

Numéro 66, 29 avril 2013. ISSN 2031-0293

Caroline Van Wynsberghe

Bruxelles et Washington : deux capitales fédérales enclavées, deux expériences métropolitaines comparables ?

L'article fait suite à une mission d'étude comparative. Il montre que l'approche métropolitaine actuellement à l'œuvre à Bruxelles est très atypique si on la confronte à la littérature ou à l'exemple américain de Washington, DC. Elle relève plus de mécanismes belgo-belges de compromis que de la mise en œuvre de modèles classiques de coopération métropolitaine, qui mettent souvent l'accent sur l'implication volontaire des différents acteurs. Dans le cas bruxellois, le fait métropolitain s'est finalement imposé « par en haut », même si elle était réclamée par une partie des partenaires de la réforme de l'État. Mais contrairement au cadre américain, aucun incitant n'est prévu par l'autorité fédérale. La communauté métropolitaine bruxelloise est aussi spécifique parce que cette structure n'est pas prévue pour d'autres grandes villes du pays, alors que l'organisation métropolitaine de Washington ne fait qu'appliquer une règle commune à toutes les grandes villes américaines. La comparaison souligne aussi le temps nécessaire à la mise en place de la coopération. La concertation métropolitaine est pratiquée à Washington depuis plus de 60 ans et s'est faite progressivement en commençant par les domaines où c'était le plus évident, comme les transports publics.

Caroline Van Wynsberghe est politologue et chargée de cours à l'Université catholique de Louvain. Elle a co-dirigé l'ouvrage « Le fédéralisme belge : Enjeux institutionnels, acteurs socio-politiques et opinions publiques » (Academia-L'Harmattan, avril 2013).

Caroline Van Wynsberghe, c.vanwynsberghe@uclouvain.be

Benjamin Wayens (Secrétaire de rédaction), +32(0)2 211 78 22, bwayens@brusselsstudies.be



Introduction

1. Ce texte fait suite à une mission d'étude à Washington menée par l'auteure en octobre 2010. Ce séjour a été impulsé par le *German Marshall Fund*¹ qui a fourni l'encadrement et a organisé les rencontres avec différents interlocuteurs (entre autres DC Administration et Chief Financial Officer, Washington Metropolitan Area Transit Authority, Metropolitan Washington Council of Governments, National Capital Planning Commission) et a bénéficié du soutien financier du Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale. Le but de ce séjour était de mettre en évidence les leçons que Bruxelles pouvait tirer, pour son organisation métropolitaine, de l'exemple de Washington. Le présent article en présente les grandes lignes.

1. Une communauté métropolitaine pour Bruxelles ?

2. En 2012, dans le cadre de la sixième réforme de l'État², une communauté métropolitaine autour de Bruxelles a été créée suite au vote d'une loi spéciale. Ce texte ne définit cependant pas la notion de métropole, dont les frontières devraient en l'occurrence correspondre à celles du Brabant, ce qui d'ailleurs ne coïncide pas avec les résultats des études sur le sujet, dont celle de Luyten et Van Hecke [2007] selon laquelle la « stadsgewest » de Bruxelles serait constituée de seulement 62 communes.

3. L'idée de communauté métropolitaine renvoie au dépassement de frontières administratives. En effet, il s'agit de « régions se développant le long de réseaux fonctionnels, traversant les frontières de gouvernements locaux, régionaux et parfois même nationaux » [Kübler, Schwab, 2007: 473]³. Cela revient à faire correspondre un territoire à sa sphère d'influence sans en modifier les limites officielles. Cette définition relève d'une conception essentiellement fonctionnelle. Elle ne dicte aucune

forme spécifique de gouvernement. En effet, la gestion des politiques publiques sur ces territoires peut prendre des formes variées. Le politologue Daniel Kübler indique qu'on peut « considérer la capacité à gouverner dans les agglomérations comme la capacité à produire une coordination négociée » [2005 : 87]. De ce fait, il insiste sur le volontarisme des acteurs, lui-même résultant de la combinaison de trois facteurs. Ceux-ci doivent d'abord être persuadés que la coordination à une échelle plus large est positive en termes de bénéfices. Ensuite, les gouvernements supérieurs (régional, fédéral ou Union européenne) doivent mettre en place des incitants à la collaboration, à l'instar des aides fédérales américaines aux métropoles. Enfin, un réel leadership est requis afin de fédérer les acteurs autour d'un projet. A ces éléments, on devrait ajouter une autre question : celle de la légitimité qui, idéalement, passerait par une élection.

