



Charleroisesteenweg 112 – 1060 Brussel
<http://www.innoviris.be>
CONTACT : Emmanuelle Pottier - T +32 2 600 50 14

Fediris

Bruxelles dans le fédéralisme de demain. Déplier et articuler les futurs possibles des institutions, des finances publiques et de la dette publique à Bruxelles.

Rapport final

Guillaume Delvaux, Céline Romainville, Philippe Roman et Vincent Vandenberghe (UCLouvain)

2022-PRB-12
Politique transversale

Table des matières

Introduction	3
I. La méthode prospective suivie dans le projet	5
1. Prospective juridique	5
2. Prospective socio-économique	6
3. Croisement des scénarios institutionnels et socioéconomiques	7
II. Les scénarios institutionnels et de financement	8
1. Diagnostic prospectif institutionnel : un « système » institutionnel bruxellois dysfonctionnel	8
2. Les problématiques de social-santé particulièrement saillantes à Bruxelles.....	20
3. Diagnostic prospectif en ce qui concerne les finances publiques.....	22
4. L'identification des variables institutionnelles.....	25
5. La construction des scénarios institutionnels et de financement	26
III. Les scénarios socioéconomiques	39
1. Diagnostic prospectif socioéconomique	41
2. L'exploration des futurs possibles et construction des scénarios socio-économiques.....	60
IV. Combinaison de scénarios socio-économiques et institutionnels	71
1. Projection quantitative de l'impact sur les finances publiques de la régionalisation des matières personnalisables en fonction des évolutions du niveau d'emploi et d'éducation....	71
2. Impacts réciproques des scénarios socio-économiques et des scénarios institutionnels	74
3. La transition écologique.....	76
Recommandations pour la Région Bruxelles Capitale.....	80
Références	82
Publications.....	84

Rapport de recherche

Introduction

L'accumulation de défis institutionnels, financiers et socio-économiques propres à la Région de Bruxelles-Capitale (RBC) appelle une réflexion prospective approfondie.

Capitale nationale, siège des institutions européennes et centre de la plus grande métropole du pays, Bruxelles occupe une position unique mais fragile dans l'architecture du fédéralisme belge. Elle est à la fois ville et région, exerçant depuis 1989 un large éventail de compétences publiques, dans un cadre institutionnel marqué par une complexité héritée de compromis politiques souvent extérieurs à ses dynamiques propres. Son autonomie politique contraste avec des contraintes structurelles fortes, liées notamment à la complexité de son organisation, issue de compromis politiques extérieurs à ses dynamiques internes. Cette organisation, combinée à un financement structurellement contraint, limite la marge de manœuvre de la Région face à des besoins collectifs croissants.

Sur le plan économique et social, la RBC reste le premier « business district du pays », tant pour l'emploi public que privé¹. La RBC est un moteur économique qui contribue de manière décisive à la prospérité de la Flandre comme de la Wallonie, comme en atteste encore une étude récente de la Banque Nationale². Mais cette même région connaît aussi, depuis les années 1970, un décrochage préoccupant s'agissant du revenu (notamment taxable) de ses résidents. La population bruxelloise affiche un profil socio-économique en affaiblissement relatif, tandis que le rendement fiscal, en particulier celui de l'impôt sur le revenu (dit « IPP ») des résidents, s'érode au profit de la périphérie. En l'état des institutions et des mécanismes de financement public, cette évolution fragilise la soutenabilité budgétaire régionale et met en tension le modèle de gouvernance bruxellois, déjà soumis à de fortes pressions démographiques, sociales et environnementales.

Dans un tel contexte, les différentes réformes institutionnelles envisagées revêtent une importance stratégique pour l'avenir des finances publiques et de l'action régionale. Les règles en matière de finances publiques impliquent que les recettes et dépenses de la RBC dépendent étroitement de facteurs économiques et démographiques tels que le revenu moyen, l'emploi, le niveau d'éducation ou les flux migratoires. Ces variables déterminent non seulement les dotations fédérales allouées à la Région (en vertu de la Loi spéciale de financement), mais aussi le rendement de la fiscalité régionale propre et, par conséquent, sa capacité d'endettement. Le lien entre performance socio-économique et ressources budgétaires régionales, déjà important, tend à se renforcer dans le temps.

Le projet FEDIRIS s'inscrit dans cette perspective d'articulation des données institutionnelles, socio-économiques et de financement. Il propose une analyse prospective à quinze ans, mobilisant la méthode des scénarios (De Jouvenel, 2002) afin d'explorer les dimensions

¹ Mais majoritairement occupé par des navetteurs.

² Banque nationale de Belgique – Département des Etudes et de la Statistique générale, *Flux et (dés)équilibres régionaux en Belgique*, Octobre 2025, accessible sur https://www.nbb.be/doc/ts/publications/other/regions/20251023_regions_doc_fr.pdf, « Le haut niveau de production à Bruxelles se traduit par un excédent commercial significatif, tiré par les exportations de services vers les deux autres régions. En contrepartie, Bruxelles verse d'importants flux de revenus, notamment aux navetteurs résidant dans une autre région » (p. 2).

institutionnelles, financières et socio-économiques du devenir bruxellois. L'objectif est d'identifier et de comparer plusieurs futurs possibles pour la Région, en examinant comment les interactions entre gouvernance, finances publiques et dynamique socio-économique peuvent influencer sur sa trajectoire.

En éclairant ces interdépendances, FEDIRIS vise à contribuer à une compréhension renouvelée du positionnement de Bruxelles au sein du fédéralisme belge, mais aussi à alimenter la réflexion sur les leviers d'action permettant de concilier autonomie, soutenabilité et cohésion urbaine dans un contexte de mutation institutionnelle et économique profonde.

La suite du rapport est structurée comme suit. La section I présente la méthode suivie. La section II est consacrée aux scénarios prospectifs institutionnels et de financement. La section III propose les scénarios prospectifs socio-économiques de la Région et les interactions avec la trajectoire budgétaire de long terme. La section IV combine les scénarios institutionnels et socio-économiques et identifie leurs impacts mutuels. Enfin, le rapport se conclut par une série de recommandations à l'attention des décideurs de la Région de Bruxelles-Capitale.

I. La méthode prospective suivie dans le projet

Il existe deux approches distinctes en matière de prospective. En premier lieu, l'approche exploratoire qui s'attache à déceler les éléments du présent qui permettent d'anticiper le futur. Elle vise ainsi à identifier les tendances profondes ou émergentes, les acteurs influents et les variables clés, afin de délimiter le champ des futurs envisageables, y compris ceux qui pourraient résulter de ruptures ou de discontinuités³. En revanche, la prospective stratégique (ou normative) postule que le futur peut être radicalement différent en fonction d'actions et de choix délibérés. Selon cette approche, l'avenir est considéré comme le résultat de choix stratégiques effectués aujourd'hui⁴. La prospective stratégique ne se concentre pas sur l'investigation des futurs possibles, mais plutôt sur la détermination d'un futur souhaitable, en réfléchissant aux politiques et stratégies pouvant être déployées pour le réaliser.

La méthode prospective peut être participative⁵. Dans ce cas, les scénarios élaborés ne sont pas uniquement le fruit de l'esprit des chercheurs, mais résultent également d'échanges avec les parties prenantes grâce à la méthode des entretiens. Il n'appartient alors pas aux chercheurs de désigner un futur comme plus souhaitable qu'un autre, mais plutôt de proposer des critères d'évaluation laissant aux décideurs politiques le choix des futurs qu'ils jugent souhaitables.

1. Prospective juridique

De manière générale, le droit ne s'est pas encore laissé pénétrer par l'approche prospective si bien qu'il n'existe, à l'heure actuelle, pas de méthodologie de prospective juridique. Pourtant, la science juridique peut avoir à gagner d'une approche prospective. « L'enquête prospective fait espérer un apport neuf, en fait indispensable, aux connaissances sur le droit »⁶. Cette méthode est de plus en plus utilisée dans d'autres champs des sciences sociales dont on peut s'inspirer⁷. Du côté du droit belge, nous pouvons citer l'ouvrage « La justice pénale en prospective »⁸ qui constitue un exemple pertinent d'application de la prospective à un système juridique. Relevons enfin l'ouvrage de Boris Baraud, « La prospective juridique » qui présente différentes pistes afin d'importer la méthode prospective en droit, sans pour autant proposer une méthode complète⁹. De manière générale, la prospective juridique stratégique paraît se distinguer de la prospective exploratoire par son caractère plus critique, se démarquant de la technicité formelle de la prospective juridique purement exploratoire.

³ V. CALAY, F. CLAISSE, J.-L. GUYOT et R. RITONDO, « Y a-t-il différents types de démarche prospective ? », in *Le FAQ de la prospective*, Namur, 2022.

⁴ Ph. DURANCE et M. GODET, *La prospective stratégique – Pour les entreprises et les territoires*, Paris, Dunod-Unesco, 2011 ; Ph. DURANCE (dir.), *La prospective stratégique en action – Bilan et perspectives d'une indiscipline intellectuelle*, Paris, Odile Jacob, 2014.

⁵ T. GAUDIN, *La prospective*, 2e éd., Puf, coll. Que sais-je ?, 2013 ; Ph. DURANCE (dir.), *La prospective stratégique en action – Bilan et perspectives d'une indiscipline intellectuelle*, Paris, Odile Jacob, 2014.

⁶ J. HILAIRE et A. SAYAG « Conclusion », in *Quel droit des affaires pour demain ? Essai de prospective juridique*, SAYAG A., Librairies techniques, 1984, p. 235.

⁷ H. DE JOUVENEL, *La démarche prospective - Un bref guide méthodologique*, Revue Futuribles n° 247, novembre 1999, mise à jour en 2002, Paris ; M. GODET, *Prospective : sept idées-clés et une méthode*, Ministère de l'Industrie et de la Recherche, 1983 ; P. WACK, « Scenarios : Shooting the rapids », *Harvard Business Review*, 1985, pp. 139-180 ; E. HEURGON et J. LANDRIEU (dir.), *Prospective pour une gouvernance démocratique*, La Tour d'Aigues, Editions de l'aube, 2000.

⁸ B. BERNARD, A. DRUMAUX et J. MATTIJS, *La justice pénale en prospective*, Bruxelles, Bruylant, 2012.

⁹ B. BARAUD, *La prospective juridique*, Paris, L'Harmattan, 2019.

À partir des méthodes qui sont pratiquées par les acteurs actuels de la prospective, et de celles qui ont été utilisées par les rares juristes s'étant lancés dans des approches prospectives, nous avons développé une méthode en quatre étapes permettant d'éclairer les futurs institutionnels possibles pour la Région bruxelloise¹⁰.

La première étape est l'identification des grands enjeux et la définition de la problématique. Ce travail a déjà été réalisé en grande partie par la doctrine. Pour ce qui concerne la partie juridique, le travail a pu s'adosser sur les recherches menées dans le cadre de l'ouvrage *Bruxelles, région-capitale ingouvernable ?* sur lequel nous reviendrons ci-dessous.

La deuxième étape est le recueil des données et la recension des acteurs, facteurs et tendances clés. Il s'agit de données qualitatives provenant majoritairement de la doctrine et quantitatives, issues de données publiques. Lors de cette étape, nous avons réalisé plusieurs séminaires et entretiens afin de recueillir les retours des acteurs du terrain et les tendances qu'ils identifient.

La troisième étape consiste en l'élaboration d'hypothèses et la formulation de scénarios. Nous sommes partis des propositions déjà existantes, mais nous avons tenté d'identifier d'autres voies possibles dites de rupture.

À partir de ces résultats, nous avons formulé des scénarios d'évolution pour chacune de nos variables présentées ci-dessous ; c'est la quatrième étape de la méthodologie suivie.

Cette méthodologie, tout à fait unique, permet de s'affranchir de certaines limites pouvant freiner l'étude du fédéralisme, notamment à Bruxelles. Elle permet de dépasser certains biais que peuvent induire certaines données politiques dans l'étude des futurs possibles. De plus, en étudiant, dans un premier temps, chaque élément d'un ensemble complexe indépendamment des autres, elle offre une possibilité de se concentrer sur l'impact individuel de chacune de ses composantes. Le regroupement de différentes variables permet d'arriver à des systèmes différents les uns des autres et dépliant les grands enjeux du système bruxellois.

Le présent projet s'inscrit essentiellement dans une approche exploratoire, dans le sens où il vise à déplier les futurs possibles sans manquer d'explorer les éléments de ruptures. Néanmoins, et ce n'est pas incompatible, elle présentera certains éléments de prospective stratégique ; ainsi, nous tenterons d'identifier des pistes de solutions aux causes juridiques de dysfonctionnement du modèle communautaire.

Précision importante. Même si l'objectif de la prospectif est de déplier les futurs possibles, nous avons volontairement choisi de ne pas explorer certains scénarios. Il s'agit de tous les scénarios ceux manifestement contraires aux droits fondamentaux garantis par la Constitution et la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). Ainsi, des scénarios menant à des discriminations entre Bruxellois ont été écartés. Il ne nous appartient en effet pas de développer les chemins permettant d'atteindre ces scénarios que nous considérons comme dangereux.

2. Prospective socio-économique

Pour ce qui concerne la partie économique, l'exercice de prospective présenté ici vise à explorer, à l'horizon 2040, différents futurs possibles pour les finances publiques de la Région de Bruxelles-Capitale (RBC). Cette démarche repose sur une analyse anticipative qui tient compte à la fois de la dynamique historique qui remonte à 1970 et des évolutions possibles de l'environnement externe, tout en envisageant plusieurs inflexions susceptibles de modifier la trajectoire historique. Au-delà de l'importante analyse historique, la méthode mobilisée

¹⁰ M. GODET, *Manuel de prospective stratégique – Tome 2 : L'art et la méthode*, Paris, Dunod, coll. Progrès du management, 2007 ; B. BARRAUD, *La prospective juridique*, Paris, L'Harmattan.

combine principalement la méthode des scénarios et l'utilisation d'un outil prévisionnel classique, permettant d'articuler des analyses qualitatives et quantitatives. Elle s'appuie aussi sur une collaboration interdisciplinaire, intégrant notamment les apports des juristes concernant le cadre institutionnel et ses (probables) réformes à venir.

L'analyse se concentre sur les interactions entre l'évolution socioéconomique de la population bruxelloise – en termes de revenus, d'emploi et de niveau d'éducation – et la situation budgétaire régionale, en particulier à travers les recettes issues de la Loi spéciale de Financement (LSF). L'objectif est de mesurer et de comprendre les mécanismes reliant la structure démographique et économique de la population au (dés)équilibre des finances publiques, tout en évaluant les effets potentiels de certaines réformes institutionnelles ou de changements structurels. L'exercice repose sur une série de six scénarios : un scénario de référence, prolongeant les tendances observées depuis les années 1970, et cinq scénarios alternatifs. Comme les scénarios institutionnels et de financement, ces scénarios socio-économiques n'ont pas vocation à prédire l'avenir, mais plutôt à illustrer un éventail de futurs possibles et à éclairer les marges de manœuvre des décideurs publics.

En complément, l'étude met en évidence les tensions entre les composantes de « responsabilité » et de « solidarité » du fédéralisme fiscal belge et s'interroge sur le risque de « piège à pauvreté » qu'un déséquilibre entre ces deux dimensions pourrait engendrer.

Comme pour la partie juridique et institutionnelle, quatre étapes méthodologiques ont donc été suivies. D'abord, il s'est agi d'identifier les grands enjeux de la problématique, à partir de l'analyse historique et comparative pré-décrite. La deuxième étape est le recueil des données et la recension des acteurs, facteurs et tendances clés. Il s'agit de données qualitatives provenant majoritairement de la littérature scientifique. Plusieurs entretiens ont été organisés afin de recueillir des informations complémentaires. Quant à la troisième étape, l'élaboration d'hypothèses, elle a été réalisée à partir des tendances et des propositions existantes mais également d'autres voies possibles dites de rupture. À partir de ces résultats, des scénarios d'évolution pour chacune de nos variables présentées ci-dessous ont été élaborés ; c'est la quatrième étape de la méthodologie suivie.

3. Croisement des scénarios institutionnels et socioéconomiques

La recherche dont le présent rapport rend compte a permis le croisement entre les deux approches prospectives qui viennent d'être décrites. L'objectif a été d'examiner les impacts réciproques des scénarios institutionnels et socioéconomiques. Pour cela, nous avons pu chiffrer au moyen du programme SAFIRE 2.0 les impacts budgétaires d'un de nos scénarios juridiques avec chacun des scénarios socio-économiques. Pour les autres scénarios, il ne nous a pas été possible de quantifier les impacts. Cependant, nous explorons pour chaque scénario institutionnel les impacts mutuels avec les scénarios socio-économiques.

II. Les scénarios institutionnels et de financement

Cette deuxième partie du rapport rend compte des résultats de la recherche prospective menée sur les aspects institutionnels et de finances publiques. Le diagnostic prospectif institutionnel est d'abord posé : le « système » institutionnel bruxellois est structurellement dysfonctionnel (1). Ce diagnostic est remis dans son contexte, celui du fédéralisme belge. Ensuite, on identifie les indicateurs en matière de social-santé qui évoluent le plus négativement en Région de Bruxelles Capitale (2). Nous posons ensuite un diagnostic prospectif en matière de finances publiques (3). Ces trois premières étapes permettent l'identification d'un certain nombre de variables (4), étape qui permet la construction de scénarios institutionnels et de financement (5).

1. Diagnostic prospectif institutionnel : un « système » institutionnel bruxellois dysfonctionnel

Après avoir rappelé les contours du système fédéral et la position particulière de la Région de Bruxelles Capitale dans ce système (a), nous précisons la répartition des compétences à Bruxelles (b), et expliquons le caractère dysfonctionnel du système institutionnel bruxellois (c).

a. Le système institutionnel bruxellois dans l'Etat fédéral belge

La Belgique est un État fédéral, c'est-à-dire un pays dans lequel le pouvoir politique (législatif et exécutif) est partagé entre un niveau central (l'État fédéral) et des entités fédérées. Le fédéralisme belge repose sur deux logiques complémentaires : une logique territoriale, qui a conduit à la création des régions, et une logique personnelle, fondée sur les groupes linguistiques et culturels, qui explique l'institution et l'organisation des communautés. Ces deux dimensions coexistent et se superposent partiellement, ce qui rend le système belge particulièrement complexe.

Les régions incarnent la dimension économique et territoriale du fédéralisme. Il en existe trois : la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale. La Région flamande couvre la partie néerlandophone du pays. Ses institutions (Parlement et Gouvernement flamands) ont été fusionnées avec celles de la Communauté flamande, de sorte qu'il n'y a qu'un seul Parlement et un seul Gouvernement pour l'ensemble des compétences régionales et communautaires flamandes. La Région wallonne exerce ses compétences sur la Wallonie, à l'exception du territoire germanophone, où certaines compétences ont été transférées à la Communauté germanophone. Enfin, la Région de Bruxelles-Capitale, composée de 19 communes bilingues, dispose, elle aussi, de son propre Parlement et de son Gouvernement régionaux.

Les **régions** sont responsables des intérêts économiques sur leur territoire et des matières liées à la localisation, telles que :

- l'aménagement du territoire ;
- le logement et l'habitat ;
- l'environnement ;

- l'utilisation des sols et la préservation de la nature ;
- la politique de l'eau ;
- l'agriculture et la pêche en mer ;
- l'économie ;
- le tourisme ;
- le bien-être animal ;
- la politique énergétique ;
- les communes, les provinces et les intercommunales ;
- l'emploi ;
- les travaux publics ;
- la mobilité.



Les communautés, quant à elles, répondent à une logique culturelle et linguistique. Elles sont au nombre de trois : la Communauté flamande (Région flamande et Bruxelles), la Communauté française (ou Fédération Wallonie-Bruxelles) (Région wallonne à l'exception des communes germanophones et Bruxelles) et la Communauté germanophone. Leurs domaines de compétences sont :

- Enseignement
- Matières culturelles : la culture (théâtre, bibliothèques, audiovisuel, etc.)
- Matières personnalisables : la santé (en partie) et l'aide aux personnes (protection de la jeunesse, aide sociale, soutien aux familles, accueil des immigrants, etc.).



b. La répartition des compétences à Bruxelles

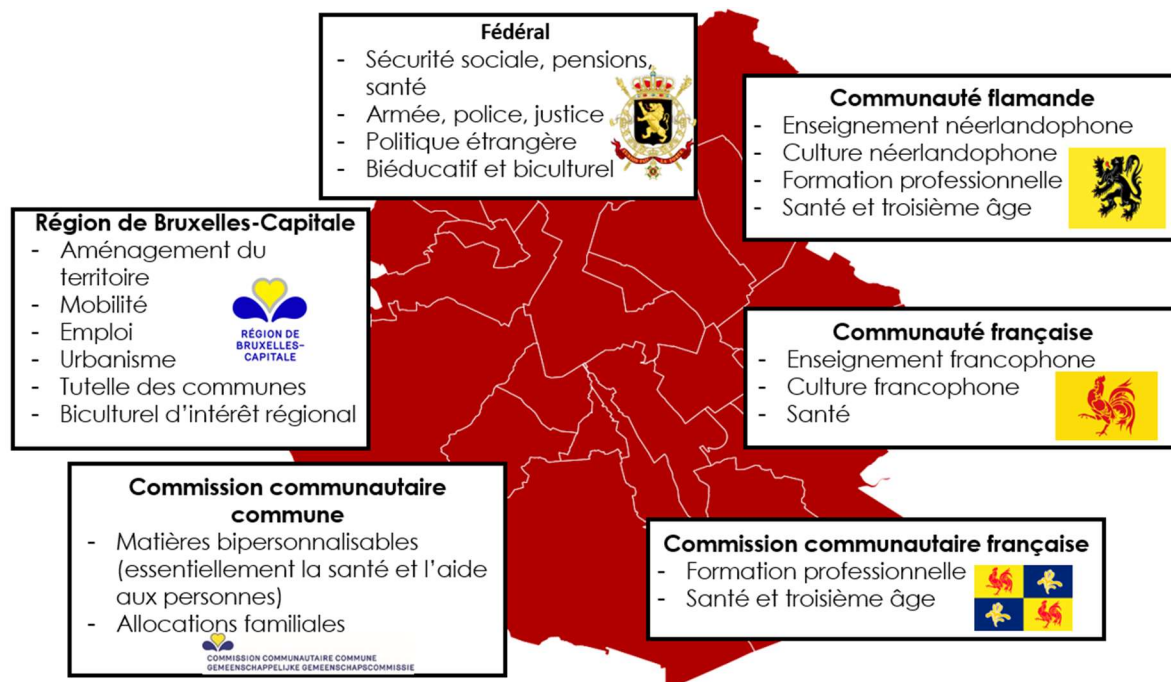
A Bruxelles, les compétences régionales sont exercées par la Région bruxelloise.

Pour les compétences communautaires, la situation est beaucoup plus complexe. Pour chacune des compétences communautaires, il y a trois autorités compétentes : une francophone, une néerlandophone et une bilingue. Pour l'enseignement et la culture, les compétences francophones sont exercées par la Communauté française, les compétences néerlandophones par la Communauté flamande et les compétences bilingues par l'Autorité fédérale et la Région bruxelloise. Pour le social-santé, les compétences francophones sont principalement exercées par la Commission communautaire française (Cocof), les compétences néerlandophones par la Communauté flamande et les compétences bilingues par la Commission communautaire commune (Cocom).

En résumé :

- **Autorité fédérale :**
 - Sécurité sociale, pensions, santé
 - Armée, police, justice
 - Politique étrangère
 - Biéducatif et biculturel
- **Région de Bruxelles-Capitale**
 - Aménagement du territoire
 - Mobilité
 - Emploi
 - Urbanisme
 - Tutelle des communes

- Biculturel d'intérêt régional
- **Communauté française**
 - Enseignement francophone
 - Culture francophone
 - La plupart de ses compétences en matière de social-santé ont été transférées à la Cocof mais elle conserve l'accueil de la petite enfance et les hôpitaux universitaires.
- **Commission communautaire française (Cocof)**
 - Institutions et services francophones actifs dans le social-santé (handicap, lutte contre les assuétudes, cohésion sociale, aides aux personnes)
 - Formation professionnelle francophone
- **Communauté flamande**
 - Enseignement néerlandophone
 - Culture néerlandophone
 - Institutions et services néerlandophones actifs dans le social-santé (petite enfance, personnes âgées, handicap, lutte contre les assuétudes, cohésion sociale, aides aux personnes)
 - Son action est prolongée à Bruxelles par la Vlaamse gemeenschap commissie (VGC) qui subsidie des projets dans différents secteurs notamment culturel. Contrairement à la Cocof, elle ne peut pas adopter des décrets et n'a pas le statut d'entité fédérée.
- **Commission communautaire commune (Cocom)**
 - Institutions et services bilingues actifs dans le social-santé (handicap, personnes âgées, crèches, lutte contre les assuétudes, cohésion sociale, aides aux personnes, hôpitaux)
 - Allocations familiales



La complexité institutionnelle bruxelloise provient du fait qu'on retrouve donc dans la plupart des compétences plusieurs autorités compétentes.

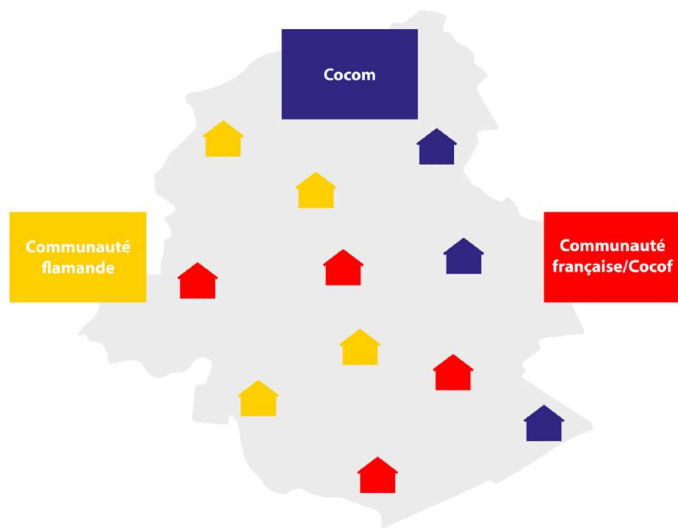
Cette complexité est également accrue en raison du principe de distinction entre les matières communautaires et régionales. Ce principe a pourtant été considérablement relativisé par différentes évolutions sur le reste du territoire belge (tels que : l'absorption de la Région dans la Communauté flamande, l'admissibilité de transferts depuis la Communauté française vers la Région wallonne et la Commission communautaire française (Cocof)). Mais la séparation entre matières communautaires et régionales continue de s'appliquer strictement à Bruxelles, empêchant ainsi l'affectation de deniers régionaux dans des infrastructures communautaires.

Au-delà de la distinction entre matières et institutions régionales et matières et institutions communautaires, la dualité entre matières unicommunautaires et bicommunautaires est une autre source de complexité à Bruxelles. Les Communautés ne sont compétentes à Bruxelles qu'à l'égard des institutions qui relèvent *exclusivement* de l'une ou de l'autre Communauté : ce sont les matières unicommunautaires. Pour les matières bicommunautaires, c'est-à-dire pour les institutions qui ne peuvent être considérées comme relevant de l'une ou de l'autre Communauté, et pour les politiques qui contraignent directement les personnes et les biens (sans le truchement d'institutions), l'Etat fédéral (pour le biéducatif et le biculturel) et la Commission communautaire commune (pour le bipersonnalisable) sont compétents.

La *summa divisio* entre matières communautaires et régionales, additionnée à la distinction, au sein des matières communautaires, entre matières unicommunautaires et bicommunautaires, explique la création des commissions communautaires. La Cocof et la Vlaamse Gemeenschap Commissie (VGC) prolongent, à Bruxelles, l'action des Communautés en tant qu'entités décentralisées et pouvoirs organisateurs. La Commission communautaire commune (Cocom) dispose d'une compétence législative pour les matières bipersonnalisables. Le biéducatif et le

biculturel reviennent à l'Etat fédéral. La Commission communautaire française dispose également d'une compétence législative dans certaines matières : elle agit en tant qu'entité fédérée dans les compétences uncommunautaires transférées de la Communauté française.

La Constitution prévoit donc des critères de rattachement afin de déterminer l'autorité en charge d'une institution communautaire. Pour les matières culturelles et l'enseignement, la langue de l'activité détermine l'autorité compétente tandis que pour les matières personnalisables (social-santé), c'est la langue de l'organisation. Toutefois, ces critères sont de plus en plus dépassés et inadaptés et il n'est pas rare, par exemple, de trouver des crèches francophones agréées par la Communauté flamande.



Après avoir rappelé le grand nombre d'autorités compétentes à Bruxelles, et les principes qui déterminent le rattachement des institutions et des personnes à certaines de ces autorités, il reste à pointer le rôle décisif des principes de répartition des compétences. Parmi ces principes, quatre sont particulièrement importants pour la compréhension des enjeux institutionnels à Bruxelles. Premièrement, le principe d'exclusivité cloisonne les compétences de chaque entité fédérée : il implique que chaque collectivité publique compétente dans une matière l'est à l'exclusion des autres. Ce principe a pour conséquence que chaque entité qui dispose d'une parcelle de compétence pour régler une question doit être impliquée dans le processus de décision dans cette matière. Il exclut le « pouvoir de dépenser » : une entité ne peut en principe organiser des dépenses budgétaires que dans ses propres compétences. Deuxièmement, le principe d'équipollence des normes postule que les règles produites par les différentes collectivités fédérées et la collectivité fédérale sont de même valeur. Il postule que les conflits de compétences ne peuvent être résolus par une règle de primauté au profit du fédéral ou d'une autre entité. Ceci signifie qu'il n'y a d'autres voies pour résoudre les conflits positifs ou négatifs que la coopération, dans un système qui, en principe, exclut les compétences concurrentes. Troisièmement, le principe d'indisponibilité des compétences suppose qu'une autorité ne peut échanger, abandonner ou restituer des compétences à d'autres entités (même lorsqu'elle conclut un accord de coopération). Quatrièmement, le principe d'interdiction des sous-nationalités suppose que le rattachement aux Communautés doit être libre, réversible et non exclusif.

Le diagnostic prospectif très rapidement esquissé ici a été développé et enrichi de façon complète dans les travaux de recherche ayant précédé et ayant suivi le colloque du 9 novembre 2023 *La Belgique fédérale : forces et faiblesses d'un fédéralisme atypique*, colloque organisé au Parlement bruxellois dans le cadre de la recherche FEDIRIS. La répartition des compétences, l'éclatement des autorités sur le territoire bruxellois et la portée des principes de répartition des compétences ont été soigneusement documentés et dépliés lors de cette recherche collective, dont un livre est issu.

c. Le financement à Bruxelles

Actuellement, environ un tiers des revenus de l'État sont transférés aux communautés et aux régions. Le financement des entités fédérées est réglé par la Loi spéciale de financement du 16 janvier 1989. Ce texte est extrêmement technique ; nous n'en présenterons ici que les grandes lignes.

Afin de ne pas créer de sous-nationalités à Bruxelles, les Communautés française et flamande ne peuvent user de leur pouvoir fiscal. Elles dépendent donc exclusivement des dotations qu'elles reçoivent. Il s'agit de parts de la TVA réparties selon une clé élève et d'une partie de l'IPP répartie en fonction d'une clé fiscale, c'est-à-dire pour la Communauté flamande du produit de l'IPP perçu en Région flamande et de 20% du produit localisé en Région bruxelloise tandis que pour la Communauté française, il s'agit du produit de l'IPP perçu en Wallonie et des 80% restant de l'IPP bruxellois¹¹. Ces deux dotations représentent la quasi-totalité des recettes de la Communauté française, la dotation TVA représentant environ 75%, ce qui correspond à la part du budget consacré à l'enseignement. Pour la Communauté flamande, la répartition est quelque peu différente. Tout d'abord, les dotations IPP sont plus élevées et représentent donc une plus grande part du budget. De plus, contrairement à la Communauté française, la Flandre a conservé la compétence des allocations familiales et reçoit pour cela une importante dotation.

Les communautés et la Cocom reçoivent également différentes dotations, notamment pour les hôpitaux, les personnes âgées et les allocations familiales. Le montant est calculé en fonction des besoins avec des clés propres à chaque compétence.

Concernant les régions, il faut distinguer les recettes fiscales (qui représentent entre 70 et 80% de leurs revenus) et non-fiscales. Pour cette première catégorie, elles peuvent percevoir des centimes additionnels à l'IPP. Ainsi, en fonction d'un facteur d'autonomie fixé chaque année, les régions se voient attribuer un certain pourcentage maximum de l'IPP qu'elles peuvent prélever ou réduire. Actuellement, ce facteur est de 25%. Elles sont également compétentes pour une liste d'impôts dressée à l'article 3 de la loi spéciale de financement et sont, par ailleurs, habilitées à établir des impôts propres. L'autonomie fiscale des Régions est néanmoins limitée par l'interdiction de la concurrence fiscale déloyale et de la double imposition ainsi que par le respect de la libre circulation.

