliris (Etat fédéral).

## RÔLE ÉCONOMIQUE DES COMMUNES AU VU DES FONCTIONS RECONNUES AUX ENTITÉS PUBLIQUES

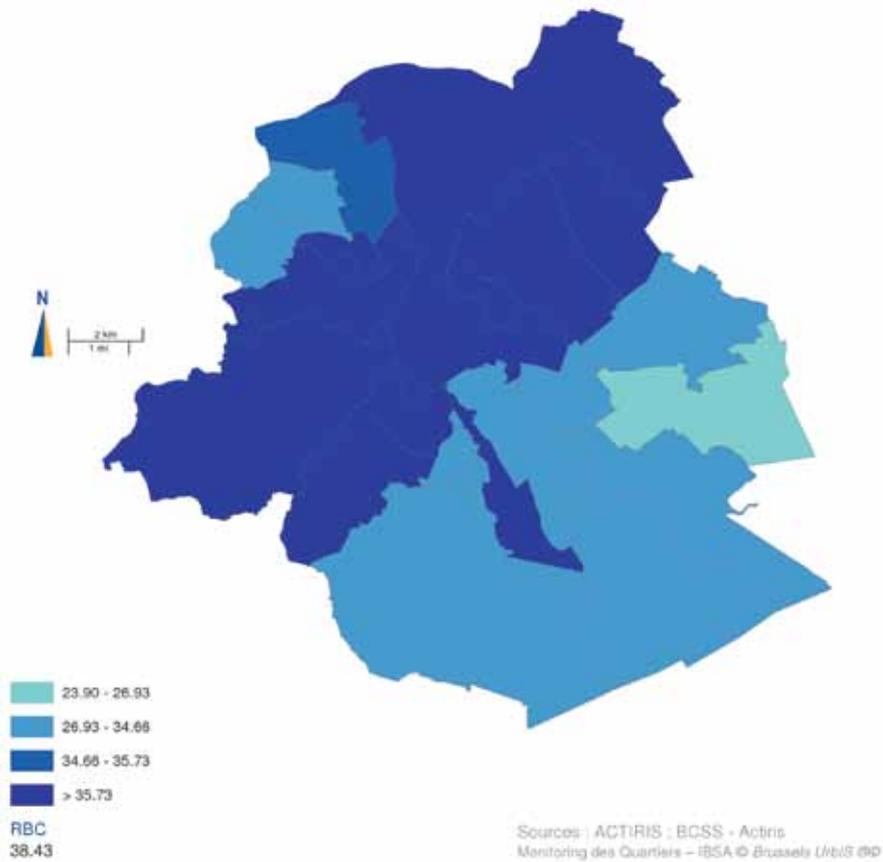
1. La **position juridique** des communes est plus proche des particuliers et des entreprises que des pouvoirs publics d'autres niveaux. La recherche d'autonomie est une de leurs préoccupations.
2. Leur **structure** interne est comparable à une « entreprise publique locale de service ».
3. Mais leurs **objectifs** diffèrent : application concrète de règles à buts généraux. Par exemple, la Constitution prévoit le droit au travail et au logement mais c'est au niveau communal que l'on voit le résultat des politiques et que l'on doit les appliquer.
4. Les moyens de **financement**, notamment fiscaux, sont différents : axée sur la propriété foncière, construite ou non – sur l'activité économique = difficile puisque déjà taxée par l'Etat.
5. La recherche de la **qualité** est semblable aux entreprises des secteurs marchand et non marchand.
6. En période de crise, elles offrent un **soutien de l'activité**, par le biais des travaux publics, et des individus, par celui des aides (RIS), primes, et autres activités de réinsertion.

L'activité d'allocation des ressources par l'entretien ou la mise à disposition des infrastructures éprouve bien des difficultés à cibler les activités, les entreprises ou les individus aidés. Le phénomène de taille joue aussi. Ce ne sont pas les communes qui vont construire une infrastructure de la dimension des ascenseurs de Strey-Thieu, ni des autoroutes ou bretelles d'autoroutes. Par contre, l'implantation d'entreprises [marchandes] dans une collectivité locale pour bénéficier d'infrastructures ou d'une situation favorable n'augmente pas nécessairement les recettes fiscales, ni ne contribue à augmenter l'emploi local (chaîne du chômage).

Taux de chômage 2009 (%)



Taux de chômage des jeunes 2009 (%)



Source : [Monitoring des quartiers](#)

L'écart entre la part du PIB belge généré à Bruxelles et les revenus des habitants ne cesse de croître au détriment de ces derniers.

### Le contexte bruxellois

Cette problématique régionale se manifeste par des chiffres accablants (plus de 30% de chômage pour les jeunes de moins de 25 ans) et une réalité de terrain amenant une partie de la jeunesse bruxelloise à une forme d'exclusion sociale.

Le contexte bruxellois est ainsi composé de réalités paradoxales qui font de cette capitale à la fois une des régions d'Europe les plus riches au regard de son PIB/Hab (2,4 fois le PIB moyen des régions en Europe), tout en ayant dans le même temps 30% de sa population qui vit en dessous du seuil de pauvreté, alors que la moyenne nationale n'est que de 15%. Il faut donc faire attention à ne pas juger trop vite des réalités de la Région ou d'une commune à la seule lumière des indicateurs moyens. En effet, à Bruxelles, un quartier n'est pas l'autre et des réalités socio-économiques se côtoient sans pour autant se confondre.

## LES COMMUNES ET LES CPAS AGISSENT... AVEC L'AIDE DE LA RÉGION

Les actions prennent de multiples formes :

- ◆ Action des CPAS (ISP, etc.)
- ◆ Articles 60
- ◆ Missions locales
- ◆ Actiris
- ◆ Formation en alternance
- ◆ Centres de référence
- ◆ Encadrement des chômeurs
- ◆ Ces actions s'ajoutent aux programmes traditionnels de résorption du chômage.

### UNE APPROCHE RÉGIONALE: ACTIRIS – INTÉRÊTS ET LIMITES

En matière d'emploi, les compétences se partagent essentiellement entre le niveau régional à travers le pôle emploi ACTIRIS, et le niveau communautaire qui gère le volet formation grâce à Bruxelles-Formation. Cette scission du volet formation et de la mise à l'emploi ne favorise pas toujours les synergies qui permettraient d'ajuster au mieux les besoins de formations aux nécessités professionnelles. De plus, Bruxelles, de par son aspect réglementairement bilingue, impose une connaissance de la langue préjudiciable à un public infra qualifié.

## UNE APPROCHE COMMUNALE: MISSIONS LOCALES - COMMUNES

Dès lors quel peut être le rôle des communes face à la détresse sociale et l'insertion professionnelle de ses plus jeunes citoyens ?

La commune, représentant le niveau de pouvoir le plus proche des citoyens, bénéficie ainsi d'un lien direct avec ceux-ci. En effet, même si ses compétences en matière d'emploi, ou d'insertion professionnelle sont plus limitées que la région, sa capacité de réaction face à la situation structurelle des jeunes au chômage est par contre importante. Tout est une question de volonté politique. Et de capacité financière, ne l'oublions pas.

La commune, par sa proximité avec les citoyens, sa connaissance pointue des problèmes rencontrés et sa capacité d'intervention sur son environnement social et économique, est donc en mesure de développer des solutions adaptées aux réalités spécifiques de son public-cible.

En matière d'insertion professionnelle, par exemple, une structure institutionnelle légale comme ACTIRIS joue certes un rôle essentiel de « matching » entre employeurs et chercheurs d'emploi, néanmoins elle passe à côté de toute une partie du public cible infra qualifié et sans projet professionnel.

C'est donc notamment pour pallier à certaines carences du système en matière d'insertion professionnelle des jeunes que différents modules d'accompagnement ont été créés au sein des missions locales. Au nombre de neuf sur l'ensemble de la région, ces experts en insertion socioprofessionnelle à Bruxelles ont ainsi mis sur pied des formations et modules d'accompagnement liés à la Recherche Active d'Emploi (RAE) et favorisant l'émergence d'un projet professionnel chez les plus précarisés.

En outre, les missions locales agissent aussi bien en amont, grâce à la préparation de travailleurs en devenir, qu'en aval, avec la mise en réseau d'entreprises partenaires, volontaires, prêtes à donner un coup de pouce à des jeunes à la recherche d'un premier emploi. C'est dans ce contexte particulier qu'a vu le jour le projet YoungInvest. Ce projet novateur qui s'adresse à la fois aux jeunes chercheurs d'emploi et aux entreprises, principalement sur le territoire de la commune d'Ixelles. L'idée est, d'une part d'inciter les entreprises à engager des jeunes en leur présentant des candidats coachés et en cassant les préjugés liés à ce même public-cible. Et, d'autre part, aider le jeune dans son projet professionnel, le préparer aux exigences du monde du travail et assurer son suivi au sein de l'entreprise.

## LES COMMUNES ET L'EMPLOI - RELATIONS AVEC LES POUVOIRS RÉGIONAUX ET FÉDÉRAUX

On pourrait se risquer à une comparaison audacieuse en pastichant des déclarations anciennes et qualifier ces relations de la manière suivante: «que ta main gauche ignore ce que fait ta main droite». En effet, l'étude du Bureau du Plan consacrée au coût d'un chômeur fait apparaître qu'en cumulant les dépenses engagées et le manque à gagner en recettes, on obtient un montant équivalant au coût salarial d'un agent communal (main d'oeuvre non qualifiée). Or, les subsides alloués pour les A.C.S. sont limités au montant de l'allocation de chômage.

Par contre, les pouvoirs locaux sont les plus à même de cibler les actions à mener et peuvent conduire des projets innovants et mieux adaptés à la réalité sociale et culturelle de leur environnement.

C'est bien. Mais dans la pratique, cela ne suffit pas. Car le problème numéro un de toutes ces structures institutionnelles est bien leur capacité à intéresser et à attirer leur public-cible qui, il faut le dire, leur donne peu de crédit.

## CONCLUSION

- ◆ Les collectivités locales sont des acteurs essentiels de l'économie
- ◆ Le report de charges des autres niveaux de pouvoir limite leurs moyens notamment en matière d'initiatives nouvelles et d'investissements
- ◆ Les très nombreuses actions concrètes en matière de soutien à l'emploi menées par les communes et les CPAS en lien avec les associations confirment que c'est l'échelon local qui est le plus approprié pour atteindre des objectifs durables en cette matière`

# DEUX EXPÉRIENCES IXELLOISES D'INSERTION

L'échelon local permet donc un ciblage plus fin des actions d'insertion et les communes peuvent innover. Pour l'illustrer, nous prendrons l'exemple de deux projets développés par Ixelles :

- ◆ «Émergence XL» ;
- ◆ «Au top pour un Job»

La commune d'Ixelles dispose d'une certaine expérience en matière d'insertion professionnelle des jeunes (moins de 30 ans). En effet, dès 2006 et faisant suite aux élections communales, elle a souhaité apporter une solution au problème structurel et récurrent du chômage des jeunes sur son territoire.

## EMERGENCE-XL

A Ixelles, pour pallier à cette difficulté de toucher et d'intéresser les jeunes chômeurs, un projet d'insertion professionnelle par le sport est testé depuis désormais plus de 6 ans.

Ce projet, nommé «Émergence-XL», s'est largement inspiré du projet homonyme «Émergence» du Havre. Celui-ci a permis la mise à l'emploi de centaines de chômeurs grâce à un programme de formation pragmatique jumelé à une remise en forme physique des candidats. Les résultats de cette initiative française, reconnue d'utilité publique, soutenue par le ministère de la jeunesse et des sports et l'ONG Ashoka et développée à travers la France entière sont tangibles et ont le mérite d'attirer un public en rupture avec le système institutionnel officiel.

D'où l'importance de pouvoir développer ce projet sous la forme d'une asbl «para communale». Les intérêts sont multiples car d'un côté il est plus aisé de communiquer avec le public-cible, et de l'autre l'asbl permet d'associer au projet le secteur privé jusqu'au sein du conseil d'administration. Le projet devient ainsi plus crédible au regard du secteur privé, pour qui la structure souple de l'asbl permet une flexibilité propice à une capacité de réaction en fonction d'un environnement socio-économique changeant.

Aujourd'hui, Émergence-XL propose chaque année trois modules de formation «Au top pour un job», permettant à chaque session de suivre une quinzaine de nouveaux candidats.

De plus, le choix de proposer le sport comme support pédagogique permet dans un premier temps d'attiser la curiosité des jeunes, mais surtout facilite la transmission douce de certaines valeurs essentielles, transposable du monde du sport à celui de l'entreprise. Ainsi, le respect de certains principes de base tels que la ponctualité, la rigueur, la confiance en soi, le dépassement dans l'effort ou le travail d'équipe sont autant de qualités que chaque candidat devra développer pour faciliter son intégration au sein du monde professionnel. Et les résultats sont probants.

Aujourd'hui, un partenariat étroit avec le service emploi, le service de la jeunesse et le service commerce de la commune a permis le développement d'outils spécifiques et d'approches innovantes. C'est dans ce contexte que se construit actuellement un réseau de «Pool Employeurs», basé sur le territoire ixellois et partenaire d'une dynamique de mise à l'emploi de chômeurs.

## « AU TOP POUR UN JOB »

### Philosophie du projet

Le projet s'inspire des actions menées en France depuis 2002 par l'association Emergence Le Havre. Celles-ci visent « l'utilisation du sport comme outil d'insertion ».

L'asbl EmergenceXL et la mission locale d'Ixelles ont mis en place les ateliers «Au top pour un job» («ateliers de détermination généraliste pour un public jeune») dont l'objectif est, par l'articulation d'activités sportives et d'actions de coaching à l'emploi, de faciliter l'insertion socioprofessionnelle de jeunes demandeurs d'emploi bruxellois de 18 à 30 ans, ayant maximum le CESI.

La détermination généraliste pour un public jeune s'étale sur dix semaines partagées en d'une part six semaines d'atelier (détermination de projet, remise à niveau par le sport, exercices de bilan, de communication, d'expression orale, de mise en relation avec les acteurs du monde du travail...) au terme desquelles les participants réalisent, d'autre part, un stage de quatre semaines en entreprise (mise en situation).

Il s'agit, dans un premier temps de faire le point sur son parcours et ses compétences et, dans un deuxième temps, d'apprendre à les valoriser et à les vendre, via le CV, la lettre de motivation et enfin l'entretien d'embauche.

Le participant est au centre du projet, du dispositif de formation et du processus de recherche active. L'objectif théorique est que chaque participant conscientise un objectif professionnel réaliste et développe les moyens suffisants et nécessaires pour l'atteindre. Dans ce sens, le formateur est un outil de projection et de recherche, il renvoie à un questionnement. La formation constitue un moment de transition dans le parcours d'insertion socio professionnelle du stagiaire, un moment propice à la réflexion sur soi, son parcours, son ou ses projet-s d'orientation socio-professionnelle et les moyens à mettre en œuvre pour atteindre son objectif et se réaliser. L'approche pragmatique de l'atelier vise à permettre, en mettant en action des principes simples mais qui agissent en profondeur, une exploration de soi favorisant le dépassement des limites et des préjugés afin de se découvrir au sein du monde de la formation ou du travail. La plupart de ces stagiaires vivent leur vie comme ils le peuvent et traversent leur quotidien tant bien que mal. Dans une semi-inconscience, ils réagissent (comme la plupart d'entre nous et donc des acteurs du monde du travail également) avec leurs préjugés et leurs peurs aux changements dans leur vie.