Les régions reçoivent également des parts attribuées de l'IPP fédéral (à ne pas confondre avec les centimes additionnels) réparties selon le rendement de l'IPP sur leur territoire. Elles perçoivent aussi des recettes non fiscales venant de l'exercice de leurs compétences (transactions pénales, délivrances de permis). Enfin, la Région bruxelloise et la Région wallonne bénéficient du mécanisme vertical de solidarité nationale. Celui-ci compense 80% de

¹¹ Art. 39 à 41 de la Loi spéciale de financement.

l'écart entre la clé IPP fédéral de la région et la clé population. Cela représente en 2023 un montant de 422 millions pour la Région bruxelloise.

L'IPP occupe donc une grande place dans le financement des régions. La situation bruxelloise est sur ce point assez paradoxale. Il s'agit en effet de la Région produisant le plus de richesses du pays mais celle ayant l'IPP le plus faible (voy. section III).

La sixième Réforme de l'État a également mis en place un refinancement de Bruxelles à hauteur de 550 millions d'euro par an. Il s'agit d'un complément de mainmorte pour les bâtiments publics immunisés au précompte immobilier et des dotations visant à compenser les primes de bilinguismes, l'organisation des sommets européens, la venue quotidienne de navetteurs flamands et wallons ainsi que la présence de fonctionnaires internationaux ne payant pas d'impôts.

La COCOM reçoit des dotations pour les allocations familiales, les personnes âgées, les soins de santé et les hôpitaux. Elle reçoit également une dotation de la Région bruxelloise. Elle ne reçoit pas de financement pour toutes les compétences qui lui sont juridiquement attribuées.

La COCOF et la VGC sont financées selon une clé 80/20. Les dotations émanent d'institutions différentes. Il s'agit des Communautés, de la Région bruxelloise (droit de tirage) et du Fédéral. La COCOF reçoit également une dotation pour les compétences de la Communauté française qu'elle exerce.

d. Un système institutionnel bruxellois dysfonctionnel

L'analyse du système institutionnel bruxellois et des politiques publiques révèle que si l'on prend en compte certains critères d'analyse comme la réactivité aux besoins sociaux ou la lisibilité, ce système se révèle dysfonctionnel.

Ce diagnostic a été développé de manière complète dans l'ouvrage *Bruxelles, région-capitale ingouvernable ?* paru en janvier 2024 aux éditions Larcier. Ce livre a été co-écrit par Laurie Losseau entre 2013 et 2018 - dont les recherches étaient financées par Innoviris - et par Guillaume Delvaux entre 2022 et 2023 dans le cadre du projet « Fediris ».

§1er Des dysfonctionnements, documentés à partir de l'analyse des politiques publiques

Les recherches dont l'ouvrage rend compte ont consisté en une analyse approfondie des politiques publiques à Bruxelles, en particulier l'accueil de la petite enfance, la politique du troisième âge et la formation professionnelle. Cette méthode inductive, c'est-à-dire à partir des politiques publiques, est rarement utilisée en droit constitutionnel. Elle a largement porté ses fruits puisqu'elle permet à la fois d'objectiver l'étendue des *dysfonctionnements* que génère très concrètement l'application des règles répartitrices de compétences dans la conduite des politiques publiques à Bruxelles mais aussi de mieux identifier les causes de ces dysfonctionnements. L'étude démontre par ailleurs l'impossibilité pour les pouvoirs publics de remédier à ces innombrables dysfonctionnements d'une manière qui soit, dans le cadre institutionnel actuel, à la fois conforme à l'orthodoxie du système de répartition des compétences, démocratique et efficace. Ce que l'on appelle le "système communautaire" a été façonné par la recherche d'équilibres entre des revendications communautaires de différentes natures. Mais la nature et l'ampleur des dysfonctionnements épinglés dans cette étude sont telles

que la simple invocation de ces grands équilibres ne paraît plus aujourd'hui de nature à justifier le *statu quo*.

Parmi les difficultés que la recherche sectorielle menée a permis de débusquer, on peut identifier une série de problèmes transversaux et récurrents, à savoir : l'impossibilité d'adapter l'offre de services publics aux besoins de la population, un manque de réactivité des pouvoirs publics pour répondre aux problèmes publics spécifiques à Bruxelles, un risque croissant de cloisonnement communautaire, une dilution (voire une évaporation) des responsabilités des pouvoirs publics, le développement de politiques concurrentes, voire contradictoires (source d'incohérences et d'inefficacité), d'innombrables lourdeurs administratives ainsi que des entraves au contrôle démocratique de l'action publique¹².

Ces dysfonctionnements atteignent leur paroxysme dans les matières personnalisables (social-santé). Chaque matière relève de trois autorités : la Communauté flamande, la Cocof (dans certains cas la Communauté française) et la Cocom. Cette coexistence autorise une dilution des responsabilités. De plus, le principe d'interdiction des sous-nationalités a pour conséquence qu'il n'y a pas un public déterminé pour chacun de ces pouvoirs. Ainsi, il n'est pas possible de tenir responsable *une* autorité en particulier pour le manque de places en crèches à Bruxelles. L'organisation institutionnelle dans les matières communautaires rend pratiquement impossible la mise en place d'une programmation pour répondre aux besoins des Bruxellois. En effet, une telle programmation demanderait d'identifier ces besoins et d'ensuite y répondre en prenant en compte l'action des autres pouvoirs et sans déborder sur leurs compétences. Or, le principe d'exclusivité des compétences cloisonne l'action des communautés. En conséquence, il est par exemple impossible pour un seul pouvoir de mettre en place un plan bruxellois de lutte contre l'obésité. Une action coordonnée est donc indispensable pour répondre aux besoins sociaux des Bruxellois. Cependant, la coopération ne va pas de soi à Bruxelles.

Pour qu'un processus de coopération aboutisse au développement de politiques cohérentes, il faut, outre une clarification et une compréhension de la distribution des compétences :

- que toutes les entités compétentes qualifient une situation donnée en tant que "problème public" qui justifie leur intervention ;
- que toutes les entités compétentes lisent la situation donnée comme reliée à une de leurs compétences ;
- que chaque entité dont l'intervention est requise dispose du budget requis au moment requis ;
- que l'objectif de garantir la cohérence territoriale des politiques menées à Bruxelles soit partagé par toutes les entités ;
- que les entités s'entendent sur la réponse à apporter à un problème public, ou du moins que les différentes réponses apportées soient conciliables entre elles.

Or, réunir l'ensemble de ces facteurs n'a rien d'évident. Dans le cadre limité de ce rapport de recherche, nous ne pouvons dérouler de manière systématique et pour toutes les politiques publiques les difficultés générées par le système institutionnel bruxellois et les difficultés

¹² L. LOSSEAU et G. DELVAUX, *Bruxelles, région-capitale ingouvernable ? Instruments de cohérence et palliatifs illégaux dans le droit des politiques publiques bruxelloises*, Bruxelles, Larcier, 2024.

d'aboutir à une coopération optimale. Nous prendrons un cas emblématique pour illustrer ces dysfonctionnements et les difficultés dans la coopération : la politique du handicap.

Dans cette politique publique, les définitions et visions de la politique divergent selon les autorités. Alors que la Cocof et la Cocom restent dans une vision institutionnalisée en subventionnant des services auxquels la personne en situation de handicap peut accéder, la Communauté flamande a opté pour une approche personnelle en finançant directement la personne, notamment au moyen d'un budget personnel.

Dès lors, les mesures prises pour éviter les hypothèses de double subventionnement compliquent également l'accès aux différents services existant à Bruxelles. En effet, les allocations perçues via la Communauté flamande et la VPAH (Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap) ne peuvent être utilisées dans un service de la Cocof ou de la Cocom. En d'autres termes, il n'est pas possible de mobiliser une aide financière obtenue auprès d'une entité pour obtenir des services dans une autre. De la même manière, il n'est pas possible de voir son handicap reconnu par la Cocof et la Cocom et bénéficier d'allocations flamandes. Il devient dès lors très compliqué pour une personne en situation de handicap d'opérer un panachage entre les aides et services des différentes autorités. Ce faisant, elle perd d'une certaine manière le droit de fréquenter les institutions de son choix. Le principe d'interdiction des sous-nationalités voudrait en effet qu'elle puisse choisir, par exemple, de faire appel à une aide à domicile de la Cocof et fréquenter un centre de jour de la Communauté flamande. Cette situation est presque impossible en pratique. Cette impossibilité de réaliser un panachage des aides est d'autant plus problématique qu'aucun des trois régimes n'est complet, au sens où aucune autorité ne propose tous les types d'aides et de services nécessaires à une personne en situation de handicap. La Cocof est de loin celle qui dispose de la plus grande offre. Mais, pour satisfaire les besoins des personnes en situation de handicap, même cette offre doit être complétée par celle de la Cocom. L'offre de la Communauté flamande est assez complète au niveau de l'aide individuelle mais le nombre d'institutions tend à diminuer, ce qui implique un important temps d'attente pour les demandeurs. Quant aux services en matière d'enseignement, il est très difficile d'éviter la Cocof et le service PHARE. Cela rend très compliqué le cumul avec les aides de la Communauté flamande. Ces différentes difficultés combinées expliquent le nombre très peu élevé de bénéficiaires qui optent pour le régime proposé par la Communauté flamande à Bruxelles.

Le caractère incomplet des régimes existants peut également avoir des impacts sur les institutions. Les critères de rattachement impliquent qu'un établissement ne peut relever que d'une autorité. Dès lors, une institution ne pourrait pas, par exemple, proposer des services reconnus par la Cocof et d'autres par la Cocom. Pourtant, comme nous l'avons vu, certains services ne peuvent être reconnus que par une ou deux autorités. Dès lors, si une telle situation devait se présenter, l'institution n'aurait d'autre choix que de dédoubler sa structure afin de recevoir des agréments émanant d'autorités différentes. Cette fragmentation du paysage institutionnel bruxellois rend la politique du handicap particulièrement peu lisible. La multiplication des guichets complique la vie des bénéficiaires qui doivent trouver leur chemin dans un véritable dédale institutionnel. A cela s'ajoute que, même au sein d'une autorité,

plusieurs guichets peuvent exister et être rattachés à différents services administratifs. Ainsi, certains services à la Cocom dépendent d'Iriscare tandis que d'autres relèvent de Vivalis.

Une fois les guichets d'entrée identifiés, le bénéficiaire doit opérer un choix entre ceux-ci. Or, il est souvent compliqué, voire impossible, pour un individu, de prévoir quel régime sera le plus avantageux. En effet, la différence d'approche dans la politique du handicap ne permet pas de comparer les différents régimes existants à partir d'une grille de lecture qui serait commune. Cette situation complexifie également la programmation des autorités publiques. En effet, afin d'avoir une offre suffisante de services à Bruxelles, il est nécessaire que les pouvoirs publics se coordonnent ou, du moins, tiennent compte des besoins couverts par chacun. Les différences dans les types de service offerts rendent impossible la mise en place d'une programmation concertée permettant de répondre aux besoins à Bruxelles. Cette situation est particulièrement marquante en ce qui concerne le handicap mental.

§2 Des « instruments de cohérence » et des « palliatifs illégaux » fragiles et insuffisants

Un second angle d'approche original de la complexité institutionnelle bruxelloise a été proposé dans l'étude : il s'agissait d'analyser cette complexité par le prisme des solutions mises en œuvre pour y remédier, que nous avons conceptualisées sous les notions d'"instruments de cohérence" et de "palliatifs illégaux"¹³.

S'il existe une vaste palette d'« instruments de cohérence », c'est-à-dire des dispositifs visant à pallier les dysfonctionnements du modèle actuel, ces dispositifs sont, pris globalement, inefficaces à remédier à la nature et l'ampleur des dysfonctionnements du modèle communautaire. Ces instruments de cohérence sont tantôt profondément défaillants, tantôt carrément inexistant. Nous pouvons citer, par exemple, tous les mécanismes de rapprochement entre Actiris et Bruxelles-Formation, les ordonnances conjointes ou encore les mécanismes de coordination entre la RBC, la Cocof et la Communauté française pour l'accueil de la petite enfance.

Outre les nombreuses faiblesses que comportent les instruments de cohérence en termes d'efficacité, il faut épingler le déficit démocratique dont ils sont porteurs : le recours massif aux instruments de cohérence qu'exige le niveau de complexité du modèle communautaire accentue le manque de lisibilité d'un système institutionnel bruxellois déjà foncièrement inintelligible, et accroît le phénomène de dilution des responsabilités qu'induit le modèle communautaire.

En creux de ces instruments de cohérence, la recherche a mis en lumière un autre phénomène massif : celui des « palliatifs illégaux ». À l'instar des instruments de cohérence, ces dispositifs ont pour objet de corriger les dysfonctionnements du modèle communautaire mais, à l'inverse des premiers, ils méconnaissent à cet effet les règles répartitrices de compétences. Il s'agit, par

¹³ L. LOSSEAU et G. DELVAUX, *Bruxelles, région-capitale ingouvernable ? Instruments de cohérence et palliatifs illégaux dans le droit des politiques publiques bruxelloises*, Bruxelles, Larcier, 2024.

exemple, du financement d'infrastructures de crèches par la RBC ou encore du placement de demandeurs d'emploi bruxellois par le VDAB.

Ces remèdes illicites ont la particularité de résoudre efficacement les dysfonctionnements dont ils s'emparent. À la différence d'autres observateurs des politiques publiques qui pourraient accueillir favorablement toute initiative politique propre à pallier les multiples dysfonctionnements qu'on a pointés, nous ne pouvons pas, comme juristes, nous satisfaire d'une cohérence induite par des dispositifs illégaux – même si, comble du paradoxe pour le juriste, la voie de l'illégalité est parfois la seule manière d'y parvenir. Cette cohérence ainsi obtenue est, par ailleurs, éminemment précaire. En effet, une contestation de la légalité de ces constructions est toujours possible et présente un risque de fragilisation de l'ensemble des politiques mises en place. Nous devons, pour notre part, constater que le modèle communautaire est devenu, dans la plupart des matières concernées, à ce point incohérent qu'il ne fonctionne qu'à coups d'illégalités nombreuses, récurrentes et même systémiques.

Par ailleurs, de nombreux dysfonctionnements du modèle communautaire restent à ce jour irrésolus : ils ne sont pris en charge ni par des instruments de cohérence, ni par des palliatifs illégaux.

Après avoir constaté l'inefficacité des solutions mises en œuvre à ce jour pour remédier aux dysfonctionnements du modèle communautaire, nous avons été forcés de conclure à l'impossibilité d'assortir ce modèle d'un système performant d'instruments de cohérence. La mise sur pied d'un tel système supposerait en effet que les acteurs institutionnels s'accordent pour trancher le dilemme communautaro-régional en faveur d'un renforcement de la logique régionale, alors que le modèle communautaire est encore largement gouverné, en droit et en fait, par la primauté de la logique unicommunautaire.

Les dysfonctionnements concrets qu'engendre le modèle communautaire sont très importants et les remèdes restent, à ce jour, inefficaces. Si l'on considère les enjeux de réactivité, de légitimité, de lisibilité et d'efficience de l'action publique, à Bruxelles, le *statu quo* institutionnel apparaît intenable.

Les dysfonctionnements que nous avons mis au jour sont proportionnels au volume des compétences des Communautés, de telle sorte que chaque réforme de l'État aggrave l'incohérence des politiques publiques à Bruxelles, dans la mesure où chacune de ces réformes a impliqué des transferts de compétences vers lesdites Communautés. Il ressort ainsi nettement que le problème de la dilution des responsabilités s'accroît à mesure que les compétences des Communautés s'élargissent.

Si les dysfonctionnements dont le système institutionnel bruxellois était génétiquement porteur paraissent peut-être tolérables, en 1970, pour assurer une certaine paix communautaire, les Bruxellois (et en particulier, paradoxalement, les « Bruxellois flamands ») en paient aujourd'hui un très lourd tribut. Il faut donc se résoudre à acter l'échec de la forme originale de combinaison d'un fédéralisme personnel et territorial qui s'est progressivement construite par sédimentation,

au fur et à mesure des différentes réformes de l'Etat, à Bruxelles. Les résultats de la recherche menée par Laurie Losseau et prolongée par Guillaume Delvaux montrent que l'assertion selon laquelle « c'est compliqué, mais ça fonctionne » n'est plus tenable. Il est désormais démontré que le système institutionnel bruxellois n'est pas « compliqué » mais qu'il est bien davantage « dysfonctionnel » et qu'il n'existe, à cadre constitutionnel constant, aucune possibilité de remédier efficacement à l'ensemble de ces dysfonctionnements.

2. Les problématiques de social-santé particulièrement saillantes à Bruxelles

Dans ce contexte institutionnel complexe, plusieurs problématiques sociales et de santé sont particulièrement saillantes en Région de Bruxelles-Capitale dans la mesure où elles évoluent négativement et sont comparativement plus aiguës que dans les autres régions, ce qu'une analyse des indicateurs de la [base de données Donut](#) ainsi que des rapports produits récemment par les institutions compétentes sur les sujets social-santé met en évidence.

Tout d'abord, la **précarité sociale et économique** et le fort degré d'**inégalités** de situations (selon le gradient revenu/éducation ainsi que selon le gradient géographique) restent des marqueurs de la région. Les revenus moyens y sont plus faibles, et les niveaux d'inégalités plus élevés (Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale, 2024a et b)¹⁴.

Cette situation est en partie liée au **mal-logement**, qui joue un rôle central dans de nombreux maux dont pâtit la région : le prix d'achat, montant des loyers, poids des dépenses de logement dans le budget médian, taux de surpeuplement, ou encore la part de la population vivant dans un logement insalubre sont plus élevés en RBC qu'en Flandre ou qu'en Wallonie. Le mal-logement augmente, y compris le **sans chez-soirisme**, qui n'a cessé d'augmenter entre 2008 et 2022 (Bruss'help, 2023).

Contrairement aux autres régions, la **surconsommation d'alcool** à Bruxelles était supérieure en 2018 à ce qu'elle était en 1997, et c'est dans cette région qu'elle était la plus élevée (Health Interview Survey, Sciensano, 1997-2018). Les statistiques policières montrent quant à elles une croissance entre 2015 et 2019 du commerce et de la détention de stupéfiants comme du nombre d'infractions routières liées à la drogue et à l'alcool (safe.brussels). L'**usage des drogues** (en particulier celles autres que le cannabis), est en croissance et présente une forte prévalence par rapport aux autres régions (Sciensano, Enquête de santé 2023-2024).

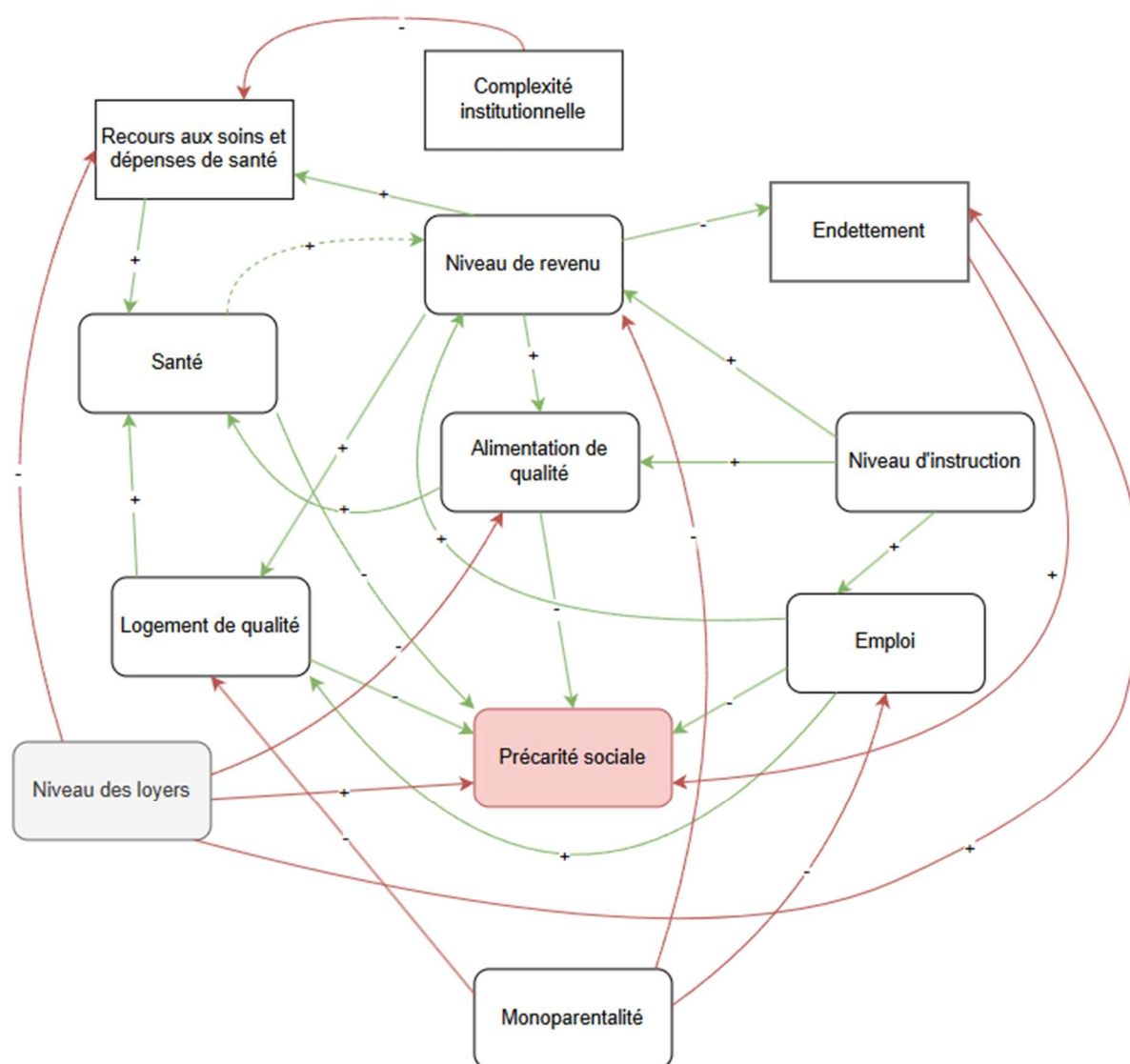
Le taux d'**obésité** est en croissance, contrairement aux autres régions, et la RBC est désormais la région avec le taux le plus élevé de **surpoids**. Selon l'[enquête Sciensano de 2022-2023](#), on observe une augmentation du surpoids (obésité incluse) entre 2014/2015 et 2022/2023, de 40,9% à 47,6%, ce qui porte la RBC à la première place parmi les régions belges.

Sur le front de la **santé mentale**, en 2021 selon Sciensano, le fardeau sanitaire était particulièrement important en RBC pour les *unipolar depressive disorders*. La COVID a touché la région de manière particulièrement violente (sur-morbidité et mortalité par rapport aux autres régions). La complexité institutionnelle bruxelloise et ses conséquences (opacité et fragmentation de l'offre de soins, complexité et manque de clarté des parcours, flou dans la

¹⁴ Voir <https://statbel.fgov.be/fr/themes/menages/pauvrete-et-conditions-de-vie/risque-de-pauvrete-ou-dexclusion-sociale>

répartition des compétences...) est souvent mise en avant comme un facteur de non-recours aux droits (Noël, 2021 ; Chantry et Nicaise ; 2024). Cette complexité institutionnelle est également synonyme d'inefficacité pour les politiques en social-santé en RBC comme nous l'avons établi au point précédent. Cette inefficacité explique en partie l'évolution négative de certains indicateurs.

Figure 1 : Schéma simplifié des relations entre enjeux socio-économiques-clés à Bruxelles



Source : Elaboration des auteurs

Aide à la lecture : Lorsqu'une variable X influe positivement (resp. négativement) sur une variable Y, une flèche affectée d'un + (resp. -) les relie, pointant de X vers Y. Ex. : un logement de qualité influe positivement sur le niveau de santé de ses occupants. Les flèches rouges (resp. vertes) permettent d'identifier les boucles causales délétères (resp. vertueuses).

3. Diagnostic prospectif en ce qui concerne les finances publiques

En matière de finances publiques, le diagnostic posé est triple. D’abord, les dépenses des Communautés à Bruxelles sont variables (a). Ensuite, la Région investit dans une série de matières communautaires (b). Enfin, le financement à partir de l’IPP défavorise la Région bruxelloise (c).

a. La variabilité des dépenses effectuées par les Communautés à Bruxelles

On peut constater que les dépenses des deux Communautés sont variables selon les compétences à Bruxelles. Certaines dépenses sont – en termes relatifs - plus élevées pour certaines matières et moindres dans d’autres.

Du côté flamand, une analyse des budgets montre que l’objectif fixé par la « Brusselsnorm » - allocation de 5% du budget flamand à Bruxelles – n’est pas stable. Ce budget correspond à une estimation où 30% de la population bruxelloise serait néerlandophone. En réalité, il s’agirait d’à peu près 8-10% de la population, ce qui correspondrait à 1,8% du budget flamand. Cependant, les financements prévus par la LSF au profit de la Communauté flamande se basent plus souvent sur une part de 20% de la population bruxelloise qui serait flamande ce qui correspond alors à 3,6% du budget flamand.

Ainsi, si des sommes importantes sont investies dans l’enseignement et la culture, les matières personnalisables sont davantage délaissées. Si l’on se réfère au rapport 2022 de la Gemengde Ambtelijke Commissie Brussel¹⁵, on constate que cette année-là, seulement 28 millions d’euros ont été investis dans le handicap (1,3% des investissements flamands pour cette matière) et 31 millions dans les soins et accompagnements aux personnes âgées (0,81% des investissements). Au total, dans les matières “welzijn en gezondheid”, la Communauté flamande dépense 180 millions d’euros à Bruxelles soit 2,18% de ses dépenses totales dans ces matières.

Du côté francophone, deux entités sont susceptibles d’intervenir en fonction des matières.

La Communauté française alloue généralement 22-23% de ses moyens à Bruxelles selon les compétences mais ne prend pas réellement en compte les spécificités bruxelloises dans toutes ses compétences. Par exemple, en matière d’accueil de la petite enfance, la population bruxelloise étant la plus pauvre du pays, il importe d’avoir plus de places en crèches à des tarifs accessibles, ce qui n’est pas le cas actuellement.

La Communauté française s’est déchargée de la plupart de ses compétences en social-santé à Bruxelles au profit de la Cocof. Cependant, une partie seulement (environ 90%) des moyens consacrés à ces compétences ont été transférés. Comme nous le verrons ci-dessous, la Cocof a, dans ces conditions, besoin d’un surfinancement de la Région bruxelloise pour fonctionner (nous verrons également que ce surfinancement implique automatiquement un financement de la VGC). De plus, la Cocof n’exerce pas toutes ses compétences (ainsi elle n’active pas certaines compétences en matière de 3^{ème} âge et ne propose pas certaines aides aux personnes en situation de handicap).

¹⁵ https://assets.vlaanderen.be/image/upload/v1712057647/GACB__rapport_over_2021_2022_ep1uss.pdf

On constate donc que les matières personnalisables sont le parent pauvre des dépenses des deux grandes Communautés à Bruxelles.

b. L'investissement de la Région dans des compétences communautaires

La Région bruxelloise investit dans de nombreuses compétences communautaires au travers, notamment, du surfinancement des commissions communautaires (§1^{er}), mais également des dispositifs comme « Agents Contractuels Subventionnés » (ACS) (§2). En outre, la Région intervient dans certaines compétences communautaires pour lesquelles ni elle ni la Cocom ne reçoivent de dotation (§3). Tous les chiffres mentionnés ci-dessous proviennent, sauf mention contraire, du budget 2024 de la RBC.

§1^{er} Le surfinancement des commissions communautaires

La loi spéciale sur les institutions bruxelloises prévoit un droit de tirage de la Cocof et de la VGC sur le budget de la Région bruxelloise. Ce droit tirage est partagé selon la clé 80/20. Cela signifie que 80% du montant va à la Cocof et 20% à la VGC. Un montant complémentaire à celui prévu dans cette loi peut leur être alloué, toujours réparti selon la clé 80/20. Cette possibilité est actuellement activée. Ainsi, la Cocof reçoit 76 millions d'euros supplémentaires et la VGC 18 millions¹⁶ de la Région de Bruxelles-Capitale.

§2 Les dispositifs ACS

Le dispositif des agents contractuels subventionnés (ACS) vise à remettre des demandeurs d'emploi sur le chemin d'un emploi. La Région intervient en subventionnant leur engagement. Ces ACS profitent à de nombreuses institutions communautaires. C'est le cas notamment en matière de crèches où les plans cigognes¹⁷ conclus entre la Communauté française et la Région bruxelloise prévoient que la première agréée des crèches tandis que la deuxième subventionne le personnel au travers du dispositif ACS. Des chiffres obtenus auprès d'Actiris, on peut en déduire qu'au moins 19 millions d'euros profitent directement à la Communauté française et 7 millions d'euros à la Communauté flamande. Il ne faut pas perdre de vue que dans les 180 millions de subventions de fonctionnement aux associations privées dans le cadre des contrats ACS, une partie importante va à des associations agréées par les Communautés et donc actives dans des compétences communautaires.

§3 Le financement régional de compétences communautaires

La Région finance de nombreux projets liés à des compétences communautaires. On trouve ainsi dans le budget régional bruxellois 2024, une dotation de plus de 3 millions d'euros pour la mise en œuvre du plan multimédia pour les écoles. On découvre également l'existence de subventions octroyées aux communes dans le cadre des dispositifs de lutte contre le décrochage scolaire pour un montant de 24 millions d'euros. La Région participe également à la rénovation de bâtiments scolaires au travers des contrats écoles pour un montant de 5 millions d'euros.

En matière de petite enfance, on relèvera une dotation d'Actiris de plus de 7 millions d'euros pour des partenariats avec des crèches pour la garde d'enfants de demandeurs d'emploi.

¹⁶ Budget 2024.

¹⁷ Pour la partie concernant la Région bruxelloise, voy. le Protocole d'accord du 10 février 2022 entre la Région de Bruxelles-Capitale, le [sic] Commission Communautaire française et la Communauté française concernant la création de places d'accueil de la petite enfance pour la période 2021-2026, *M.B.*, 23 mai 2022.

La Région finance également au travers d'Actiris des commandes de parcours de formation professionnelle à Bruxelles-Formation (Cocof) et au VDAB (Communauté flamande). Le budget d'Actiris met en avant un financement conséquent pour la compétence de la formation professionnelle. Ainsi, 15% des recettes de Bruxelles-Formation soit 14 millions d'euros proviennent de la Région bruxelloise. A peu près 2 millions d'euros vont au VDAB. A cela s'ajoute une dotation de 2,3 millions d'euros versée chaque année par la Région bruxelloise à la Cocof afin de financer la formation professionnelle.

En matière culturelle, la Région finance également de très nombreux projets. Avant de citer quelques exemples emblématiques, deux remarques préliminaires s'imposent. Tout d'abord, la Région bruxelloise a reçu une compétence pour le « biculturel d'intérêt régional ». Il s'agit d'une compétence aux contours encore flous, qui concerne les institutions qui ne peuvent être rattachées exclusivement à l'une ou à l'autre Communauté et qui présentent un intérêt régional. Cependant, le financement de la RBC n'a pas été augmenté en conséquence de l'octroi de cette compétence. Ensuite, les critères de rattachement des institutions actives dans ce secteur étant flous, de très nombreuses institutions sont financées par plusieurs autorités différentes. Parmi les projets, il y a tout d'abord le musée Kanal, dont l'investissement s'élève à plus de 200 millions d'euros auquel il faut encore ajouter une dotation régionale de 30 millions d'euros par an pour son fonctionnement. Nous pouvons également citer la mission 29 du budget régional intitulée *Tourisme, relations extérieures et promotion de l'image de la Région de Bruxelles-Capitale* et qui est essentiellement consacrée à des projets et institutions culturelles. Au total, 45 millions d'euros sont alloués à cette mission.

La Région finance également de manière indirecte des compétences communautaires. C'est notamment le cas par le mécanisme de « cocomisation » au travers duquel la Cocof cesse d'exercer des compétences que la Cocom prend en charge. Ce mécanisme a été utilisé pour les maisons de repos et plus récemment pour les parcours d'intégration et certaines allocations pour personnes en situation de handicap. Lors de ces opérations, la Région augmente le financement de la Cocom sans que le financement de la Cocof ne soit réduit.

Enfin, la Cocom exerce des compétences pour lesquelles elle ne reçoit pas de dotation. En effet, jusqu'à la sixième réforme de l'Etat, il n'y avait aucune volonté politique de mener des politiques bicommunautaires à Bruxelles. Dès lors, la Cocom a été exclue de la plupart des mécanismes de la loi spéciale de financement. Cela a changé avec la sixième réforme de l'Etat mais la Cocom reste sans financement pour l'ensemble des compétences transférées aux communautés avant la sixième réforme de l'Etat (Crèches, lutte contre les assuétudes, aide aux personnes, une partie de la politique du handicap, etc).

c. Le financement à partir de l'IPP défavorise Bruxelles

L'impôt des personnes physiques représente une grande partie du financement des régions. Ce mode de calcul tend à désavantager Bruxelles, en raison du recul progressif du niveau de revenu relatif de sa population depuis les années 1970. Certes, la LSF prévoit un mécanisme de solidarité, mais celui-ci ne compense qu'imparfaitement les pertes liées à un rendement plus faible de l'IPP. De plus, la sixième réforme de l'Etat (2011-2014) a introduit un changement structurel majeur : les Régions perçoivent désormais directement une part de cet impôt, ce qui accentue leur dépendance à son rendement. Nous renvoyons pour le surplus à la section III du rapport et à *l'Étude des implications financières, institutionnelles et opérationnelles du*

*transfert vers la Région de Bruxelles-Capitale des compétences communautaires dans le cadre d'une possible 7ème réforme de l'État menée par le CERPE (UNamur), le DULBEA (ULB) et le Tax institute (ULiège)*¹⁸.