Accéder à d'autres représentations sur la vie, développer un autre regard sur le travail ou les formations, échanger des idées et des pratiques, confronter ses opinions dans la rencontre avec l'autre (candidat ou professionnel), autant de modes d'être et d'action favorisant la prise de conscience qu'il existe une alternative au fatalisme et au pessimisme ambiant et qu'il est possible de poser des choix concrets dans sa manière de vivre et de prendre sa place dans la société. Cette autre façon de vivre sa vie et d'opérer des choix peut également s'être imposée à eux après avoir vécu une tragédie ou avoir été confrontés avec la mort (nous avons pu le constater lors des trois groupes). Dans tous les cas, il s'agit de favoriser cette perception qu'il est possible d'envisager sa vie autrement, et par conséquent sa recherche d'emploi, en lui donnant du sens, dans une connaissance de soi et de ses besoins.

Les exercices pratiques doivent permettre au candidat de comprendre aux mieux qui il est, comment il fonctionne, mais aussi comment appréhender ceux qui l'entourent et le monde dans lequel il évolue. L'atelier va donner au candidat en recherche des informations et surtout des méthodes pour se connaître et s'adapter du mieux possible à son environnement. Il ne s'agit pas pour le stagiaire de chambouler sa vie sur un coup de tête mais de transformer son quotidien pas à pas pour que les bénéfices de cette pratique personnelle, de cette recherche active, s'inscrivent dans la durée et portent leurs fruits dans leur recherche d'emploi.

### Public cible

- ◆ Demandeurs d'emploi inscrits chez Actiris
- ◆ Entre 18 et 30 ans
- ◆ Hommes et femmes
- ◆ Maximum Certificat d'Etudes Secondaires Inférieurs (CESI)
- ◆ Habitant la Région bruxelloise
- ◆ Priorité aux jeunes n'ayant pas d'expérience professionnelle

L'atelier s'adresse donc à tous les jeunes bruxellois de moins de trente ans.

La mixité et la représentation des genres est favorisée: public le plus large possible, hétérogénéité culturelle, rejet des communautarismes...

Si le public type est «infra-scolarisé» (maximum CESI), l'atelier est, en fonction d'une analyse des besoins, ouvert à un public plus large, notamment aux détenteurs d'un CESS.

Les candidats doivent être en bonne condition physique, ce qu'établira un examen médical précédant l'entrée en formation.

L'entrée en formation se fait sur base volontaire des candidats (motivation). Une compréhension suffisante du français est nécessaire pour bénéficier pleinement des apports de la méthodologie.

## Cadre et règles de fonctionnement

Toute personne non-présente le premier jour n'intègre plus le groupe. En formation et en stage, toute absence doit être justifiée. Le formateur doit être prévenu de toute absence, laquelle entraîne un recadrage si elle n'est pas justifiée. Une deuxième absence aboutit à un recadrage et la possibilité d'être exclu de la formation... et la troisième absence injustifiée peut entraîner l'expulsion du groupe.

Le vendredi précédant l'entrée en formation, une rencontre est prévue entre les formateurs et les candidats pour leur faire visiter les locaux et régler, le cas échéant, les dernières formalités d'entrée en formation. Les formateurs et les candidats signent un contrat de formation ; chacun s'engage à respecter le cadre et les règles de fonctionnement de l'atelier afin de travailler dans les meilleures conditions (respect, écoute, bienveillance, confidentialité, etc.).

## Décloisonnement

Mise en place d'une méthodologie harmonisée pour éviter de cloisonner les deux dimensions de l'accompagnement et du suivi des jeunes (sport et dimension coaching se complètent, s'autoalimentent, se nourrissent mutuellement dans l'interaction).

Le premier groupe a été construit dans ce sens : les différentes étapes qui vont de la définition d'un objectif professionnel à la recherche emploi sont le fruit d'une co-construction, d'une co-animation et d'une co-évaluation permettant in fine l'autoévaluation et l'autonomie du candidat dans la définition dudit projet professionnel et la mise en action pour atteindre son objectif.

## Cadre de référence des deux asbl

La philosophie est également fondée sur le respect des attributions et des compétences propres à chaque institution : coaching sportif pour l'asbl Emergence XL et jobcoaching pour la mission locale avec des attitudes et des valeurs conséquentes et en adéquation avec les objectifs de chaque institution.

Il importe cependant de tenir le même discours aux candidats dès la séance d'information et tout au long du processus de sélection et de formation : « *Nous n'avons pas d'emploi pour vous, nous ne recherchons pas à votre place mais nous allons faire en sorte de vous donner les moyens de rechercher efficacement un emploi.* »

## Aspects communicationnels et relationnels

Il convient de communiquer, d'échanger, de transmettre les informations en toute transparence entre les partenaires du projet, les participants ainsi qu'avec les différents intervenants extérieurs et ce en vue d'optimiser la collaboration dans le travail d'accompagnement et de suivi et d'assurer l'insertion socioprofessionnelle des participants.

Cette démarche de conscientisation par le coaching implique la mise à disposition de tous les moyens dont dispose la mission locale pour atteindre l'objectif de mise en formation ou de mise à l'emploi (articulation avec le projet Young Invest, avec l'ensemble des déterminations sur filière, avec un accompagnement individuel par un conseiller ISP, etc.).

Il s'agit aussi de mettre en relation ou rechercher le partenaire extérieur le plus adéquat pour répondre aux questions éventuelles du stagiaire (recherche de logement, question d'ordre pénal...).

Enfin, soulignons l'importance de constituer un réseau de référents pour tous les aspects qui touchent à l'emploi : car présenter et mettre en relation les candidats avec des professionnels du monde de l'emploi permet notamment de dédramatiser leurs représentations par rapport à certaines institutions et favorise la prise de contact ultérieure et l'échange sur les difficultés rencontrées dans le parcours d'insertion.

### Culture du résultat

Si l'intérêt de la personne prime en termes d'accompagnement, le travail s'effectue dans le but de la mise à l'emploi des stagiaires, que cela passe par une formation ou une recherche active emploi.

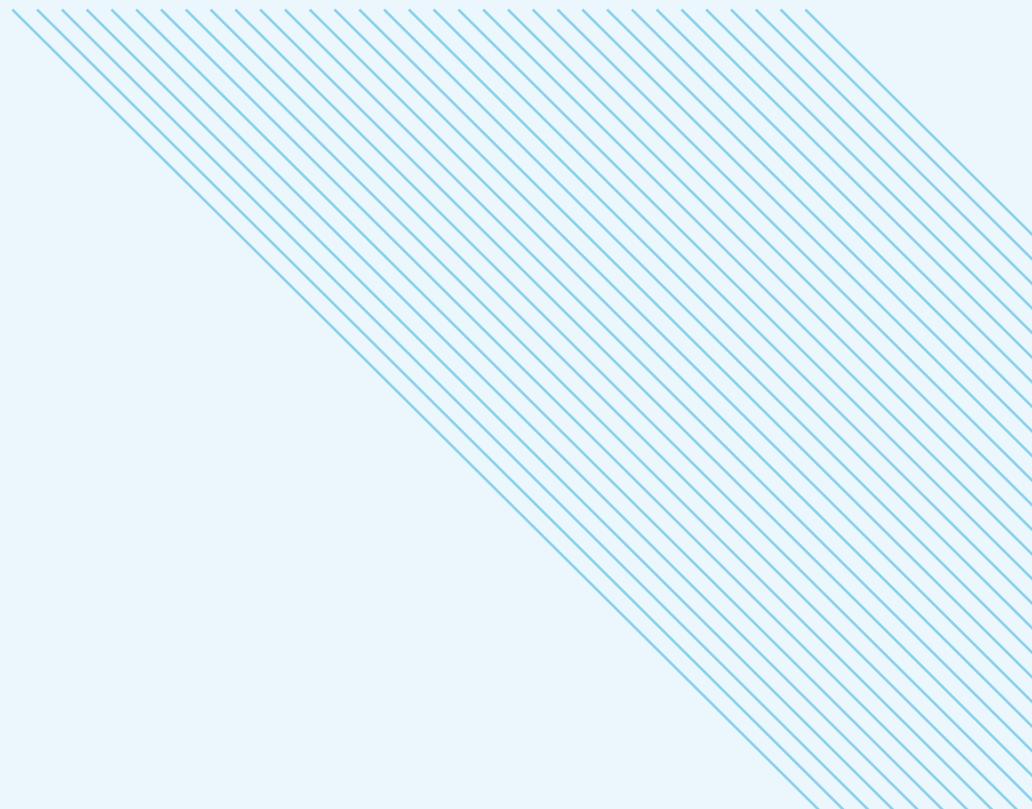
Le fait que la personne suive un processus dans son ensemble et poursuive sa recherche au sein de ce projet est un bon résultat en soi. Il est certain que pour les pouvoirs subsidiaires, certains résultats sont plus tangibles que d'autres : la mise à l'emploi ou l'entrée en formation, comme pour une majorité d'asbl. Mais EmergenceXL privilégie la qualité à la quantité, tout en tenant compte de la convention et de l'appel à projet.



# Les communes, acteurs économiques et d'insertion socioprofessionnelle

---

Synthèse du workshop



- ◆ Les communes font face à des difficultés croissantes d'investissements, mais d'un autre côté, elles proposent un plus grand soutien aux personnes, des possibilités d'embauche, et développent leur expertise dans la recherche de subsides.
- ◆ Il faut mettre les moyens pour lutter contre le chômage, continuer à être inventif.
- ◆ Sur les 600.000 emplois à Bruxelles, 300.000 sont captés par des non-Bruxellois. Les employeurs vont chercher ailleurs car les Bruxellois ne sont pas formés, ou insuffisamment. Une partie de sa population manque de motivation pour travailler ou reste étrangère à la notion de travail :
  - Aussi pointe-t-on le bel exemple d'initiative à la **Commune d'Ixelles** d'accompagnement pour les jeunes, via la mission locale, par le biais de formation avec activités sportives. Ce projet cherche à développer le potentiel de la personne. Son bon suivi aboutit au bout de six semaines à un taux de 80% de mise à l'emploi... Mais ce ne sont hélas que des Contrats à durée déterminée et les promesses faites par l'employeur ne sont jamais tenues. Cependant, cette expérience procure l'avantage de permettre à la personne la récupération de ses droits et le remet dans le circuit de l'emploi.
  - A la **Commune de Schaerbeek** : un travail d'accompagnement et de mise en confiance est effectué à travers l'art et la culture. Le problème est que ces aides à l'emploi qui sont souvent subventionnées ne donnent aucune garantie à long terme. Ces projets peuvent mourir du jour au lendemain. Le système manque donc de fiabilité.
  - la **Commune d'Anderlecht** a elle aussi créé une plateforme de remise à l'emploi, approuvée par la Région ... mais qui suscite le mécontentement d'Actiris qui pense qu'il lui revient de contrôler cette matière.
- ◆ Les contrats « Centre d'Education et de Formation en Alternance » (CEFA) fonctionnent en général bien... sauf à Anderlecht suite à l'absence de coordination entre l'école et la commune. Il est donc crucial de disposer d'une personne de contact au sein de cette dernière.
- ◆ Une idée a été lancée à Ixelles de mise sur pied d'une entreprise d'économie sociale, avec des métiers polyvalents : service des bâtiments communaux, rafraichissement de propriétés (maisons, écoles), entretien, peinture, jardinage. Un tel projet pourrait être proposé pour chaque commune.

## CONCLUSION

- ◆ Il serait intéressant de faire un GTI consacré à l'aide à l'emploi (commune et CPAS) ;
- ◆ Pour les négociations et la coordination avec Actiris, l'idéal serait d'avoir les mêmes conditions pour les 19 communes, afin que celles-ci bénéficient d'une plus grande marge d'action ;
- ◆ Enfin, les participants à l'atelier appuient l'idée de la mise en place dans chaque commune d'une entreprise d'économie à échelle sociale.



# Les politiques sociales et de santé menées au niveau local

## De véritables filets de sécurité pour la population

Présentation au colloque par

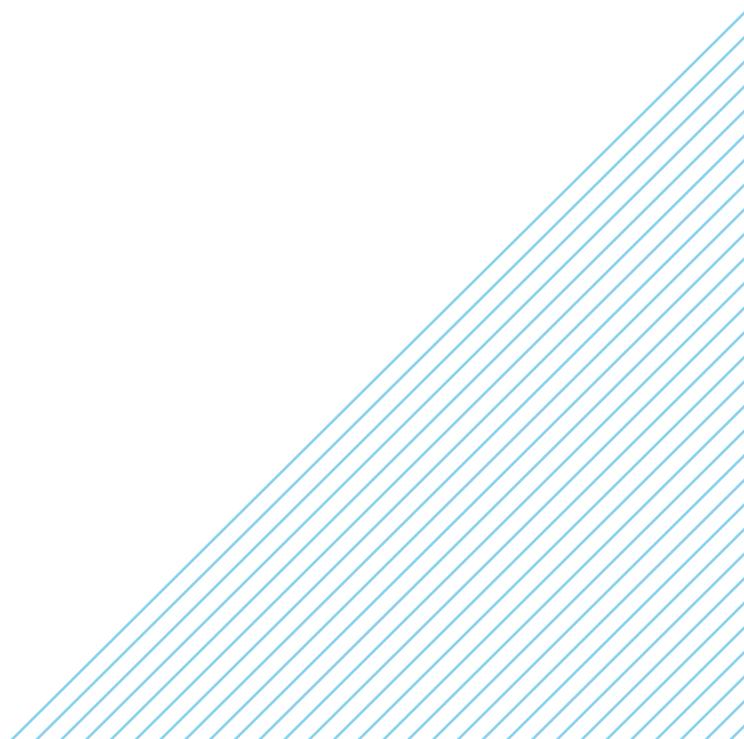
Jean SPINETTE,  
Président du CPAS  
de Saint-Gilles

Et par

Charles PICQUÉ,  
Vice-Président de  
la Conférence des  
Bourgmestres

Texte:

Jean SPINETTE,  
Président du CPAS de la  
commune de Saint-Gilles



# CONTEXTE

Les politiques sociales émergent à la fin du 19<sup>e</sup> siècle. Elles regroupent un ensemble d'actions mises en œuvre par les pouvoirs publics pour parvenir à transformer les conditions de vie d'abord des ouvriers, puis des salariés et éviter les explosions sociales et la désagrégation des liens sociaux.

Les politiques sociales couvrent donc un champ d'actions très large.

Pour la Commission européenne, les politiques sociales doivent viser à créer de nouvelles opportunités sur le marché de l'emploi, à faciliter l'accès à l'éducation, à la protection sociale, aux soins de santé et à des services de qualité pour tous, à développer la solidarité au sein de la société européenne, afin de favoriser l'inclusion sociale et l'égalité des chances pour tous.

Les politiques de santé sont quant à elles apparues dès le 18<sup>e</sup> siècle. L'objectif était de lutter contre les épidémies. Ces politiques se sont fortement développées au 19<sup>e</sup> siècle avec le courant de l'hygiénisme.

Les communes bruxelloises ont développé de nombreuses politiques dans ces deux domaines que sont le social et la santé.

Les communes ont l'avantage de pouvoir agir dans tous les domaines qu'elles estiment être d'intérêt communal. Elles exécutent aussi les politiques confiées par les autorités supérieures ou celles qui sont laissées à leur discrétion par une norme supérieure.

Les politiques sociales et de santé menées par les communes bruxelloises s'inscrivent dans le contexte socio-économiques de la Région de Bruxelles-Capitale.

## DONNÉES DÉMOGRAPHIQUES

### Une population en croissance

La Région de Bruxelles-Capitale se différencie nettement du reste du pays sur le plan démographique. Elle se caractérise par une population plus jeune, rajeunissante, à croissance rapide et composée d'une forte proportion d'habitants de nationalité ou d'origines étrangères.

Bruxelles connaît depuis plusieurs années un essor démographique vigoureux avec une croissance de sa population nettement plus forte (proche des 2% sur base annuelle) que celle observée en Flandre et en Wallonie (entre 0,5 et 0,8%).

Les taux de croissance annuels les plus élevés de la population au cours de l'année 2010 sont enregistrés à Molenbeek-Saint-Jean (4,0%), à Saint-Josse-ten-Noode (3,9%), à Schaerbeek (3,6%) et dans la commune de Bruxelles (3,5%). En revanche, le nombre d'habitants est stable à Watermael-Boitsfort (0,0%) au cours de la même période.

Cet essor démographique découle de deux facteurs : un nombre élevé de naissances et l'émigration internationale.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2011, 31,5% des habitants de la Région de Bruxelles-Capitale sont de nationalité étrangère (soit 352.344 personnes), pourcentage trois fois supérieur à la moyenne nationale qui s'élève à 10,2%.

La part de la population de nationalité étrangère dans la population totale diffère d'une commune à l'autre. C'est à Saint-Gilles que résident le plus de personnes n'ayant pas

la nationalité belge par rapport à la population totale de la commune. Le pourcentage des personnes de nationalité étrangère est de 45,7% dans cette commune au 1<sup>er</sup> janvier 2011. En revanche, la population de nationalité étrangère ne représente que 16,5% dans la commune de Berchem-Sainte-Agathe.

### Une Région de plus en plus jeune

Cet essor démographique s'accompagne d'un rajeunissement de la population bruxelloise. Au 1<sup>er</sup> janvier 2011, l'âge moyen en Région de Bruxelles-Capitale est ainsi de 37,6 ans, contre 40,4 ans en Wallonie et 41,7 ans en Flandre.

C'est à Saint-Josse-ten-Noode que l'âge moyen de la population est le plus bas, se situant aux alentours de 33 ans alors qu'à Watermael-Boitsfort, l'âge moyen de la population totale dépasse les 42 ans au 1<sup>er</sup> janvier 2011.

Notons toutefois que l'indice d'intensité du vieillissement (proportion des 80 ans et plus parmi les 65 ans et plus) est plus élevé à Bruxelles que dans le reste du pays : autrement dit, s'il y a relativement moins de personnes âgées à Bruxelles (65 ans et plus), celles-ci sont relativement plus âgées que dans les deux autres régions.

### Une forte proportion de ménages isolés

Près de la moitié des ménages vivant dans la Région bruxelloise est constituée par des personnes isolées, ménages d'une seule personne, en 2010. La proportion des personnes vivant seules peut atteindre 64,3% comme à Ixelles, soit presque deux fois plus qu'à Berchem où cette catégorie de ménages ne représente que 37,1%.

Les couples mariés sans enfant représentent 12,5% de la population, les couples mariés avec enfants 17,8% alors que les familles monoparentales représentent quant à elle 14,1% de la population.

## REVENUS DES MÉNAGES

Avec 17.642 euros par habitant en 2009, le revenu disponible moyen par habitant à Bruxelles est légèrement supérieur à celui de la Wallonie mais nettement inférieur à celui de la Flandre (respectivement 16.924 et 19.753 euros). En raison de la forte croissance démographique en Région de Bruxelles-Capitale, l'écart par rapport au Nord du pays devrait encore se creuser à moyen terme, tandis que le différentiel avec la Région wallonne continuerait de se réduire. Selon les projections, le revenu disponible par Bruxellois pourrait même passer pour la première fois sous le niveau wallon à partir de 2014.

Au niveau des communes bruxelloises, les disparités en matière de revenus sont importantes. On ne dénombre que quatre communes se situant au-dessus de la moyenne du Royaume. Watermael-Boitsfort se positionne en tête des communes bruxelloises les plus aisées. Cette commune affiche un revenu moyen par habitant supérieur de 14,6% à la moyenne nationale. Watermael-Boitsfort est suivi successivement par Woluwe-Saint-Pierre (+11,4%), Uccle (+10,7%) et Auderghem (+3,7%). Saint-Josse-ten-Noode s'avère la commune la moins aisée de la Région et du pays. Le revenu par habitant de cette commune s'élève à la moitié de la moyenne nationale (-49,7%). Les autres communes bruxelloises abritant les plus faibles revenus sont notamment Molenbeek-Saint-Jean (-39,1%), Schaerbeek (-32,0%) et Saint-Gilles (-30,9%).

Dans les communes bruxelloises à faibles revenus, on retrouve une proportion élevée du nombre de bénéficiaires du revenu d'intégration sociale dans la population totale. En 2011, cette proportion est de 6,7% à Saint-Josse-ten-Noode contre 3,5% pour l'ensemble de la Région de Bruxelles-Capitale. C'est presque trois fois plus que dans l'ensemble de la Belgique.

La proportion de jeunes adultes bénéficiaires est particulièrement élevée. La proportion de bénéficiaires du RIS varie aussi fortement selon la nationalité. En comparaison avec le pourcentage de bénéficiaires RIS dans l'ensemble de la population bruxelloise (3,5%), le pourcentage de bénéficiaires est un peu plus bas pour les Bruxellois de nationalité belge (2,2%) et beaucoup plus élevé pour les Bruxellois non belges (5,9%).

Quant au taux de chômage, il s'établit en 2011 à 20,2% pour l'ensemble de la Région de Bruxelles-Capitale contre 16,9% en 2000. Le chômage a augmenté dans l'ensemble des 19 communes durant cette période. On constate toutefois une stabilisation ces dernières années. Molenbeek (28,3%) et Saint-Josse (30,1%) sont les communes avec les taux de chômage les plus importants. Les communes du Sud-Est connaissent les taux de chômage les plus faibles (entre 10 et 12%).

En ce qui concerne le taux de chômage chez les jeunes de moins de 25 ans, les chiffres de 2011 peuvent varier de 20,6% à Woluwe-Saint-Pierre à 38,6% à Molenbeek-Saint-Jean. La moyenne est de 31,2% pour l'ensemble de la Région de Bruxelles-Capitale.

Le pourcentage de la population vivant sous le seuil de risque de pauvreté est ainsi significativement plus élevé (entre 27,2% et 40,2%) en Région de Bruxelles-Capitale qu'en Flandre et en Wallonie

## NIVEAU D'ÉDUCATION

L'observatoire du social et de la santé souligne l'existence d'un lien entre la pauvreté et le niveau d'instruction. D'un côté, les enfants qui vivent dans la pauvreté ont plus de risques de connaître une scolarité difficile. D'un autre, le fait de quitter l'école sans diplôme augmente le risque de pauvreté à l'âge adulte (problèmes pour trouver un emploi ou emplois peu qualifiés, faiblement rémunérés).

Comme le souligne l'Observatoire de l'Emploi, le niveau de scolarité des Bruxellois est à la hausse. On compte relativement plus de fortement qualifiés parmi les jeunes de 25 à 29 ans que dans les classes d'âges supérieures.

Mais, à Bruxelles, les exigences en termes de qualification sont très élevées. Un peu plus de la moitié des postes de travail bruxellois sont occupés par des travailleurs hautement qualifiés, tandis que cette proportion n'atteint qu'un tiers en Flandre et en Wallonie. Ce niveau particulièrement élevé des qualifications requises à Bruxelles s'explique entre autres par la tertiarisation de l'économie.

Mais si la part de la population faiblement qualifiée tend effectivement à diminuer au sein de la population jeune, un nombre important de jeunes abandonnent toutefois l'école sans obtenir de diplôme et arrivent, dès lors, précocement sur le marché de l'emploi.

PROPORTION DE JEUNES N'AYANT PAS TERMINÉ L'ENSEIGNEMENT SECONDAIRE SUPÉRIEUR ET NE SE RETROUVANT PLUS DANS LE SYSTÈME ÉDUCATIF (EN % DE LA POPULATION ÂGÉE DE 18 À 24 ANS)				
	RBC	RF	RW	BELGIQUE
MOYENNE 1998-2000	20,9	13,2	16,8	15,1
MOYENNE 2007-2009	18,6	8,8	14,4	11,7

## LOGEMENT

La Région bruxelloise fait face à un problème de logement. Les loyers et prix de vente élevés ont pour conséquence qu'une partie non négligeable de la population vit dans des logements surpeuplés, de mauvaise qualité ou est contrainte de quitter la Région.

## SANTÉ

L'Observatoire du social et de la santé met en évidence le lien entre les inégalités sociales de santé et le statut socio économique des personnes. Ainsi, parce qu'on retrouve parmi la population bruxelloise toutes les couches sociales, depuis les plus pauvres jusqu'aux plus riches, les inégalités sociales de santé à l'intérieur de la région sont très marquées.

Extraits du Tableau de bord 2010 de la santé en Région bruxelloise :

*« Les inégalités de santé se marquent dès la naissance, avec plus de deux fois plus de risque de décéder avant l'âge d'un an dans un ménage sans revenu du travail que dans un ménage à deux revenus. Elles se poursuivent tout au long de la vie, avec des risques de souffrir de maladies chroniques, d'accidents ou de problèmes de santé mentale qui croissent au fur et à mesure que l'on descend dans l'échelle sociale.*

*Les styles de vie, comme les habitudes nutritionnelles, le niveau d'activité physique, et la consommation de tabac ou d'alcool, ont un impact important sur la santé des Bruxellois. Ces styles de vie ne résultent pas uniquement de choix individuels «libres», mais sont largement influencés par les conditions de vie, l'environnement, les ressources économiques, psychiques et sociales, et le niveau d'instruction. C'est ce qui explique les inégalités sociales face à ces comportements.*

*L'accès aux soins, autant curatifs que préventifs, constitue un déterminant de santé important. Cet accès peut être limité par des facteurs économiques (moyens financiers, couverture ou non par l'assurance des soins de santé) ou pratiques (transports publics, proximité), mais aussi, plus largement, par une série de facteurs socioculturels (les priorités quotidiennes, la perception et la valeur culturelle accordées aux soins, à la prévention et au dépistage, la confiance accordée au système de soins, l'estime de soi, l'attitude du groupe social ou familial face aux plaintes et à la maladie etc.).*

*L'offre en services de santé en Région bruxelloise est riche et diversifiée. L'accessibilité géographique aux services est donc en général satisfaisante. Cependant, une partie non négligeable de la population bruxelloise vit dans des conditions sociales précaires et l'accès financiers aux soins pose un problème à de nombreux Bruxellois. En 2004, 17,5% des ménages bruxellois disent avoir dû postposer les soins pour raisons financières (10,1% pour l'ensemble du pays)».*

## INTÉGRATION SOCIALE ET PARTICIPATION

19,5% seulement des Bruxellois de 16 ans et plus participent à des activités sportives, récréatives (mouvements de jeunesse, associations de pensionnés, associations de loisirs) ou artistiques (musique, théâtre, arts plastiques). C'est beaucoup moins qu'en Flandre (37,0%) et un peu moins qu'en Wallonie (23,1%).

En outre, les personnes très éloignées de toutes formes d'activités culturelles se retrouvent en proportion plus élevée dans les communes bruxelloises où le niveau socio-économique est faible et sont moins représentées dans les communes aisées

Favoriser l'intégration sociale passe également par un accès aux nouvelles technologies. La recherche d'emploi, la recherche documentaire, certaines démarches administratives sont en effet facilitées par internet.

Selon le Rapport Pauvreté 2012, 19,9 % des ménages bruxellois n'avaient pas de connexion internet, ce qui est à mettre en relation avec la proportion calculée sur l'ensemble de la Belgique (21,3 %). En 2011, parmi les ménages bruxellois ne disposant pas de connexion internet, 38,9 % évoquaient les coûts trop élevés de la connexion, contre 21,2 % en Flandre, 21,6 % en Wallonie et 23,6 % dans l'ensemble de la Belgique.

## ENJEUX

Les politiques sociales et de santé doivent permettre de relever de nombreux défis au sein des 19 communes bruxelloises dont notamment ceux de :

- ◆ participer à la gestion de l'augmentation de la population ;
- ◆ assurer la cohabitation harmonieuse de nationalités différentes à Bruxelles ;
- ◆ permettre à tout un chacun de vivre dans la dignité humaine (assurer l'accès aux soins, assurer un logement décent, aider les personnes seules avec enfants,...) ;
- ◆ veiller à l'épanouissement des personnes (culture, sport,...) ;
- ◆ offrir un enseignement, des formations de qualité permettant d'accéder à l'emploi.

Pour répondre à ces enjeux, les communes et CPAS de la Région de Bruxelles-Capitale ont développé, et en tenant compte des spécificités propres à leur territoire et à leur population, des politiques dans de nombreux domaines.

## POLITIQUES MENÉES EN MATIÈRE SOCIALES

### Les CPAS

Les missions des CPAS sont décrites dans la loi du 8 juillet 1976 Organique des CPAS :

*« le centre public d'action sociale a pour mission d'assurer aux personnes et aux familles l'aide due par la collectivité. Il assure non seulement une aide palliative ou curative mais encore une aide préventive.*

*Cette aide peut être matérielle, sociale, médicale, médico-sociale ou psychologique»* (art.57LO).

Il appartient donc au CPAS de mettre en œuvre le droit et de proposer les moyens qu'il estime les plus appropriés pour y satisfaire (art.60§3 LO).

Ces missions ont été attribuées par le législateur au CPAS en tant qu'opérateur local, le plus proche des citoyens.

Les actions menées vers ces publics par les CPAS s'inscrivent notamment dans les domaines suivants :

## **L'octroi du revenu d'intégration sociale**

---

Toute personne qui ne dispose pas de revenus suffisants et qui remplit les conditions légales peut prétendre au droit à l'intégration sociale. Ce droit, dans les conditions fixées par la loi, peut prendre la forme d'un emploi et/ou d'un revenu d'intégration sociale, assorti ou non d'un projet individualisé d'intégration sociale (obligatoire pour les jeunes de moins de 25 ans).