4. L'identification des variables institutionnelles

A partir de différents séminaires et du diagnostic prospectif réalisé dont nous venons de rendre compte, plusieurs variables institutionnelles peuvent être identifiées.

Première variable : les critères de rattachement des institutions aux Communautés. Dans le cas bruxellois, à l'heure actuelle, les institutions relèvent d'une autorité en fonction de la langue de leur activité ou de leur organisation selon le type de compétences. Les théories du fédéralisme personnel (qui expliquent et modélisent les systèmes fédéraux organisés à partir d'un lien personnel et non pas de façon territoriale) ne prévoient généralement pas de critères de rattachement. Dans ces systèmes en effet, les institutions sont dépendantes directement d'emblée des entités fédérées. En effet, les autres systèmes de fédéralisme personnel connaissent des sous-nationalités, et rattachent ainsi automatiquement certaines institutions, voire certaines personnes, à certaines entités. La création ou l'exclusion de régimes spécifiques reliant des individus sur le territoire bruxellois à certaines institutions ou entités peut faire varier de manière décisive les futurs bruxellois.

Deuxièmement, la dualité entre entités territoriales et personnelles. Comme nous l'avons vu, l'organisation institutionnelle bruxelloise repose à la fois sur une organisation fédérale territoriale et sur une organisation de nature personnelle. Dans une telle configuration se pose la question des liens entre les différentes entités. Actuellement, le fédéralisme belge est principalement fondé sur le principe d'exclusivité des compétences, empêchant une entité d'empiéter sur les compétences d'une autre. La modification des relations entre la Région et les Communautés ferait varier sensiblement les futurs institutionnels à Bruxelles.

Troisièmement, les sous-nationalités. Dans un système fédéral personnel, les habitants peuvent être libres de s'affilier à une des communautés ou contraints de le faire. Il peut également exister une entité neutre n'étant liée à aucun groupement. À Bruxelles, il n'est pas possible de s'affilier à une communauté : le principe d'interdiction des sous-nationalités exclut l'organisation d'une telle affiliation. Les Bruxellois peuvent, en application de ce principe, fréquenter les institutions de leur choix. L'objectif est d'éviter un régime à deux vitesses. Une modification de ce principe, sa relativisation ou sa suppression, aurait des conséquences institutionnelles majeures à Bruxelles.

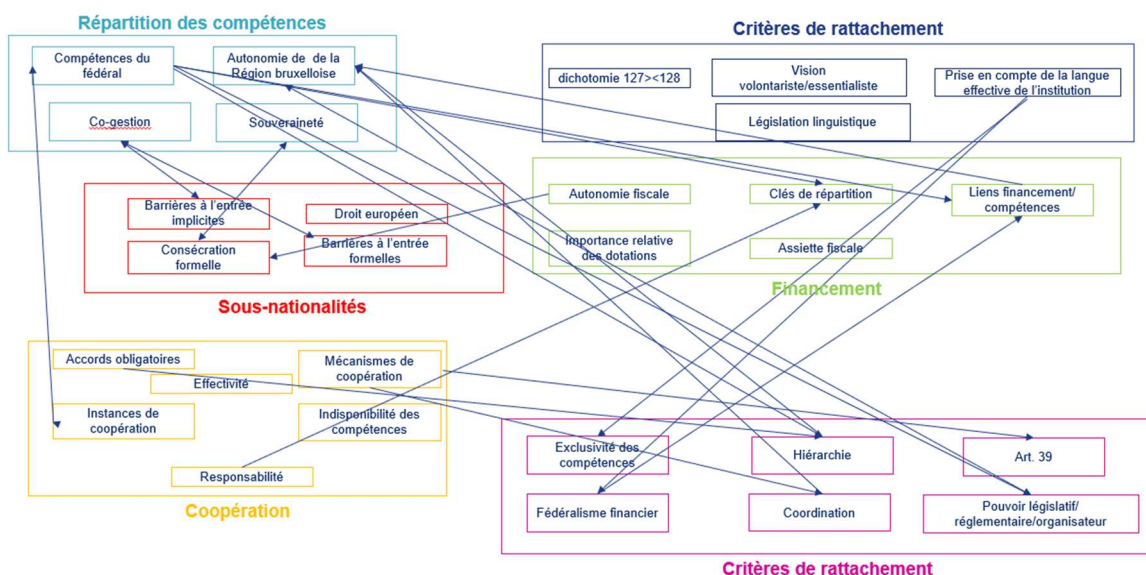
Quatrièmement, le financement. Les entités fédérées peuvent se financer auprès des citoyens ou des institutions dont elles ont la charge ou bien recevoir des dotations de l'État fédéral réparties selon certains critères. Le poids accordé dans les mécanismes de financement à certaines variables socioéconomiques peut également faire varier considérablement les futurs envisageables à Bruxelles.

¹⁸ https://dulbea.ulb.be/wp-content/uploads/2022/03/220301-MP2021-SPRB-BSYN-DAJ-PNSPP-1_Rapport-final_20220212.pdf

Cinquièmement, la coopération. Plusieurs autorités étant compétentes sur un même territoire, celles-ci peuvent fonctionner en silo ou bien décider de coopérer. Cette coopération peut être facultative ou obligatoire. Elle peut être organisée de manière à inciter les différentes entités à avoir une même image d'un problème public et de manière à ce que les réponses données à ce problème soient conciliables entre elles, ou pas.

Sixièmement, la répartition des compétences entre l'État fédéral, les entités personnelles et les entités territoriales détermine le poids des différentes entités ainsi que l'homogénéité ou non des compétences et des « blocs » de compétences. Un mouvement de défédéralisation, ou de refédéralisation aurait des conséquences importantes sur le paysage institutionnel bruxellois.

Tableau I. Variables et sous-variables et interactions



Explication du tableau : Ce tableau reprend nos six variables et les sous-variables qui les sous-tendent. Ainsi pour déterminer la « valeur » de nos variables dans chaque scénario, nous avons pris en compte l'ensemble des sous-variables présentées dans ce tableau. L'illustration montre également les liens entre tous ces éléments.

5. La construction des scénarios institutionnels et de financement

A partir des variables institutionnelles et de financement précitées, on peut composer - au moins - cinq scénarios institutionnels et de financement.

Le premier scénario envisagé est celui de la régionalisation des matières personnalisables (santé, aide sociale, etc.) avec refinancement des transferts de compétences (a). Le rôle de la RBC serait renforcé puisqu'elle recevrait davantage de compétences proches du citoyen. Si elle s'accompagne d'un financement adéquat des matières concernées, d'une dynamique

socioéconomique positive, et si les situations de blocage peuvent être dépassées, des politiques publiques cohérentes pourraient, dans ce scénario, être développées sur le territoire permettant de répondre aux besoins variés de la population.

Le deuxième scénario explore la mise en place d'un système de sous-nationalité et de co-gestion (b). Dans cette hypothèse, les habitants de Bruxelles seraient formellement affiliés à une communauté, et les institutions bruxelloises fonctionneraient davantage comme un lieu de coopération entre ces communautés que comme une entité pleinement autonome.

Un troisième scénario envisage la défédéralisation de la sécurité sociale au profit de la Région (c). Un transfert massif de compétences et de ressources serait opéré, avec des conséquences budgétaires majeures. Ce scénario donnerait à Bruxelles une autonomie renforcée, mais aussi une responsabilité accrue dans la gestion de systèmes de solidarité complexes, dans un contexte où les déséquilibres socio-économiques régionaux sont particulièrement marqués.

Le quatrième scénario décrit la création d'un régime parallèle par la Communauté flamande, venant s'ajouter au système existant en RBC (d). Une telle duplication institutionnelle, en accentuant la concurrence entre structures, pourrait fragiliser encore davantage la cohérence de l'action publique bruxelloise. Elle poserait en outre la question de la légitimité et de l'efficacité des institutions régionales face à des dispositifs concurrents soutenus par des entités extérieures.

Enfin, le cinquième scénario envisage une mise sous tutelle fédérale *de facto*, aboutissant progressivement à une « mort lente » de la Région (e). Dans cette hypothèse, la RBC verrait ses marges de manœuvre se réduire au profit de l'État fédéral, qui assumerait un rôle de supervision renforcée. Ce scénario, qui signifierait un recul de l'autonomie régionale, s'accompagnerait d'une remise en cause profonde du modèle fédéral actuel et fragiliserait davantage encore la position de Bruxelles dans le fédéralisme belge.

Nous avons choisi d'étudier ces scénarios en particulier car ils sont très contrastés. Certains empruntent des traits caractéristiques des scénarios tendanciels, tandis que d'autres intègrent de forts éléments de rupture. L'analyse de ces cinq scénarios fait ressortir nettement les enjeux inhérents à certains choix et permet de comprendre là où peuvent mener certains chemins.

a. La régionalisation des matières personnalisables

Dans ce scénario, les matières personnalisables sont régionalisées : la Région devient donc compétente pour les matières communautaires, à l'exception de l'enseignement et de la culture. Pour rappel, les matières personnalisables reprennent des compétences en social-santé comme les hôpitaux, les allocations, la prévention, la lutte contre les assuétudes, la politique du handicap, l'accueil de la petite enfance, la politique du troisième âge, etc. Cela implique donc qu'il n'y aurait plus qu'une seule autorité compétente pour ces matières, à savoir la Région bruxelloise.

Cette régionalisation irait donc de pair avec une disparition de la Cocom, ses compétences étant reprises par la Région bruxelloise. La Cocof perdrait quant à elle son statut d'entité fédérée, ses compétences étant également reprises par la Région bruxelloise. Elle garderait toutefois son statut d'entité décentralisée de la Communauté française, comme la VGC.

L'enseignement et les matières culturelles continueraient de faire partie des compétences communautaires. Cependant, le critère de rattachement deviendrait celui de l'agrégation. Dès

lors, les Communautés ne seraient compétentes qu'à l'égard des institutions qu'elles agréent ou financent. La langue de l'activité ne serait plus prise en compte.

Une forme de régime de sous-nationalité serait organisée dans ces matières culturelles et d'enseignement, sous la forme d'un choix de rattachement à un collège électoral. Ce choix ne serait aucunement contraint et n'emporterait aucune conséquence au plan financier ni au plan de l'accès. La sous-nationalité serait donc envisagée d'un point de vue démocratique. Concrètement, chaque Bruxellois pourrait choisir, s'il le souhaite, une sous-nationalité francophone ou néerlandophone (choix libre, réversible, sans barrière à l'entrée). Concrètement, dans ce scénario, les élections régionales seraient dissociées des élections communautaires. Ainsi, les personnes ayant opté pour la sous-nationalité francophone voteraient pour élire les membres bruxellois du Parlement de la Communauté française et de la Cocof. Les Bruxellois ayant opté pour la sous-nationalité néerlandophone éliraient les membres bruxellois du Parlement flamand et de la VGC. Le lien communautaire étant coupé, il devient moins nécessaire d'avoir un double collège pour les élections régionales. L'idée est ainsi, dans la mesure du possible, de sortir la gestion de la Région en tant que telle d'une logique communautaire. Ainsi, l'élection régionale porterait uniquement sur des enjeux relatifs à Bruxelles (contrairement à aujourd'hui, où l'élection du Parlement régional bruxellois emporte des conséquences pour les Parlements de la Communauté française et de la Communauté flamande) et pourrait donc totalement se faire à la proportionnelle.

Une régionalisation des matières personnalisables n'est envisageable que moyennant une révision du financement, et seulement si le transfert est financé. Le scénario ici développé suppose un financement complet des matières personnalisables à partir de clés fondées sur les besoins. Cette opération ne représente pas forcément un coût important.

Si l'on envisage les budgets de la Communauté flamande, on remarque que Bruxelles ne pèse que pour 2,5%¹⁹ de ses dépenses dans les matières personnalisables, hors prestations familiales. L'intervention de la Communauté flamande pour la formation professionnelle à Bruxelles représente quant à elle 6,3 % de ses dépenses en la matière²⁰. Au total, le budget que la Communauté flamande consacre à l'exercice de ces compétences à Bruxelles s'élève à un peu plus de 300 millions d'euros²¹.

Du côté francophone, la plupart des matières personnalisables ont, par le biais de l'article 138 de la Constitution, été confiées à la Cocof, à l'exception, principalement, de l'accueil de la petite enfance, de la protection de la jeunesse et des hôpitaux universitaires qui sont restés dans le giron de la Communauté française. Les dépenses de la Cocof dans ces matières où elle détient un pouvoir décretal sont d'environ 470 millions d'euros, dont environ 40 % sont dédiés au Service Phare en charge de la politique francophone du handicap à Bruxelles²². La Cocof reçoit

¹⁹ Nous obtenons ce ratio en partant de la clé de répartition calculée par le DULBEA (p. 141 de l'étude) mais en y retirant les dépenses liées aux allocations familiales. Les dépenses flamandes dans les matières personnalisables à Bruxelles équivalent à un investissement pour 15 % de la population bruxelloise et sont donc inférieures à la « *Brussel norm* » fixée par la Communauté flamande et qui vise à considérer que 30% des Bruxellois sont flamands.

²⁰ GEMENGDE AMBTELIJKE COMMISSIE BRUSSEL, *Rapport 2021*, Vlaamse Gemeenschapscommissie – Vlaamse Gemeenschap, 2022, pp. 35-38.

²¹ Decreet van 16 december 2022 houdende de uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2023.

²² Décret du 16 décembre 2022 contenant le budget général des dépenses de la Commission communautaire française pour l'année budgétaire 2023.

une dotation de 145 millions d’euros de la Communauté française pour exercer les compétences transférées par le mécanisme de l’article 138 de la Constitution, tandis qu’elle bénéficie d’un droit de tirage d’un peu moins de 300 millions d’euros sur le budget de la Région bruxelloise²³. En ce qui concerne les dépenses de la Communauté française à Bruxelles, si l’on se focalise sur les plus grosses masses, la petite enfance représente environ 150 millions d’euros²⁴, tandis qu’elle y investit près de 100 millions dans la protection de la jeunesse²⁵. Le montant total d’une reprise des compétences francophones tournerait donc autour des 700 millions d’euros.

En 2023, les dépenses de la Région bruxelloise sont d’environ 11,3 milliards d’euros²⁶. Une régionalisation des matières personnalisables et de la formation professionnelle reviendrait, hors frais liés à l’administration, au transfert d’environ un milliard d’euros, dont près de la moitié en provenance de la Cocof. Ces nouvelles dépenses devraient s’accompagner d’une révision de la loi spéciale de financement pour transférer aux régions des moyens issus des dotations de la Communauté flamande et de la Communauté française. En fonction de l’accord trouvé, l’impact sur le déficit pourrait être plus ou moins important. Il ne faudrait pas négliger le fait que certaines de ces dépenses sont appelées à s’accroître en raison d’engagements pris par la Communauté française²⁷. Il conviendrait aussi de tenir compte du fait que la régionalisation entraînerait une harmonisation des normes de subventionnement et des barèmes dans chaque secteur régionalisé. Si cette harmonisation intervenait exclusivement à la hausse, la facture pourrait être nettement plus salée.

b. L’organisation de sous-nationalités et la co-gestion par les Communautés

Dans ce scénario, Bruxelles serait co-gérée par les Communautés française et flamande. Concrètement le bicommunautaire serait réduit au minimum. Les Bruxellois devraient choisir entre un régime francophone et un régime néerlandophone. Le choix d’un régime entraîne des obligations, notamment fiscales, et des droits comme des aides, des allocations.

Le droit constitutionnel et le droit européen imposent néanmoins certaines limites. En l’absence de jurisprudence tout à fait claire – dès lors que ni la Cour de justice de l’Union, ni la Cour

²³Décret du 16 décembre 2022 contenant le budget des voies et moyens de la Commission communautaire française pour l’année budgétaire 2023.

²⁴ Décret de 14 décembre 2022 contenant le budget des dépenses de la Communauté française pour l’année budgétaire 2023.

²⁵ M. FONTAINE *et al.* (coord.), *Étude des implications financières, institutionnelles et opérationnelles du transfert vers la Région de Bruxelles-Capitale des compétences communautaires dans le cadre d’une possible 7^e réforme de l’État*, *op. cit.*, p. 40.

²⁶ <https://budget.brussels/fr/home/2020/expenses/>.

²⁷ Pour prendre l’exemple de la politique de la petite enfance, à réglementation inchangée (article 98 de l’arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 2 mai 2019 fixant le régime d’autorisation et de subvention des crèches, des services d’accueil d’enfants et des (co)accueillant(e)s d’enfants indépendant(e)s), la norme de subventionnement des milieux d’accueil relevant de la Communauté française passera, en 2026, d’un ETP d’accueillante 1,5 ETP d’accueillante par tranche de sept enfants accueillis pour un coût, à l’échelle de la Communauté française, d’une centaine de millions d’euros. En outre, 2100 places de crèches ont été programmées à Bruxelles en vue d’une ouverture d’ici 2026 (voy. le protocole d’accord du 10 février 2022 entre la Région de Bruxelles-Capitale, la Commission Communautaire française et la Communauté française concernant la création de places d’accueil de la petite enfance pour la période 2021-2026).

constitutionnelle ne se sont jamais prononcées sur une sous-nationalité telle que celle qui est envisagée ici, l'exploration de ce scénario est nécessairement spéculative.

Tout d'abord, en droit de l'Union européenne, la liberté de circulation et le droit de la non-discrimination empêchent a priori de conditionner l'accès à une institution à une sous-nationalité. Le principe d'interdiction des discriminations sur la base de la nationalité, inscrit au cœur du droit de l'Union européenne, peut en effet emporter des conséquences même dans des situations purement internes. De plus, il est compliqué d'envisager comment une telle distinction de traitement pourrait être justifiée.

De la même manière, des tarifs différents ne peuvent pas être appliqués sur la base d'une nationalité ou d'une sous-nationalité, en raison, à nouveau, du droit de la non-discrimination et de la liberté de mouvement²⁸. Ainsi, l'accès à une école ne pourrait pas être réservé aux membres de la communauté organisant cet établissement ou à des prix plus avantageux pour ceux-ci.

On pourrait cependant envisager un régime de priorité. C'est d'ailleurs déjà le cas actuellement dans l'enseignement néerlandophone à Bruxelles où un certain nombre de places sont attribuées en priorité aux enfants dont les parents connaissent le néerlandais. Si la Cour constitutionnelle a validé ce procédé, on ne sait pas à ce stade ce qu'en penserait la Cour de justice de l'Union européenne.

Par ailleurs, l'instauration de barrières à l'entrée, c'est-à-dire de conditions à remplir comme la connaissance d'une langue afin d'obtenir une sous-nationalité pourrait également être considérée comme étant contraire au principe de non-discrimination. En effet, pareilles barrières à l'entrée placeraient des citoyens vivant sur le même territoire dans des situations différentes et il n'est pas clair à ce stade quelles justifications suffisantes pourraient être apportées pour motiver cette distinction de traitement. Si la Cour constitutionnelle accepte que dans un Etat fédéral les normes varient en fonction de la région, il nous semble que ce raisonnement ne pourrait s'appliquer en cas de barrières à l'entrée. En effet, s'il est possible de changer de région, il est beaucoup plus compliqué voire impossible d'acquérir les conditions qui seraient liées à une barrière à l'entrée. Cela placerait donc les Bruxellois dans des conditions différentes en fonction de critères culturels ce qui créerait donc des discriminations et porterait les germes d'un régime de type apartheid.

Il existe plusieurs manières d'instaurer un régime de sous-nationalité. La première consiste à rendre obligatoire le choix d'une sous-nationalité. Les Bruxellois seraient obligés de choisir une sous-nationalité francophone ou flamande. L'autre voie consisterait à rendre ce choix facultatif. Les Bruxellois pourraient choisir une sous-nationalité flamande ou francophone tandis que ceux ne souhaitant pas faire ce choix resteraient dans un régime bruxellois.

D'un point de vue pratique, différents éléments doivent être pris en compte. Tout d'abord, côté francophone, la sous-nationalité impliquerait de dépendre de deux autorités, la Communauté française et la Cocof. Cela signifie que les Bruxellois ayant choisi une sous-nationalité francophone et les Wallons auraient le même régime dans les matières relevant de la Communauté française, tandis que dans les matières personnalisables les uns dépendraient de la Cocof et les autres de la Région wallonne. Il en résulte l'impossibilité de créer un régime complet de droits et d'obligations, sauf si un accord de coopération était conclu. Ceci implique

²⁸ Voy. notamment : CJUE, arrêt du 16 janvier 2003 (Affaire C-388/01).

que, par exemple, en matière fiscale, ces deux autorités devraient se coordonner si elles décidaient de lever un impôt afin d'éviter toute double imposition. Cela signifierait également que dans le social-santé, les Bruxellois devraient choisir entre un régime francophone bruxellois et un régime flamand à l'échelle de la Communauté flamande. Dans le cas d'une protection sociale, cela n'est pas sans implication. En effet ces régimes nécessitent la base la plus large possible pour fonctionner ; or, par définition, dans le scénario envisagé, la base serait restreinte.

Ensuite, dans l'hypothèse d'une sous-nationalité, il serait nécessaire que les régimes proposés par les Communautés soient complets. Ainsi, certaines compétences communautaires ne sont actuellement pas exercées par les Communautés. Les maisons de repos ne sont par exemple plus prises en charge côté francophone. Cela impliquerait donc de revoir l'exercice des compétences.

Enfin, à partir du moment où il n'y a pas de barrières à l'entrée, le risque de concurrence est accru.

Du point de vue du financement, ce modèle reverrait en profondeur l'architecture institutionnelle actuelle et nécessiterait une révision de la Loi spéciale de financement. Deux grandes voies pourraient être empruntées. La première consisterait à mettre en application l'autonomie fiscale des Communautés. Les Bruxellois payeraient dès lors des impôts à la Communauté à laquelle ils sont affiliés. Cela pourrait ouvrir potentiellement une concurrence entre les Communautés pour attirer les épaules les plus larges. Vu la facilité relative avec laquelle on pourrait changer de sous-nationalité, cela ouvrirait la porte à une concurrence fiscale. L'autre voie consisterait à attribuer des dotations aux Communautés en fonction du nombre d'affiliés qu'elles ont. A nouveau, en fonction du mode de calcul de ces dotations, cela pourrait ouvrir la porte à une concurrence entre les Communautés.

c. La défédéralisation de la sécurité sociale vers la Région

Dans ce scénario, plusieurs compétences fédérales sont défédéralisées. Il s'agit notamment d'une partie de la sécurité sociale et des soins de santé (actuellement dénommée INAMI) qui seraient transférés à la Région.

Ce mouvement est accompagné par une montée en puissance de la Région bruxelloise qui reçoit une compétence cadre dans les matières communautaires lui permettant de fixer un régime commun. Cela implique que les réglementations des Communautés doivent s'inscrire dans le cadre législatif fixé par la Région bruxelloise.

Il n'y a pas de sous-nationalité ce qui signifie que les compétences provenant de la sécurité sociale fédérale sont exercées par la Région bruxelloise. Il n'existe donc qu'un seul régime de sécurité sociale à Bruxelles.

Les compétences de la Cocof, de la Cocom, de la Communauté flamande et de la Communauté française restent intactes à Bruxelles. Dans ce scénario, les Communautés peuvent toujours agir en tant que pouvoir organisateur, mais non comme collectivité fédérée. Autrement dit, les Communautés n'adopteraient plus des normes législatives et n'agréeraient plus des établissements, mais organiseraient directement des institutions publiques à Bruxelles actives dans ces compétences.

Une coopération accrue est mise en place entre les différents niveaux de pouvoirs, en particulier les Communautés, avec un mécanisme de sanction en cas de non-respect.

La question du coût budgétaire des pensions est de nature à nous intéresser dans une perspective de régionalisation de la sécurité sociale. Dans une étude publiée en 2019, Bayenet et Fontaine exposent que la répartition sur base régionale du coût budgétaire des pensions crée des différences significatives entre les régions. Pour un montant total de 42,5 milliards d'euros en 2018, ces dépenses se répartissent comme suit : 26,3 milliards d'euros (61,8%) pour la Région flamande, 13,5 milliards (31,9%) en Région wallonne et 2,7 milliards d'euros (6,3%) en région Bruxelles-Capitale.

En ce qui concerne le chômage, la répartition géographique proposée par l'ONEM en 2024 pour les chômeurs complets indemnisés demandeurs d'emploi sur base de prestations de travail (CCI-DE) est la suivante : 95 537 (37%) en Flandre, 57.951 (23%) à Bruxelles et 102 334 (40%) en Wallonie. Toujours selon les données fournies par l'ONEM, la dépense pour l'allocation de chômage pour l'ensemble de CCI-DE est de 3 545 175,5 milliards d'euros. Dans l'hypothèse d'une régionalisation du chômage, l'indemnisation des CCI-DE représente comme coût budgétaire pour la Région bruxelloise une somme d'environ 815 390,319 millions d'euros²⁹.

En ce qui concerne l'INAMI, la population jeune mais également le non-recours aux droits à Bruxelles, entraîne que les dépenses y sont beaucoup plus faibles qu'ailleurs. Ainsi, selon des chiffres de l'INAMI non publiés que nous avons obtenus, les dépenses en 2022 étaient de 2.283 euros par habitant à Bruxelles, 2.758 euros par habitant en Flandre et 2.832,29 euros par habitant en Région wallonne. Toutefois, une augmentation du niveau d'éducation et d'emploi pourrait réduire le non-recours au droit à Bruxelles et augmenter les dépenses. Cependant, d'autres paramètres entrent en compte et notamment l'offre de médecin de première ligne. Si cette offre est faible et que le nombre de médecins par habitant l'est également, le public peut avoir tendance à se tourner plus vite vers les hôpitaux qui ont un coût plus élevé.

En d'autres termes, avec sa population jeune, et malgré un taux de chômage important, la Région de Bruxelles-Capitale ne serait pas forcément la collectivité qui souffrirait le plus d'une défédéralisation de la sécurité sociale et des soins de santé. Cela dépendrait fortement de la manière dont le financement est calculé.

d. Le développement d'un régime parallèle au régime bruxellois par la Communauté flamande

Dans ce dernier scénario, la Région bruxelloise exercerait l'intégralité des compétences dans les matières personnalisables. Cependant, il persisterait en parallèle un régime flamand dont l'accès prioritaire est conditionné à la connaissance du néerlandais. Le régime déjà existant pour les crèches et les écoles flamandes serait donc étendu pour les institutions agissant dans les matières personnalisables.

La Communauté flamande pourrait toujours agir en tant qu'entité fédérée. Seules les institutions uncommunautaires néerlandophones relèveraient de ce régime. Par ailleurs, la Communauté flamande renforcerait des barrières à l'entrée officielles. D'une part, pour les prestations et

²⁹ ONEM

l'accès à certains services, elle exigerait, dans les différentes réglementations concernant ces prestations et ces services, un stage d'attente de 5 ans, durant lequel il faudrait payer des cotisations sociales sans bénéficier des prestations avant de pouvoir bénéficier du régime. Seule exception : les personnes qui étaient déjà affiliées aux premières ébauches du système de protection sociale flamande ne devraient pas effectuer ce stage. D'autre part, pour ce qui concerne les écoles et les crèches, la Communauté flamande a développé un système d'inscription avec une série de groupes prioritaires. Elle renforcerait, dans ce scénario, le pourcentage de places prioritaires dans ses crèches et ses écoles pour des enfants dont les parents connaissent le néerlandais. Progressivement, ce seraient jusqu'à 90% des places qui ont été attribuées prioritairement à ces publics-là.

e. La mise sous tutelle fédérale *de facto* de la Région et sa mort lente

Dans le scénario où la Région bruxelloise ne disposerait plus de ressources suffisantes pour financer ses compétences, l'autorité fédérale pourrait, via un mécanisme de droit privé, faire atterrir certaines sommes d'argent à la Région, moyennant la fixation de certaines conditions équivalant à une mise sous tutelle *de facto*. Une mise sous tutelle *de jure* est, quant à elle, exclue : elle serait contraire aux principes d'égalité entre les collectivités fédérées et d'équipollence des normes ; au principe d'exclusivité des compétences ; ainsi qu'au principe d'autonomie : des principes inhérents au fédéralisme, et rappelés ci-dessus.

Une mise sous tutelle *de jure*, formalisée, ne serait concevable que si la Région change de statut et devient une entité décentralisée. Mais là, de délicates questions se poseraient, au regard du principe d'égale citoyenneté³⁰. Il faudrait ancrer la reconnaissance de Bruxelles en tant que « district fédéral » dans la Constitution mais une telle modification constitutionnelle paraît violer le droit international, en particulier l'article 21 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, 25 du PIDCP, et l'article 3 du Protocole additionnel à la CEDH. En effet, ces dispositions garantissent un droit égal à des élections libres.

³⁰ On lira avec attention les réflexions relatives au District fédéral de Columbia (Washington D.C.).

La doctrine constitutionnelle américaine contemporaine ne se demande plus si la reconnaissance du district fédéral est possible, mais si elle est requise – et ce, en particulier, au regard du droit européen.

Jessica Bulman-Pozen; Olatunde C. A. Johnson, "Federalism and Equal Citizenship: The Constitutional Case for D.C. Statehood," *Georgetown Law Journal* 110, no. 6 (June 2022): 1269-1324.

L'une des difficultés que pointe cette littérature est que cette différence de traitement entre les citoyens dans l'exercice d'une citoyenneté trouve sa source directement dans la Constitution américaine (Article I, Section 8, Clause 17).

("[M]any courts have found a contradiction between the democratic ideals upon which this country was founded and the exclusion of District residents from congressional representation. All, however, have concluded that it is the Constitution ... that create[s] the contradiction."); *Views on Legis. Making the Dist. of Columbia a Cong. Dist.*, 33 *Op. O.L.C.* 156, 159-60 (2009) : "Congress may not by statute give the District of Columbia voting representation in the House[] ... [because] the District is not a 'State' within the meaning of the Composition Clause."); Jonathan Turley, *Too Clever by Half: The Unconstitutionality of Partial Representation of the District of Columbia in Congress*, 76 *GEO. WASH. L. REV.* 305, 350 (2008). See generally LUIS FUENTES-ROHWER & GUYURIEL CHARLES, *THE US CONSTITUTION MEETS DEMOCRATIC THEORY: THE PUZZLING CASES OF PUERTO RICO AND D.C.* 7 (2020) <https://www.acslaw.org/wp-content/uploads/2020/03/Puerto-Rico-DC-Statehood-Final-Draft-March-27.pdf> [<https://perma.cc/6KDL-6AGV>] ("The argument against voting rights for District residents is difficult to reconcile with democratic theory, in which self-government is essential to democratic legitimacy and effectuated through periodic elections.... [But reformers] have been unable to overcome the fundamental textual problem that the District is not considered a state for voting purposes.").

Le scénario envisagé ici n'est pas celui d'un district fédéral mais d'une mise sous tutelle *de facto*.

Bien qu'évoquée du bout des lèvres dans certains travaux préparatoires³¹, l'hypothèse d'une entité fédérée se trouvant en crise de liquidité n'a jamais été prévue dans l'organisation fédérale belge. Nous visons la situation où une entité fédérée ne dispose plus de liquidités suffisantes pour remplir ses engagements.

Lorsque ce scénario se produit pour un pouvoir décentralisé, l'autorité supérieure intervient financièrement tout en imposant des mesures permettant un retour à l'équilibre budgétaire. C'est la situation qu'a connue la ville de Liège en 1989. Mais, dans le cas d'une entité fédérée, il n'y a aucune autorité investie de l'obligation de lui venir en aide. Elle ne peut cependant, à l'instar d'une entreprise, se mettre en faillite et cesser d'exercer ses missions de services publics. Il serait donc nécessaire de se tourner vers un autre niveau de pouvoir. Assez logiquement, il s'agirait de l'Autorité fédérale. Avant d'imaginer les moyens d'actions de l'Autorité fédérale, nous allons esquisser les limites à son intervention.

§1^{er} Les limites

La première limite est posée par l'exclusivité des compétences. Ce principe, précité, qui garantit l'autonomie des composantes de la fédération interdit à un niveau de pouvoir d'exercer les compétences d'un autre. Cette règle se traduit par ce que l'on a nommé le fédéralisme financier qui interdit également à un niveau de pouvoir de financer des compétences qu'il n'a pas. Le Conseil d'État a déjà précisé qu'un prêt ne pouvait contrevenir à cette règle³².

De plus, le financement des entités fédérées est fixé dans la loi spéciale de financement (LSF) de 1989.

Cela signifie donc que l'Autorité fédérale ne peut, sans modification de la LSF, augmenter le financement de la Région bruxelloise ou financer ses compétences. La piste d'un accord de coopération doit, pour les mêmes raisons, être écartée à moins que le financement ne porte sur des compétences partagées, comme Beliris.

La loi spéciale de réforme institutionnelle du 8 août 1980 (LSRI) fixe une autre limite. L'article 15 dispose que « l'État ne garantit aucun des engagements pris par la Communauté ou par la Région ». Selon les travaux préparatoires, « En ne prévoyant aucune garantie de l'État quant aux engagements pris par la Région ou la Communauté, le législateur veut souligner qu'elles ne pourront pas pratiquer une politique de dépenses sans qu'elles aient à se soucier de rassembler les ressources financières propres à la réalisation de cette politique »³³. Cette interdiction a été confirmée lors des travaux préparatoires de la LSF :

« Le principe de la responsabilité financière implique en premier lieu que les Communautés et les Régions définissent elles-mêmes l'affectation de leurs moyens financiers; elles ont, en outre, la possibilité d'adapter leurs dettes de telle manière qu'elles puissent équilibrer leurs recettes et leurs dépenses. Elles ne peuvent en aucun cas y engager l'autorité nationale. De même, elles

³¹ Voy. Parl.St. Kamer 1988-89, nr. 635/17, p. 140: "Les emprunts régionaux n'étant pas couverts par la garantie de l'État, M. de Donnée a ses craintes sur le « credit rating » futur de Bruxelles auprès des banques et prévoit un scénario de mendicité politique de la Région auprès du gouvernement central »

³² Avis C.E. 32.371 du 23 octobre 2001.

³³ Parl.St. Senaat 1979-1980, 434-1, 40

contractent des emprunts sous leur propre responsabilité et ne peuvent pas faire appel à la garantie de l'État »³⁴.

Une garantie peut être définie de la manière suivante :

« een verbintenis van de wetgevende macht of van de uitvoerende macht na hiertoe behoorlijk te zijn gemachtigd door de wetgevende macht tot zekerheid van de schuldeiser waarbij de overheid zich verbindt de verplichtingen van de schuldeiser geheel of gedeeltelijk na te komen indien deze in gebreke blijft »³⁵.

Cette disposition doit, si l'on en croit le Conseil d'État, être interprétée comme une interdiction générale pour l'Autorité fédérale de se porter garante d'un emprunt d'une région ou d'une communauté. Celui-ci avait jugé que

« l'État ne garantit aucun des engagements pris par la Région. Comme la garantie de l'État, donnée aux engagements pris par une autre personne juridique, requiert nécessairement un acte positif, cette disposition ne peut avoir d'effet utile que si elle est interprétée comme interdisant que la garantie de l'État ne soit jamais donnée à un engagement des Régions, sinon par une loi adoptée à la majorité spéciale »³⁶.

On peut donc en déduire que l'Autorité fédérale ne peut donc se porter garante auprès des créanciers de la Région bruxelloise des emprunts de celle-ci.

Les voies d'action

L'article 125 du TFUE (Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne) est *mutatis mutandis* semblable à l'article 15 de la LSRI. Celui-ci dispose que

« L'Union ne répond pas des engagements des administrations centrales, des autorités régionales ou locales, des autres autorités publiques ou d'autres organismes ou entreprises publics d'un État membre, ni ne les prend à sa charge, sans préjudice des garanties financières mutuelles pour la réalisation en commun d'un projet spécifique. Un État membre ne répond pas des engagements des administrations centrales, des autorités régionales ou locales, des autres autorités publiques ou d'autres organismes ou entreprises publics d'un autre État membre, ni ne les prend à sa charge, sans préjudice des garanties financières mutuelles pour la réalisation en commun d'un projet spécifique ».

La portée de cet article avait fait l'objet de débats lors de la crise grecque et de la création du *Mécanisme européen de stabilité*. La CJUE avait jugé que « cette disposition interdit à l'Union et aux États membres l'octroi d'une assistance financière qui aurait pour effet de porter atteinte à l'incitation de l'État membre bénéficiaire de cette assistance à mener une politique budgétaire saine³⁷ ». Cependant, « l'article 125 TFUE n'interdit pas l'octroi d'une assistance financière par un ou plusieurs États membres à un État membre qui demeure responsable de ses propres engagements à l'égard de ses créanciers et pourvu que les conditions attachées à une telle assistance sont de nature à inciter ce dernier à mettre en œuvre une politique budgétaire saine »³⁸.

³⁴ Parl.St. Kamer 1988-89, nr. 635/17, 32.

³⁵ D. DE KEUSTER, "De waarborg van de overheid: een onbekende, maar geen ongekende rechtsfiguur, een theoretische benadering", TBP 1995, p. 179.

³⁶ C.E., avis n°13.379 du 11 juillet 1979.

³⁷ CJUE, arrêt C 370/12, *Pringle*, du 27 novembre 2012

³⁸ *Ibid.*

L'intervention de la Belgique dans cette assistance financière s'est concrétisée au travers de deux lois. La première du 12 mai 2010 autorisait le ministre des Finances à consentir un prêt d'un montant de 2,8 milliards d'euros « selon les conditions et les modalités définies dans le cadre du financement donné par l'ensemble des états membres de la zone euro à la République hellénique, conjointement au Fonds monétaire international »³⁹. Cela s'est matérialisé par l'achat de titres de la dette grecque. Une deuxième loi du 2 novembre 2010 est relative à la participation de la Belgique au Fonds européen de stabilité financière (*European Financial Stability Facility* ou EFSF)⁴⁰. Afin de ne pas contrevenir à l'article 125 du TFUE, ce fonds était organisé sous la forme d'une société anonyme de droit luxembourgeois. Les États détenant des actions de cette société et garantissaient une partie des paiements. L'engagement maximum de l'État belge pour la garantie attachée à l'ensemble des instruments financiers émis par la EFSF était de 34 milliards d'euros.

Des mécanismes similaires pourraient être imaginés pour Bruxelles. L'État fédéral pourrait ainsi acquérir des titres de dette bruxelloise sans que cela ne soit considéré comme une garantie au sens de l'article 15 de la LSRI. Des conditions pourraient accompagner ce prêt afin de garantir la responsabilité financière de la Région bruxelloise. Une autre voie pourrait être de passer par une structure intermédiaire. Cela pourrait être une nouvelle structure ou alors une structure existante comme la SFPIM (Société Fédérale de Participations et d'Investissement). Cette structure pourrait acquérir des titres de dette ou alors se porter garante comme le EFSF en son temps. Beliris pourrait également être utilisé comme véhicule même si cela ne concerne que des compétences limitées.

Dans tous les cas, l'accord conjoint de la Région bruxelloise et de l'Autorité fédérale est requis. Faute d'accord, la Région se trouverait dans une situation de *shutdown*. Les salaires ne seraient plus payés tandis que des services publics comme la STIB ou Bruxelles propreté seraient dans l'incapacité d'exercer leurs missions.

En ce qui concerne les conditions imposées par l'Autorité fédérale, celles-ci pourraient se trouver dans un texte *sui generis*. En effet, vu que l'on sort du champ de la répartition des compétences, un accord de coopération semble peu adapté. Il s'agirait à la place d'un texte reprenant des conditions que la Région devrait respecter pour obtenir les différentes tranches de financement. De par sa nature *sui generis*, cet accord ne pourrait pas faire l'objet de recours juridique.

De manière générale, il est possible de réaliser l'ensemble de l'opération au travers de très peu d'actes juridiques, ce qui limite les possibilités de recours, d'autant qu'il est possible d'imaginer des actes peu ou pas susceptibles de recours.

§2 Les conséquences

Il n'est pas possible de déterminer avec certitude quelles seraient les demandes de l'autorité fédérale. On peut néanmoins poser certaines hypothèses. Les premières demandes de réductions budgétaires pourraient affecter les dépenses que la Région effectue en dehors de son périmètre de compétences. Dès que les décisions ne seront pas prises à partir d'une représentation de la

³⁹ Art. 2 de la loi du 12 mai 2010 autorisant le ministre des Finances à consentir des prêts à la République hellénique, *M.B.*, 25 mai 2010.

⁴⁰ Loi du 2 novembre 2010 relatif à la participation de l'Etat belge dans la société anonyme "European Financial Stability Facility" et à l'octroi de la garantie de l'Etat aux instruments financiers émis par cette société, *M.B.*, 23 novembre 2010.

population bruxelloise, on peut présumer que lesdites décisions ne prendront pas en compte les spécificités bruxelloises, ni celles des compétences bruxelloises (davantage orientées « politiques publiques » que les compétences fédérales), et ne procéderont pas forcément d'une hiérarchisation des besoins et des secteurs (avec des réductions « aveugles » du type « rape à fromage »).

Tableau II. Scénarios institutionnels et de financement

Variable	Value 1	Value 2	Value 3	Value 4	
Critères de rattachement	Critère de l'activité	Critère de l'organisation	Critère de la communication	Vision essentialiste	
Sous-nationalité	SN facultative sans barrière à l'entrée	Pas de sous-nationalité explicite	SN obligatoire sans barrière à l'entrée	Barrière à l'entrée	
Financement	Dotations LSF selon les besoins	Augmentation autonomie fiscale (responsabilisation)	Financement fédéral	Suppression clé 80-20	
Coopération	Accords obligatoires dans les matières personnalisables	Mécanisme de sanction	Coopération réduite	Incitants à coopérer	
Dualité région/com.	Exclusivité des compétences et du financement	Compétence cadre de la RBC	Système ouvert	Pouvoir de dépenser	
Répartition des compétences	Régionalisation de compétences	Défédéralisation santé/sécu-soc.	Cogestion de Bruxelles	Eclatement des compétences	
Scénarios	Régionalisation des matières personnalisables	Régimes parallèles RBC/FL	Co-gestion BXL avec sous-nationalité	Défédéralisation sécu-soc	Mis sous tutelle

III. Les scénarios socioéconomiques

Comme déjà indiqué, la Région de Bruxelles-Capitale (RBC) constitue le talon d'Achille du fédéralisme belge. C'est à son sujet que se concentrent les interrogations les plus nombreuses. L'explication dominante du « problème RBC » pointe d'une part, une complexité institutionnelle excessive, reflet de logiques politiques souvent externes à la RBC ; d'autre part, un financement structurellement insuffisant pour répondre à ses besoins actuels.

Nous proposons d'y adjoindre une dimension souvent négligée : celle de la dynamique socio-économique de la population. Bruxelles est à la fois région et grande ville, et ses trajectoires institutionnelle/financière d'une part et socio-économique d'autre part sont imbriquées. Depuis les réformes successives de l'État, notamment à travers la Loi spéciale de financement (LSF) et l'autonomie fiscale régionale, les recettes publiques des Régions dépendent de plus en plus du niveau socio-économique des résidents, en particulier du revenu taxable (relatif) de leurs habitants/résidents. L'évolution attendue du modèle fédéral – moyennant une hypothèse somme toute réaliste de dépendance de sentier -, qui constitue un des futurs possibles, laisse à penser que ce lien pourrait encore se renforcer.

Les données examinées dans ce rapport confirment que la RBC fait face à un décrochage socio-économique (relatif) de sa population⁴¹ : le rendement de la fiscalité régionale, notamment de l'impôt sur le revenu, s'affaiblit au profit de la périphérie et des autres régions. Cette tendance accentue les tensions budgétaires et les difficultés de gouvernance.

Dans le système actuel, les recettes régionales reposent sur trois piliers :

1. Les dotations en provenance du gouvernement fédéral issues de la LSF, déterminées par les clefs « population » et [rendement localisé de l'] « IPP » ;
2. L'autonomie fiscale régionale (une partie de l'IPP et (entre autres) la fiscalité sur l'immobilier et les successions) ;
3. La capacité d'endettement, elle-même fonction des recettes fiscales et dotations.

Donc les recettes et moyens budgétaires de la région dépendent directement ou indirectement de la dynamique socio-économique de **la population** régionale. L'argument vaut en partie aussi en termes de dépenses, même si les grandes dépenses sociales (pensions, santé, éducation...) restent à charge des niveaux fédéral ou communautaire.

En complément de l'analyse institutionnelle et juridique menée dans la Section II, ce qui suit propose une lecture centrée sur la dynamique socio-économique de la RBC et sur ses interactions avec la situation budgétaire à long terme. Cette dynamique recouvre la croissance démographique, alimentée par la natalité et les migrations (internes et internationales), mais aussi et surtout les comportements de la population en termes d'éducation, de participation à l'emploi et, partant, de niveau de revenu (taxable). Ces éléments constitueront nos variables « motrices ».

Cette partie consacrée aux scénarios socio-économiques démarre par le diagnostic prospectif qui commence avec l'analyse historique. Nous y retraçons l'évolution du revenu taxable par

⁴¹ Il existe aussi quelques indices (à confirmer) de début d'érosion de son statut de « premier district économique du pays » (Vandenberghe, 2025).

habitant depuis les années 1970, révélant une tendance longue à l'appauvrissement relatif de la population bruxelloise. Ce phénomène s'interprète comme la conséquence d'un modèle métropolitain asymétrique, où le cœur urbain s'appauvrit tandis que la périphérie s'enrichit, sous l'effet combiné de la mobilité internationale (installation de populations plus modestes dans le centre) et de la mobilité interrégionale (départ de ménages plus aisés vers la périphérie). Cette dynamique se retrouve dans d'autres grandes villes belges, moins à l'étranger et rarement voire pas du tout s'agissant de capitales. Cette approche historique permet d'identifier les facteurs susceptibles d'infléchir la trajectoire historique (de 1970 à aujourd'hui). Le diagnostic prospectif accorde ensuite une attention particulière au comportement futur des populations issues de l'immigration extra-communautaire. Ce choix repose fondamentalement sur trois éléments. Tout d'abord celui de la part importante et croissante de cette population dans la population totale de la région Bruxelloise : si la dynamique actuelle se prolonge, cette part devrait atteindre 50% avant 2050. Ensuite, l'importance de la marge de progression – relativement importante – qui la caractérise s'agissant du revenu et ses déterminants directs que sont le taux d'emploi et l'accès aux diplômes de l'enseignement supérieur. Enfin, il y a ce que nous apprend la littérature économique sur la migration et le comportement des migrants dans les pays de destination (Borjas, 1994). Nous passons en revue la littérature économique relative au comportement des populations issues de l'immigration et présentons les données utilisées ainsi que celles qui illustrent l'ampleur de la marge de progression caractérisant la population bruxelloise issue de l'immigration extra-communautaire.

Suit l'exercice de construction des scénarios prospectifs en tant que tels, mené à l'horizon 2050. Sur la base d'une version enrichie du modèle SAFIRE 2.0, développé initialement pour simuler les effets de la 6ème réforme de l'État, l'exercice explore les impacts combinés de différents scénarios d'évolution socio-économique sur la situation budgétaire de la RBC – en particulier sur les recettes de la LSF, la fiscalité propre, les dépenses régionales et, *in fine*, le déficit. Après avoir exposé quelques éléments de méthode, une première section présente le modèle **SAFIRE** et la manière dont nous l'étendons. Nous décrivons finalement les cinq scénarios proprement dits et nos principales conclusions.

1. Diagnostic prospectif socioéconomique

a. Analyse historique (de 1970 à aujourd'hui) et comparative

Nous exposons ici les éléments d'analyse historique ayant servi de support à l'analyse de « prospective socio-économique » qui suit. Nous présentons et commentons avant tout les données sur l'évolution (relative) du revenu taxable par habitant depuis le début des années 1970, lesquelles suggèrent une tendance longue à l'appauvrissement (relatif) de la population de la RBC. Le texte expose l'idée que cet appauvrissement est à comprendre comme la résultante de l'émergence d'un modèle métropolitain dont le cœur (la RBC) s'appauvrit et la périphérie s'enrichit. Le texte discute la question de savoir si ce modèle est une exception belge et internationale. Nous concluons au caractère relativement exceptionnel de la dynamique bruxelloise. Enfin, nous discutons les raisons probables de cet « exceptionnalisme » bruxellois.

i. L'évolution du revenu par habitant depuis les années 1970

Dans ce contexte institutionnel évoqué en introduction, le fait le plus interpellant des 50 dernières années est que la RBC enregistre une érosion constante du niveau relatif de son revenu taxable par habitant, tout en continuant à être un pôle important d'emplois publics et privés et de création de richesses (lesquelles quittent largement le territoire de la RBC notamment du fait du nombre important de navetteurs).

La région affichant en 1977 le revenu taxable par habitant le plus élevé des 3 régions de Belgique ; il est aujourd'hui le plus faible (Figure 1). Le même constat se dégage lorsque l'on exprime le revenu taxable/hab. en référence la moyenne Belge (Figure 2). En 1977 la moyenne bruxelloise excédait de 30% la moyenne belge. Elle affiche aujourd'hui un déficit de plus de 20% par rapport à cette même moyenne belge. On retrouve par ailleurs, l'écart bien connu et largement commenté entre les 2 autres régions du pays ; avec la Flandre affichant aujourd'hui un revenu taxable supérieur à 5% de la moyenne belge et la Wallonie l'inverse.

On notera aussi que la tendance au décrochage caractérise l'ensemble des 19 communes (certaines beaucoup plus riches que d'autres) formant la RBC (Figure 3).

Dans la suite de ce texte, nous examinons les raisons sous-jacentes à une telle dynamique. Notons déjà qu'elle précède systématiquement la date de création de la région (1989) et se prolonge depuis sans inflexion particulière au moment des réformes institutionnelles⁴². Soulignons également que s'agissant d'évolution du revenu taxable, tout suggère que la tendance traduit une détérioration du profil (relatif) de la population de la RBC en termes de taux d'emploi, de niveau d'éducation et de revenu (van Hamme, Grippa and van Crielingen, 2016).

⁴² 1988-1992 : la troisième réforme de l'État (création de la région Bruxelles-Capitale)

1993-1994 : la quatrième réforme de l'État

2001 : la cinquième réforme de l'État

2011-2014 : la sixième réforme de l'État

Figure 1 - Revenu taxable par habitant (Euros 2021) = Bruxelles- RBC vs autres régions

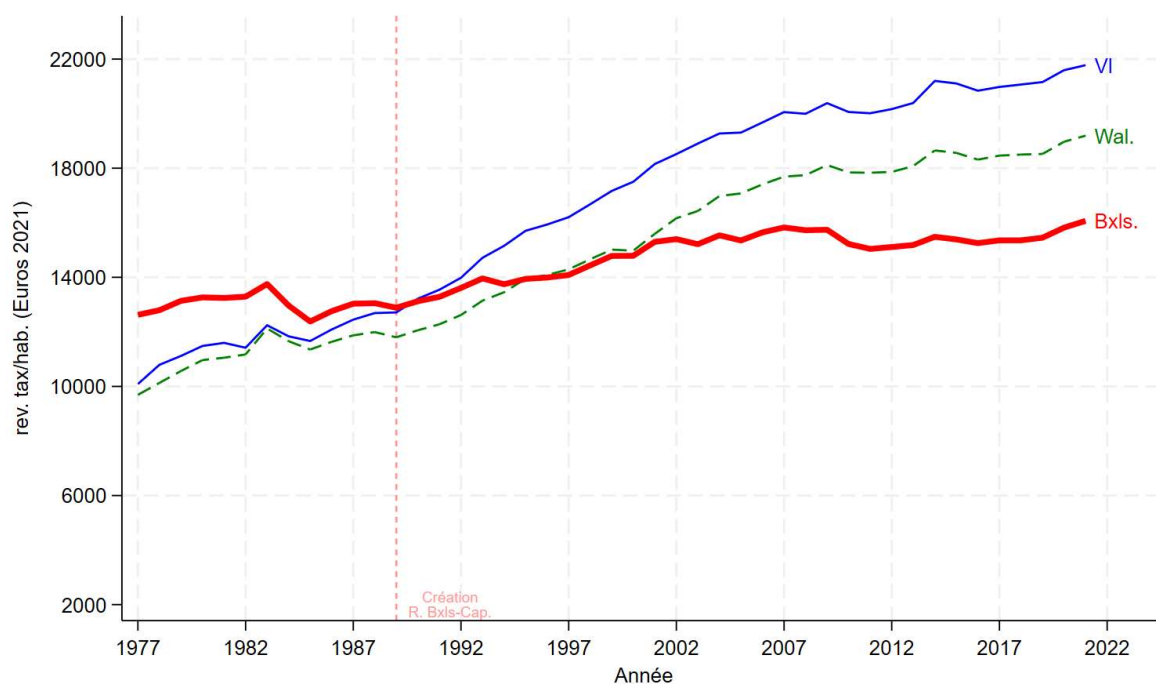
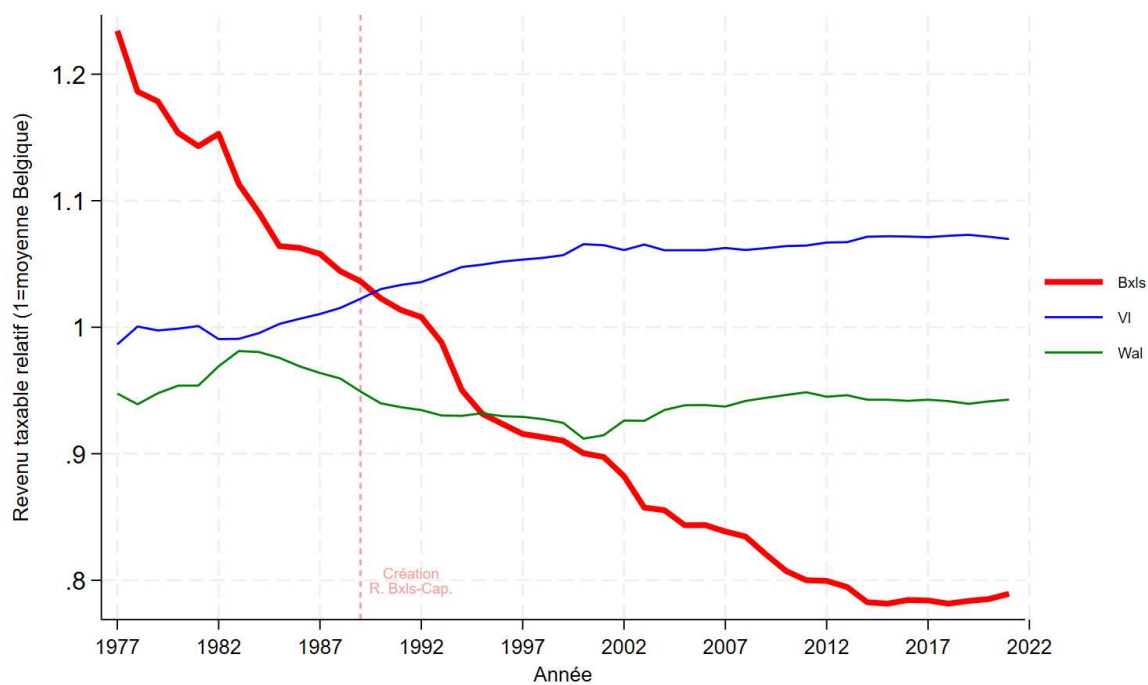
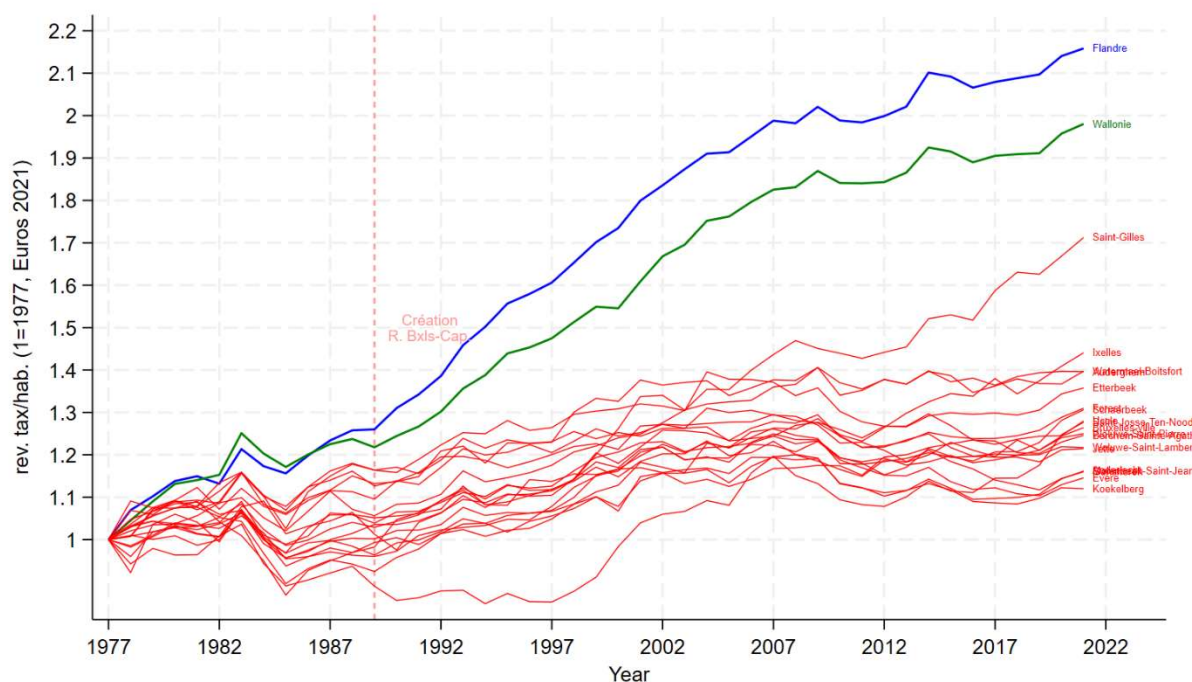


Figure 2- Revenu taxable par habitant selon la région (1= moyenne Belgique)



Source Stata : C:\Users\adminv\OneDrive - UCL\FEDIRIS_INNOVIRIS_Stata_programs\Inoviris_taxinc.do
 Source : C:\Users\adminv\OneDrive - UCL\FEDIRIS_INNOVIRIS_results\chap1\Graph_revtax_reg.png

Figure 3- Croissance cumulée du revenu taxable par habitant : communes bruxelloises vs moyenne des 2 autres régions (1=niveau 1977)



ii. Une dynamique cœur-périphérie

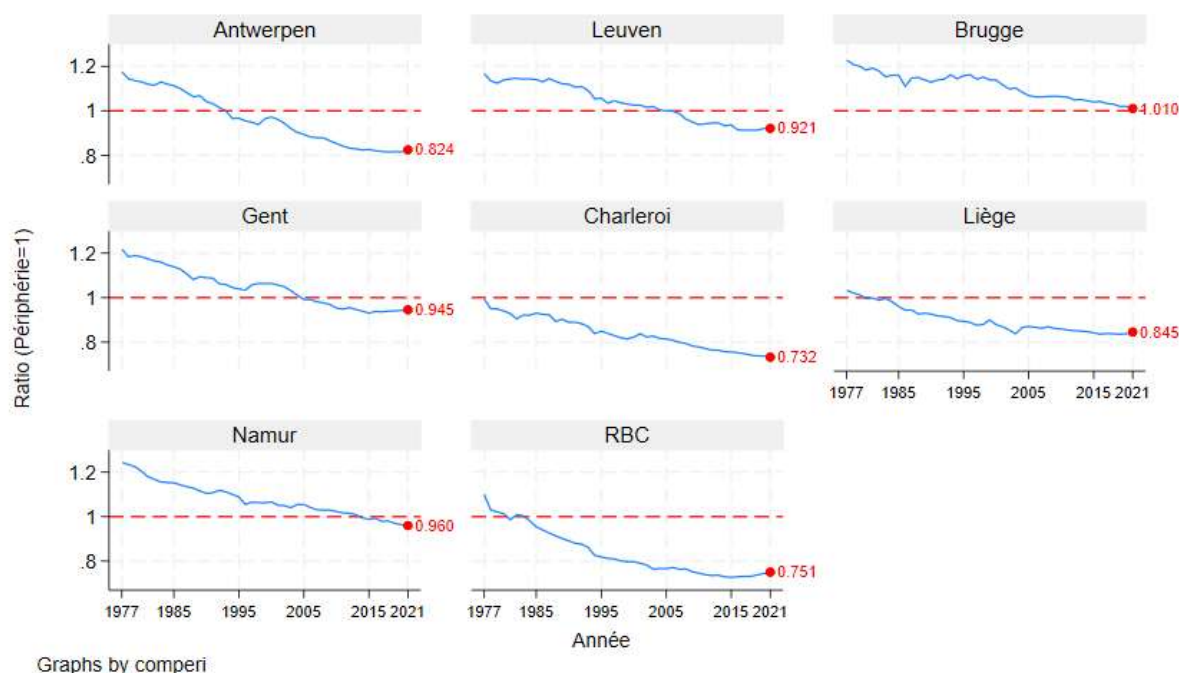
Se pose alors une question logique : où est parti l'argent historiquement concentré dans les grandes villes ? La réponse la plus évidente est « ailleurs dans le pays ». En effet, si la part relative du revenu des grandes villes est passée sous leur part dans la population, c'est que, symétriquement, le reste du territoire capte désormais une part du revenu supérieure à son poids démographique.

Toutefois, une analyse plus fine des données, à un niveau géographique plus désagrégé, et étendue à l'ensemble des grandes villes belges (100.000 hab. et plus) permet de préciser cette évolution. L'analyse de la distribution spatiale du revenu taxable des résidents par commune entre 1977 et 2021 révèle que l'appauvrissement relatif des grandes villes belges confirme l'émergence d'un modèle métropolitain polarisé : tandis que les habitants du cœur urbain (la grande ville elle-même) s'appauvrissent, ceux de la périphérie (les communes limitrophes), plus ou moins proche, s'enrichissent. Le cas de la RBC doit donc s'interpréter comme illustratif d'un phénomène relativement général en Belgique : toutes les grandes villes décrochent relativement à leur périphérie depuis au moins les années 1977.

Ce phénomène est particulièrement visible dans la Figure 4. On y observe que, pour chacune des grandes villes belges, d'Anvers à la RBC, le rapport du revenu taxable par habitant (encadré 1) cœur/périphérie diminue de manière systématique entre 1977 et 2021. Ajoutons que, dans le cas spécifique de la RBC, la présence des fonctionnaires internationaux n'affecte que très marginalement la valeur de ce ratio (cfr encadré 1 pour une analyse plus approfondie de ce point).⁴³

43

Figure 4- Revenu brut taxable par habitant : évolution du rapport centre vs périphérie depuis 1977 (1=périphérie), villes belges de 100.000 hab. et plus (périphérie : communes limitrophes)



Le contraste entre centre et périphérie de nos grandes villes est confirmé par l'analyse spatiale au niveau du secteur statistique des données du revenu brut taxable par habitant (Figure 5). La périphérie est ici également définie comme l'ensemble des communes limitrophes⁴⁴. Ces données présentent l'avantage d'être beaucoup plus détaillées et se prêtent à une présentation sous forme de cartes colorées. Leur inconvénient est de ne couvrir que la période la plus récente (2021) et donc, -- tout particulièrement pour les agglomérations dont les centres restent relativement prospères en absolu comme Gand, Bruges, Louvain, ou Namur -- de ne pas capter la détérioration intervenue depuis les années 1970 (Figure 4).