Le droit à l'intégration est un régime résiduaire qui permet de faire valoir leurs droits sociaux à des personnes qui échappent aux mailles du filet de la sécurité sociale. Bien entendu, l'intégration sous forme d'un emploi est privilégiée, surtout pour les moins de 25 ans. Si l'emploi n'est pas possible pour des raisons de santé ou pour des motifs d'équité (en raison du suivi des études pour les moins de 25 ans ou de formations ou d'autres circonstances examinées par le CPAS), le demandeur aura droit à une prestation financière appelée «revenu d'intégration».

## **L'octroi d'une aide sociale**

---

Le CPAS accorde l'aide sous la forme la plus appropriée : une aide financière périodique ou mensuelle, une avance sur prestation sociale, un conseil, une aide en nature, une guidance sociale ou budgétaire, une intervention dans des frais de placement en maison d'accueil ou en maison de repos, l'intervention dans les frais médicaux et pharmaceutiques, ... Les formes sont très variées. Elles sont fonction des problématiques soulevées et de la situation du demandeur, mais l'objectif est de permettre au demandeur et/ou à sa famille de vivre conformément à la dignité humaine.

L'aide sociale est aussi résiduaire, il faut toujours examiner l'existence ou non des autres droits. Une enquête sociale déterminant l'état de besoin sera toujours diligentée.

## **L'information et l'accompagnement administratif des usagers**

---

Les CPAS organisent par exemple des permanences juridiques. L'objectif est d'informer les usagers de leurs droits.

## **L'aide pour certaines catégories d'étrangers**

---

Ces aides peuvent revêtir des modalités différentes selon la situation de séjour de l'étranger. Ainsi par exemple, le CPAS peut organiser en partenariat avec Fedasil, des initiatives locales d'accueil pour des demandeurs d'asile ou des mineurs étrangers non accompagnés, il s'agit dans ce cadre d'une aide matérielle. Ou encore, la mission du CPAS se limitera à l'octroi d'une aide médicale urgente à l'égard de l'étranger qui séjourne illégalement sur le territoire. Dans ce cadre, l'aide revêt un caractère exclusivement médical justifiée par certificat, elle ne peut être ni financière ni une autre aide sociale en nature.

## **La protection des mineurs**

---

Plusieurs CPAS Bruxellois organisent et gèrent des maisons d'enfants et mènent des partenariats avec d'autres organismes. Un CPAS Bruxellois a créé fin 2011 une structure d'accueil pour dix mineurs étrangers non accompagnés (MENA).

## **La lutte contre le sans-abrisme**

---

Les CPAS mènent des actions de lutte contre le sans-abrisme tant au travers de la Loi Organique que du droit à l'intégration sociale : organisation de l'hébergement d'urgence, aide urgente, prime d'installation, adresse de référence. Pour ce faire, les CPAS travaillent en partenariats avec d'autres acteurs et notamment avec le secteur du sans-abrisme (Samu Social).

### **Aide spécifique au paiement des pensions alimentaires en faveur d'enfants**

---

Cette mission est confiée aux CPAS depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2005 et vise à accorder au débiteur d'aliments ayant droit au revenu d'intégration sociale ou équivalent une aide spécifique s'il est redevable soit d'une pension alimentaire en faveur de ses enfants, soit de parts contributives pour enfants placés, sous réserve de la production de la preuve de paiement. Le montant de cette aide spécifique est plafonné.

### **La lutte contre la fracture énergétique**

---

En 2010, les ménages bruxellois consacraient en moyenne 5,1 % de leur budget aux frais de chauffage, d'éclairage et d'eau. Pour les 25 % de familles les plus pauvres à Bruxelles, cette part représentait 6,8 % de leur budget.

La loi du 4 septembre 2002 confie aux CPAS une mission de guidance et d'aide sociale financière dans le cadre de la fourniture d'énergie aux personnes les plus démunies. Mais les CPAS sont aussi des acteurs incontournables dans le cadre du Fonds mazout puisqu'ils octroient une allocation chauffage aux personnes ou aux ménages à faibles revenus. Enfin, grâce au fonds Hydrobru, les CPAS Bruxellois sont en mesure d'aider et d'accompagner les personnes en difficultés de paiement de leur facture d'eau.

### **L'insertion socio-professionnelle**

---

Les CPAS développent également des services en insertion socio-professionnelle. Les CPAS accompagnent et aident leur public à la définition d'un projet professionnel. Un soutien à la formation professionnelle allant selon les besoins jusqu'à la reprise d'études de plein exercice est également offert.

Les CPAS offrent également une aide à la recherche d'un emploi vers le marché du travail « classique » ou par le biais des différentes mesures telles que SINE, ACTIVA, PTP et bien évidemment l'article 60.

### **L'encouragement à la participation sociale des usagers**

---

Les actions menées visent à améliorer les conditions de vie et le bien-être de leur public et en particulier des jeunes au travers d'activités sportives, culturelles (inscription dans des clubs sportifs ou des centres culturels ou des académies –achat de l'équipement si nécessaires-) scolaires ou extra-scolaires. Mais aussi à lutter contre la fracture numérique : par la mise en place d'espace informatique ou d'action PC.

### **La médiation de dettes**

---

Les CPAS aident les personnes à trouver les solutions les plus adaptées pour faire face à leur surendettement tout en menant une vie conforme à la dignité humaine. Les CPAS mènent également une politique de prévention en matière de surendettement.

### **Une politique sociale orientée vers les aînés précarisés**

---

Tous les CPAS bruxellois gèrent des maisons de repos et/ou des maisons de repos et de soins.

En 2008, pas moins de 3.761 lits MR/MRS sont organisés en Région de Bruxelles-Capitale par les pouvoirs locaux.

La mise aux normes de ces institutions constitue un véritable enjeu pour les communes et CPAS bruxellois. D'autant plus qu'à côté de la mise aux normes, il convient d'accroître l'offre publique de lits MR/MRS.

Les transferts de compétences dans la matière, induits par la 6ème réforme de l'Etat, interpellent également.

Les CPAS développent également des services d'aide à domicile (aides familiales, et aides ménagères).

## Les communes

La commune mène également des politiques sociales au travers de plusieurs domaines d'actions politiques.

### La Politique du logement

---

Les 19 communes disposent ensemble d'un parc de près de 8.000 logements publics. Les communes de Bruxelles-Villes et de Saint-Gilles sont celles qui ont le plus investi dans cette politique. 56% et 11% du parc de logements communaux sont respectivement localisés à Bruxelles-Ville et à Saint-Gilles.

Via cette politique de logement, les communes visent à offrir des logements à des loyers encadrés à la population mais aussi à assurer une mixité socio-économique dans des quartiers, à combattre les chancres et diminuer ou supprimer le sentiment d'insécurité et de malaise qui les entoure, à impulser un esprit de rénovation dans les quartiers (effet d'entraînement).

Grâce à leur parc public, les communes peuvent également assurer le relogement des personnes dans les cas de force majeure.

### La Politique de prévention

---

La politique de prévention menée au sein des communes rencontrent également plusieurs objectifs sociaux.

Les éducateurs vont à la rencontre du public ce qui permet de «toucher» des personnes qui ne sont pas ou plus en contact avec les institutions sociales classiques. A Saint-Gilles, le travail social individuel de rue concernent des personnes fragilisées, dans une situation sociale précaire (chômage, CPAS, sans revenu totalisent environ 60% des demandes) ou SDF (plus ou moins 20%). Les demandes concernent en ordre décroissant l'aide ou le conseil en matière de démarches administratives, l'aide sociale, la justice, l'emploi, le logement et les demandes de traduction.

Les communes mettent également en place des services d'aide juridique via leur département prévention. L'objectif est d'offrir un accès à la justice pour toutes et tous. Il s'agit en pratique d'informations, d'avis, d'explications, de prises de contact, de rédaction de courriers, de relais spécialisés donnés au cours de permanences.

La prévention offre également un service de médiation scolaire qui vise à soutenir et encourager les jeunes dans leur scolarité, en les aidant, lorsque c'est nécessaire, à construire un projet de vie, mais aussi de soutenir les parents et les sensibiliser aux problématiques scolaires rencontrées par leurs enfants. A Saint-Gilles, une permanence est ouverte aux habitants de la commune, ainsi qu'aux élèves scolarisés dans les écoles saint-gilloises. Le travail se fait autant avec les jeunes qu'avec leurs parents. Le travail prend différentes formes: médiation, informations, conseils, accompagnements des personnes dans leurs démarches.

Finalement, la prévention offre un service de médiation sociale dont l'objectif est d'éviter une dégradation de la situation et/ou une judiciarisation du conflit. Plus qu'un mode alternatif de résolution des conflits, la médiation a pour fonction la construction et la reconstruction du lien social. Conflits de voisinage, familiaux et locatifs représentent plus de 90% des demandes.

### **Emploi - Formation**

---

Les initiatives en matière d'emploi et de formation dans les communes sont nombreuses : en effet, des leviers para-communaux (Maison de l'Emploi, Mission Locale, ALE,...) et associatifs existent au niveau local.

A Saint-Gilles, la commune a été à l'initiative de plusieurs projets d'insertion socio-professionnelle. CENFORGIL en est un exemple. Ce centre de formation et de production a pour but de favoriser l'insertion sociale et professionnelle des demandeurs d'emploi peu qualifiés de la Région Bruxelloise. Chaque année, plus de 200 personnes acquièrent ainsi les outils pour se (re)positionner favorablement sur le marché de l'emploi.

La commune associée aux différents opérateurs d'emploi et de formation constitue un véritable réseau qui de par la proximité avec la réalité de terrain et avec les besoins des citoyens permet une utilisation optimale des leviers fédéraux et régionaux en matière d'emploi et de formation.

### **Cohésion sociale**

---

Les communes sont un acteur essentiel de la politique de cohésion sociale. Afin de développer des actions en la matière. Les communes disposent de trois sources de financement : sur fonds propres, émanant de la Cocof (contrat de cohésion sociale) ou par le biais du Fédéral (le Fonds d'impulsion à la politique des immigrés ou FIPI).

La politique de cohésion sociale est organisée au sein de la Cocof par le décret de 2004 relatif à la cohésion sociale. Ce décret prévoit la conclusion d'un contrat communal de 5 ans avec les communes bruxelloises au profil socio-économique fragilisé (soit 13 communes bruxelloises). 80 % des moyens dédiés à l'application du décret de 2004 sont ainsi octroyés aux communes bruxelloises (± 6,5 millions €).

Grâce à ces moyens, ce ne sont pas moins de 230 associations bruxelloises qui bénéficient de moyens financiers pour mener des actions dans les priorités fixées par la Cocof à savoir pour la période 2011-2015 :

- ◆ le Soutien et l'accompagnement scolaire ;
- ◆ l'alphabétisation et l'apprentissage du français pour adultes peu ou non scolarisés ;
- ◆ l'accueil et l'accompagnement des primo-arrivants.

Une autre source de financement importante de la cohésion sociale est le FIPI. Ce Fonds a été créé en 1991 par le Gouvernement fédéral en vue de soutenir des projets favorisant l'intégration sociale des personnes d'origine étrangère, la prévention des discriminations et le dialogue interculturel.

La volonté de la Cocof et du fédéral de passer par les communes pour la mise en œuvre de la politique de cohésion sociale démontre une nouvelle fois que les communes sont le niveau de pouvoir le plus adapté pour développer et mettre en œuvre des politiques de proximité qui tiennent compte des caractéristiques et des besoins de leur population.

## **Les « 0 – 26 ans » (petite enfance, enseignement, temps libre jeunesse)**

---

Les communes développent des politiques essentielles à destination des 0-26 ans. Il s'agit des politiques liées à la petite enfance, des politiques d'enseignement, des politiques « Temps libre » et des politiques « Jeunesse ».

L'accueil de la petite enfance est une politique essentielle pour la population. L'absence de places de crèche est un frein important à l'emploi. La crèche constitue par ailleurs un lieu de socialisation pour l'enfant. Les communes offrent pas moins de 35% de l'offre de places dans les crèches à Bruxelles. Toutes les places de crèches communales pratiquent par ailleurs une tarification sociale.

Les communes sont également très actives en matière d'enseignement. A Bruxelles, du côté francophone, l'enseignement communal représente plus de 55% de l'offre en maternelle. Ce pourcentage s'établit à 48% pour le primaire et à 25% pour le secondaire.

Il est important de souligner que les communes bruxelloises ont été les premières à tirer la sonnette d'alarme par rapport aux problèmes de capacité dans les écoles mais surtout les premières à réagir ! De nombreux projets d'extension ou de création d'écoles communales sont en cours.

La commune occupe une place particulière dans le monde des pouvoirs organisateurs d'enseignement grâce au fait qu'elle agit sur un territoire dont elle connaît les caractéristiques sociales, culturelles et économiques. Cela permet à la commune de développer une politique cohérente en prise directe avec les réalités de sa population, mais aussi visionnaire.

La commune dispose d'une connaissance pointue des acteurs et ressources présents sur son territoire ainsi que des autres niveaux de pouvoir, ce qui lui confère une capacité d'action et de réaction particulièrement riche.

Les communes sont également de gros pourvoyeurs d'activités extrascolaires. Celles-ci prennent soit la forme d'activités ludiques (en semaine ou pendant les vacances), soit visent à apporter un soutien scolaire aux jeunes (l'exemple des écoles de devoir).

Le rôle de la commune est dans ce cadre de garantir la qualité et l'accès pour tous à ces activités notamment en termes de contributions financières parentales.

Les communes développent également des activités de soutien et de dynamisation des lieux d'expression « de la jeunesse » dans une perspective citoyenne (conseil de jeunes, ...) et dans une perspective d'épanouissement personnel (arts, sports,...).

## **Sport**

---

L'exercice physique et la pratique d'un sport jouent un rôle essentiel évident tant en termes d'épanouissement personnel et de santé, qu'en termes de socialisation, d'éducation et de « vivre ensemble ».

Les pouvoirs publics sont les garants d'une politique sportive encadrée, et accessible à tous et à toutes.

Les infrastructures sportives d'une certaine envergure sont toutes publiques : piscine, stade, centre omnisports... . Autrement dit, il s'agit bien là d'une matière où les pouvoirs publics, à tous les niveaux, ont un rôle déterminant à jouer.

La majorité des infrastructures sportives en Région de Bruxelles-Capitale sont communales. Les principes directeurs de la politique communale en matière sportive doivent être la proximité géographique, les facilités d'accès aux infrastructures et la politique de tarification. Ceux-ci garantissent la possibilité réelle pour tous de pratiquer une activité physique.

## La lutte contre l'isolement

De nombreuses communes développent des services pour **combattre l'isolement des personnes**, notamment des seniors.

A Saint-Gilles, la commune dispose d'une infrastructure dédiée aux seniors et dans laquelle ils peuvent bénéficier de repas à prix modérés, d'activités, de voyages et d'assistance.