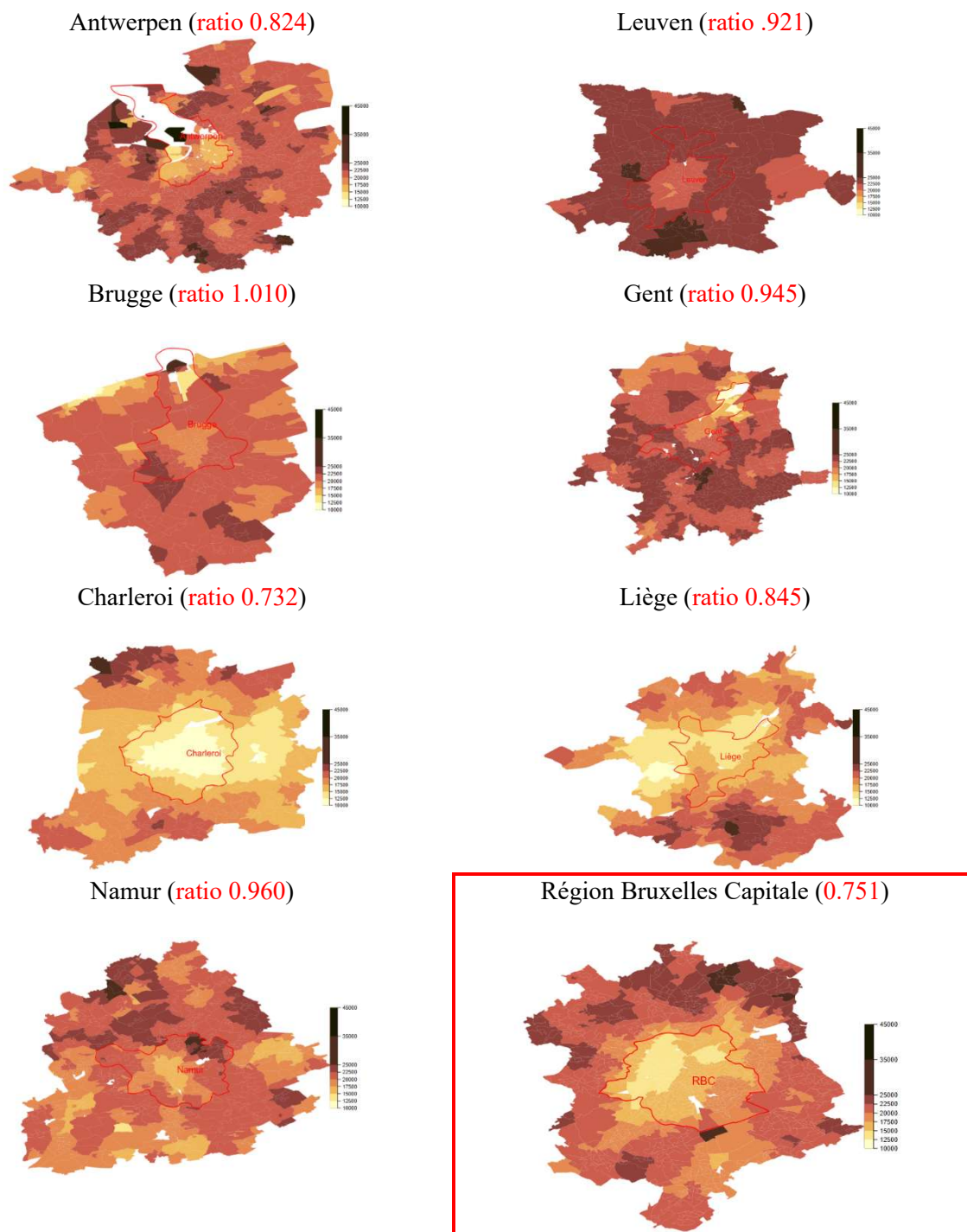
La Figure 6 illustre le contraste entre les grandes et les petites villes/villages (soit les communes comprenant entre 3.000 et 30.000 habitants). On retrouve sur cette Figure 6 (axe vertical) le ratio centre/périphérie pour le revenu taxable brut. Sur l'axe horizontal, nous renseignons le niveau du revenu brut taxable propre au centre. On visualise tout d'abord sur cet axe le fait que la Belgique est un pays où les centres les plus riches sont plutôt ceux de petite taille. Ainsi la plus riche des grands centres-villes (Louvain) est dépassée par un assez grand nombre de communes plus petites. Dans le même temps, les plus grandes villes (RBC, Anvers, Charleroi et Liège) figurent parmi les territoires les plus pauvres. Sur l'axe vertical, on vérifie que cette faible performance des grandes villes contraste avec celui de leur périphérie immédiate. Le plus pauvre des grands centres-villes (Charleroi) offre également un des contrastes les plus

⁴⁴ Techniquement, nous les identifions dans les données Statbel 2021 comme celles dont au moins un secteur statistique se trouve dans un rayon (distance à vol d'oiseau) égal 1.3 fois à celui correspondant à l'étalement géographique maximal de la commune considérée. Ce dernier est mesuré, en km, au départ du centre (centroïde) de la commune/ville et celui de l'ensemble des secteurs statistiques formant la commune/ville.

importants avec sa périphérie. La moyenne du ratio est de 0.87 pour les grands centres-villes tandis qu'elle s'établit à 1.02 pour les communes de 3.000 à 30.000 hab. On en déduit que la polarisation centre/périphérie est surtout un phénomène qui affecte les grandes villes belges.

Enfin le Tableau 1 donne quelques indications sur la configuration centre/périphérie allant au-delà de la seule mesure du revenu taxable. On y lit que les grandes villes se caractérisent toutes par un plus faible taux d'emploi (malgré une population globalement plus jeune). Par exemple, la région Bruxelles-Capital et Charleroi ont les ratios du taux d'emploi les plus faibles (0,80 et 0,84), en contraste avec une ville comme Brugge où les ratios sont quasiment égaux à 1. On note aussi une surreprésentation de la population issue de l'immigration extra-communautaire (1^{ère} génération, critère du lieu de naissance) avec des ratios systématiquement supérieurs à 2, signifiant que la proportion de ces personnes dans les grandes villes est au moins 2 fois ce qu'elle est en périphérie. Ce résultat est conforme à ce que prédit la littérature sur les migrations à savoir que les migrants privilégient les grandes villes comme lieu d'implantation ainsi que les lieux où sont déjà implantés les migrants qui les ont précédés (Monras, 2023). Il est à noter que cette représentation émigrée est particulièrement forte là où les centres fournissent le plus d'emploi (Gand et Leuven, par exemple)

Figure 5- Revenu brut taxable par habitant (recensement 2021), selon le secteur statistique^a. Villes de 100.000 hab. (frontière **en rouge**) et leur périphérie (communes limitrophes^b) + **ratio cœur/périphérie**.



a : la mesure de revenu a fait l'objet d'un lissage spatial (modéré) au moyen de la méthode la moyenne locale pondérée par noyau/kernel. b : dont un des secteurs statistiques se trouve dans un rayon (distance à vol d'oiseau) égal 1.3 fois celui correspondant à l'étalement géographique maximal de la commune considérée. Ce dernier est mesuré, en km, au départ du centre (centroïde) de la commune/ville et celui de l'ensemble des secteurs statistiques formant la commune/ville.

Figure 6- Ratio de revenu primaire par hab. centre/périphérie selon le niveau de revenu taxable brut par habitant. Communes comprenant au moins 100.000 habitants vs villes et villages comprenant 30.000 et 3.000 hab.

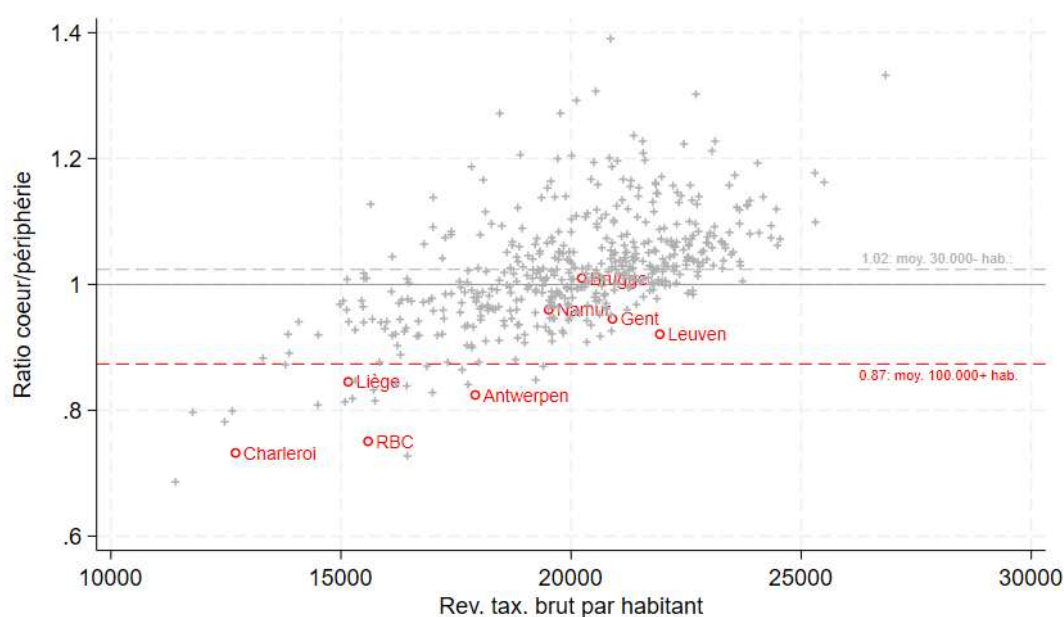


Tableau 1- Ratio cœur/périphérie : au-delà du revenu taxable, le taux d'emploi, l'origine extra-communautaire et l'âge (2021)

	Ratio rev. tax.	Population 2021	Ratio taux emploi (20-64 ans)	Ratio parts immigrants NUE (1 ^e gen.)	Ratio Age moyen
Antwerpen	0,824	529.889	0,887	3,543	0,939
Brugge	1,010	119.895	0,986	2,689	0,984
Charleroi	0,732	201.965	0,839	2,959	0,949
Gent	0,945	265.648	0,943	3,929	0,973
Leuven	0,921	101.239	0,913	4,221	0,924
Liège	0,845	196.346	0,845	2,495	0,948
Namur	0,960	111.928	0,940	2,995	1,026
RBC	0,751	1.228.149	0,802	2,557	0,920

Source : STATBEL, 2021

iii. Comparaisons internationales

Nous nous tournons maintenant vers les données internationales disponibles afin d'évaluer si l'appauvrissement relatif des grandes villes belges (dont Bruxelles/RBC) par rapport à leur périphérie est un phénomène observé dans d'autres métropoles de l'OCDE et d'Europe.

Pour la Belgique, nous continuons à utiliser les données de STATBEL de 2021, qui mesurent le revenu taxable brut par habitant, en définissant la périphérie comme l'ensemble des communes limitrophes. À l'international, nous nous appuyons sur les bases de données régionales et

métropolitaines de l'OCDE, ainsi que sur celles du *Bureau of Economic Analysis* (BEA) pour les États-Unis.

La base de données régionales de l'OCDE (2021) constitue une source unique de statistiques comparables sur environ 2 000 unités régionales (*NUTS-3*, correspondant aux arrondissements en Belgique) dans 36 pays de l'OCDE, ainsi que dans plusieurs pays partenaires (Chine, Colombie, Inde, Pérou, Russie, Afrique du Sud et Tunisie). Elle comprend des séries chronologiques annuelles couvrant une quarantaine d'indicateurs économiques et sociaux, dont le revenu primaire des habitants⁴⁵.

Pour l'Europe, l'OCDE et l'Union européenne (UE) ont élaboré une définition harmonisée des métropoles, basée sur une ville-centre (*NUTS-3* densément peuplée) et une zone de navettage⁴⁶ (*périphérie*). La périphérie est déterminée selon les flux de mobilité domicile-travail : elle regroupe les unités régionales voisines où au moins 15 % des actifs travaillent dans la ville-centre.

Pour la Belgique, nous utilisons la définition de STATBEL (revenu taxable et périphérie = communes frontalières). Toutefois, pour Bruxelles, Charleroi, Liège et Gand, nous disposons également des mesures OCDE/UE, ce qui a permis de vérifier que les ratios de STATBEL sont très proches des indicateurs internationaux, renforçant la fiabilité de notre comparaison.

Aux États-Unis, la méthodologie du BEA est similaire à celle de l'OCDE. Les métropoles, appelées *Core-Based Statistical Areas* (CBSA), se composent d'un district central (au moins 10 000 habitants) et de districts périphériques où au moins 25 % des résidents travaillent dans le district central. Parmi les 935 CBSAs existantes, nous retenons les 115 totalisant au moins 100 000 habitants, permettant une analyse *centre/périphérie* cohérente avec les données européennes.

Enfin, nous mettons en évidence les *métropoles* ayant le statut de capitale nationale.

La Figure 7 illustre les résultats principaux :

1. L'axe horizontal représente le revenu économique moyen⁴⁷ des habitants du centre de la métropole, converti⁴⁸ en dollars US de 2015 et corrigé pour la parité de pouvoir d'achat (hors USA). On observe que Bruxelles, Liège, Charleroi et Anvers figurent plutôt à gauche, traduisant un revenu par habitant relativement faible en comparaison internationale. En revanche, Gand et Louvain se positionnent plus près de la moyenne européenne. L'écart de richesse entre les États-Unis et l'Europe⁴⁹ est également perceptible.
2. L'axe vertical montre le ratio de revenu *centre/périphérie*. Ce ratio est particulièrement instructif dans le cadre de cette étude, bien que son interprétation doive tenir compte des différences de sources et de définitions. Un ratio moyen de **0,87** pour les grandes villes belges indique sans ambiguïté que leurs résidents sont en moyenne plus pauvres que ceux vivant en périphérie (*ratio < 1*).

Plus frappant encore, la comparaison internationale met en évidence une situation *atypique* pour la Belgique. Dans la plupart des métropoles étudiées, et en particulier dans les capitales, le centre-ville est généralement plus riche que la périphérie. En moyenne, le ratio centre/périphérie

⁴⁵ Revenus de l'activité économique et de l'emploi.

⁴⁶ Aussi appelée « commuting ties zone ».

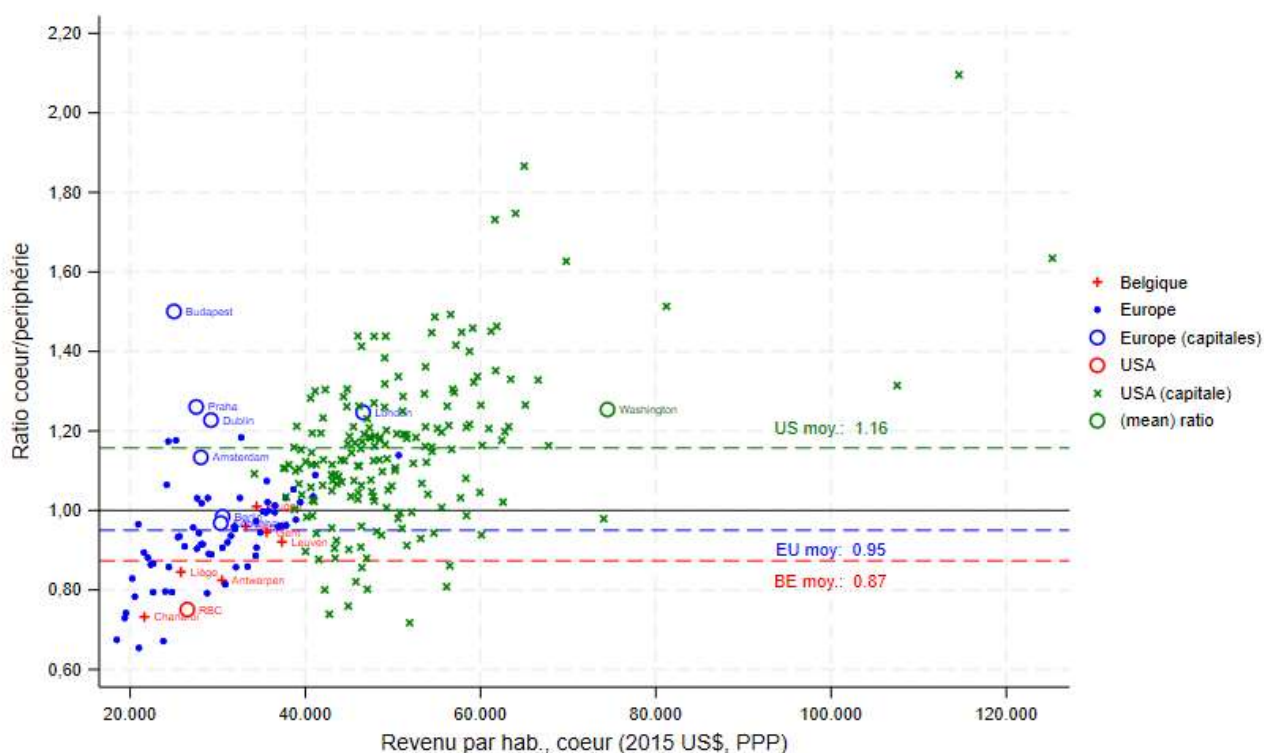
⁴⁷ Revenu taxable par habitant 2021 pour la Belgique, revenu primaire dans le cas des données OCDE et CBE.

⁴⁸ Pour les données Statbel et OCDE/UE.

⁴⁹ En phase avec le contenu du [rapport Draghi](#) (EN) sur le « décrochage de l'Europe » par rapport aux USA.

est de **0,95** en Europe et de **1,16** aux États-Unis. Bruxelles se distingue comme étant la seule capitale où ce ratio est significativement inférieur à 1.

Figure 7 -Ratio de revenu par hab. centre/périphérie selon le niveau revenu primaire par habitant (en comparaison avec toutes les autres métropoles d'Europe et des USA, en dollars US 2015). Villes (centres) comprenant au moins 100.000 habitants.



Note de lecture : la définition du revenu varie selon les pays. Belgique : revenu taxable brut en 2021 (STATBEL) ; autres pays: revenu primaire brut. La notion de périphérie diffère. Belgique : ensemble des communes limitrophes ; Europe (hors Belgique) : arrondissements (NUTS-3) où au moins 15 % des actifs travaillent dans la ville-centre ; États-Unis : districts où au moins 25 % des résidents sont navetteurs vers le centre-ville. Pour la Belgique, nous vérifions que le ratio est relativement insensible à la mesure du revenu ou à la définition de la périphérie. Pour les villes belges, nous avons vérifié que ces différences de définitions influencent très peu le ratio cœur/périphérie, garantissant ainsi la robustesse de notre comparaison internationale.

Sources : STATBEL, OECD-EU, Bureau of Economic Analysis (BEA)

Ces résultats graphiques sont confirmés par les résultats économétriques rapportés dans le Tableau 2. Ces derniers sont centrés sur l'année 2010 et contrôlent systématiquement les tendances temporelles, ainsi que le rôle éventuel de la part de la population vivant dans le centre de la métropole, et la part de la superficie de la métropole occupée par son centre.

La position relative de Bruxelles est capturée par i) une variable indicatrice [Bxls] ii) et l'interaction de cette dernière avec l'année/le temps. Les deux premières colonnes présentent les résultats de l'analyse du ratio centre/périphérie pour le revenu primaire par habitant. La première colonne compare Bruxelles à toutes les autres métropoles présentes dans nos données

pour lesquelles les données de revenu primaire sont disponibles tandis que la deuxième restreint la comparaison aux autres métropoles ayant le statut de capitales. Les deux séries confirment ce qui était déjà visible dans la Figure 8.a. Bruxelles souffre d'un handicap de -19% par rapport aux autres métropoles pour son ratio revenu primaire/revenu gagné par habitant centre/périphérie. Ce handicap s'élève à -40% lorsqu'on le compare à d'autres capitales.

Les deux colonnes suivantes présentent les résultats de l'analyse pour le ratio PIB par habitant centre/périphérie [PIB correspondant aux revenus distribués, notamment aux navetteurs]. On voit que Bruxelles se compare favorablement aux autres métropoles (+0,121) ou capitales (+0,0575), mais ces valeurs ne sont pas statistiquement significatives.

Un autre résultat intéressant concerne les écarts de tendance (captée par les variables en interaction [Bxls X Année]. On ne note rien de particulier dans la comparaison avec l'ensemble des métropoles de l'échantillon. Notons cependant que par rapport à d'autres capitales (qui affichent une tendance positive), la tendance relative de Bruxelles est fortement négative (-4.1% par année qui passe) pour le PIB par habitant.

Tableau 2- La métropole de Bruxelles (2001-2020) : comparaison économétrique des performances du centre/périphérie, par rapport à d'autres métropoles ayant au moins 250.000 hab (Europe et USA)[£]

	Ratio rev. primaire ^d		Ratio PIB ^e	
	Métro	Métro capitales	Métro	Métro capitales
<i>Bxls</i>	-0.189*** (0.0378)	-0.404*** (0.0442)	0.121 (0.136)	0.0575 (0.115)
<i>Bxls x Année^a</i>	-0.00331 (0.00651)	-0.00727 (0.00667)	-0.0264 (0.0235)	-0.0410** (0.0190)
USA	0.0448 (0.123)	-0.0321 (1.267)	0.390 (0.443)	-0.329 (3.710)
<i>USA x Année^a</i>	0.0103 (0.0111)	-0.00250 (0.114)	-0.00849 (0.0402)	-0.00643 (0.336)
<i>Part pop. (Coeur)^b</i>	0.103*** (0.0349)	0.0779 (0.118)	-0.0265 (0.100)	0.0507 (0.166)
<i>Part surface (Coeur)^c</i>	-0.00286 (0.0308)	0.108 (0.630)	-0.624*** (0.0877)	1.981*** (0.543)
<i>Année^a</i>	0.0000907 (0.000763)	0.00409* (0.00236)	-0.00246 (0.00239)	0.0121*** (0.00449)
Nb obs	1,793	163	2,283	362

Source : OCDE, Données régionales, 2024. Coefficients estimés par MCO. Erreurs standards entre parenthèses.

£ : Voir l'annexe pour la liste des métropoles (250 000+ habitants) et des capitales.

a : Centré sur l'année 2010.

b : Part de la population totale de la métropole vivant dans le cœur de la métropole.

c : Part de la surface totale de la métropole occupée par le cœur de la métropole.

d : Ratio coeur/périphérie : revenu primaire par habitant, PPA en dollars US de l'année 2015.

e : Ratio coeur/périphérie : PIB par habitant, PPA en dollars US de l'année 2015.

iv. *Au-delà du revenu*

Les lignes qui précèdent montrent que le revenu par habitant du cœur de la métropole bruxelloise a nettement diminué par rapport à la périphérie depuis les années 1970. La comparaison internationale place Bruxelles dans une situation exceptionnellement basse sur ce plan.

Que peut-on dire de la situation des habitants de la RBC s'agissant des caractéristiques sous-jacentes au revenu ou qui en sont la conséquence (par exemple l'accès au logement de qualité) ? Les données à ce niveau sont plus disparates et n'existent généralement pas en aussi longue période que celle du revenu taxable. Il n'est pas non plus possible de répliquer la comparaison cœur/périphérie. Nous sommes réduits à comparer la RBC aux autres régions.

Notre source de données ici est l'enquête EU-SILC⁵⁰ de l'Union Européenne. Et les indicateurs que nous en extrayons figurent dans le *Tableau 3*. On vérifie que Bruxelles comprend une part nettement plus importante d'habitants issus de l'immigration (première génération) extra-communautaire mais aussi communautaire⁵¹. Simultanément, le taux d'emploi (et notamment le taux d'emploi féminin est plus faible que dans les autres régions, surtout en comparaison avec la Flandre. En termes d'incidence du (faible) niveau d'éducation, on voit que la tendance baissière qui s'observe (et à nouveau surtout par rapport à la Flandre) ne s'observe pas à Bruxelles. La part des personnes propriétaires de leur logement y est nettement inférieure à ce qui s'observe dans les 2 autres régions du pays. Et les indicateurs de logements défaillants (approximés par le nombre de problèmes⁵² qui se posent dans ces logements) sont à un niveau plus élevé qu'en Flandre.

Terminons en évoquant le fait que les inégalités de revenu à Bruxelles sont significativement plus élevées que dans les 2 autres régions, mais elles s'inscrivent plutôt en légère baisse sur la période 2004-2020. Le *Tableau 4* renseigne les valeurs de l'indice de Gini⁵³ calculées respectivement pour le revenu primaire (lequel est zéro pour beaucoup de personnes) et le revenu disponible, soit le revenu après redistribution et taxation.

⁵⁰ EU-SILC (European Union Statistics on Income and Living Conditions) is a large-scale, ongoing survey coordinated by Eurostat, the statistical office of the European Union. It collects comparable data on income, poverty, social exclusion, and living conditions across EU member states and some non-EU countries (e.g., Iceland, Norway, and Switzerland).

⁵¹ Les chiffres EU-SILC du *Tableau 4* situent leur part des 20-64 ans à plus de 18% (en hausse). Un tel chiffre suggère qu'il s'agit-là de bien plus que la population des fonctionnaires de l'EU et assimilés. EU-SILC ne donne pas de détail par nationalité, mais il pourrait s'agir en bonne partie de personnes originaires d'Europe centrale (ex : Europe de l'Est).

⁵² Fuite d'eau, chauffage défaillant, absence de salle de bains, absence de toilettes, éclairage insuffisant.

⁵³ L'indice de Gini est une mesure de l'inégalité de la distribution des revenus ou de la richesse au sein d'une population. Il est exprimé par un nombre compris entre 0 et 1 (ou entre 0 et 100 si on le présente en pourcentage), où 0 représente une égalité parfaite, c'est-à-dire que tous les individus ont exactement le même revenu ou la même richesse, 1 représente une inégalité maximale, où une seule personne détient tous les revenus ou la richesse, et les autres n'ont rien.

Tableau 3- EU-SILC - Niveaux et évolutions récentes : caractéristiques socio-économiques sous-jacentes au revenu (20-65 ans)

	2004	2005	2019	2020
Brussels				
Age	40.339	40.663	41.779	41.993
Tx. Emploi	0.531	0.543	0.569	0.558
Tx. emploi féminin	0.460	0.503	0.499	0.489
Diplôme [0-5]	3.230	3.611	3.420	3.430
% ss. diplôme sec.	0.224	0.205	0.215	0.212
Migrants non-UE (1ere gen.)	0.354	0.312	0.374	0.380
Migrants UE (1ere gen.)	0.122	0.138	0.187	0.185
% sect. public (personnes en emploi)	.	.	0.431	0.444
% sect. public (migrants UE en emploi)	.	.	0.393	0.451
Taille des ménages	3.002	2.971	3.182	3.126
% propriétaires	.	.	0.439	0.436
Problèmes logement [0-5]	0.443	0.551	0.469	0.446
Vlaanderen				
Age	41.991	42.710	44.308	44.492
Tx. Emploi	0.667	0.665	0.723	0.723
Tx. emploi féminin	0.602	0.598	0.698	0.695
Diplôme [0-5]	3.217	3.410	3.780	3.834
% ss. diplôme sec.	0.237	0.229	0.135	0.120
Migrants non-UE (1ere gen.)	0.046	0.038	0.067	0.070
Migrants UE (1ere gen.)	0.034	0.035	0.049	0.042
% sect. public (personnes en emploi)	.	.	0.408	0.410
% sect. public (migrants UE en emploi)	.	.	0.297	0.288
Taille des ménages	3.087	3.077	2.916	2.913
% propriétaires	.	.	0.795	0.804
Problèmes logement [0-5]	0.268	0.271	0.240	0.220
Wallonie				
Age	41.956	42.765	43.721	43.906
Tx. Emploi	0.594	0.590	0.622	0.622
Tx. emploi féminin	0.520	0.525	0.579	0.589
Diplôme [0-5]	3.127	3.325	3.405	3.474
% ss. diplôme sec.	0.253	0.269	0.231	0.211
Migrants non-UE (1ere gen.)	0.046	0.048	0.071	0.071
Migrants UE (1ere gen.)	0.075	0.081	0.079	0.079
% sect. public (personnes en emploi)	.	.	0.467	0.465
% sect. public (migrants UE en emploi)	.	.	0.470	0.465
Taille des ménages	3.022	3.083	2.949	2.957
% propriétaires	.	.	0.725	0.725
Problèmes logement [0-5]	0.449	0.576	0.440	0.408

a : fuite d'eau, chauffage défaillant, absence de salle de bains, absence de toilettes, éclairage insuffisant.

*Tableau 4-
SILC: Indice de Gini^a selon la région (2004-2020), **revenu primaire** par habitant (salaire mensuel brut)*

	Brussels	Vlaanderen	Wallonie
Année			
2004	0.79	0.70	0.74
2005	0.82	0.70	0.75
2019	0.77	0.70	0.73
2020	0.77	0.69	0.73

*SILC: Indice de Gini^a selon la région (2004-2020), **revenu disponible^b** par habitant*

	Brussels	Vlaanderen	Wallonie
Année			
2004	0.35	0.25	0.27
2005	0.43	0.25	0.27
2019	0.30	0.23	0.26
2020	0.33	0.23	0.25

a : L'indice de Gini est une mesure de l'inégalité de la distribution des revenus ou de la richesse au sein d'une population. Il est exprimé par un nombre compris entre 0 et 1 (ou entre 0 et 100 si on le présente en pourcentage), où **0** représente une égalité parfaite, c'est-à-dire que tous les individus ont exactement le même revenu ou la même richesse, **1** représente une inégalité maximale, où une seule personne détient tous les revenus ou la richesse, et les autres n'ont rien.

b : Soit le revenu après taxes et redistribution (publique et privée). La redistribution privée procède par globalisation des revenus primaires, taxes et transferts au niveau du ménage et imputation d'un part de ce revenu à chaque individu formant le ménage.

v. *Quelques raisons (probables) de « l'exceptionnalisme bruxellois »*

Actuellement, en Région de Bruxelles-Capitale (RBC), comme dans la plupart des grandes villes belges, le revenu des résidents tend à décrocher, au moins en comparaison avec celui des habitants de la périphérie. Cette évolution, atypique au regard des standards internationaux, semble en partie liée à une transformation particulière de la composition de la population : les ménages les plus aisés quittent progressivement la ville pour s'installer en périphérie ou en banlieue, tandis qu'ils sont remplacés par des ménages à plus faibles revenus, dont une part importante — notamment en RBC — est issue de l'immigration extra-communautaire. Par ailleurs, plusieurs indices suggèrent que le rôle de la ville en tant que centre d'affaires tend lui aussi à s'éroder, laissant penser que les entreprises finissent, à leur tour, par suivre leurs employés vers la banlieue.

Que peut-on dire sur les facteurs qui pourraient expliquer l'exceptionnalisme bruxellois⁵⁴ ? Une première hypothèse serait le fédéralisme : la renonciation au centralisme en Belgique dans les années 1970, amplifié par le type de fédéralisme qui s'est mis en place. Par définition, le fédéralisme consiste à transférer du pouvoir (et partant probablement du revenu) depuis la capitale vers les entités constituantes. Une capitale peut-elle prospérer dans un État fédéral ? Et le modèle particulier de fédéralisme belge peut-il répondre adéquatement aux besoins de sa plus petite région fortement urbanisée ?

Une deuxième hypothèse consiste à incriminer des réglementations d'aménagement du territoire relativement laxistes et des politiques fiscales/de transport (favorisant l'automobile et les navetteurs en général). Ont-elles particulièrement encouragé l'étalement urbain en périphérie ?

Une troisième hypothèse est celle de l'impact de l'absence de politiques centralisées d'aménagement du territoire. Cette absence a-t-elle contribué aux changements démographiques observés ou à la concentration à Bruxelles de l'immigration extra-communautaire ? Ce que l'on sait est que, spontanément, les migrants, et d'autant plus qu'ils ont peu de revenus, s'installent dans les grandes villes. Assez rapidement, le phénomène est amplifié par une tendance au regroupement : ils y retrouvent des ressortissants issus de la même région du monde (parfois du même village) qu'eux. Cette tendance au « clustering » peut être contrée directement par les politiques de logement. Ainsi la concentration des migrants en France en banlieue (plutôt qu'au centre-ville) est imputable à la politique centralisée de construction de logements sociaux (parfois expressément dédiés aux migrants) en banlieue. A notre connaissance, la Belgique n'a jamais eu de telles politiques. La répartition s'est donc opérée essentiellement en vertu des choix des migrants et du fonctionnement du marché immobilier (les migrants pauvres se dirigeant vers les logements urbains les moins chers).

Enfin l'exceptionnalisme bruxellois – en particulier la présence d'un stock d'habitations moins chères au cœur de la ville - peut également trouver ses racines dans un passé relativement lointain : celui de la Révolution Industrielle et sa propension, à Bruxelles et dans quelques autres grandes villes belges, à s'enraciner au cœur (ou très près du cœur) de la ville. En RBC, il s'agit de toute la zone le long du canal central (qui a de facto remplacé la Senne autour de laquelle la ville médiévale s'était construite). Le canal Bruxelles-Charleroi semble avoir agi comme un déterminant principal de la localisation de l'industrie en RBC. Il est en effet prouvé que, jusqu'à la fin des années 1960, Bruxelles abritait un nombre proportionnellement très important d'activités manufacturières (y compris des usines de coke polluantes, des aciéries et bien sûr de l'assemblage automobile). À cette époque, les statistiques suggèrent qu'elle comptait le plus grand nombre d'emplois dans l'industrie/manufacture du pays (plus que Charleroi et Liège réunies). Et cela contraste avec d'autres capitales européennes. Comme dans de nombreux autres endroits en Europe, l'industrie manufacturière a aujourd'hui presque disparu, mais elle influence probablement encore les dynamiques socio-économiques de la métropole et sa configuration.

Comparée à Paris, Londres, Madrid ou Berlin, Bruxelles [en son cœur] serait entrée dans le 20^e siècle avec un manque d'atouts naturels et urbanistiques historiques (rivière ouverte, beaux bâtiments anciens, grands musées...) appréciés par les citoyens aisés comme le souligne la littérature existante (Brueckner et al., 1999). Mais en outre, Bruxelles a hérité d'un environnement urbain marqué par **l'industrialisation**. Les anciens quartiers industrialisés ont offert une abondance de logements de basse qualité, mais bon marchés que les migrants extra-communautaires pouvaient payer. Dans une étude que nous cosignons (Kondi et al., 2025), nous exploitons la base de données OCDE présentée plus haut, et montrons que la propension

⁵⁴ Mais aussi de plusieurs autres grandes villes belges.

actuelle d'une métropole à être riche en termes de revenu par habitant par rapport à sa périphérie est corrélée :

- négativement avec la présence d'un canal (ou d'un dock) d'une certaine taille à proximité du centre historique (grand place ou hôtel de ville)
- positivement avec la présence d'une rivière ouverte d'une certaine taille à proximité du centre.

Ajoutons que Bruxelles ne compte pas de rivière en son centre (elle a été couverte à la fin du 19^{ème} siècle), mais bien un canal, le long duquel, ainsi que le suggère d'anciennes cartes (Figure 8) s'est installée l'industrie et dont les lieux de concentration corréleraient visuellement avec la configuration actuelle des prix de l'immobilier (Figure 9).

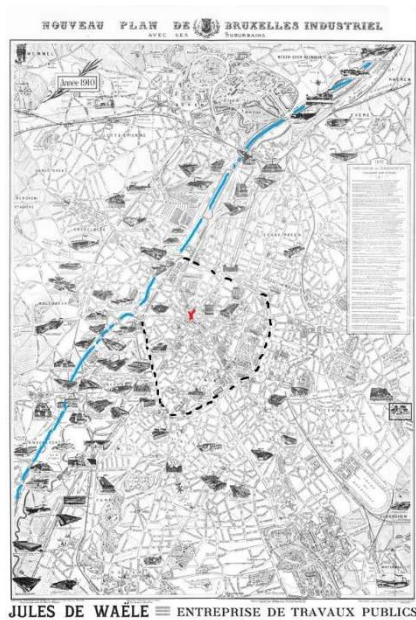


Figure 8- La concentration de l'industrie manufacturière le long du canal à Bruxelles en 1910

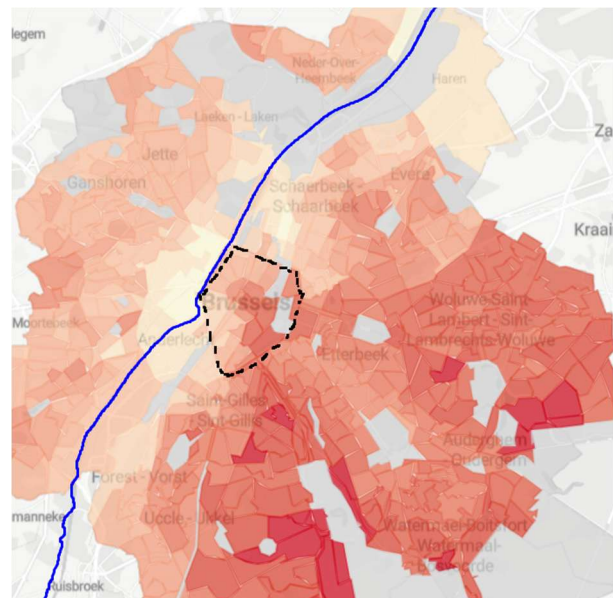


Figure 9- Prix de l'immobilier, Bruxelles, 2020.
Source: La Libre Economie

b. Diagnostic prospectif : état des lieux sur les performances socio-économiques des migrants

i. *La littérature*

Comme annoncé, notre exercice de prospective pose le comportement de la population issue de l'immigration extra-communautaire comme possible “variable motrice” du futur de Bruxelles. Ce choix est fait en raison de son poids croissant dans la population bruxelloise — susceptible d'atteindre 50 % d'ici 2050 —, de son important potentiel de progression en matière de revenu, d'emploi et d'éducation, ainsi que des enseignements de la littérature économique sur le comportement des migrants (Borjas, 1994).

A ce propos, au-delà de l'identification des forces qui expliquent la concentration des populations immigrées dans les grandes métropoles comme Bruxelles - effets de réseaux synonymes de l'aide à l'installation/intégration de court terme- (Battisti et al., 2021) ; (Munshi, 2003) ; (Castles, 2002), cette littérature nous apprend que le succès **socio-économique des migrants à moyen et long terme** est influencé par l'équilibre entre deux forces : **assimilation** et **préservation culturelle** (Blau, 2015); (Park and Myers, 2010) ; (Apgar and McManus, 2018) ; (Berry, 1997). Ces deux concepts décrivent différentes stratégies que les migrants peuvent adopter pour s'adapter à leur nouvel environnement, et ils peuvent significativement affecter leurs résultats économiques qui nous intéressent particulièrement ici, mais aussi leur mobilité sociale et leur intégration globale dans la société d'accueil.

L'assimilation désigne le processus par lequel les migrants adoptent les normes culturelles, les comportements et les pratiques de la société d'accueil. Cela implique de se conformer aux valeurs, à la langue et aux systèmes sociaux du nouveau pays afin de mieux s'intégrer. En termes socio-économiques, l'assimilation peut améliorer la performance des migrants de plusieurs manières :

- **La langue** : l'un des aspects les plus cruciaux de l'assimilation est l'apprentissage de la langue dominante. La maîtrise de la langue du pays d'accueil est un déterminant clef du succès sur le marché du travail, facilitant de meilleures perspectives d'emploi, des réseaux sociaux et l'accès à l'éducation.

- **Diplômes** : l'assimilation peut inclure l'obtention de qualifications reconnues dans le pays d'accueil, que ce soit par l'éducation ou la re-certification. Cela aide les migrants à accéder à des emplois mieux rémunérés, correspondant à leur niveau de compétence.

- **L'emploi** : en s'assimilant, les migrants peuvent accéder à des réseaux sociaux et professionnels plus larges, ce qui peut faciliter les opportunités d'emploi et l'intégration dans le marché du travail local. Le capital social devient une ressource précieuse pour naviguer dans les domaines de l'emploi, du logement et de l'éducation.

La préservation culturelle fait référence à la tendance plus ou moins prononcée des migrants de conserver des éléments de leur culture d'origine, même en vivant dans un nouveau pays. Cela peut inclure le maintien de la langue d'origine, la préservation des pratiques traditionnelles (ex : la faible participation des femmes à l'éducation ou à l'emploi), et la formation de communautés soudées qui reflètent la culture d'origine des migrants. La préservation culturelle peut influencer les résultats socio-économiques des migrants de plusieurs manières :

- **Enclaves ethniques et soutien social** : Les migrants qui préservent leur culture peuvent former des enclaves ethniques ou des communautés où ils peuvent s'appuyer sur une langue, des coutumes et des valeurs communes pour obtenir du soutien social. Ces communautés offrent souvent des ressources comme des opportunités d'emploi (mais peu qualifiées et rémunérées généralement), une aide mutuelle et des réseaux d'affaires qui fournissent un filet de sécurité, notamment pour ceux qui peinent à s'intégrer pleinement.

- **Entrepreneuriat** : Les migrants qui conservent leur culture se lancent parfois dans des entreprises entrepreneuriales au sein de leurs propres communautés ethniques. Ces entreprises répondent aux goûts et aux besoins culturels de leur communauté, leur permettant de réussir même en l'absence d'une pleine assimilation dans l'économie dominante.

- **Transmission intergénérationnelle des richesses** : La préservation culturelle peut garantir que des valeurs telles que l'importance de l'éducation ou l'entrepreneuriat sont transmises aux générations futures, contribuant ainsi à la mobilité ascendante au fil du temps. Cela signifie également que la langue, les connaissances culturelles et des compétences spécifiques précieuses dans le pays d'origine sont maintenues, ce qui peut ouvrir des opportunités commerciales transnationales.

Les résultats socio-économiques les plus réussis pour les migrants impliquent souvent un équilibre entre assimilation et préservation culturelles (Alba and Nee, 2003). Cet équilibre est parfois appelé **acculturation sélective**, où les migrants adoptent certains aspects de la culture du pays d'accueil (par exemple, la langue, l'éducation et les normes économiques) tout en conservant des éléments clés de leur propre culture (par exemple, les valeurs familiales, les pratiques religieuses).

- **Compétence biculturelle** : Les migrants qui développent une compétence biculturelle – où ils peuvent naviguer confortablement à la fois dans leur propre culture et dans la culture d'accueil – tendent à mieux performer socio-économiquement. Ils peuvent tirer parti des deux sphères culturelles pour maximiser les opportunités tout en maintenant un fort sentiment d'identité.

- **Deuxième génération de migrants** : Des études montrent que la deuxième génération bénéficie souvent de l'acculturation sélective. Les enfants de migrants, dans de nombreux cas, profitent de la préservation culturelle à la maison, qui inculque de fortes valeurs et une éthique de travail, tout en étant mieux en mesure de s'assimiler à la société d'accueil grâce à l'éducation et aux réseaux sociaux.

Le rôle de l'assimilation et de la préservation culturelle dépend également du contexte de la société d'accueil :

- **Environnement politique** : Certains pays promeuvent le multiculturalisme, où la diversité culturelle est célébrée et soutenue, permettant aux migrants de préserver leur identité culturelle sans subir de discrimination. D'autres pays peuvent favoriser un modèle assimilationniste, où les migrants sont poussés à s'intégrer pleinement et à se conformer à la culture dominante.

- **Discrimination et racisme** : Dans les sociétés où les migrants sont confrontés à une discrimination importante, la capacité à s'assimiler pleinement peut être limitée, même lorsque les migrants le souhaitent. Dans de tels contextes, la préservation culturelle peut servir de

facteur protecteur, fournissant un soutien émotionnel et une solidarité au sein des communautés ethniques.

L'assimilation et la préservation culturelle représentent deux stratégies différentes pour naviguer dans le paysage socio-économique d'un pays d'accueil. Un équilibre entre les deux – où les migrants s'adaptent au pays d'accueil tout en maintenant leur propre identité culturelle – conduit souvent aux meilleurs résultats socio-économiques (Zhou and Bankston, 1998). Des facteurs tels que l'apprentissage de la langue, les opportunités entrepreneuriales, la nature de la société d'accueil et la génération du migrant influencent la manière dont cet équilibre est atteint. La performance socio-économique ne se résume pas uniquement à l'intégration dans une nouvelle société, mais aussi à la manière dont les migrants peuvent tirer parti de leur capital culturel en parallèle avec les opportunités disponibles dans le pays d'accueil.

ii. *Les données concernant la marge de progression de la population bruxelloise (variables « motrices » clés)*

La plupart des données socio-économiques mobilisées dans le cadre des scénarios qui suivent proviennent des enquêtes EU-SILC, de STATBEL, du bureau du plan ou du modèle SAFIRE (actualisé/augmenté). Les données, et notamment les projections démographiques par tranche d'âge et région, proviennent du Bureau du Plan.

Les données socio-économiques au cœur de la définition de scénarios (emploi, éducation) sont extraites de l'enquête EU-SILC (EU statistics on income and living conditions). Nous exposons dans le Tableau 5 et dans le Tableau 6 les éléments les plus marquants montrant que les populations d'origine extra-communautaires présentent un écart par rapport au reste de la population. Compte tenu de la part importante et croissante de ces populations en RBC, de ces écarts de taux d'emploi et de niveau de diplôme et de l'idée qu'elles sont capables d'**acculturation sélective**, nous tenons là un ensemble constitutif de ce que nous avons nommé plus haut « la marge de progression » de la RBC. En d'autres termes, la question de prospective socio-économique consiste à dire « et si, en Belgique, l'écart de participation à l'emploi et à l'enseignement tertiaire de cette composante de la population devait se résorber (ou non), que se passerait-il sur le plan budgétaire à Bruxelles, sachant que cette population y est importante et deviendra probablement majoritaire (plus de 50%) à l'horizon 2050 ».

Précisons que dans ce qui suit nous viserons à capter la sensibilité du budget de la région à l'exclusion de celui des commissions communautaires (COCOM⁵⁵, COCOF et VGA⁵⁶) ainsi que du budget des autorités locales (commune/municipalités et CPAS⁵⁷).

⁵⁵ Commission communautaire commune

⁵⁶ Vlaamse Gemeenschapscommissie, ou Commission communautaire flamande.

⁵⁷ Centre Public d'Action Sociale.

Tableau 5- Ecart de taux d'emploi 20-64 ans, diplômés du Secondaire.

Estimations centrées sur l'année 2022

	Hommes et Femmes			Femmes		
	Bruxelles	Flandre	Wallonie	Bruxelles	Flandre	Wallonie
Ecart migrants hors-UE (1er gen.)	-0.140***	-0.105***	-0.141***	-0.188***	-0.130***	-0.143***
Niveau reste pop. (réf).	0.542***	0.700***	0.606***	0.474***	0.648***	0.539***
Autres variables contrôlées						
Année	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Education	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
N	20.635	73.037	44.539	10.601	37.239	23.226

Source : EU-SILC

* p<0.10, ** p<0.05, *** p<0.01

Note de lecture: A Bruxelles, 54,2% des personnes non issues de l'immigration extra-communautaire (hors-UE) de 20-64 ans sont en emploi (70% en Flandre, 60.6% en Wallonie). Le handicap des personnes issues de cette immigration est à Bruxelles de 14 point des % (10,5 points en Flandre et 14.1 points en Wallonie). Cet handicap est plus prononcé pour les femmes issues de cette immigration, particulièrement à Bruxelles (-18.8 points de %)

Tableau 6- Taux de diplômés de l'enseignement tertiaire à 35 ans, 2022

	Bruxelles	Flandre	Wallonie
Ecart migrants hors-UE (1er gen.)	-0.239***	-0.148***	-0.00427
Niveau reste pop. (réf).	0.626***	0.646***	0.507***
Année	Oui	Oui	Oui
Age	Oui	Oui	Oui
N	20.635	73.037	44.539

Source: EU-SILC

* p<0.10, ** p<0.05, *** p<0.01

Tableau 7- Prime salariale liée au diplôme tertiaire à l'âge de 35 ans, 2022

	Bruxelles	Flandre	Wallonie
Diplômés ens tertiaire	0.539***	0.357***	0.341***
Niveau (log.) reste pop. (réf).	9.952***	10.13***	10.04***
Année	Oui	Oui	Oui
Age	Oui	Oui	Oui
N	11.621	50.786	26.967

Source: EU-SILC

* p<0.10, ** p<0.05, *** p<0.01

2. L'exploration des futurs possibles et construction des scénarios socio-économiques

« L'avenir ne se prévoit pas ; il se construit » (De Jouvenel, 2002)

Notre objectif est d'explorer à l'horizon 2050 l'état finances publiques de la RBC, en tenant compte de sa dynamique héritée telle qu'identifiée dans l'analyse historique – et de celle de son environnement externe ; tout en imaginant un certain nombre d'inflexions.

Les analyses et résultats qui suivent reposent en bonne partie sur **la méthode des scénarios**, tout en faisant un large usage d'un outil prévisionniste classique.

Nous intégrons les apports du travail interdisciplinaire (essentiellement certaines des analyses juridiques de la Section II). Nous nous focalisons sur les liens entre différentes évolutions possibles du profil socioéconomique de la population de la RBC, et sa situation budgétaire, notamment le niveau des recettes générées par la Loi spéciale de Financement (LSF) dans sa version actuelle, mais aussi d'inflexions significatives des trajectoires d'un certain nombre de variables « motrices » (De Jouvenel, 2002)

La perspective générale reste celle qui traverse l'ensemble du rapport : se focaliser sur l'évolution du profil socioéconomique de la région, mais en (tentant) de construire – ou simplement d'imaginer – son évolution et capter l'impact de cette évolution sur la situation budgétaire de la RBC. Bien sûr, de nombreux autres facteurs sont susceptibles de déterminer cet avenir budgétaire, à commencer par des modifications des lois de financement faisant écho à des réformes institutionnelles (voir nos analyses en Section IV sur ce point précis). Ici, le travail de prospective repose sur une série de 5 scénarios (6 si l'on inclut le scénario de référence qui reflète la tendance actuelle). Aucun d'entre eux n'a vocation à préfigurer exactement ce que sera demain. Plus modestement, ils ont vocation à illustrer le spectre des futurs possibles, en ce compris celui synonyme de simple prolongation de la tendance observée depuis 1970 (i.e. notre scénario de référence) dans lequel la population d'origine extra-communautaire continue de présenter des écarts (négatifs) relativement importants de revenu primaire, de taux d'emploi et/ou de niveau d'éducation.

A titre complémentaire, l'exercice a aussi pour vocation de quantifier le « rapport de force » actuel entre la composante « responsabilité » et « solidarité » du fédéralisme fiscal belge⁵⁸, avec notamment la question du risque de « piège à pauvreté »⁵⁹.

⁵⁸ Le fédéralisme fiscal se situe à l'intersection de deux principes fondamentaux : la responsabilité et la solidarité. Le principe de la responsabilité dans le fédéralisme fiscal repose sur l'idée que chaque niveau de gouvernement doit être responsable de la gestion de ses propres finances. Cela signifie, entre autres, que chaque niveau de gouvernement doit s'efforcer d'utiliser les ressources fiscales de manière efficace, en fonction des priorités locales ou encore que les citoyens puissent directement tenir leurs représentants responsables des décisions budgétaires et fiscales. Ce principe encourage une plus grande transparence et une meilleure gestion des finances publiques. À l'inverse, le principe de solidarité met l'accent sur l'idée que les gouvernements doivent coopérer pour garantir l'égalité et la cohésion sociale à travers le territoire fédéral. Cela se traduit notamment par le fait que les régions plus riches peuvent contribuer aux régions plus pauvres via des transferts fiscaux ou des subventions (directs ou indirects). Cela aide à réduire les inégalités économiques entre les différentes parties du pays.

⁵⁹ Le concept de piège de pauvreté, ou trappe à pauvreté, fait référence à la manière dont les programmes gouvernementaux qui ciblent les individus/entités à faible revenu peuvent parfois créer d'importantes barrières à la sortie de la pauvreté.

a. Le modèle SAFIRE et les extensions que nous lui apportons

Le modèle SAFIRE (Decoster and Sas, 2011) tel que nous en avons hérité à l'entame de cette recherche (nous l'appellerons SAFIRE 1.0 ci-après) constitue une proxy du cadre institutionnel au moment de la 6^{ème} réforme de l'Etat, en particulier de la loi spéciale de financement (LSF) organisant le financement des Communautés et Régions en Belgique, et plus précisément encore la répartition d'un certain nombre de **dotations** en provenance l'Etat fédéral ; en ce compris une dotation dite de « solidarité » qui vise explicitement à compenser les régions dont les habitants ont le plus faible revenu primaire.

Indiquons quelques éléments de cadrage pour mieux comprendre ce qu'est SAFIRE 1.0 dans le contexte belge issu de la 6^{ème} réforme de l'Etat. La Belgique est un pays fédéral doté d'un système complexe de répartition et de financement des compétences. Ces dernières sont réparties entre le gouvernement fédéral (dit le Fédéral), trois Régions (Flandre, Wallonie et RBC) et trois communautés linguistiques (flamande, française et allemande). C'est bien entendu la situation de la RBC qui nous intéresse ici.

Le Fédéral continue de percevoir la majeure partie des recettes par le biais des impôts nationaux, tels que l'impôt sur le revenu des personnes (IPP) l'impôt sur les sociétés (ISOC), la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et les droits d'accise. Il distribue ensuite une partie -- aujourd'hui significative -- de ces recettes aux Communautés et Régions⁶⁰ sur la base de critères convenus, tels que la taille (relative) de la population, le rendement (relatif) localisé de l'impôt sur le revenu des personnes, et les besoins spécifiques.⁶¹ C'est cette partie du financement des Régions (et Communautés) que couvre SAFIRE 1.0. Et une bonne partie du simulateur repose sur l'estimation du niveau de l'évolution attendue de deux « clés » ou paramètres jouant un rôle important dans la détermination des dotations : celui de la part de la population de la région dans la population belge (la clef population) et celui du rendement de l'impôt (sur le revenu) des personnes physiques (clef IPP).

La version [SAFIRE 2.0](#) (soit SAFIRE 1.0 augmenté par nous pour les besoins de l'analyse dans le cadre du projet Fediris) utilisée ici reprend ces éléments, notamment le volet évolution de la clef population sur base des projections les plus récentes du Bureau du Plan à l'horizon 2050. Nos modifications sont de trois ordres

- La première est **l'introduction d'un lien explicite entre le profil socio-démographique des régions** (taux d'emploi et propension à obtenir un diplôme de l'enseignement tertiaire) **et (la croissance) du revenu**, et partant l'évolution du rendement de l'impôt sur les personnes physiques déterminant la clef IPP. Là où SAFIRE 1.0 se contente d'utiliser les projections de la Banque nationale de Belgique (BNP-NBB) sur le taux de croissance du PNB régional pour en inférer celle du revenu par habitant régional, nous faisons dépendre (la croissance) de ce revenu pour partie

⁶⁰ Y compris, jusqu'à nouvel ordre, celles correspondant aux recettes correspondant à la prérogative des régions en matière d'imposition du revenu depuis la 6ème réforme de l'Etat

⁶¹ La région Bruxelles-Capitale, reçoit un certain nombre de (petites) dotations du fédéral pour assurer les dépenses liées à son statut de capitale nationale (et européenne.)

d'un taux de croissance commun à l'ensemble de la Belgique⁶² et pour partie de l'évolution du profil socio-économique de la région.

- La seconde extension opérée avec SAFIRE 2.0 est l'intégration (y compris en termes de lien avec le profil socio-économique) des « **autres** » **recettes budgétaires de la Région**. De plus en plus, au fil des réformes de l'Etat, les Régions et les Communautés sont habilitées à prélever leurs propres impôts dans certains domaines. Il s'agit surtout de taxes sur les biens immobiliers, les successions, les droits d'enregistrement (prélevé sur la valeur des héritages) et certaines taxes environnementales. Elles ont l'autonomie de fixer les taux d'imposition et de déterminer l'assiette fiscale pour ces impôts. En 2024 ces recettes fiscales propres représentent un peu plus de 40% des recettes totales de la RBC. Mais notons que l'assiette fiscale diffère significativement de celle sous-jacente à la clef IPP. Il ne s'agit pas du revenu des personnes qui est taxé (avec un fort degré de progressivité), mais pour une bonne part la valeur de l'immobilier lorsqu'il change de main. Dans SAFIRE 2.0, volet « recettes fiscales propres » de la Région, nous avons donc prévu un lien plus faible⁶³ entre le rendement fiscal et l'évolution de revenu des personnes (et ses déterminants que sont l'emploi et l'éducation), que ce que nous avons retenu pour simuler l'évolution de la clef IPP et les dotations LSF en dépendant.
- La troisième extension contenue dans SAFIRE 2.0 est la modélisation de l'évolution probable des **dépenses** de la RBC, toujours en lien avec l'évolution/amélioration éventuelle du profil socio-économique relatif des habitants de la région. L'hypothèse retenue est qu'en l'absence d'évolution de ce profil (scénario de référence), le taux de croissance des dépenses est strictement proportionnel à celui des recettes propres. L'impact de l'évolution/amélioration prend la forme d'une simple réduction du taux de croissance (avec un plancher à 0) de la dépense dès lors que le taux de croissance des recettes augmente en cas d'amélioration du profil socio-économique de la population.⁶⁴ En absolu, cela revient à supposer un effet sur les dépenses assez faible. Ce choix peut être discuté. Nous le justifions par le fait qu'en l'état, les dépenses publiques à charge d'une région belge restent modérément influencées par le profil socioéconomique et le revenu de la population, car une bonne partie des dépenses dites « sociales » (éducation, pensions, chômage, santé, aide sociale) sont assurées par le niveau Fédéral, les Communautés ou les Communes.

Le lecteur intéressé trouvera la version algébrique de ce qui fait le cœur de SAFIRE 2.0 et le détail des trois extensions mentionnées ci-dessus via le lien suivant :

[SAFIRE2.0](#) [cliquer]

b. Les scénarios socio-économiques retenus

Nous considérons 5 scénarios autres que le scénario de référence. Pour rappel et précision, ce dernier consiste simplement à prolonger les tendances actuelles en matière de taille de la

⁶² Techniquement, nous postulons un taux de croissance de la productivité (version TFP) de 1%, à laquelle est susceptible de s'ajouter de la croissance liée à l'amélioration du taux d'emploi et du taux d'accès au diplôme d'enseignement supérieur.

⁶³ En termes techniques, au lieu de retenir une élasticité de 1.7 (utilisée pour évaluer le lien revenu gagné/recettes de l'IPP), nous optons pour une élasticité unitaire (1).

⁶⁴ A titre d'exemple, si du fait de l'amélioration du profil socio-économique le taux de croissance des recettes passe de 2 à 3% l'an, nous supposons que le taux de croissance des dépenses passe de 2% à 1.9%. Si le taux de croissance des recettes passe de 2 à 4% l'an, le taux de croissance des dépenses passe de 4% à 3.7%.

population (projections du bureau du Plan), de sa composition population née en Belgique/dans l'UE vs la population extra-communautaire (projection sur base des données EU-SILC consistant en une augmentation annuelle de 0,4 point de %/an de la part de cette dernière), mais aussi du taux d'accroissement historique de l'accès au diplôme tertiaire (0,07 point de % /an) .

Les 5 autres scénarios (*Tableau 8*) consistent à imaginer une évolution (dans les faits une résorption) tantôt *i*) du déficit de taux d'emploi affectant la population d'origine non-UE dans chacune des Régions tantôt *ii*) de son handicap en termes d'accès au diplôme d'enseignement supérieur, tantôt encore *iii*) d'une combinaison des deux, selon *iv*) des calendriers et vitesses moyennes de résorption qui peuvent varier selon l'horizon retenu, mais avec à chaque fois un démarrage lent (et donc une concentration de l'ajustement en fin de période d'ajustement).

Aucun des scénarios n'a vocation à préfigurer exactement ce que sera demain. Plus modestement, ils ont vocation à illustrer le spectre des futurs possibles et à susciter le débat parmi les acteurs de la RBC, mais aussi ceux de l'ensemble du pays, de favoriser une prise de conscience collective des enjeux à moyen et long terme. Il leur reviendra, bien entendu, de passer de l'exploration des futurs possibles (soit l'objet de cette recherche) à l'action, soit la construction d'un futur choisi qui soit conforme à leurs aspirations profondes et aux défis des années à venir.

Tableau 8 : Scénarios socio-économiques

Scénario N°	Croissance/convergence taux d'emploi	Croissance/convergence niveau d'éducation
1	Lent	Stagnant
2	Rapide	Stagnant
3	Lent	Lent
4	Rapide	Très lent
5	Rapide	Rapide

Scénario 1 : Résorption lente (en 20 ans à partir de 2025) du déficit de taux d'emploi dans les 3 régions, pas de résorption du handicap en matière d'éducation.

Scénario 2 : Résorption rapide (en 20 ans à partir de 2025) du déficit de taux d'emploi dans les 3 régions, pas de résorption du handicap en matière d'éducation.

Scénario 3 : Résorption lente (en 20 ans à partir de 2025) du déficit de taux d'emploi dans les 3 régions, et résorption lente (en 80 ans) du handicap en matière d'éducation. Notons la différence entre le taux d'emploi et le niveau d'éducation s'agissant de ce que signifie le mot « lents ». Cette asymétrie traduit le fait, bien établi dans la littérature, que les changements de comportements et de résultats en matière d'éducation, et plus encore d'accès au diplôme tertiaire, relèvent du temps long. La génération actuelle d'adultes en âge de travailler peut en principe très rapidement se mettre à travailler davantage, entraînant une augmentation du taux d'emploi, du niveau de revenu primaire par habitant et du rendement localisé de l'impôt (logique de stock). Mais l'élévation du niveau d'éducation se joue pour une bonne part au niveau des seules générations entrantes (logique de flux). Et le changement de comportement et de résultats de ces dernières dans l'enseignement obligatoire (lequel conditionne l'accès et plus encore la réussite dans l'enseignement tertiaire) s'opère lui-même de façon très graduelle.

Scénario 4 : Résorption rapide (en 8 ans à partir de 2025) du déficit de taux d'emploi dans les 3 régions, et résorption lente (en 80 ans) du handicap en matière d'éducation.

Scénario 5 : Résorption rapide (en 8 ans à partir de 2025) du déficit de taux d'emploi dans les 3 régions, et résorption rapide (en 30 ans) du handicap en matière d'éducation.

c. Résultats

Dans ce qui suit, nous distinguons les effets des scénarios exposés ci-dessus *i)* sur la clef IPP, *ii)* sur l'ensemble des recettes générées par la LSF et *iii)* sur la situation budgétaire de la RBC dans son ensemble.

i. Impact sur la clef IPP (part de la région Bruxelloise dans l'impôt sur le personnes physiques)

La Loi spéciale de Financement (LSF) joue un rôle prépondérant dans le financement des Communautés et Régions, à la suite des réformes successives de l'État belge. Elle organise une part importante de ce financement (dont celui de la RBC) à travers un mix de dotations (financées par le budget central/fédéral) et d'impôts propres. Aujourd'hui, à plus de 60% des recettes, la part des dotations reste prépondérante.

Ces dotations sont réparties selon deux clés principales :

- 1) La clef "population" : proportion de la population de chaque région.
- 2) La clef "IPP" : proportion des recettes fiscales issues de l'Impôt des Personnes Physiques (IPP) générées par chaque région.

La Figure 10 donne l'historique de l'évolution de ces deux clefs tandis que *Figure 11* renseigne (en pointillés gris) l'évolution prospective de la part de la population de la RBC dans la population totale à l'horizon 2050. Celle-ci est attendue en légère baisse pour atteindre 10% en 2050. L'enjeu de l'exercice prospectif tel qu'imaginé ici en prenant appui sur SAFIRE 2.0 est celui de la part de la RBC dans les recettes de l'impôt sur les personnes physiques (IPP), soit la clef éponyme qui joue un rôle important dans la répartition des enveloppes/dotations fédérales telle que prévue par la loi spéciale de Financement (LSF). Cette clef est attendue en légère baisse sans changement. On voit clairement sur la Figure 11 que les différents scénarios d'amélioration du niveau d'emploi et/ou d'éducation de la population de la RBC (considérant une résorption généralisée du handicap des populations issues de l'immigration, mais dont l'impact est plus important en RBC compte tenu de leur poids dans le total de la population de la Région) se traduisent tous par une élévation significative de cette part IPP. Logiquement, l'élévation est plus forte lorsque l'on considère une amélioration du taux d'emploi et d'éducation (scénarios 3-5). Cependant, aucune de ces améliorations ne serait de nature à ramener la clef IPP au niveau de la clef population.

Figure 10- Evolution parts population vs IPP: historique de 1977 à 2021

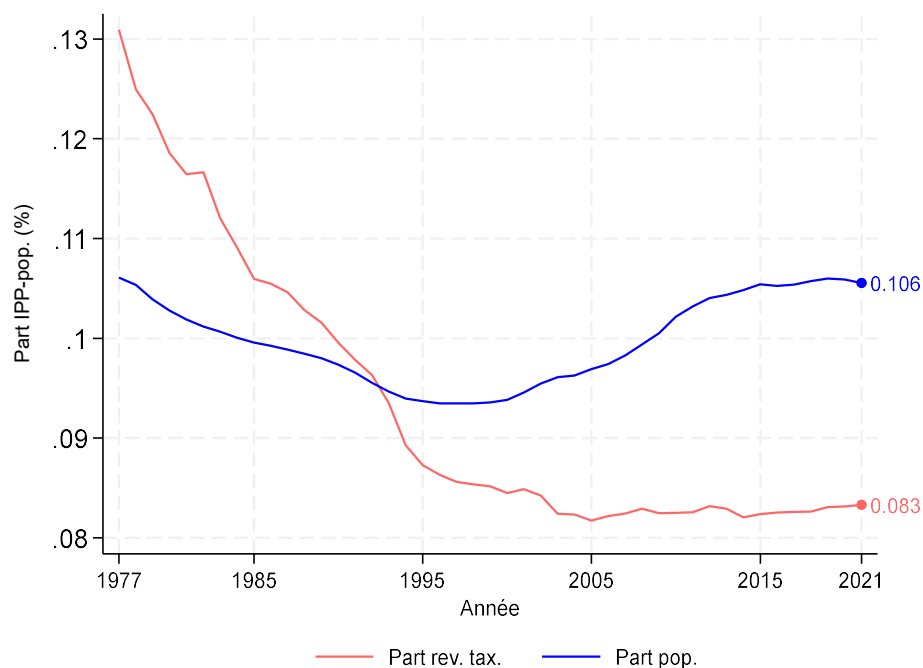
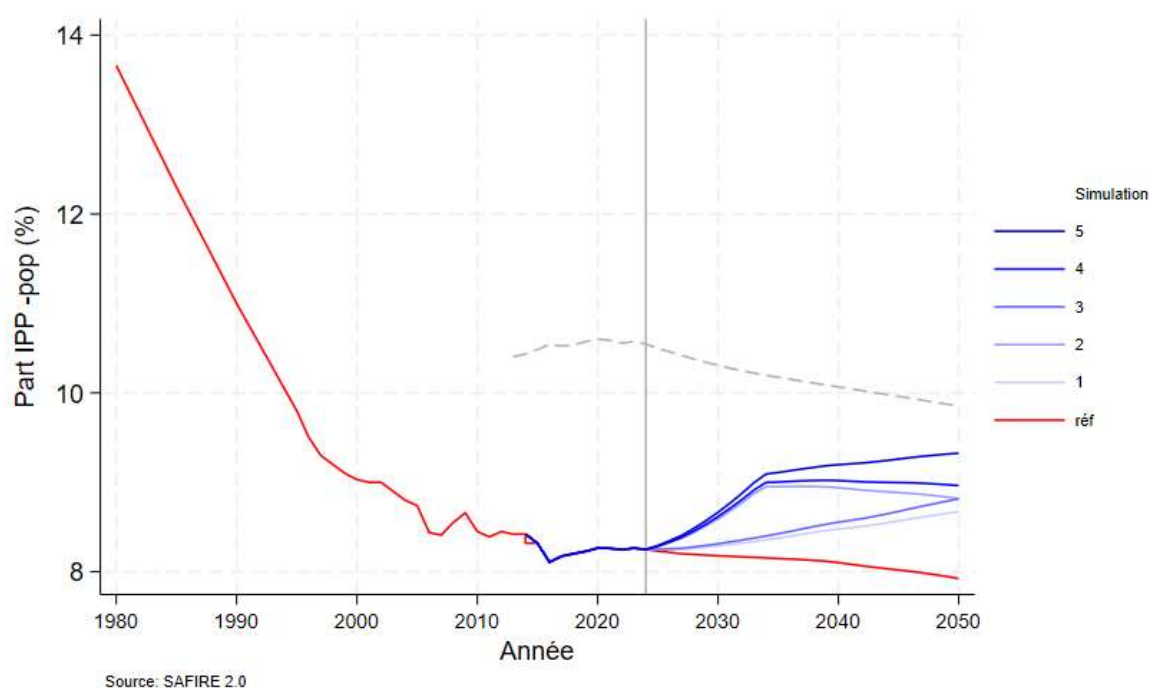


Figure 11- Evolution parts population [courbe en pointillés] vs IPP : prospective



ii. Impact sur les recettes générées par la loi de financement

Dans cette section, nous proposons une analyse approfondie de l'impact que peuvent avoir les progrès en matière d'éducation et d'emploi sur les recettes générées dans le cadre de la Loi de Financement Spéciale (LSF). Plus précisément, nous nous attachons à évaluer dans quelle

mesure ces améliorations influencent les recettes budgétaires issues de la dotation fédérale, et comment le mécanisme de solidarité interfère avec ces gains potentiels. Il convient en effet de rappeler que la LSF constitue un levier majeur de redistribution entre les entités fédérées, et que toute modification dans les paramètres économiques fondamentaux — tels que le taux d'emploi ou le niveau d'éducation — peut entraîner des répercussions notables sur les montants redistribués.