De nombreuses communes ont également développé des actions qui permettent de réduire le risque d'isolement numérique et par la même occasion l'isolement tout court via par exemple, l'organisation de cours destinés à se familiariser à l'utilisation d'un ordinateur ou d'une tablette. Certaines communes mettent à disposition via un cyber espace du matériel et des formateurs pour guider les utilisateurs dans les méandres de l'informatique.

## LES POLITIQUES MENÉES EN MATIÈRE DE SANTÉ

Les communes et les CPAS jouent un rôle essentiel en matière de santé à Bruxelles. A côté des actions en matière d'aide médicale urgente octroyée par les CPAS, les communes et les CPAS s'investissent dans les politiques de santé préventive adaptées à la population, se traduisant, par exemple, par :

- ◆ des campagnes de dépistage, comme c'est le cas pour le diabète ;
- ◆ de l'accompagnement dans le cadre de la lutte contre les assuétudes et les dépendances ;
- ◆ le développement d'un volet alimentation (ateliers – fiches conseils – adaptation des colis de vivre) ;
- ◆ le soutien de la pratique du sport ;
- ◆ de l'information sur la consommation des médicaments ;
- ◆ etc.

A Koekelberg, via un partenariat avec un centre médical privé, le CPAS offre aux habitants de la commune ayant des difficultés médicosociales, un accès à des consultations médicales quotidiennes dans ses locaux.

Ce service médical a été créé dans le but d'améliorer l'accès aux soins de santé pour tous en élaborant une véritable politique de santé au sein du CPAS.

A Saint-Gilles, la commune a développé des actions pour aider les personnes souffrant de la maladie d'Alzheimer, dont notamment un lieu de rencontre pour les proches des personnes victimes de cette maladie. La commune a également organisé des colloques sur ce thème.

Les communes au travers de l'enseignement communal est en tant que pouvoir organisateur (PO) de l'enseignement officiel subventionné, chargé de garantir la mise œuvre, des prescrits du décret du 20 décembre 2001 relatif à la promotion de la santé à l'école.

Ce décret prévoit ainsi 5 grands axes d'action :

- ◆ le suivi médical des élèves au travers des bilans de santé individuels et du programme de vaccination, en collaboration avec le milieu familial de l'enfant ;
- ◆ l'établissement d'un recueil standardisé des données sanitaires visant à contribuer à l'établissement de besoins locaux en matière de santé et à l'élaboration d'une politique communautaire pour la santé des enfants ;
- ◆ la prophylaxie et le dépistage des maladies transmissibles ;

- ◆ la mise en place de programmes de promotion de la santé et de promotion d'un environnement scolaire favorable à la santé, sur base des besoins des établissements scolaires et des priorités de santé publique ;
- ◆ l'organisation de points santé, pour les étudiants de l'enseignement supérieur non universitaire.

Aussi, complémentairement à sa politique pédagogique et d'accueil de l'enfant pendant le temps scolaire et extrascolaire, la commune développe-t-elle une politique de promotion de la santé dans ses établissements, en collaboration avec le services de promotion de la santé à l'école (SPSE), le Centre Psycho-médico-social (CPMS) et ses équipes pédagogiques.

Elle prend, à ce titre, toutes les initiatives qui lui semblent nécessaires en matière de promotion de la santé. Celles-ci peuvent prendre de nombreuses formes : animations, campagnes de sensibilisation, information aux parents, création de réseaux et développement de synergies entre les différents acteurs du monde de la santé, que ceux-ci soient institutionnels ou issus de l'associatif.

Parmi ces politiques de sensibilisation dont les communes se sont fait fortes, l'éducation à une alimentation saine et équilibrée, celle à la vie relationnelle, affective et sexuelle, celle aux dangers de l'usage des outils de l'information et de la communication (Internet), et enfin la prévention des assuétudes occupent une place centrale.

Un axe majeur du pouvoir local en matière de santé est le réseau IRIS.

Le réseau Iris regroupe les cinq hôpitaux publics de Bruxelles (CHU St Pierre, CHU Brugmann, Huderf, Institut Bordet et HIS) répartis sur onze sites au sein de six communes dites hospitalières (Bruxelles-Ville, Schaerbeek, Etterbeek, Ixelles, Anderlecht, Saint-Gilles).

Le réseau IRIS exerce une mission déléguée par les CPAS qui y sont associés. La mission de base du réseau IRIS est d'assurer une médecine de qualité, au meilleur coût, à toute personne quels que soient ses revenus, ses conditions d'assurabilité, ses origines et ses convictions philosophiques.

Ce vaste service public hospitalier permet donc à toute la population de recevoir des soins de base et des traitements médicaux spécialisés, quelle que soit la situation sociale des patients.

Le réseau IRIS est constitué de :

- ◆ 9.000 professionnels de la santé
- ◆ 2.461 lits
- ◆ 1.091.553 Contact-patients
- ◆ 689.581 journées d'hospitalisation
- ◆ 216.429 passages aux urgences
- ◆ 70.053 admissions
- ◆ 48.873 hospitalisations de jour
- ◆ 33.957 journées en soins intensifs
- ◆ 7.603. naissances (7.156 accouchements)

Des activités médicales de base sont proposées sur chaque site et des soins plus spécialisés nécessitant des équipements de haute technologie et des compétences plus pointues, sont concentrés sur certains sites de référence.

Les hôpitaux IRIS attirent une partie importante de la patientèle de leur commune et des quartiers environnants (entre 25 et 60%).

Vu leurs spécificités, l'Institut Bordet et l'Hôpital Universitaire des Enfants – Reine Fabiola, comptent près de 40% de patients hors Région bruxelloise, tandis que les autres hôpitaux du réseau en accueillent jusqu'à 20%.

De par son statut de service public, sa patientèle, le réseau IRIS fait face à des coûts spécifiques qui ne sont pas ou peu pris en compte dans le financement des hôpitaux.

Les hôpitaux publics bruxellois accueillent tous les patients quelle que soit leur condition sociale. Le nombre de patients économiquement faibles est bien plus élevé que dans la toute grande majorité des hôpitaux belges et il est en croissance constante.

Les hôpitaux Iris doivent ainsi faire face à un taux d'irrecouvrables nettement plus élevé que celui de tous les hôpitaux publics belges (0,93% de plus en 2009 et 0,82% en 2010).

La volonté de maintenir plusieurs sites d'hospitalisation en fonctionnement afin d'offrir une médecine hospitalière de proximité et diversifiée à l'attention des populations locales génère également des surcoûts. Il est à remarquer que la majorité des sites des hôpitaux publics bruxellois sont au centre ou à proximité immédiate de quartiers où vivent des populations précarisées.

Sur chaque site, il y a un service des urgences, un de stérilisation, un de gardiennage et de sécurité, une administration de site, une morgue, une infrastructure de gestion des déchets, etc. alors que le financement hospitalier ne prévoit de subventions que pour un de ces services par hôpital.

De par leurs missions de services publics les hôpitaux Iris exposent donc des charges spécifiques qui ne sont pas financées par l'Etat fédéral.

En 2010, ces surcoûts sont estimés à 36 millions €. Rappelons que l'article 125 de la Loi sur les hôpitaux met le déficit de l'hôpital public à charge de « la commune dont le CPAS gère l'hôpital » ou « les administrations locales qui composent l'association ».

Pour ces tâches d'intérêt communal liées à la Santé publique, les communes hospitalières perçoivent donc une subvention régionale de 10 millions d'euros (devenue 9 millions en 2010), qu'elles reversent à leurs hôpitaux.

## FACTEURS DE RISQUE – PROPOSITIONS CONCRÈTES

Les éléments présentés ci-avant mettent en évidence le rôle essentiel joué par les pouvoirs locaux dans les domaines de la santé et du social.

Le financement adéquat de ces politiques est un des facteurs majeurs de réussite des actions menées par les pouvoirs locaux.

Or, à l'instar des autres niveaux de pouvoirs publics, les communes font face à une dégradation de leur situation financière.

Parallèlement, les besoins sont toujours plus grands. L'augmentation, le rajeunissement et la précarisation de la population bruxelloise nécessitent des investissements publics importants.

Pour pouvoir continuer à offrir des services de qualité et en suffisance à la population, il faut :

- ◆ que chaque niveau de pouvoir assume ses responsabilités. Il n'est pas acceptable que le Fédéral, les Communautés, la Région, confient toujours plus de missions, tâches aux pouvoirs locaux sans en assumer la charge financière ;
- ◆ pérenniser les programmes de financement des politiques locales structurelles. L'octroi de subsides annuels pour financer ces politiques n'est pas tenable. Plus de stabilité génère plus d'efficacité ;
- ◆ renforcer la coopération et la coordination entre les différents échelons de pouvoirs (Fédéral, Régional, Communautaire et Communal).

Le nombre important d'acteurs, de structures actives dans le domaine du social et de la santé, nécessite pour bien fonctionner, de mettre en œuvre des principes de complémentarité, de collaboration et de synergie. L'objectif est d'éviter la concurrence et les doublons entre les différentes initiatives et structures :

- ◆ les pouvoirs locaux doivent gérer de la manière la plus économique possible les moyens financiers mis à leur disposition ;
- ◆ les pouvoirs locaux doivent être à l'affût de financements alternatifs via des subsides ou des partenariats intra communaux.

La réforme institutionnelle est une source d'incertitude à l'heure actuelle pour les pouvoirs locaux. Celle-ci va générer une charge de travail et des coûts budgétaires sans toujours prévoir de ressources supplémentaires (exemple : le rôle accru des CPAS dans la politique d'emploi notamment via les stages d'insertion).

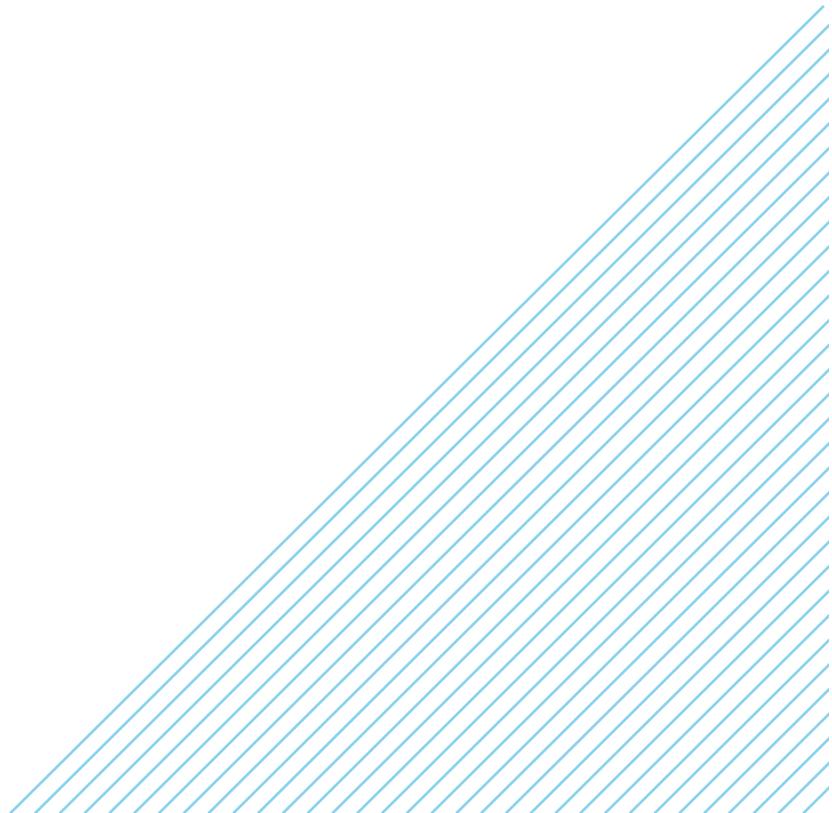
Les conséquences de la réforme de l'Etat sont encore floues dans plusieurs domaines. On s'interroge encore sur les conséquences pour les pouvoirs locaux bruxellois de la régionalisation du FIPI ou de celle de la Politique des Grandes Villes ?

La perte de ces subsides serait dramatique pour la bonne continuation des politiques menées par les communes et les absl partenaires.

Les communes et CPAS demandent d'avoir une vision claire des conséquences financières et organisationnelle des transferts de compétences.

Pour renforcer l'efficacité des politiques, il est nécessaire que les autres niveaux de pouvoir (Fédéral, Communautés, Région), tiennent compte des spécificités bruxelloises dans la mise en œuvre de leur politique, dans la fixation des dispositions réglementaires, dans leur politique de subventionnement.

Par exemple, le nombre de logopèdes pratiquant dans les écoles bruxelloises explose mais la Fédération Wallonie Bruxelles ne subventionne toujours pas ce type d'encadrement.



# En conclusion

---



Rudi VERVOORT,  
Ministre-Président de la  
Région de Bruxelles-Capitale

[Texte prononcé le  
24 janvier 2014]

Il va de soi que je me ferai ici le porte-parole d'une ambition pour Bruxelles que nombreux nourrissent et savent nécessaire : une plus grande intelligence et une dynamique renouvelée entre les communes et les instances régionales et communautaires, à Bruxelles.

Si ceci a pu être répété à foison jusqu'à résonner comme un slogan, il me paraît désormais que la situation – et les opportunités – face auxquels nous nous trouvons nous imposent une obligation de résultat. Nous devons ensemble :

- ◆ assurer que le juste refinancement de Bruxelles soit adéquatement utilisé ;
- ◆ assurer que les questions énormes qui s'imposent à nous par l'explosion démographique de Bruxelles trouvent des réponses homogènes, partagées, responsables sur l'ensemble du territoire de la Région : des logements, des écoles, des crèches, des moyens de transports pour tous nos habitants ;
- ◆ définir le cadre d'une politique budgétaire et fiscale qui assure le financement de nos institutions pour le service public, et assure l'attractivité économique de Bruxelles pour les entreprises ;
- ◆ porter le combat pour l'emploi de la jeunesse bruxelloise ;
- ◆ défendre Bruxelles dans un fédéralisme de coopération, où sa place et son respect devront chaque jour être gagnés, contre des concurrences fiscales, contre la tentation de reléguer Bruxelles à une sous-nationalité, et surtout pour démontrer que Bruxelles peut être le modèle d'une unité dans la diversité, modèle qui déserte trop souvent le discours politique ces dernières années.

## LES FINANCES COMMUNALES

Nous avons de grands défis devant nous.

Depuis mon entrée en fonction, des dossiers assez emblématiques et parfois douloureux dont on parlait depuis longtemps se sont présentés de manière plus aigüe : l'arrivée du SEC 95, un grand débat entre l'entité 1 et les entités 2 sur la responsabilité vis-à-vis des finances des pouvoirs locaux, la sixième réforme et les compétences fiscales transférées qui vont apporter également un nécessaire redimensionnement des politiques fiscales bruxelloises.

Je ne veux pas me plaindre, loin de là, mais il faut savoir que c'est le contexte qui a été le mien depuis le mois de mai et qui m'engage, si cela était nécessaire, à plus de conviction encore qu'il faut resserrer les liens entre la Région et les communes, et la solidarité entre les communes elles-mêmes.

Je voudrais vous donner quelques chiffres qui disent, non pas mon inquiétude, mais la mesure que nous devons prendre des défis pour l'avenir, pour nos pouvoirs locaux, dans un contexte conjoncturel et politique difficile.