Afin de bien cerner les effets de ces améliorations, nous distinguons trois niveaux d'analyse des recettes LSF :

- Les recettes avant intervention du mécanisme de solidarité (représentées en vert dans nos graphiques) ;
- Les recettes après intervention du mécanisme de solidarité (en bleu) ;
- Les montants perçus spécifiquement au titre de la solidarité (en rouge).

Il apparaît logiquement que les recettes progressent à mesure que le taux d'emploi et le niveau d'éducation s'améliorent. Cette dynamique est particulièrement marquée lorsque ces deux paramètres évoluent conjointement, suggérant un effet de levier positif entre capital humain et intégration sur le marché du travail. Toutefois, cette progression n'est pas linéaire ni intégralement conservée une fois que l'on prend en compte l'intervention du mécanisme de solidarité.

En effet, l'écart significatif entre les courbes vertes et bleues dans la Figure 12 témoigne d'une diminution substantielle des gains initiaux une fois que la solidarité interrégionale entre en jeu. Cela illustre la manière dont le système de compensation, bien que visant à corriger les déséquilibres structurels, atténue aussi partiellement les bénéfices liés à l'amélioration des performances socio-économiques.

Il convient de rappeler ici un élément central de la mécanique de la LSF : la référence à l'Impôt des Personnes Physiques (IPP). Ce dernier constitue un critère de répartition crucial. Une variation de la part de l'IPP attribuée à une région, lorsqu'elle n'est pas due à une variation de la population, mais à une évolution socioéconomique, influence directement les revenus per capita de cette région. Pour corriger les effets jugés injustes ou excessifs, le système prévoit une dotation fédérale compensatoire (dite de solidarité) au bénéfice des régions dont la part dans les recettes IPP est inférieure à leur part dans la population.

Dans ce cadre, la RBC est historiquement bénéficiaire de ce mécanisme (Figure 10). Elle reçoit, chaque année, plus de 500 millions d'euros au titre de la solidarité, ce qui représente environ 8 % de l'ensemble de ses recettes budgétaires. Ce soutien structurel lui a permis de stabiliser ses finances publiques malgré des indicateurs socio-économiques plus fragiles comparés à d'autres régions.

Cependant, si la RBC parvient à améliorer sensiblement ses performances en matière d'emploi et de revenu — et donc à rapprocher sa clef IPP de sa clef de population (comme le montre la Figure 11) — le mécanisme de solidarité pourrait alors jouer "à rebours". En d'autres termes, la diminution de l'écart entre parts de l'IPP et population entraînerait mécaniquement une réduction des transferts reçus au titre de la solidarité.

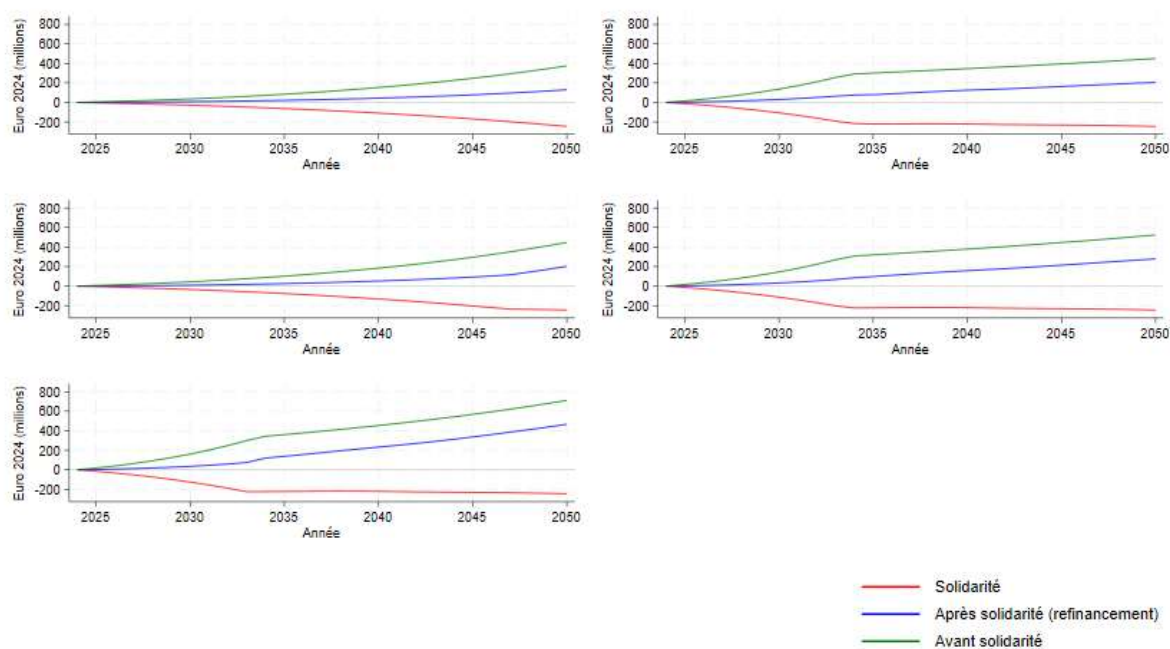
Cette logique est illustrée dans la Figure 13, qui met en lumière une érosion significative des gains bruts issus de la LSF lorsque l'on soustrait les pertes induites par la baisse des dotations de solidarité. Cela souligne un paradoxe inhérent au système actuel : plus une région parvient à améliorer sa situation économique, plus elle risque de voir diminuer les aides de solidarité qu'elle recevait jusque-là, ce qui peut réduire les bénéfices nets de ses efforts.

Dans les scénarios prospectifs que nous avons modélisés, ce phénomène est particulièrement marquant. Il montre que les gains budgétaires initiaux, liés à une meilleure insertion économique, sont fortement comprimés après redistribution, voire annulés dans certains cas. Cette dynamique peut être perçue comme une forme d'incitation inversée, où les efforts d'amélioration économique sont partiellement "pénalisés" par une baisse des aides.

Dans une version extrême, que nous n'observons pas dans les scénarios présents, mais qui reste théoriquement possible, cette dynamique pourrait aboutir à ce que l'on appelle un "piège à la pauvreté". Ce dernier correspond à une situation dans laquelle les pertes financières liées à la réduction des aides dépasseraient les gains escomptés grâce à la croissance économique. Une telle configuration compromettrait non seulement l'efficacité des politiques publiques, mais minerait également les incitations structurelles à investir dans l'éducation et l'emploi.

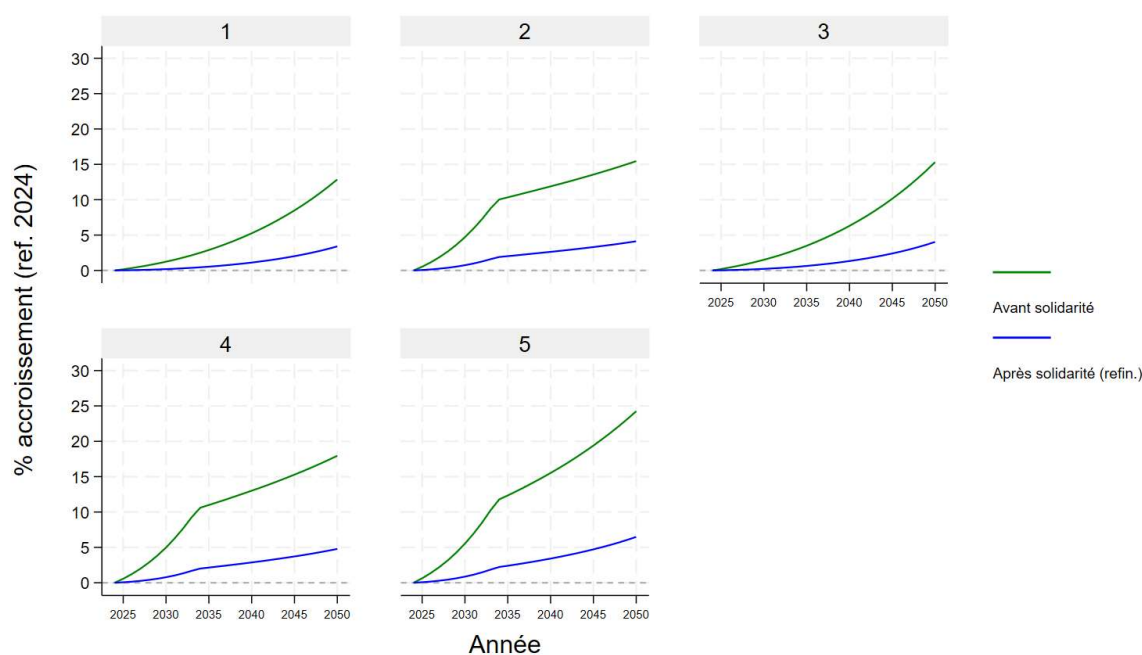
En somme, cette analyse met en lumière la complexité de l'équilibre à atteindre entre deux impératifs fondamentaux : i) assurer une compensation équitable entre régions à travers la solidarité fédérale, et ii) maintenir des incitants forts à la prospérité pour les entités qui s'efforcent d'améliorer leur situation socio-économique.

Figure 12- Evolution recettes LSF (avec, sans solidarité) et mécanisme de solidarité (euros 2024)



Source: SAFIRE 2.0

Figure 13- Evaluation de l'évolution (en %) des recettes de LSF (référence 2024) au profit de la Région de Bruxelles-Capitale (RBC) dans l'hypothèse d'une augmentation du revenu taxable par habitant relativement aux autres régions



Note de lecture : Evaluation des gains pour le budget de la RBC : 5 scénarios combinant augmentation du taux d'emploi ou/et du taux d'accès au diplôme tertiaire, avant/après intervention du mécanisme de solidarité. Croissance cumulée des gains par rapport à 2024 (euros 2024). Simulations réalisées au moyen de la version 2.0 du [simulateur SAFIRE \(cliquer\)](#).

iii. *Impact sur le budget général de la Région (recettes totales (LSF + autres recettes, dépenses, déficit))*

Les recettes de la RBC ne se composent pas seulement des montants reçus du Fédéral au titre de la LSF. Elles comprennent aujourd'hui également un certain nombre d'impôts propres (lesquels représentent aujourd'hui plus de 40% du total) dont la recette est également susceptible d'augmenter avec l'élévation du taux d'emploi et du niveau d'éducation.

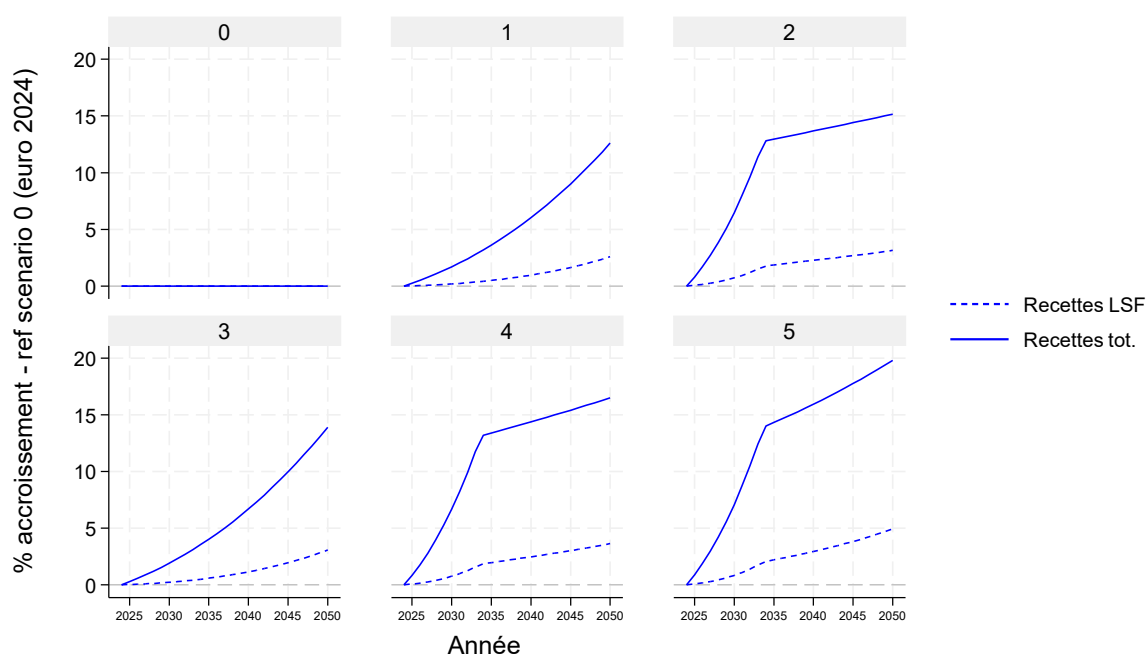
Enfin, la situation budgétaire d'une région comme la RBC est aussi affaire de dépenses, dont la dynamique peut être impactée – vraisemblablement sous la forme d'un ralentissement de leur croissance -- par le taux d'emploi et le niveau d'éducation. Dans SAFIRE2.0, nous avons dû adopter un certain nombre d'hypothèses (forcément simplificatrices) permettant de relier le **taux de croissance** de ces recettes hors LSF et celui des dépenses de la RBC à nos 5 scénarios d'amélioration du taux d'emploi et d'éducation, lesquels se reflètent par un taux de croissance des recettes IPP en hausse. Le lecteur intéressé trouvera l'exposé détaillé et mathématique de ces hypothèses dans le [simulateur SAFIRE 2.0 \(cliquer\)](#). Pour l'essentiel, tout comme pour les recettes LSF, nous supposons **une sensibilité positive, mais moins forte** du taux de croissance des recettes hors LSF -- lesquelles consistent pour bonne part en des taxes sur les transmissions

(vente/achat/héritage) immobilières -- à une augmentation du revenu et partant de la part IPP de la RBC (scénarios 1-5). S'agissant du taux de croissance des dépenses, nous supposons que celui-ci a tendance à s'aligner sur le taux de croissance des recettes, mais moins que proportionnellement (et avec un rapport de proportionnalité qui diminue avec l'ampleur des gains découlant des scénarios 1 à 5).

Les résultats concernant les recettes sont présentés dans la Figure 14. On y trouve l'évolution du gain exprimé en % du niveau des recettes dans le cas de la simulation de référence (scenario 0). On y vérifie le lien positif entre recettes LSF et hors LSF à une amélioration du revenu en RBC avec des taux. On note également, la plus forte sensibilité des recettes totales (LFS et hors LFS). Cela s'explique par le fait que les recettes LFS sont rabotées du fait de la diminution de l'apport du mécanisme de solidarité.

Les résultats relatifs à l'évolution comparée des recettes et dépenses totales de la RBC sont présentés dans la Figure 15. On voit que l'exercice de prospective prédit une croissance des dépenses en parallèle de la croissance des recettes, mais (par hypothèse) dans une proportion moindre que ces dernières. La résultante de ces évolutions se traduit par une réduction du déficit (Figure 16). Actuellement de plus de 20% des recettes totales, dans le scénario le plus optimiste, il pourrait être ramené à 10% à l'horizon 2050.

Figure 14- Evolution des recettes LSF vs recettes totales de la RBC, % d'accroissement par rapport au scénario de référence 0 (euros 2024)



Source: SAFIRE 2.0

Figure 15- Evolution recettes & dépenses totales : % d'accroissement par rapport au scénario de référence 0 (euros 2024)

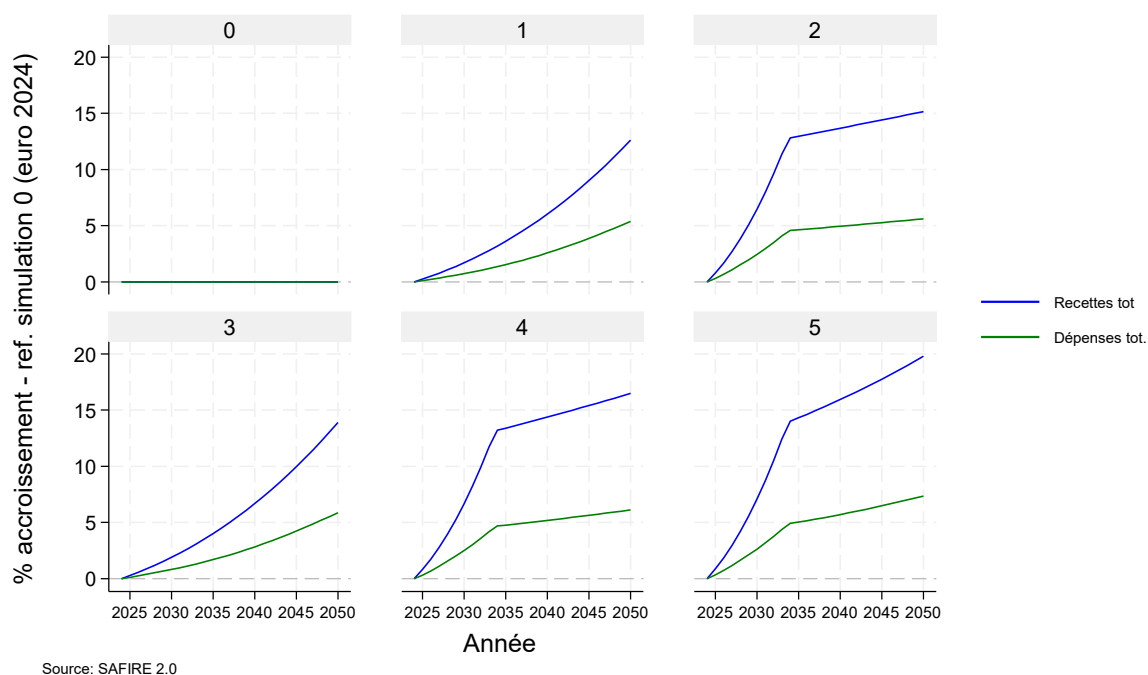
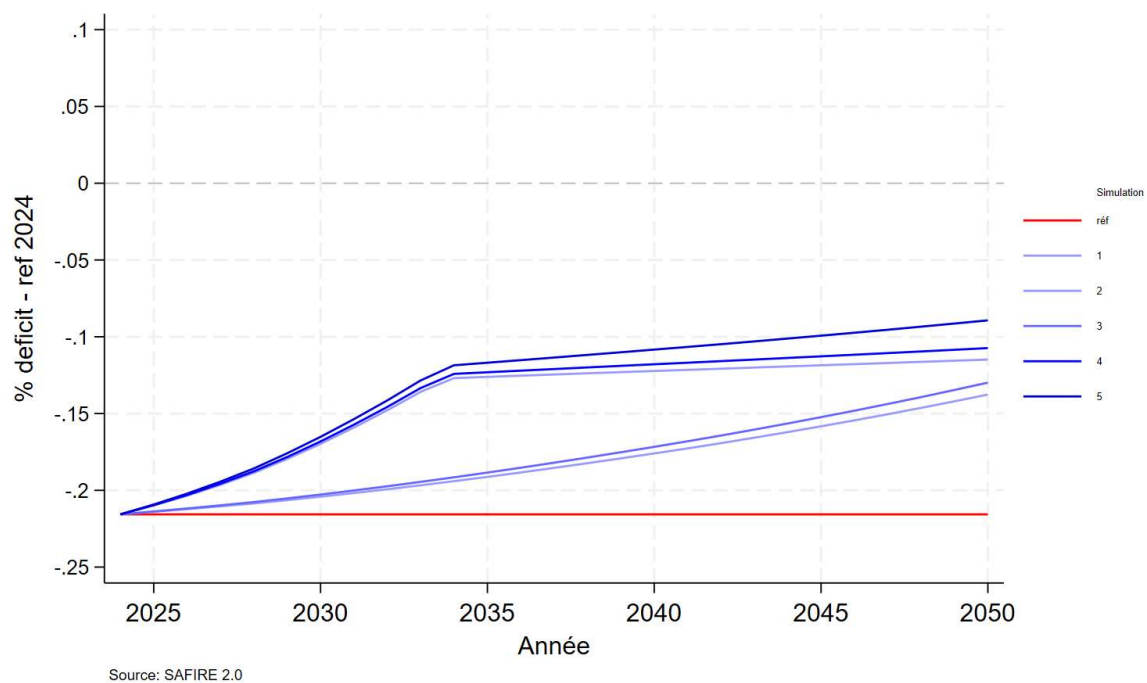


Figure 16- Evolution du déficit exprimé en % des recettes totale de l'année considérée.



IV. Combinaison de scénarios socio-économiques et institutionnels

Dans la première partie de cette dernière section, nous combinons les scénarios socio-économiques présentés en Section III avec les scénarios institutionnels développés en Section II. Nous ne retenons ici qu'un seul scénario institutionnel — celui de la régionalisation des matières personnalisables — que nous articulons/confrontons aux différents scénarios socio-économiques. Ce choix s'explique par la plausibilité particulière de ce scénario institutionnel, qui prolonge et accentue la tendance actuelle à la régionalisation du fédéralisme belge.

Par ailleurs, le modèle SAFIRE 2.0 se prête relativement bien à une analyse quantitative des effets d'une éventuelle 7ème réforme de l'État belge, notamment si celle-ci s'inscrit dans la continuité des réformes précédentes en prolongeant et approfondissant les dynamiques déjà observées.

Dans la deuxième partie, nous esquissons — sans prétendre à une prospective quantitative précise — les implications des différents scénarios socio-économiques pour chacun des scénarios institutionnels.

Enfin, dans la troisième partie, nous présentons les effets croisés de ces scénarios sur la transition écologique.

1. Projection quantitative de l'impact sur les finances publiques de la régionalisation des matières personnalisables en fonction des évolutions du niveau d'emploi et d'éducation

Quels pourrait être l'impact budgétaire d'évolutions comportementales des résidents (emploi/éducation/revenus) et de changements institutionnels susceptibles d'intervenir dans le cadre d'une 7ème réforme de l'Etat belge ?

Comme annoncé, nous privilégions l'hypothèse d'une régionalisation accrue des compétences actuellement exercées et financées par les Communautés, en particulier les matières dites « personnalisables » (volet préventif de la santé, crèches, aide aux personnes précarisées...). Conformément à la manière dont de telles compétences ont pu, par le passé, être transférées depuis le Fédéral vers les Régions /Communautés, ou depuis les Communautés vers les Régions, nous imaginons pour l'essentiel des opérations de transferts de dotations/enveloppes budgétaires existantes (côté moyens) et un transfert concomitant de dépenses à assurer (côté obligations). L'enjeu de l'exercice de simulation est double : *i)* évaluer l'importance des paramètres de telles opérations sur la trajectoire budgétaire globale de la RBC *ii)* évaluer pour la RBC, l'importance des effets d'une opération de régionalisation comparativement à ceux pouvant découler d'une inflexion du profil socio-économique de la population, notamment d'une augmentation du taux d'emploi ou de l'accès à l'enseignement supérieur. L'analyse des forces politiques en présence et la prise en compte du « sentier de dépendance » qui s'est progressivement installé depuis le début du processus de fédéralisation du pays conduit à penser que le scénario institutionnel le plus plausible pour sortir de l'impasse actuelle sur ces compétences consisterait à les régionaliser, et, en l'espèce pour les bénéficiaires se trouvant à Bruxelles, de les concentrer entièrement au niveau du gouvernement/parlement de la RBC (

Ainsi qu'annoncé ci-dessus, l'enjeu de l'exercice de simulation est double.

Il s'agit tout d'abord d'évaluer l'importance des paramètres de telles opérations sur la trajectoire budgétaire globale de la RBC. Les simulations présentées ci-après identifient principalement deux paramètres.

- Le premier est celui de l'importance du processus de régionalisation considéré. En l'occurrence, il s'agit de déterminer le % de recettes/dépenses (en ce compris une part de déficit) susceptibles de venir s'ajouter au budget de la RBC. Derrière ce paramètre se cache un long exercice de chiffrage centré sur la thématique des matières personnalisables et autres susceptibles d'être régionalisées. Que recouvrent celles qui aujourd'hui relèvent des Communautés flamande et française ? Comment sont-elles financées en termes de dotations (sachant que leur mode de financement actuel est susceptible d'affecter la manière dont seraient calculées une version « régionalisée » de ces dotations) ?
- Le deuxième paramètre est celui du taux de croissance retenu pour ces dotations régionalisées. S'agirait-il d'une simple indexation sur les prix à la consommation ? Le processus retiendrait-il plutôt, comme c'est déjà le cas pour une bonne part des dotations finançant les compétences communautaires, un critère d'indexation (partielle) sur la croissance (réelle⁶⁵) du PIB belge ?

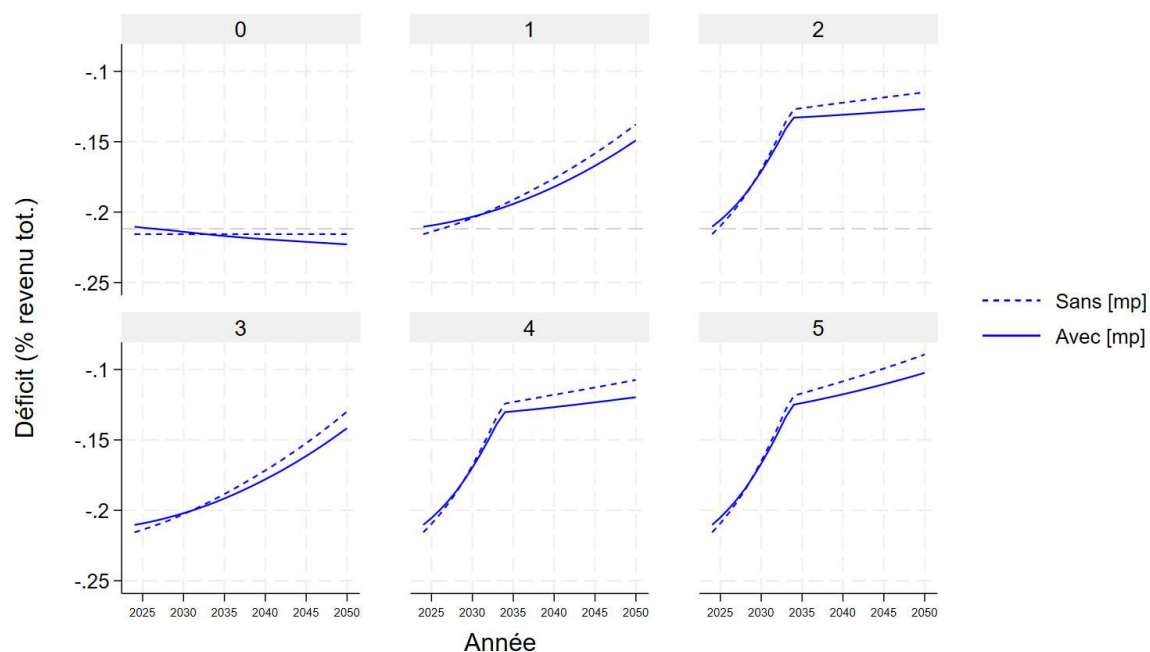
Précisons que, pour l'évolution des dépenses additionnelles correspondant aux compétences régionalisées, nous supposons simplement un alignement sur la dynamique des autres dépenses de la Région (reflet par exemple du fait que les « nouveaux » personnels de la Région, obtiennent les mêmes augmentations que les « anciens »).

Le deuxième enjeu est d'évaluer, pour Bruxelles, l'importance des effets d'une opération de régionalisation comparativement à ceux pouvant découler d'une inflexion du profil socio-économique de la population, notamment d'une augmentation du taux d'emploi ou de l'accès à l'enseignement supérieur.

Les résultats sont exprimés en termes de sensibilité du déficit (recettes-dépenses totales de la RBC en % des recettes totales de l'année). Dans la Figure 17, nous illustrons ce qui pourrait se passer dans l'hypothèse où les dotations correspondant aux matières personnalisables transférées à la RBC sont simplement indexées sur les prix. La variante où les nouvelles dotations sont indexées sur 80% de la croissance du PNB belge est exposée dans la Figure 18. L'exercice de prospective suggère que l'impact par rapport aux scénarios d'amélioration du taux d'emploi et/ou d'éducation serait somme toute très limité ; les courbes en bleu continu (avec matières personnalisables régionalisées complètement) et pointillé (sans régionalisation) sont très proches l'une de l'autre.

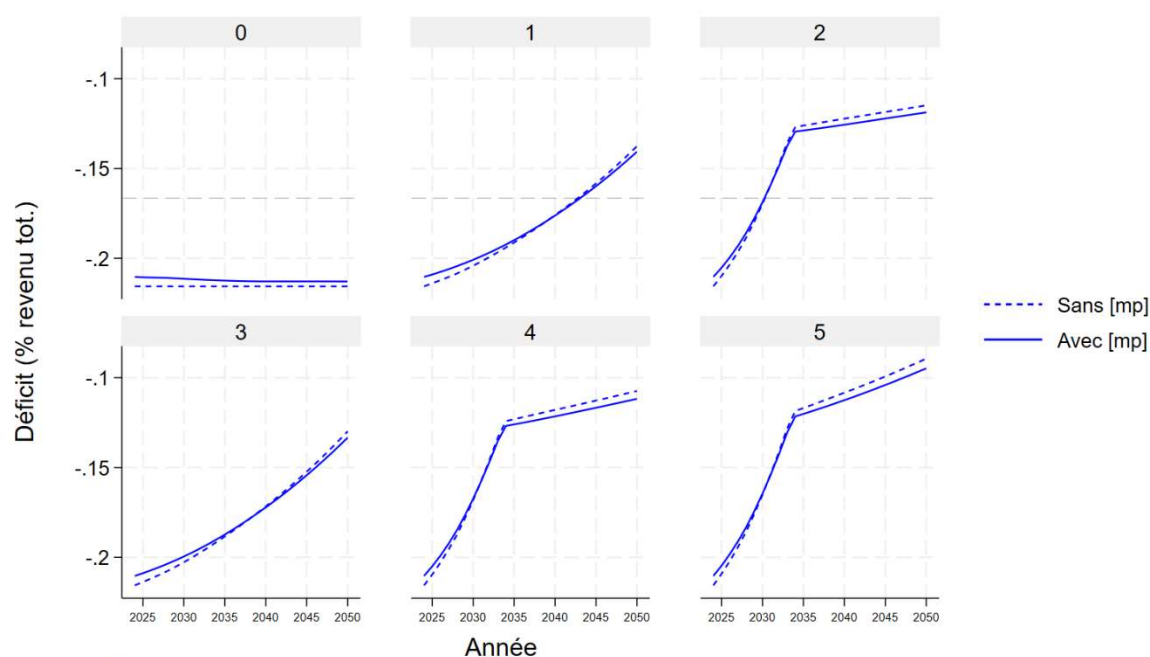
⁶⁵ C'est-à-dire au-delà de l'indice des prix à la consommation.

Figure 17- Impact sur le déficit : relèvement niveau d'éducation/d'emploi en RBC (5 scénarios) avec ou sans régionalisation des matières personnalisables (simple indexation sur les prix des nouvelles dotations)



Source: SAFIRE 2.0

Figure 18- Impact sur le déficit : relèvement niveau d'éducation/d'emploi en RBC (5 scénarios) avec ou sans régionalisation des matières personnalisables (nouvelles dotations indexées sur 80% de la croissance du PNB belge)



Source: SAFIRE 2.0

Nous pouvons donc conclure, à la lumière de cette analyse quantitative, que la régionalisation des matières personnalisables — entendue ici principalement comme un transfert d’enveloppes budgétaires et de dotations entre niveaux de pouvoir — n’aurait qu’un impact limité sur le déficit, et ce, dans l’ensemble des scénarios socio-économiques envisagés. Ce résultat ne remet toutefois pas en cause la conclusion de la Section II : la régionalisation des matières personnalisables devrait permettre de corriger un grand nombre des dysfonctionnements institutionnels précédemment identifiés.