Les communes bruxelloises affichent en 2013 un déficit de 19,3 millions d'euros. Ce sont les chiffres qu'il m'a été donné de présenter et commenter en commission il y a quelques mois.

Il s'agit en effet d'une dégradation manifeste, puisqu'en 2010, elles dégageaient encore un boni de 66 millions d'euros. (NB : Ceci sera ramené à 5 millions d'euros avec le versement du solde de l'enveloppe des 30 millions d'euros).

Cependant, la situation à l'exercice propre des communes sur la période 2007-2013 est relativement stable, bien qu'une tendance négative se dessine en fin de période (2012-2013).

Comme vous le savez, la Région intervient via notamment le subside pour l'amélioration de la situation budgétaire des communes (30 millions d'euros), et le Fonds Régional Bruxellois de Refinancement des Trésoreries Communales (FRBRTC).

Je plaide actuellement pour que le Fonds de Compensation fiscale (16 millions d'euros) soit également renforcé, de manière à rencontrer plus adéquatement la nécessité d'un nouveau contrat entre la Région et les communes sur le plan de la fiscalité.

Les raisons des difficultés financières des communes sont connues.

Les communes, en première ligne, prennent part aux défis sociétaux majeurs auxquels la Région de Bruxelles-Capitale est confrontée.

Les finances communales sont particulièrement sensibles aux fluctuations dans l'activité économique, le niveau de vie de la population et, bien sûr, la démographie.

Elles le sont par leurs politiques, qui appellent des moyens importants pour faire face à ces défis, elles le sont par la structure même de leurs fiscalités, souvent tributaires d'un contexte social et économique fluctuant.

**Les finances communales soulèvent donc, au premier chef, d'importantes questions.**

Plusieurs éléments vont modifier profondément, par belle ou par laide, notre manière de voir les relations entre la Région et les communes.

- ◆ D'abord la sixième réforme de l'Etat va nous contraindre résolument et définitivement, j'en suis convaincu, à adopter une paix fiscale entre les communes.
- ◆ La centralisation régionale en marche du service de l'impôt (PrI) sera une superbe opportunité pour réinvestir la question de la fiscalité, et notamment la fiscalité immobilière qui, parce qu'elle est **inégalitaire**, est un frein au développement de Bruxelles, et parce qu'elle est **inefficace** crée des disparités terribles entre les communes qui ont obtenu une adaptation régulière des revenus cadastraux sur leurs territoires, et les autres.
- ◆ La Région a, à travers ses propres financements, une plus grande assise quant à la prédictibilité de ses recettes. Or, si l'on veut bien admettre que demain elle sera responsabilisée au plus haut point quant aux déficits des pouvoirs locaux, un juste et égal financement des communes suppose bien une mise à plat de l'ensemble des recettes perçues à Bruxelles et un rééquilibrage sur base d'un objectif général de prédictibilité et d' enrôlement pour asseoir nos budgets. Dans les communes, le phénomène s'aggrave depuis 2009, les recettes ne suivent pas le rythme des dépenses : ces dernières augmentent de 12,1 % alors que les premières n'augmentent que de 7,1 % entre 2010 et 2013<sup>1</sup>.

1. On constate que certaines dépenses augmentent plus vite que d'autres. Il s'agit notamment des dépenses suivantes :

- Pensions + 6,91 % sur la période 2010/2013 ;
- Police + 15,62 % ;
- CPAS + 16,38 %.

C'est la direction qu'ont prises les Régions flamandes et wallonnes. Nous serons appelés à adopter **des formes plus dynamiques pour nos budgets**, en particulier quant à la vision que nous avons sur nos investissements. La Flandre a fait des propositions très novatrices en ce sens, liant les cycles d'investissements aux programmations politiques. Nous avons certainement à retirer de cette expérience.

- ◆ **L'homogénéisation des travaux budgétaires et des procédures** est une des conséquences des exigences européennes en matière de SEC 95 et les accords de coopération signés en 2009 incitent les communes à prévoir, dès l'exercice 2014, une traduction de leur budget en SEC 95, ainsi qu'un tableau prévisionnel des investissements. A l'avenir, ces derniers devront être estimés de façon plus réaliste, de manière à contenir le solde de financement calculé selon la norme européenne.
- ◆ Enfin, la **tutelle** qu'exerce la Région sur les pouvoirs locaux a également fortement évolué, en particulier chez nos voisins wallons qui œuvrent à une tutelle de plus en plus collaborative. Des efforts identiques sont poursuivis en Région de Bruxelles-Capitale, en particulier en matière de marchés publics. Sans doute demain, la collaboration avec les communes dans le cadre de l'élaboration des budgets et de la poursuite de ceux-ci devra-t-elle prendre de nouvelles formes, plus homogènes, plus coordonnées.

## LES DÉFIS

J'en viens à présent aux défis auxquels nous devons ensemble faire face.

C'est presque devenu le tropisme des tropismes bruxellois que ce « paradoxe » que chacun évoque pour décrire Bruxelles :

*« Si la Région de Bruxelles-Capitale est de loin la région la plus riche du pays en termes de produit intérieur brut par habitant, cette force ne profite pas à une part de la population bruxelloise dont le revenu moyen global se situe nettement en deçà de la moyenne nationale. »*

Cette situation de dualité entre niveau de vie et activité économique trouve notamment son origine dans le phénomène d'**externalité fiscale** très défavorable à la Région de Bruxelles-Capitale, puisque une part importante des emplois est occupée par des habitants des autres régions, limitant de ce fait des sources de recettes importantes (IPP) et engendrant d'importantes dépenses (infrastructure, sécurité, aide sociale).

Aux disparités interrégionales s'ajoute une **paupérisation de la population**, due à un taux d'emploi structurellement en baisse. Elle est concentrée au sein des communes proches du centre historique ou situées dans l'ouest de la région, dont la population est historiquement plus populaire que dans la partie sud-est.

Enfin, l'**essor démographique**, qui a débuté à la fin du siècle dernier et s'est accéléré au cours de la dernière décennie, aboutit à ce constat : les taux de croissance de l'indice de richesse par commune et l'évolution de la population suivent une trajectoire inversée – les communes à l'indice de richesse élevé connaissent une croissance plus faible de leur population que les autres – appuyant ainsi la dualité spatiale entre les communes du sud est et celles de la première ceinture ou de la partie ouest.

# RELEVER LE DÉFI DÉMOGRAPHIQUE

Il est évidemment difficile de recenser tout ce qui est fait en Région Bruxelloise pour relever le défi démographique, puisque l'on pourrait presque dire, au fond, que cette question est tellement prégnante à Bruxelles que toute action menée l'est faite en interrogeant aussi cet objectif.

Je voudrais évoquer quelques mesures concrètes que nous avons adoptées :

## 1. EN MATIÈRE DE LOGEMENT

L'ambition de l'Alliance Habitat est la meilleure réponse qui soit à l'immense défi de la croissance démographique à Bruxelles : dans les prochaines années, d'ici 2017, les pouvoirs publics – dans leur ensemble – produiront près de 7.000 logements neufs, locatifs et acquisitifs, dont 60% de logement social et 40% de logement moyen et modéré.

Nous ferons cela en mobilisant l'ensemble des opérateurs régionaux de la politique de l'habitat.

Par ailleurs, le gouvernement adoptera avant la fin de la législature un nouveau plan quadriennal de rénovation 2014-2017, qui sera doté de 300 millions €.

## 2. EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT

Une autre réponse ambitieuse que nous apportons au défi démographique est la priorité claire et affichée donnée d'une part au développement de 7 zones prioritaires, et d'autre part au Plan Régional de Développement Durable (PRDD).

## 3. EN MATIÈRE D'OPÉRATIONNALISATION

Ces zones prioritaires connaîtront un développement accéléré dans les prochaines années grâce aux choix qu'a fait ce Gouvernement de mettre en place une « **plateforme territoriale** » à deux volets : Stratégique et Opérationnel.

Cette réforme d'ampleur vise non seulement à fortement rationaliser nos différents leviers en matière de développement territorial, tant du point de vue de la connaissance que de celui de la mise en œuvre. Mais aussi – et surtout – à rendre l'action régionale bien plus efficace en la matière.

## 4. EN MATIÈRE D'EMPLOI DES JEUNES

Nous le savons toutes et tous, l'autre grand défi de Bruxelles est l'emploi et particulièrement celui des jeunes. La concrétisation de la garantie-jeune - et j'ai endossé la charge, avec les Communautés et l'ensemble des acteurs bruxellois, de coordonner l'écriture du Plan bruxellois pour la Garantie Jeune qui a été déposé à la Commission fin décembre 2013 - est probablement l'indice le plus évident de cette volonté de choix forts.

Nous avons d'ores et déjà budgétés deux millions d'euros de plus à la Région et quatre millions à la COCOF pour des actions nouvelles qui nourriront ces dispositifs, et nous allons réorienter de manière considérable les choix à poser dans le cadre des programmes opérationnels liés aux fonds structurels européens (FSE et FEDER) pour y répondre.

Aujourd'hui, nous nous engageons à déployer une offre d'emploi qualitative, une formation, un apprentissage ou un stage à tout jeune qui sort des études et qui reste chômeur quelques temps.

## 5. EN MATIÈRE DE TOURISME

Enfin, permettez-moi de vous citer un dernier exemple de choix fort posés par mon Gouvernement : la mise en œuvre de la régionalisation du tourisme. Le tourisme, c'est l'or bruxellois !

Dès lors, outre la nécessité de la garantir dans la future loi spéciale, ce Gouvernement travaille activement à organiser ce transfert de compétence au niveau régional pour la fin de cette législature, et parallèlement à aider à une structuration du secteur qui permettra de développer avec lui des stratégies d'emploi coordonnées.

Par ailleurs, côté public, une décision importante a été prise récemment par le Gouvernement, allant dans le sens notamment de la rationalisation des instances en charge de l'image et de la promotion de la Région.

## 6. EN MATIÈRE DE MOBILITÉ

A cet égard, on ne peut pas dire que Bruxelles ne fasse pas sa part de travail, mais il est clair que c'est **au niveau métropolitain** que des solutions durables doivent être mises en place.

En effet, notre politique porte progressivement ses fruits. L'enquête « Beldam, Belgian daily mobility » qui a été menée en 2011 à l'échelle du pays, compare la situation en 2011 par rapport à l'année 2001. Il en ressort les éléments suivants pour les déplacements intra-bruxellois :

- ◆ La part des transports publics est passée de 16 à 25%. Le nombre de voyages en transports publics sur les 10 dernières années a crû de 100%
- ◆ La part de la marche est passée de 32 à 37% et devient la première part modale
- ◆ La part du vélo est passée de 1 à 4%
- ◆ Et enfin, la part des déplacements en voiture est passée de 49 à 32%

C'est pourquoi nous avons voulu proposer une vision intégrée de la mobilité qui articule chaque mode de transport selon son domaine de pertinence.

Ceci passe donc par une action globale.

L'objectif prioritaire est d'amplifier l'offre de transports publics au sein d'un réseau structurant SNCB qui comprendra la mise en service de 42 gares ou haltes RER et un réseau STIB qui connaîtra une extension du métro notamment par un prolongement vers le Nord, de la Gare du Nord à Bordet - voire Haren -, ainsi qu'une automatisation des lignes existantes (dont prioritairement les lignes 1 et 5).

Par ailleurs, d'autres investissements sont programmés à court terme par la STIB.

# LA GOUVERNANCE

Le tableau serait incomplet si je n'abordais la question tant évoquée de la gouvernance et des relations entre les communes et la Région.

On peut bien sûr aborder la question de la gouvernance par de nombreux angles, et notamment celui du nombre de mandataires en région bruxelloise, du cumul des mandats, etc.

Je pense que les débats à cet égard ont déjà été très nombreux, et se prolongent d'ailleurs encore. Nous ferons le bilan en fin de législature de ce qui a été réalisé en Région bruxelloise, mais je pense que nous avons fait notre part, avec les autres Régions, pour assurer un plus grand équilibre de l'investissement des mandataires dans les charges qu'ils endossent.

Je voudrais donc me concentrer sur deux éléments concrets et partagés, je pense, et qui constituent des « chantiers permanents » de la gouvernance : la tutelle et les collaborations intercommunales

En matière de tutelle, nous avons procédé au sein de mon cabinet et depuis quelques semaines à présent à un bref « benchmarking » des dispositions adoptées en Région flamande et en Wallonie, qui ont connu une forte modification des cadres ces dernières années.

On peut relever d'emblée quelques points d'attention qui me semblent devoir être travaillés et sont actuellement à l'étude :

1. la tendance actuelle va vers une plus grande responsabilisation des communes et une **professionnalisation des hauts fonctionnaires locaux**, parfois avec une phase transitoire ;
2. la Flandre a opéré une **très importante modification du contrôle et de l'uniformisation des outils financiers et budgétaires des communes** ;
3. en comparaison aux deux autres Régions, le cadre légal bruxellois manque encore d'une « codification » et d'une clarification des dispositions légales et réglementaires<sup>2</sup> ;
4. **les délais de tutelle à Bruxelles sont particulièrement longs** et les obligations de transmission de documents très nombreuses (et sont non-exécutoire de droit ou de fait) ;

Qu'on ne me fasse pas dire ce que je n'ai pas dit : nous ne devons pas tout réformer. Mais nous avons sans doute la responsabilité de renouveler les modèles, de changer nos habitudes et de renforcer nos collaborations.

Les objectifs sont de :

1. clarifier les instances et mécanismes de contrôle ;
2. renforcer l'usage de documents clairs, lisibles et uniformisés (recevables pour l'administration de contrôle) ;
3. réduire les délais de tutelle, accélérer l'exécution des décisions des instances et supprimer des tutelles inutiles ;
4. renforcer la vision de la Région de Bruxelles-Capitale sur les budgets et les finances des communes dans le cadre de la responsabilisation des régions sur les autorités locales.

2. Lesquelles renvoient de manière parfois anachronique ou sans lien précis à d'autres dispositions (articulations non clarifiées entre les ordonnances « Fonds Régional Bruxellois de Refinancement des Trésoreries Communales », assainissement, amélioration budgétaire, nouvelle loi communale, les arrêtés de tutelle, etc.)

# EN GUISE DE CONCLUSION

---

Je voudrais revenir à une notion évoquée en début d'intervention. Nous l'avons entendu à souhait, cette réforme est celle de la responsabilisation... Comme si nous étions irresponsables avant elle ! Soit.

Si je reviens à cette question, c'est qu'il m'apparaît que cette dimension, cette responsabilité dont nos communes et la Région n'ont jamais cessé de faire montre, dans ce processus désormais « in-arrêtable » qui lie leurs destins, devra demeurer au cœur de notre action des prochains mois et années.

Nous ne pouvons pas nous permettre le moindre retard dans la réception de cette réforme de l'état qui n'a déjà que trop coûté à notre pays. C'est notre responsabilité collective et je suis certain que nous continuerons à la porter avec force.

Cette conviction, ne nous détrompons pas, a été essentielle au mûrissement nécessaire de la Région de Bruxelles, à son affirmation salvatrice, au milieu du chaos invraisemblable que traversait notre pays, lorsqu'une réforme de l'Etat est apparue inévitable... et, au premier chef, périlleuse pour la Région.

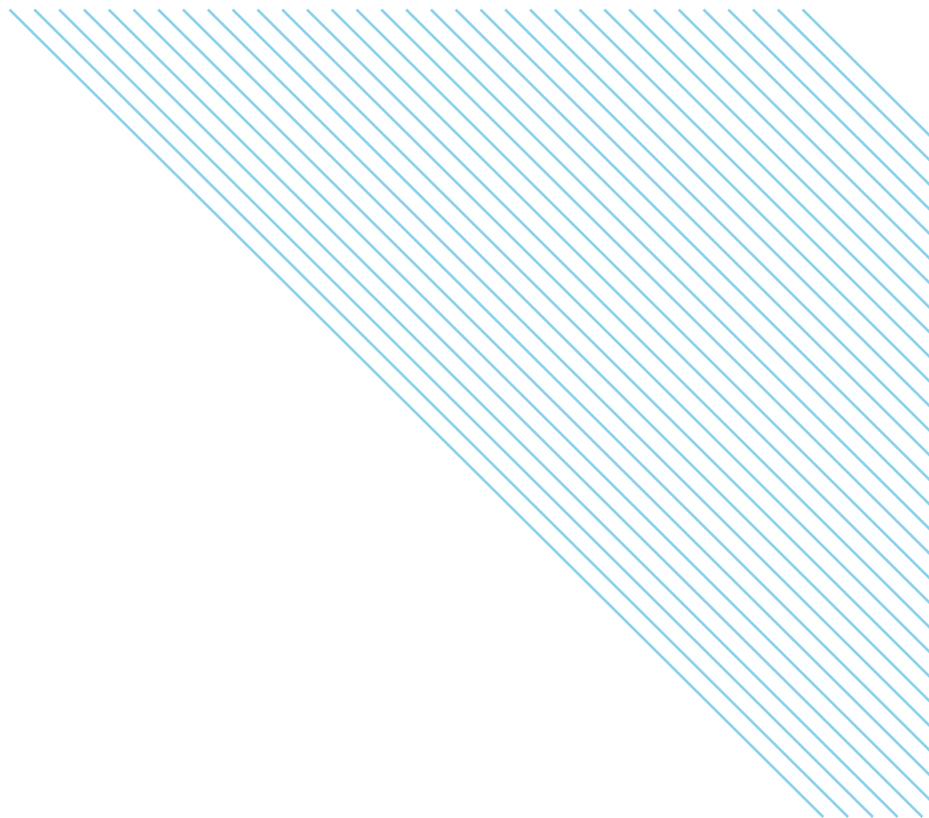
Bruxelles avait tout à perdre dans cette réforme, il faut le rappeler. Elle en sort pourtant renforcée, et donne raison à ceux qui n'ont eu de cesse de croire en elle.

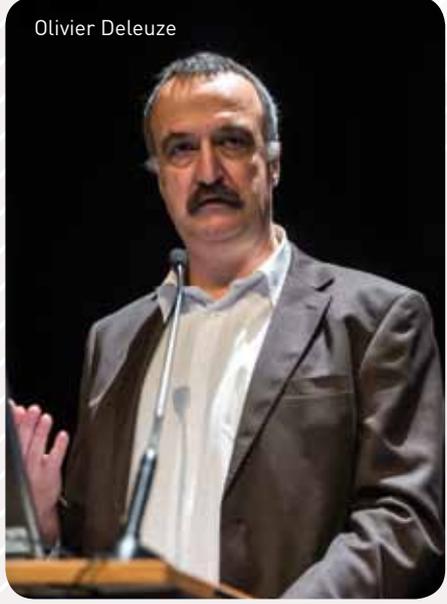
J'en ai fait l'expérience, moi aussi, en tant que Bourgmestre : il nous a fallu donner espoir à nos concitoyens et confiance en l'avenir. Nous devons demeurer imperturbables dans le combat que nous menons contre les fatalistes de tous poils, nous devons demeurer les garants de cette confiance et de cette assurance que Bruxelles sera défendue, jusqu'au bout.



# Retour photographique sur le colloque du 24 janvier

---





Dimitri Yernault



Daniel Lauwers



Charles Picqué, Hervé Doyen & Benoît Cerexhe



Rudi Vervoort



Didier Gosuin



Vincent De Wolf



Eric Tomas, Willy Decourty, Philippe Pivin & Pierre Muylle



Hervé Doyen



Charles Picqué & Vincent De Wolf



Charles Picqué & Marc Cools



Charles Picqué, Didier Gosuin & Emir Kir



Alain Hutchinson & Marc Thoulen



Arnaud Frippiat & Benoît Cerexhe





# Annexes

---

Le colloque du 24 janvier 2014 a été introduit par les exposés de deux experts, MM Yernault et Vaesen, dont nous reproduisons ici les supports





# Les communes: un acteur-clé de la gouvernance bruxelloise?

---

Joost VAESEN,  
Directeur du Brussels  
Studies Institute



# Les communes: un acteur-clé de la gouvernance bruxelloise?

Joost Vaesen  
24.1.2014  
Joost.Vaesen@vub.ac.be

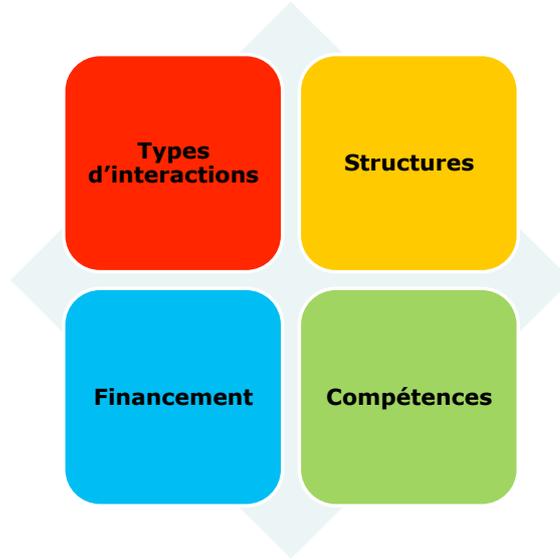


## La perception de la gouvernance de Bruxelles ...?



## Comment analyser les systèmes politiques urbains?

- Une approche **systemique** (intégrale et intégrée)
  - Avec un focus sur les **structures et les pratiques** politiques dans les différents domaines
- ⇒ Vers une analyse intégrée?



## 1. Les structures: y a-t-il une échelle idéale pour la gestion d'une ville-région ?

## La consolidation du territoire bruxellois dans le passé?



- Extensions BRU-Ville 1830 - 1914:
- Territoire: +152%
- Population: +89%
- Idem entre-deux-guerres
- 1947: BRU-16 => BRU-19
- Compensation de la fragmentation institutionnelle?  
Cf. réseaux informels:  
Conférence des Bourgmestres,  
secrétaires communaux, CPAS...  
=> pertinence? *Baraque bavardeuse?*

Pag.5

## La gouvernance (locale) de Bruxelles après 1945?

- Il n'y a **pas d'échelle idéale** pour la ville
- Bruxelles: # débats & propositions
- **3 tendances** diachroniques:
  - 1.années 1960/70: fusion des communes
  - 2.années 1980: déconcentration intra-municipale (districts)
  - 3.années 1990 >: multi-level-governance = 2 échelles (avantages d'échelle & de proximité)

Pag.

## Quelle organisation politico-administrative pour la ville/région?

- **Arguments pour la consolidation (fusion):**
  - plus d'**efficacité (?)**
  - moins de **dépenses** (personnel + équipements)
  - offrir les **mêmes services** partout
  - plus de moyens/possibilités aux communes
  - plus d'attractivité pour des candidats mandataires
  - dans un contexte d'agglomération: **redistribution**
  - plus de **cohérence** dans la politique de la ville-région
  - changement des résultats électoraux
  - demande flamande (cf. représentation au sein des 19 communes)

Pag.7

## Quelle organisation politico-administrative pour la ville/région?

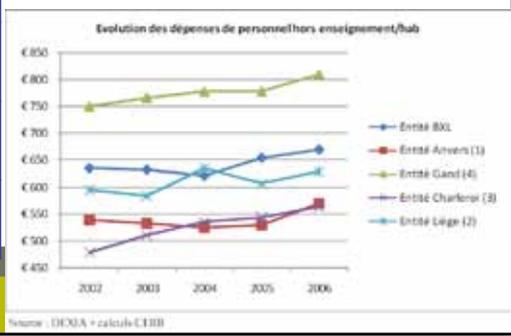
- **Arguments pour la fragmentation**
  - Distance limitée mandataire & citoyen: **proximité**
  - « Public choice »: préférences des citoyens => **variation locale**
  - Plus grande **participation** des citoyens
  - Faciliter la représentation des **minorités**
  - Terrain d'expérimentations démocratiques
  - Pool de recrutement et d'entraînement des mandataires
  - Diminution de mandats politiques => intensification des conflits entre les candidats?
  - Changement des **résultats électoraux**

Pag.8

# BRU-19 = gaspilleurs?

/Hab. 1980	Bru-19	Anvers	Liège
<b>Recettes</b>			
Fonds	7.724	15.128	19.841
Fonds 2005	13.232	37.839	33.926
Recettes fiscales	7.926	7.716	6.966
<b>Dépenses</b>			
Personnel	17.013	25.894	37.628
Frais	2.774	5.305	6.375
Transferts	2.835	3.957	4.007

- ≠ inter-municipale
  - Marges de manœuvre épuisées?
  - Comparer quoi?
- ⇒ USL-B (2009): recoupage administratif



Bruxelles, ville de 19 baronnies?  
Pag.9

# Revoir les limites administratives des BRU-19?



- Causes de non-révision BRU19: municipalisme – bastion électoral – conflit communautaire (self rule)
- BRU-19 Délimitation *irrationnelle* Opérations chirurgicales?
- ⇔ Déséquilibre intercommunale + action transfrontalière?
- Quelles fonctions pour les pouvoirs locaux (taille?) dans une ville-région?
- Bruxelles: "ville"/"entité fédérée"

## 2. Les compétences: vers une politique de proximité?

Pag.11

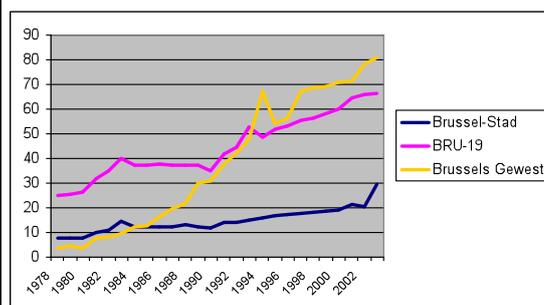
### 2.1 Les compétences des pouvoirs locaux

- Inscrites dans la Constitution belge dès sa rédaction initiale (Titre III: « Pouvoirs ») => légitimité
  - Flexibilité liée à une formulation floue:  
=> « autonomie communale » = concept sibyllin
  - 2 zones de tension:
    1. Dichotomie État ↔ grandes villes
    2. Croissance des régions: quid impact des réformes de l'État?
- ⇒ Dialectique entre les pouvoirs publics?

Pag.12

## 2.2 *New Centralism*: le pouvoir accru du méso-niveau

### Les capacités budgétaires



### Les fonctionnaires

N	1983	1991	2009
RBC (MRBC + 10 paras)	196	1.330	7.221
VGC			731
COCOF			906
COCOM			69
BRU-19			27.605

Pag.13

## 2.3 Tension (non stop) entre centralisation et décentralisation

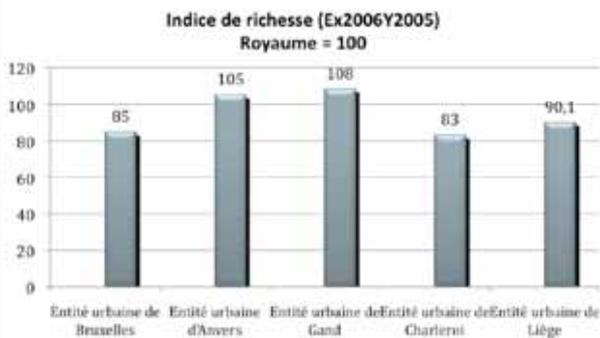
- BEL: Nationalisation/régionalisation des compétences + *planification*: enseignement, urbanisme, logement, propreté, ... Cf. BRU: Agglomération & RBC
- Mais: les communes restent importantes
  - ❖ Poids des services municipaux => flexibilité & temps de réaction (cf. enseignement)
  - ❖ Implémentation (paradoxe de la centralisation)
  - ❖ Résilience => « proximité\* »
- Fragmentation sur tous les niveaux - Problème de partition de compétence = typique pour les systèmes modernes => blocage/nécessité de coopération
- Quel partage des fonctions? Subsidiarité? Evolution?

\* «La rhétorique de la proximité est devenue proliférante et envahissante dans le champ politique ... exaltant la valeur 'irremplaçable' du terrain qui permet de 'prendre le pouls de la population', 'd'écouter ses doléances', de comprendre ses aspirations" (Lefebvre, 2003, 1)

Pag.14

# 3. Le financement

## 3.1 Le défi socio-économique et financier de Bruxelles



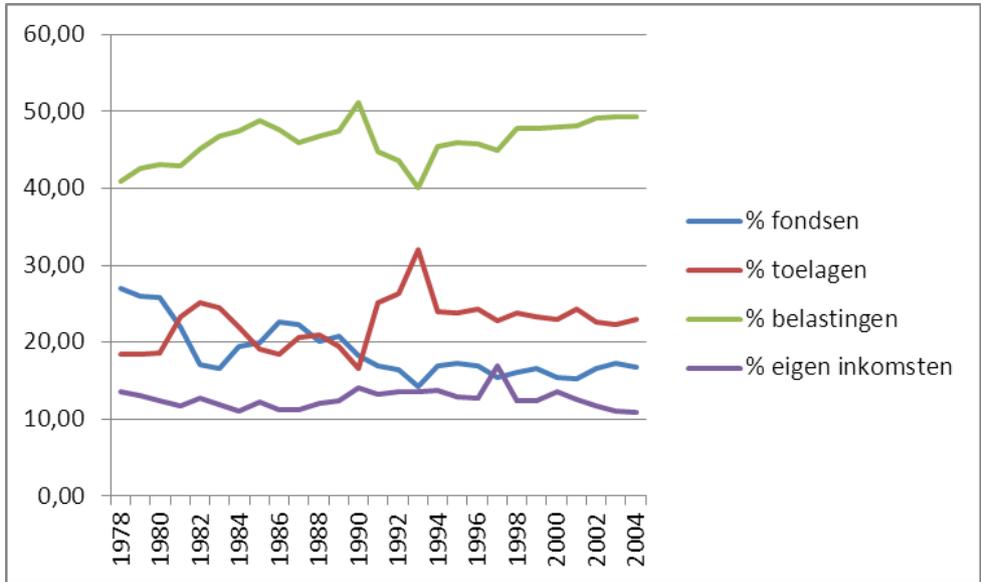
Source : SPF Economie + calculs CERS.