En effet, une telle régionalisation pourrait faciliter l’exercice de certaines compétences dans les domaines social et de la santé, améliorant ainsi l’efficacité des politiques publiques. Ce gain d’efficacité créerait un contexte propice aux progrès socio-économiques envisagés ci-dessus. Par exemple, le regroupement au sein d’Actiris de l’accompagnement des demandeurs d’emploi et de la formation professionnelle favoriserait une politique plus cohérente de soutien à l’emploi pour les publics les plus éloignés du marché du travail. De même, une politique d’accueil de la petite enfance mieux adaptée aux besoins des Bruxellois pourrait contribuer à l’augmentation du taux d’emploi.

2 Impacts réciproques des scénarios socio-économiques et des scénarios institutionnels

Après avoir présenté une analyse quantitative des scénarios socio-économiques sur le premier scénario institutionnel, à savoir la régionalisation des matières personnalisables, nous esquissons les impacts réciproques auxquels on pourrait s’attendre dans les autres scénarios institutionnels en fonction des différents scénarios socio-économiques.

a. Sous-nationalités et co-gestion

Les perspectives socio-économiques ont un impact important dans ce scénario institutionnel. En effet, les profils socio-économiques qui feront le choix d’une sous-nationalité auront un impact important sur les finances de la Communauté concernée. Deux grandes hypothèses peuvent être dégagées.

La première serait celle où la majorité des Bruxellois choisissent le régime le plus intéressant. La communauté concernée aurait donc la charge de la majorité des Bruxellois, y compris les profils les plus socio-économiquement faibles. Cela entraînerait pour cette communauté des recettes fiscales moins élevées et des dépenses potentiellement plus élevées. L’évolution des niveaux d’éducation et d’emploi serait donc essentielle pour celle-ci afin de rééquilibrer ses dépenses et ses recettes.

La deuxième hypothèse est celle où les Bruxellois choisissent une sous-nationalité en fonction de la langue. Il n’existe à l’heure actuelle aucune statistique sur le profil socio-économique des Bruxellois en fonction de leur langue. On peut toutefois relever que la proportion d’élèves dans l’enseignement secondaire néerlandophone pour 1000 habitants est la plus élevée à Bruxelles dans les communes de Molenbeek (22,2/1000), Berchem Sainte-Agathe (19,9/1000), Koekelberg (19,5/1000) et Anderlecht (18,5/1000)⁶⁶. On retrouve les mêmes communes pour l’enseignement primaire néerlandophone. Ces communes, comptant parmi les plus pauvres de Bruxelles, tordent le coup à l’hypothèse où seuls des Bruxellois aisés sont dans le régime néerlandophone. Même si la majorité des Bruxellois fréquentent des institutions francophones,

⁶⁶ https://cijferbankbrussel.be/cijfers?cijferreeks=ON_20&thema=9

il n'est pas dit qu'un choix en fonction de la langue désavantagerait fortement la Communauté française par rapport à la Communauté flamande. Par contre, l'évolution socio-économique par sous-nationalité aurait son importance sur les finances de chaque Communauté.

Ces scénarios pourraient créer une différence socio-économique entre les affiliés aux différents régimes. Ainsi, en matière d'emploi, la politique de placement et de formation par l'une des Communautés pourrait s'avérer plus efficace. En matière de crèches, le nombre de places pourrait également varier. Enfin, les prestations sociales ne seraient pas forcément les mêmes.

b. Défédéralisation de la sécurité sociale et des soins de santé

Dans ce scénario, la Région bruxelloise reprend les compétences exercées actuellement par l'INAMI.

Au niveau des dépenses, la population jeune, mais également le non-recours aux droits à Bruxelles, entraîne que les dépenses y sont beaucoup plus faibles qu'ailleurs. Ainsi, selon des chiffres de l'INAMI non publiés que nous avons obtenus, les dépenses en 2022 étaient de 2.283 euros par habitant à Bruxelles, 2.758 euros par habitant en Flandre et 2.832,29 euros par habitant en Région wallonne. Toutefois, une augmentation du niveau d'éducation et d'emploi pourrait réduire le non-recours au droit à Bruxelles et augmenter les dépenses. Cependant, d'autres paramètres entrent en compte et notamment l'offre de médecin de première ligne. Si cette offre est faible et que le nombre de médecins par habitant l'est également, le public peut avoir tendance à se tourner plus vite vers les hôpitaux qui ont un coût plus élevé.

Les transferts inter-régionaux sont également à prendre en compte. En effet, de nombreuses personnes non domiciliées en Région de Bruxelles-Capitale, par exemple habitant en périphérie, fréquentent les hôpitaux bruxellois. Sans prise en compte de cet élément, il en résulterait un potentiel surcôt pour la Région bruxelloise.

Enfin, au niveau du financement, deux voies existent. La première serait le financement au travers de dotation calculée sur base d'une clé réelle comme la clé population. Ce financement pourrait avantager Bruxelles vu la jeunesse de sa population. Une clé spéciale pour les personnes âgées réduirait dès lors les recettes. L'autre possibilité est un financement au travers de l'impôt et des cotisations sociales des personnes domiciliées. Dans cette optique, une évolution favorable du profil socio-économique et notamment de l'emploi seraient nécessaires pour financer la sécurité sociale bruxelloise.

Il est difficile d'estimer quels seraient les impacts socio-économiques d'une telle réforme. Un régime bruxellois pourrait prendre en compte certaines spécificités, mais il n'est pas garanti qu'il soit soutenable en fonction des modes de financement.

c. Compétence parallèle de la Communauté flamande

Ce scénario diverge du point de vue socio-économique par rapport à celui des sous-nationalités, car il contient des barrières à l'entrée officielle. Comme nous l'avons vu, l'accès aux institutions de la Communauté flamande serait prioritaire pour les personnes montrant une connaissance du néerlandais. Pour les écoles, le critère retenu est la connaissance du néerlandais par les parents. Cela exclurait dès lors tout un public, issu notamment de l'immigration. Par ailleurs, pour des prestations sociales, il pourrait être demandé, comme c'est le cas actuellement, de passer par une période de stage où l'affilié doit payer des cotisations sans

bénéficier des prestations. Cela aurait donc pour effet d'exclure une partie de la population des institutions et prestations de la Communauté flamande qui se limiterait aux « vrais néerlandophones ». Ce scénario n'aurait pas tellement d'impact sur les finances publiques étant donné que la Flandre ne bénéficierait pas de revenus fiscaux des personnes qui choisiraient son régime.

Les impacts socio-économiques de ce scénario ne seraient pas fort différents par rapport à aujourd'hui.

d. Mise sous tutelle de la Région bruxelloise

Dans ce scénario, l'Autorité fédérale reprend la main. La Région continue formellement d'exercer ses compétences, mais elle est tributaire des décisions prises par le niveau fédéral. Ses revenus fiscaux restent dépendants des revenus des Bruxellois. Pour pouvoir retrouver son autonomie, il est donc essentiel que le niveau socio-économique de ses habitants augmente le plus rapidement possible et donc que le niveau d'éducation et le niveau d'emploi s'accroissent.

Cependant, ce scénario aurait potentiellement des impacts négatifs sur la situation socio-économique à Bruxelles. En effet, la Région se verrait forcée, à l'instar de ce qui s'est passé en Grèce, d'adopter des mesures drastiques d'économies qui pourraient impacter, par exemple le secteur associatif ou bien certaines administrations comme Actiris ou Bruxelles-Formation.

3 La transition écologique

Comme dans la plupart des villes, les moyens de réduction des gaz à effet de serre diffèrent du reste du pays. La situation de Bruxelles est très particulière. Sur un territoire d'un peu plus d'un million d'habitants, plusieurs gouvernements différents interviennent. Le fédéralisme belge se caractérise par le chevauchement de plusieurs niveaux de gouvernement sur un même territoire, sans hiérarchie entre eux. Chacun est responsable de ses propres compétences sans pouvoir empiéter sur celles des autres.

La Belgique reste dans une approche dualiste. Sur le territoire bruxellois, cela inclut :

- la Région de Bruxelles-Capitale, compétente pour la mobilité et le logement ;
- les Communautés, compétentes pour les matières sociales, de santé, d'éducation et de culture
- et enfin le Gouvernement fédéral, compétent notamment pour les chemins de fer, les aéroports et la fiscalité.

S'y ajoutent 19 communes qui gèrent les compétences locales.

À cette spécificité institutionnelle s'ajoute le fait que le territoire correspondant à la ville et à son agglomération dépasse les limites régionales et s'étend aussi en Région flamande. De plus, plus de 400 000 navetteurs venant de Flandre et de Wallonie se rendent chaque jour à Bruxelles pour y travailler. Enfin, le revenu moyen par habitant est le plus faible du pays, avec de fortes disparités internes. Ces éléments ont un impact budgétaire : bien que la Région bruxelloise dispose d'une autonomie fiscale, ses ressources financières restent limitées, soit environ 5,6 milliards d'euros.

L'approche fédérale de la lutte contre le changement climatique en Belgique repose presque exclusivement sur une logique territoriale, contrairement à d'autres pays qui adoptent une approche sectorielle. Chaque région est responsable de l'élaboration de son propre plan climat. Or, les disparités régionales sont importantes :

- la Flandre, région la plus développée économiquement, représente 65 % des émissions belges ;
- la Wallonie, avec ses vastes espaces verts, en émet 32 % ;
- et Bruxelles, la ville-région, 3 % seulement.

Ces chiffres concernent bien sûr les émissions directes : ils ne tiennent pas compte des émissions nécessaires à la production de l'énergie consommée par les Bruxellois, produite en Flandre et en Wallonie. Néanmoins, la Belgique a choisi cette approche, qui consiste à rendre chaque région responsable uniquement des émissions directes sur son territoire.

De plus, la Cour d'appel a décidé, dans la Klimaatzaak, que chaque région devait atteindre la réduction de -55 % des émissions d'ici 2030 – et ce, même si la Région bruxelloise émet trois fois moins par habitant que les autres régions.

L'absence d'industries lourdes à Bruxelles signifie que la Région a une empreinte carbone plus faible, mais aussi moins de leviers de réduction. En effet, alors que les autres régions peuvent agir sur les secteurs industriels relevant du système européen d'échange de quotas (ETS), Bruxelles est limitée aux secteurs du bâtiment et de la mobilité, qui ont un impact direct sur la vie quotidienne des habitants. C'est pourquoi l'objectif bruxellois a été fixé à -40 % d'ici 2030, au lieu de -55 %. Selon l'administration bruxelloise, le coût social et économique pour atteindre 55 % serait trop élevé.

Bruxelles dispose de sa propre loi climat, qui regroupe les dispositions relatives à l'efficacité énergétique, au développement des énergies renouvelables, au transport, à la qualité de l'air et au climat. Le fédéralisme belge laisse une grande marge de manœuvre aux Régions, qui disposent de nombreux leviers pour réduire les émissions de gaz à effet de serre, même s'ils restent incomplets. Cela leur permet d'être plus ou moins ambitieuses que les autres. Cette autonomie s'accompagne toutefois de responsabilités financières importantes, car ce sont les régions qui supportent une large part des coûts de la transition écologique. Pour une ville-région comme Bruxelles, dont les recettes annuelles sont inférieures à 6 milliards d'euros, il est difficile de mettre en œuvre des politiques ambitieuses.

La répartition des compétences et le statut de capitale compliquent encore les choses. Pour l'illustrer, examinons les moyens d'action de la Région bruxelloise dans les deux principaux domaines : le bâtiment et la mobilité.

a. Le bâtiment

Le premier enjeu est le logement. Les bâtiments bruxellois sont anciens et 60 % des habitants sont locataires, ce qui complique les rénovations. La Région intervient via des incitants (primes) ou sanctions, comme l'interdiction d'indexer les loyers pour les logements à faible performance énergétique. L'autre grand domaine concerne le tertiaire : Bruxelles, capitale, abrite de nombreux bureaux et bâtiments publics appartenant à l'administration fédérale, aux communautés, à l'Union européenne et à l'OTAN.

La Région peut imposer des normes aux bâtiments d'autres autorités tant que cela ne les empêche pas d'exercer leurs compétences. Elle ne peut donc pas édicter des règles qui entraîneraient la fermeture d'administrations ni viser un niveau de pouvoir en particulier. La Région n'a pas encore fixé de normes pour le tertiaire, faute de données suffisantes, mais a décidé que tous les bâtiments publics seraient neutres en carbone d'ici 2040.

Un obstacle important réside dans les règles du fédéralisme financier belge, fondées sur l'exclusivité des compétences : la Région ne peut financer des bâtiments appartenant à d'autres autorités (par exemple une école relevant d'une Communauté). Cependant, dans un arrêt isolé, la Cour constitutionnelle a autorisé une telle intervention au nom des pouvoirs implicites, en reconnaissant la compétence régionale en matière de rénovation urbaine. Cette jurisprudence pourrait donc ouvrir la voie à une participation régionale à la rénovation de bâtiments dépendant d'autres niveaux de pouvoir.

b. La mobilité

Le domaine de la mobilité est encore plus fragmenté. Pour la voirie et le stationnement, la Région doit collaborer avec les communes, ce qui complique la mise en œuvre des plans de mobilité. Pour les transports, la Région est responsable du réseau de transport public bruxellois, mais pas du réseau ferroviaire ni des entreprises situées dans les autres régions.

De plus, une partie de l'agglomération bruxelloise se situe en dehors des frontières régionales, ce qui empêche Bruxelles de décider, par exemple, de la construction de parkings de dissuasion juste au-delà de ses limites. Il faut également noter que le ring de Bruxelles et l'aéroport national se trouvent en grande partie en Flandre.

Il n'existe aucun véritable forum de concertation sur la mobilité à Bruxelles, sauf l'accord de coopération Beliris, qui vise à soutenir la capitale dans son rôle national et international. Beliris est chargé de nouveaux projets d'infrastructure de transport, de rénovation urbaine et de restauration de bâtiments historiques, avec près de 800 millions d'euros alloués par le fédéral.

Pour limiter la circulation automobile, la Région a mis en place une zone de basses émissions pour tous les véhicules, comme dans d'autres grandes villes européennes. Elle a aussi lancé un projet de taxe kilométrique applicable à tous les véhicules circulant à certaines heures à Bruxelles, quelle que soit leur région d'immatriculation. Le Conseil d'État a estimé que cela ne violait pas la loyauté fédérale, car la mesure ne rendait pas l'exercice des compétences des autres régions impossible ou excessivement difficile. En revanche, la fiscalité des voitures de société constitue un frein majeur : il s'agit d'un avantage fiscal fédéral incitant les entreprises à fournir des véhicules (souvent polluants) à leurs employés. De nombreux Bruxellois en bénéficient, ce qui encourage l'usage de la voiture. La Région ne peut rien y changer, car cette compétence relève du fédéral. Même si la taxe kilométrique entrerait en vigueur, elle serait supportée par les entreprises, et non par les conducteurs, sans effet dissuasif réel.

c. Comparaisons internationales

Comparons Bruxelles à d'autres villes-régions. À Genève, Vienne ou Berlin, c'est le niveau fédéral qui pilote la lutte contre le changement climatique. La Suisse, l'Allemagne et l'Autriche disposent d'une loi fédérale sur le climat avec des objectifs sectoriels, sans partage du fardeau entre entités fédérées — même si celles-ci participent à leur réalisation. Cela n'empêche pas Genève, Vienne et Berlin d'adopter des lois ou plans climatiques plus ambitieux.

Ces villes disposent de plus de leviers d'action qu'une ville classique, grâce à la structure fédérale, ce qui constitue un atout du fédéralisme climatique. Elles sont aussi moins exposées au risque de délocalisation industrielle. Bien sûr, il ne s'agit pour l'instant que d'objectifs planifiés, dont la réalisation reste à vérifier.

Prenons Genève : le Plan climat cantonal vise une réduction de 60 % des émissions d'ici 2030 par rapport à 1990, en intégrant les émissions indirectes liées à la consommation. Genève peut

se montrer plus ambitieuse que Bruxelles, car le canton est plus riche, ce qui permet d'imposer des obligations plus strictes en matière de construction. Son budget est équivalent à celui de Bruxelles pour deux fois moins d'habitants, et il bénéficie du Grand Genève, qui réunit d'autres cantons suisses et une région française, travaillant ensemble sur la mobilité et l'énergie.

À Vienne et Berlin, l'action urbaine complète celle du niveau fédéral, qui intervient directement dans les domaines du bâtiment, du logement et de la mobilité. De nombreuses aides à la rénovation proviennent du fédéral, favorisant la coopération et l'efficacité des politiques climatiques, tout en soutenant financièrement des villes à budget limité comme Berlin.

d. Conclusion prospective

Comme nous l'avons montré ci-dessus, une intervention du fédéral rendrait d'un point de vue institutionnel, la transition écologique plus soutenable d'un point de vue financier à Bruxelles. Une autre option serait une augmentation du financement régional.

L'évolution socio-économique joue un rôle fondamental. D'une part, elle conditionne dans le cadre de financement actuel les recettes de la Région bruxelloise. D'autre part, comme nous l'avons vu, la transition repose en grande partie à Bruxelles sur des matières qui touchent directement le citoyen. Une amélioration du profil socio-économique des Bruxellois permettrait d'accélérer les politiques qui touchent au bâtiment ou à la mobilité. A l'inverse, sans amélioration, l'investissement des pouvoirs publics devra être accru.

Recommandations pour la Région Bruxelles Capitale

La Région de Bruxelles-Capitale (RBC) constitue le talon d'Achille du fédéralisme belge. C'est à son sujet que se concentrent les interrogations les plus vives. L'analyse dominante met en évidence deux fragilités majeures : d'une part, une complexité institutionnelle excessive, fruit de compromis politiques largement externes à la Région ; d'autre part, un financement structurellement insuffisant pour répondre à des besoins publics en constante expansion. À ces constats nous ajoutons celui du rôle parfois négligé d'une dynamique socio-économique singulière. Bruxelles est à la fois région et grande ville, et, à ce double titre, ses trajectoires institutionnelle et financière, d'une part, socio-économique, d'autre part, sont étroitement imbriquées.

Réformes institutionnelles et gouvernance

- Les principaux leviers de réforme du système institutionnel bruxellois se situent au niveau fédéral, mais certaines adaptations internes sont possibles à l'échelle de la Région. L'enjeu majeur demeure toutefois la capacité de Bruxelles à parler d'une seule voix : seule une position unie et claire permettra de faire valoir ses intérêts dans les discussions institutionnelles à venir. À défaut, le risque est réel que l'avenir de Bruxelles soit décidé par d'autres.

- Le *statu quo* institutionnel n'est plus tenable. Si l'on souhaite garantir la capacité du système à répondre aux besoins des Bruxellois, il devient indispensable de revoir la répartition des compétences. La désignation d'une autorité unique responsable d'une politique donnée renforcerait la responsabilisation politique et offrirait la cohérence nécessaire pour mobiliser l'ensemble des leviers pertinents.

- Avant toute réforme, une analyse politique par politique s'impose. Celle-ci devrait identifier le niveau de pouvoir le plus adéquat, évaluer le poids financier des mesures concernées et anticiper les conflits de compétences, qu'ils soient positifs ou négatifs.

Financement et équité institutionnelle

- Il apparaît également nécessaire de réviser la Loi spéciale de financement (LSF). L'objectif n'est pas tant d'augmenter globalement les moyens alloués à Bruxelles que d'en corriger la répartition afin qu'elle reflète le cadre juridique et les compétences effectives de chaque niveau de pouvoir. Chaque autorité doit disposer des ressources nécessaires à l'exercice de ses missions, sans dépendre de mécanismes compensatoires inadaptés ou obsolètes.

- Toute réforme devra par ailleurs éviter la création de discriminations entre Bruxellois. Certaines tendances récentes — conditionnement de l'accès à des services à la maîtrise d'une langue ou à la capacité financière — risquent de fragiliser la cohésion sociale. De même, l'éventuelle introduction d'un système de sous-nationalité ne pourrait s'accompagner de barrières à l'entrée : le choix d'une appartenance institutionnelle doit rester libre et sans contrainte.

- Enfin, toute régionalisation de nouvelles compétences devra s'accompagner de garanties linguistiques effectives pour la minorité néerlandophone, ainsi que d'une capacité financière suffisante pour l'exercice concret des compétences transférées. Une telle approche seule permettrait à la RBC de consolider sa gouvernance, d'assurer la continuité de ses services publics et de contribuer de manière stable à l'équilibre du fédéralisme belge.

Lutter contre le décrochage des centres urbains

- Bruxelles, cœur de la première métropole du pays, partage avec d'autres grands centres urbains belges une tendance historique au décrochage socio-économique de sa population résidente. La capacité à infléchir cette dynamique sera déterminante pour l'avenir — notamment budgétaire — de la Région. Les politiques publiques, à chacun des échelons de l'édifice fédéral belge, devraient dès lors concentrer leurs efforts sur le renforcement du capital humain, l'augmentation du taux d'emploi, et la hausse des revenus des habitants des grandes villes dont la RBC. Deux approches, complémentaires, mais difficiles à concilier, se dégagent pour répondre au décrochage socio-économique des grandes villes belges et, au premier chef, de Bruxelles.

* La première consiste à renforcer les mécanismes de solidarité financière entre territoires afin de garantir la viabilité budgétaire des centres urbains. Cela passe par un(e) renforcement/amélioration de ceux prévus par la Loi spéciale de financement (LSF) (ou du fonds de communes pour les villes autres que Bruxelles), afin d'adapter la répartition des ressources aux besoins réels et aux compétences effectivement exercées. Une extension de la base fiscale des villes, par une intégration partielle de la périphérie ou par de nouveaux dispositifs de mutualisation, permettrait de mieux répartir les coûts et les recettes liés à la centralité urbaine. Ces mécanismes de compensation doivent toutefois être pensés avec prudence : mal calibrés, ils risquent de créer des «pièges à pauvreté», en entretenant la dépendance plutôt qu'en soutenant la reprise économique.

* La seconde approche vise la redynamisation socio-économique des centres urbains, afin de réduire les écarts de prospérité avec leur périphérie qui s'est installée depuis les années 1970. Elle repose sur le renforcement du capital humain — par des politiques d'éducation, de formation et d'emploi plus ciblées, notamment pour les populations issues de l'immigration extra-communautaire — et sur une stratégie active d'attractivité résidentielle et économique, combinant logement abordable, mixité sociale et fiscalité incitative. Elle suppose également des investissements soutenus dans les “amenities” urbaines : transports publics performants, espaces verts, infrastructures culturelles, sportives, éducatives et sociales, mais aussi politiques de durabilité et de résilience climatique. Enfin, la lutte contre la fragmentation foncière et une planification urbaine plus intégrée constituent des conditions essentielles pour mener des projets de rénovation ambitieux et recréer une dynamique urbaine inclusive et durable.

Références

- Alba, R., Nee, V., 2003. *Remaking the american mainstream: Assimilation and contemporary immigration*. Harvard University Press, Cambridge. <https://doi.org/10.4159/9780674020115>
- Apgar, L., McManus, P.A., 2018. Cultural persistence and labor force participation among partnered second-generation women in the united states. *Soc. Forces* 98, 211–244. <https://doi.org/10.1093/sf/soy104>
- Battisti, M., Peri, G., Romiti, A., 2021. Dynamic effects of co-ethnic networks on immigrants' economic success. *Econ. J.* 132, 58–88. <https://doi.org/10.1093/ej/ueab036>
- Barraud, B., *La prospective juridique*, Paris, L'Harmattan, 2019.
- Berry, J.W., 1997. Immigration, acculturation, and adaptation. *Appl. Psychol.* 46, 5–34. <https://doi.org/10.1111/j.1464-0597.1997.tb01087.x>
- Blau, F.D., 2015. Immigrants and gender roles: assimilation vs. culture. *IZA J. Migr.* 4, 23. <https://doi.org/10.1186/s40176-015-0048-5>
- Borjas, G.J., 1994. The economics of immigration. *J. Econ. Lit.* 32, 1667–1717.
- Brueckner, J.K., Thisse, J.-F., Zenou, Y., 1999. Why is central Paris rich and downtown Detroit poor?: An amenity-based theory. *Eur. Econ. Rev.* 43, 91–107. [https://doi.org/10.1016/S0014-2921\(98\)00019-1](https://doi.org/10.1016/S0014-2921(98)00019-1)
- Bruss'help, (2023), *Dénombrement des personnes sans-chez-soi en Région de Bruxelles-Capitale*.
- Calay, V., Claisse, F., Guyot, J.-L. et Ritondo, R., « Y a-t-il différents types de démarche prospective ? », in *Le FAQ de la prospective*, Namur, 2022.
- Castles, S., 2002. Migration and community formation under conditions of globalization. *Int. Migr. Rev.* 36, 1143–1168.
- Chantry M., Nicaise, P., (2024), *Parcours·UD – Une étude des besoins en accompagnement et des parcours de soins des personnes ayant des troubles liés à des usages de substances en région bruxelloise*. Brussels: PBSM-BPGG, 2024
- De Jouvenel, H., 2002. *La Démarche prospective: un bref guide méthodologique*. [Http://st-liepiiip-Unescoorgcgi-Binwwwi32exeinepidoc1int2000016490100](http://st-liepiiip-Unescoorgcgi-Binwwwi32exeinepidoc1int2000016490100) 247.
- Decoster, A., Sas, W., 2011. *De bijzondere financieringswet voor dummies* (No. 4), FLEMOSI discussion paper.
- Durance, Ph. et Godet, M., *La prospective stratégique – Pour les entreprises et les territoires*, Paris, Dunod-Unesco, 2011
- Durance, Ph. (dir.), *La prospective stratégique en action – Bilan et perspectives d'une indisciplinette intellectuelle*, Paris, Odile Jacob, 2014.
- Gaudin, T., *La prospective*, 2e éd., Puf, coll. Que sais-je ?, 2013
- Godet, M., *Manuel de prospective stratégique – Tome 2 : L'art et la méthode*, Paris, Dunod, coll. Progrès du management, 2007

Kondi, K., Sas, W., Vandenberghe, V., 2025. Where there was smoke, there is water: Canals as indicator of urban income inequality (LIDAM Discussion Papers IRES No. 2025008). © catholique de Louvain, Institut de Recherches Economiques et Sociales (IRES). <https://doi.org/None>

Losseau, L., et Delvaux, G., *Bruxelles, région-capitale ingouvernable ? Instruments de cohérence et palliatifs illégaux dans le droit des politiques publiques bruxelloises*, Bruxelles, Larcier, 2024

Monras, J., 2023. Why immigration is an urban phenomenon. FRBSF Econ. Lett. 2023, 1–5.

Munshi, K., 2003. Networks in the modern economy: Mexican migrants in the U. S. Labor market*. Q. J. Econ. 118, 549–599. <https://doi.org/10.1162/003355303321675455>

Noël, L., (2021), Non-recours aux droits et précarisations en Région bruxelloise, Brussels Studies [En ligne], Collection générale, n° 157.Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale (2024a). Baromètre social 2023. Bruxelles : Vivalis.brussels.

Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles- Capitale (2024b). Tableau de bord de la santé en Région bruxelloise. Bruxelles : Vivalis.brussels.

Park, J., Myers, D., 2010. Intergenerational mobility in the post-1965 immigration era: Estimates by an immigrant generation cohort method. Demography 47, 369–392. <https://doi.org/10.1353/dem.0.0105>

Zhou, M., Bankston, C.L., 1998. Growing up american: How vietnamese children adapt to life in the united states. Russell Sage Foundation.

Publications

Ouvrages

Losseau, L. et Delvaux, G., *Bruxelles, région-capitale ingouvernable ? Instruments de cohérence et palliatifs illégaux dans le droit des politiques publiques bruxelloises*, Bruxelles, Larcier, 2024.

Romainville, C., & Slautsky, E. (dir.). (2024). *Quel fédéralisme pour la Belgique de demain ? Bilan et perspectives d'un modèle atypique*. Bruxelles : Larcier.

Thèse à venir: G. Delvaux, *Bruxelles et le fédéralisme personnel*.

Articles scientifiques

Delvaux, G. (2023). La Belgique à quatre, vers une simplification du fédéralisme belge ? *Revue belge de droit constitutionnel*, (4), 411-426.

Delvaux, G. (2024). Quel financement pour une justice défédéralisée ? Dans J. Van Meerbeeck & M. Messiaen (dir.), « *Dessine-moi une justice défédéralisée* » : enjeux et perspectives d'une réforme de la justice belge (pp. 57-68). Limal : Anthémis.

Delvaux, G., El Berhoumi, M., Losseau, L., & Dumont, G. (2024). La septième réforme de l'État ou l'occasion de régionaliser des compétences communautaires. Dans C. Romainville & E. Slautsky (dir.), *La Belgique fédérale : forces et faiblesses d'un fédéralisme atypique*. Bruxelles : Larcier.

Kondi, K., Sas, W., & Vandenberghe, V. (2025). *Where there was smoke, there is water: Canals as indicator of urban income inequality* (No. 2025008). Louvain-la-Neuve : Université catholique de Louvain, Institut de Recherches Économiques et Sociales (IRES).

Romainville, C., & de Clippele, M.-S. (2025). La culture fédérale en Belgique. Dans M. El Berhoumi, J. Clarenne, I. Hachez, & F. Tulkens (dir.), *Droit constitutionnel et démocratie : de la nation à l'Europe. Dialogues avec Hugues Dumont* (pp. 531-579). Bruxelles : Larcier.

Romainville, C., & Slautsky, E. (2024). Conclusions – Quel fédéralisme pour la Belgique de demain ? Dans C. Romainville & E. Slautsky (dir.), *Quel fédéralisme pour la Belgique de demain ? Bilan et perspectives d'un modèle atypique*. Bruxelles : Larcier.

Romainville, C., Beudels, M., Slautsky, E., & Vandenbosch, S. (2024). L'organisation fédérale belge et l'enjeu climatique : sortir de l'impasse. Dans C. Romainville & E. Slautsky (dir.), *Quel fédéralisme pour la Belgique de demain ? Bilan et perspectives d'un modèle atypique*. Bruxelles : Larcier.

Slautsky, E., Delvaux, G., Gaudin, T., Reybrouck, K., & Romainville, C. (2024). Bruxelles et l'hypothèse de la Belgique à quatre. Dans *Bruxelles dans une Belgique à quatre Régions*. Brussels Studies Institute.

Vandenberghe, V. (2024). *SAFIRE 2.0: Connecting Brussels' socio-demographic dynamics (and institutional reforms) to long-term budgetary outcomes* [Manuscrit inédit]. Louvain-la-Neuve.

Vandenberghe, V. (2025). Grandes villes belges : le revenu s'érode au profit de la périphérie. *Regards économiques*, (188). Louvain-la-Neuve : UCLouvain.

Working-papers

Delvaux, G., Romainville, C., "La dissolution du Parlement bruxellois", Working Paper - Creco, n°3, Septembre 2025

Delvaux, G., « Les risques budgétaires pour la Région bruxelloise", Working Paper - Creco, n°1, Janvier 2025

Publications de vulgarisation, billets de blog, interviews et cartes blanches

Bruxelles : des pistes “alternatives” à un gouvernement classique. (2025, 10 mars). *Trends*.

Delvaux, G. (2025). Vers une remise en selle implicite du gouvernement Vervoort ? *L'Echo*.

Delvaux, G., De Clippele, M.-S. (2025, 29 septembre). Molenbeek 2030 victime du naufrage institutionnel et politique belgo-bruxellois. [Article en ligne].

Delvaux, G., Mercier, S., & Romainville, C. (2025, 29 juillet). Requiem pour le Sénat de Belgique : ces voix que l'on se prive d'entendre. *Le blog de Jus Politicum*.

Delvaux, G., & Romainville, C. (2024, 26 juin). Comment Bart De Wever peut contourner la règle des deux tiers pour réaliser une réforme de l'État. *Le Soir*.

Delvaux, G., Romainville, C., & Verdussen, M. (2024, 12 décembre). Retrouver la culture du compromis pour donner une voix à Bruxelles. *Le Soir*.

Demonty, B. (2025, 4 avril). Le gouvernement minoritaire à Bruxelles : un champ de mines politique et juridique. [Article de presse].

Demonty, B. (2025, 14 juillet). Céline Romainville (UCLouvain) : « Il est normal que le parti qui soutient le gouvernement bruxellois de l'extérieur demande des gages ». *Le Soir*.

Geyer, M., Flahaux, G., & Mira, S. (2025, 10 mars). Formation bruxelloise : cinq pistes pour sortir de l'impasse. *BWL*.

Grosfilley, F. (2025, 10 mars). “Et maintenant, on fait quoi ?” : un groupe d'universitaires propose une série de plans B pour la formation bruxelloise. [Article de presse].

Reybrouck, K., & Romainville, C. (2024, 11 mars). Une autre Belgique pour affronter les défis du XXI^e siècle ? *Le Soir*, p. 12.

Vanbrussel, E. (2025, 10 mars). Academici zien zes B-scenario's mocht Brusselse formatie crashen. *Bruzz*.

Cinq alternatives à la formation "classique" d'un gouvernement bruxellois. (2025, 10 mars). *L'Echo*.