Verdonck e.a., 2009, 15

€/hab. Dexia, 2006	Fonds	Dotations spécifiques
Résid. SE	84	298
Résid. NO	199	294
Canal	300	354
1ère Couronne	343	445
RBC	328	445

**Stabilité financière? Cf. Soldes exercice propre: déficits récurrents # communes**

### 3.2 Une transition vers le « pouvoir doux »?



BRU-19: types of financial transfers (% budget)

° soft & creative power =  
→ Contractual conditional  
financial transfers

Brussel: Institutionele Architectuur &  
Politieke Praktijken  
Pag.17

## 4. Les interactions et le degré d'autonomie (politique et juridique)

# Contrepoids communaux?

## Nonante-huit pour cent des communes belges partent « en guerre » contre l'Etat

**Les porteurs administratifs, sociaux et politiques (en abrégé) de nombreuses revendications de toutes les fonctions publiques et des régions, des communes affiliées à l'Union des Villes et Communes belges (U.V.C.B.) ont annoncé mercredi au cours d'une conférence de presse qu'ils ont une entrevue avec le ministre du Travail, M. Raymond, ce vendredi en vue de tenter de négocier un accord de coopération tripartite par lequel les communes pourraient bénéficier de certaines compétences.**

**Indivisible**

En outre, l'annonce des négociations a été faite en même temps par le gouvernement fédéral, les régions, les provinces, les communes et les sociétés communales et provinciales de l'Union des Villes et Communes belges (U.V.C.B.) et, en outre, les communes et provinces de la Région wallonne et de la Région flamande.

En outre, l'annonce des négociations a été faite en même temps par le gouvernement fédéral, les régions, les provinces, les communes et les sociétés communales et provinciales de l'Union des Villes et Communes belges (U.V.C.B.) et, en outre, les communes et provinces de la Région wallonne et de la Région flamande.

**Une politique nationale**

Le gouvernement, pratiquement...

- Poids des grandes villes
- # instruments de contrepoids
- Accès aux centres de prise de décision

cf. cumul des mandats politiques & réseaux informels

- Négociations: dialectique entre les échelons
- Décisions: leadership subtil & prudent – quasi-diplomatique

Bruxelles, ville de 19 baronnies?

Pag.19

La Dernière Heure, 9.09.1982

## 5. Quelques défis du modèle de gouvernance actuel

**# centres de pouvoir** dans un système asymétrique avec plusieurs niveaux & des politiques différentes à des rythmes différents

> Coordination (négociée\*) horizontale & verticale?  
Liens structurels pour décloisonner?

**Compétences:** vers 2 échelles (en évolution continue?)  
Marges **financières** du modèle?

**Complexité** institutionnelle:

transparence? Participation démocratique?

un projet commun dans une *ville éclatée*?

politique vis-à-vis les Communautés? Quid métropole?

\* « [on peut] considérer la capacité à gouverner dans les agglomérations comme la capacité à produire une coordination négociée » [Daniel Kübler, 2005 : 87].



# Les compétences communales : résultat du principe de subsidiarité

---

Dimitri YERNAULT,  
Maître de conférences au  
Centre de droit public et  
chargé d'enseignement à la  
Faculté de droit de l'ULB



# LES COMPÉTENCES COMMUNALES, RÉSULTANTE DU PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ?

« LA COMMUNE AU SERVICE DU CITOYEN »

COLLOQUE DE LA CONFERENCE DES BOURGMESTRES  
DE LA REGION DE BRUXELLES-CAPITALE, 24.01.2014

Dimitri Yernault

Maître de conférences, Centre de droit public, ULB

« A la différence du régime applicable à la répartition des compétences entre l'autorité fédérale, les communautés et les régions, les compétences reconnues aux provinces et aux communes sur la base du principe de l'autonomie locale ne reposent pas sur un système d'attribution expresse mais sur une reconnaissance de principe, fondée sur les articles 41, alinéa 1er, et 162, alinéa 2, 2°, de la Constitution, d'une compétence dans toutes les matières dans lesquelles les autorités locales estiment opportun d'intervenir, pour autant que leurs actes se rattachent au territoire pour lesquels elles sont compétentes. Les autorités décentralisées disposent du pouvoir de qualification primaire de ce qui relève de l'intérêt local » (Avis AG du CE 15 février 2007)

## TENDANCES LOURDES – DROIT INTERNE

- Faible « décentralisation » malgré 1970 (art. 162 Const.)
- Régionalisation
  - a renforcé la centralisation (ex. urbanisme)
  - ou à tout le moins la réglementation (ex. cycle de l'eau)
- Plus grande résistance de la fiscalité locale
  - Encadrement législatif = compétence fédérale (art. 170, § 4, al. 2 Const. + Cour const. + renforcement UEM dans 6<sup>e</sup> réforme de l'État) + Jurisprudence Conseil d'Etat
  - Mais récemment admissibilité des pouvoirs implicites (au cas par cas); quid du cavalier RW 2014 sur régionalisation des taxes communales GSM (compensation FDC)?
  - « Contractualisations » 2007 (= la 'voie'?)
- Particularités Bxl
  - Plus de province
  - SIAMU et ABP = Région pour compte Agglo (ex-compétences communales)
  - Intercoms limitées
  - *Spill over effect* commun à la Région et aux communes
  - Communauté métropolitaine?

## LE PRINCIPE CONSTITUTIONNEL : L'AUTONOMIE

- Autonomie (pouvoir « indépendant », CC n°13/91) justifiée par élection du conseil communal: art. 41, 162 et 170 Const. (seulement révisés 2013 sur provinces / instances supracommunales)
- Mais aussi pouvoirs « subordonnés » :
  - hiérarchie des normes
  - exécution de missions supérieures (Art. 159 Const.; Art. 6, § 1<sup>er</sup>, VIII, loi spéciale 1980 ; art. 46, al.1 loi ordinaire 1980 ; art. 116 NLC)
  - tutelle (décentralisation) ou pouvoir hiérarchique (déconcentration)
- Dualité des missions depuis 1789-1790
  - 1/ définir et mettre en œuvre les intérêts communaux (= AC stricte)
  - 2/ mettre en œuvre les intérêts supérieurs (= AC large, dépend du texte)
- Unité organique, budgétaire et, en principe, tutélaire
- Théorème de MAST : « **De gemeentelijke bevoegdheid is dus niet onbeperkt maar onbepaald, en de afwijkingen moeten beperkend worden uitgelegd** » (+ CE 1998, Ville de Huy; CC 19/2012 taxe spectacles)

## LE PRINCIPE CONSTITUTIONNEL : L'AUTONOMIE

- Autonomie (pouvoir « indépendant », CC n°13/91) justifiée par élection du conseil communal: art. 41, 162 et 170 Const. (seulement révisés 2013 sur provinces / instances supracommunales)
- Mais aussi pouvoirs « subordonnés » :
  - hiérarchie des normes
  - exécution de missions supérieures (Art. 159 Const.; Art. 6, § 1<sup>er</sup>, VIII, loi spéciale 1980 ; art. 46, al.1 loi ordinaire 1980 ; art. 116 NLC)
  - tutelle (décentralisation) ou pouvoir hiérarchique (déconcentration)
- Dualité des missions depuis 1789-1790
  - 1/ définir et mettre en œuvre les intérêts communaux (= AC stricte)
  - 2/ mettre en œuvre les intérêts supérieurs (= AC large, dépend du texte)
- Unité organique, budgétaire et, en principe, tutélaire
- Théorème de MAST : « **De gemeentelijke bevoegdheid is dus niet onbeperkt maar onbepaald, en de afwijkingen moeten beperkend worden uitgelegd** » (+ CE 1998, Ville de Huy; CC 19/2012 taxe spectacles)

## LE CONCEPT PLUS NEUF: LA SUBSIDIARITE

- Art. 3.1 Charte : « Par autonomie locale, on entend **le droit et la capacité effective** pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques » → a priori plus large qu'AC stricte limitée aux seuls intérêts communaux, peut impliquer décentralisation
- Art. 4.3 Charte : « L'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber, de préférence, aux **autorités les plus proches des citoyens**. L'attribution d'une responsabilité à une autre autorité doit tenir compte de l'ampleur et de la nature de la tâche et des exigences d'efficacité et d'économie » (idem Lignes directrices ONU Habitat 2009) → charge de la preuve sur l'autorité supérieure
- LOMBAERT et NIHOUL 2000 : subsidiarité territoriale = ligne de conduite selon laquelle les collectivités fédérale et fédérées n'interviennent qu'en second ordre par rapport aux collectivités locales

## LA SUBSIDIARITE, EN QUETE D'ASSISE

- effet direct seulement si disposition « *suffisamment précise, complète et inconditionnelle* »
  - ▣ obligation de consultation (art. 4) n'est que de moyens (CE n°216.815 et n° 218.882, Ville d'Andenne; n°218.593, Ville de Namur)
  - ▣ implicite sur droit d'exercer un mandat local (art. 7.3) (CE n°217.199 et n°221.123 Hazette)
  - ▣ CE n°214.695, Stad Sint-Niklaas: "Artikel 4.5 (...), zoals goedgekeurd bij decreet van 19 maart 2004 (...), bepaalt dat, waar bevoegdheden door een centrale of regionale autoriteit aan hen worden gedelegeerd, aan de lokale autoriteiten zoveel mogelijk vrijheid van handelen dient te worden toegestaan bij het aanpassen van hun beleid aan de plaatselijke omstandigheden" (= AC large)
- quelques consécutions légales (Art. 2, al. 2, Décret communal flamand ; Art. 11 Loi fonction de police 1992 ; Art. 3 Loi police à 2 niveaux 1998)
- tenir compte des "réserves" et articles auxquels il a été adhéré (pas art. 8.3. sur suppression de tutelle d'opportunité : CE n°206.419, Gemeente Haaltert et CC n°109/2011 sur création d'une autorité disciplinaire régionale d'appel)
- arrière-fond interprétatif (Circulaire relations contractuelles 2006 ; conclusions av.gén. CJUE 2005 Parking Brixen et 2008 Coditel)

## COUPLER AUTONOMIE ET SUBSIDIARITE

- l'autonomie est le principe et la subsidiarité donne précellence à l'échelon communal
- le législateur régional (fédéral / communautaire) a néanmoins une marge d'appréciation au cas par cas (donc pas de liste fermée : CE 2003 avis provinces wallonnes) pour
  - ▣ qualifier une matière d'intérêt régional
  - ▣ laisser une matière dans le seul giron communal , agrandir celui-ci d'un nouveau champ de compétences ou en organiser une gestion partagée
  - ▣ indiquer, quand une matière n'est pas du seul intérêt communal, si elle est exercée par voie de décentralisation ou de déconcentration
- mais, en utilisant sa marge d'appréciation, le législateur doit respecter les principes suivants :
  - ▣ compétences matérielles (ex. seul le fédéral pourrait restreindre prérogatives de police)
  - ▣ interprétation restrictive vu la dérogation à un principe constitutionnel
  - ▣ nécessité en ce qui concerne les taxes communales (à l'égard de la limitation apportée à l'AC et de la compétence fédérale réservée)
  - ▣ proportionnalité en n'enlevant pas aux collectivités territoriales démocratiques de base
    - tout ou l'essentiel de leurs attributions (CC n°95/2005; n°89/2010)
    - et en prouvant que la matière sera mieux gérée à un autre échelon (CE 2011 avis provinces flamandes: exposé des motifs)
      - De bas en haut : subsidiarité en renfort
      - De haut en bas : subsidiarité + question de la compensation

## HANDICAPS FINANCIERS INSTITUTIONNELS

- Rapports de force au sein du secteur statistique des administrations publiques belges (S13) : reports de charges purement internes vers et dans entité II
- Dotations d'équilibre aux ZIP et CPAS
- Refinancement Bxl 6<sup>e</sup> réforme de l'Etat
  - Partiellement vers communes : sécurité, primes linguistiques
  - A priori nul : mainmorte – historique -, navetteurs, fonctionnaires internationaux)
- Additionnels IPP uniformes (art. 468 CIR), désormais dépendants de l'impôt dû sur double base fédérale + régionale
- Non-adhésion à l'art. 9.2 Charte : « *les ressources financières des collectivités locales doivent être proportionnées aux compétences prévues par la Constitution ou la loi* ».
  - Justification absurde: « *L'interprétation de cette disposition soulève des difficultés : le principe selon lequel certaines dépenses devraient être couvertes par certaines taxes est contraire au principe d'universalité des impôts* »
  - Mais commentaire art. 3.1: « *la notion de 'capacité effective' contient l'idée que le droit formel de régler et de gérer certaines affaires publiques doit s'accompagner des moyens de l'exercer effectivement* »
- Pas d'obligation expresse de compensation (comp. Conseil constitutionnel français)
  - Doctrine F (DEOM et de KERCKHOVE) et N (VELAERS, ALEN)
  - C.Const. n°180/2005

## LE PARADOXE DE L'EQUILIBRE BUDGETAIRE

- Avis CE 2008 stationnement: « *la question se pose donc de savoir si l'interdiction qui serait faite aux communes de percevoir une rétribution en cas de stationnement sur des emplacements aménagés par les communes sur des voiries communales ne doit pas être considérée comme une atteinte manifestement disproportionnée à l'autonomie communale, notamment dans la mesure où cette interdiction pourrait mettre en danger l'équilibre financier des communes* »
- SEC2010 renforce obligation d'équilibre art. 252 NLC (directive 2011/85 + circulaire 2013)
- Tout transfert de charge non compensé renforce déséquilibre
- Pratique régionale :
  - Ordonnance 2003 restitution 80% taxe régionalisée sur sites inexploités
  - Ordonnances 2007 fonds de compensation fiscale + renforcement de la situation budgétaire (comp. Pacte flamand 2008 : reprise de dette contre diminution taxes)
  - Subventions facultatives (ex. statutarisation et revalorisations en comité de secteur XV)
- Soutenir le projet 2007 de protocole additionnel à la Charte qui établit un « principe de connexité » entre transfert de mission et de ressources // levée de réserve et adhésion à l'art. 9.2

## L'ÉQUILIBRE : UNE RÉGION MUNICIPALISTE, DES COMMUNES RÉGIONALISTES?

- Régler l'organisation communale = compétence régionale
  - Détermination du volume d'attributions (hors autres compétences fédérales et communautaires)
  - Au cas par cas (interdiction de la liste restrictive)
  - Obligation de mettre en position de pouvoir les exercer
    - Nombreux financements spécifiques (liés aux compétences régionales)
    - Rajouter une enveloppe démographique à côté de la DGC (financement général peut prendre en compte des facteurs hors compétences) ou accroître les facilités FRBTC
- Ce qui n'exonère pas Fédéral et Communautés de leurs responsabilités
- Pousser les logiques contractuelles maintenant qu'un certain équilibre a été atteint après la 6<sup>e</sup> réforme
- Entamer croisade SEC – budget extraordinaire