2. Des modèles d'organisation

4. Taylor et Bassett envisagent deux types d'organisation métropolitaine. De manière classique, on pourrait continuer à opter pour un modèle de gouvernement, à savoir un enchevêtrement de structures hiérarchiques formelles [Taylor & Bassett, 2007 : 120] qui se déclinerait selon deux possibilités : le gouvernement métropolitain pourrait prendre la forme d'un nouveau niveau de pouvoir ou celle d'une consolidation qui passerait par une fusion des entités. L'autre réponse, moderne et souple, est celle de la gouvernance, soit une manière de « relier les organisations horizontalement à travers la coopération » [Taylor & Bassett, 2007 : 119]. Ainsi, pour en revenir à l'enjeu du dépassement des frontières, « la pertinence des démarcations locales est réduite par des accords inter-municipaux et des projets communs qui permettent aux entités de mettre en commun leurs ressources relatives à l'offre et la demande de services à travers les frontières » [Taylor & Bassett, 2007 : 121]. C'est donc une alternative à la modification des frontières et aux

¹ The *German Marshall Fund of the United States* vise à renforcer la coopération transatlantique par une meilleure compréhension des implications pour les Etats-Unis d'une Europe plus intégrée et des effets de cette intégration sur les relations USA-UE et l'OTAN. Voir <http://www.gmfus.org>

² Voir <http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/api2.pl?lg=fr&pd=2012-08-22&numac=2012204203>

³ Les traductions des citations en français sont de l'auteure.

implications qu'elle pourrait avoir, car toucher à celles-ci suppose que l'on élargisse un territoire au détriment d'un autre (la ville s'étend aux zones avoisinantes). Les résistances à ces modifications peuvent être le fait de différents acteurs : les populations de la périphérie incorporées par la ville qui craignent une hausse de la fiscalité et la perte du caractère « rural » de leurs quartiers ; les populations du centre ville réticentes à devoir financer l'annexion des nouveaux territoires et l'extension de la ville ; les localités limitrophes qui perdraient en concurrence face à ces nouveaux ensembles [Taylor & Bassett, 2007 : 122]. Dans le cas de Bruxelles, on peut ajouter certaines réticences flamandes relatives à l'usage des langues, craignant une extension du bilinguisme officiel à l'ensemble de la zone métropolitaine.

5. Bien que le développement métropolitain ne prenne plus place aujourd'hui dans une optique visant exclusivement les économies d'échelle et, par là, une plus grande efficacité, il est impossible de présenter un article qui aborde le développement métropolitain aux États-Unis sans mentionner les travaux plus anciens de Vincent Ostrom et de ses collègues. Se plaçant dans une approche économique de *Public Choice*, par opposition aux différents courants réformistes antérieurs, Bish et Ostrom (1979) dénoncent, d'une part, les visions décriant la fragmentation du pouvoir et les superpositions d'autorités au sein d'ensembles métropolitains, mais aussi, d'autre part, les études démontrant que les organes métropolitains sont trop éloignés des réalités locales pour gérer convenablement les compétences. Ainsi, l'approche qu'ils suggèrent « commence avec les individus, prend en compte la nature des biens et services publics et explore comment des systèmes de gouvernements urbains organisés différemment répondent aux préférences individuelles vis-à-vis de biens et services publics » [Bish, Ostrom, 1979: 1].

6. Il n'y aurait donc pas *un* modèle idéal pour gérer l'ensemble des compétences à l'échelle d'une aire métropolitaine. Selon les besoins, mais également selon les matières, différents dispositifs peuvent être envisagés. Afin d'articuler au mieux les intérêts, des mécanismes de relations intergouvernementales peuvent être mis en place en contrac-

tualisant les engagements. La lecture institutionnelle d'un tel ensemble est complexe, mais il s'agit, selon les tenants du *Public Choice* [Bish & Ostrom, 1979] – des politologues usant d'outils économiques notamment pour expliquer les comportements politiques –, de la seule option à même d'apporter des réponses adaptées à des situations variables.

3. Un concept applicable à toutes les grandes villes ?

7. La fameuse expression « Brussels, DC » visant à transformer la Région de Bruxelles-Capitale en district européen a déjà été explorée sous l'angle institutionnel [Van Wynsberghe et Franck, 2009], mais la capitale américaine peut offrir une autre perspective de comparaison. Sa superficie, sa position géographique d'enclave au sein d'un autre État, ses problèmes socio-économiques,... sont relativement similaires à ceux de Bruxelles.

8. Aux États-Unis, une aire métropolitaine est une notion statistique utilisée afin de stimuler le développement régional, notamment via des programmes fédéraux de financement de certaines politiques publiques. Une métropole s'articule autour d'une zone urbaine d'une certaine densité de population avec, en périphérie, des communautés adjacentes fortement liées – économiquement ou socialement – avec le centre [US Census]. L'entité la plus peuplée de chaque ensemble est alors considérée comme la ville principale. Selon cette définition, la métropole de Washington couvre des villes et comtés situés dans le Maryland, en Virginie et, dans une nettement moindre mesure, en Virginie occidentale. Nous nous référerons dans cet article au territoire couvert par le *Metropolitan Washington Council of Governments (MWCOG ou COG)*.

9. La sixième réforme de l'État belge consacre l'idée de la communauté métropolitaine, mais sans en définir le concept. L'emploi du terme « métropolitain » renvoie à un certain flou entourant les frontières de l'ensemble, tout en soulignant les aspects fonctionnels. En Europe, il y a probablement autant d'exemples métropolitains que de cri-

Noyau	Washington D.C.	Région de Bruxelles-Capitale
entités	1 district fédéral	1 Région 19 communes
population	601 723*	1 140 898**
superficie	177 km ²	161 km ²
Aire métropolitaine	Metropolitan Washington Council of Governments	Communauté métropolitaine de Bruxelles
entités	1 district fédéral, 13 villes, 8 comtés, 2 États Fédération	111 communes, 2 provinces, 3 Régions, Fédération
population	5 047 379	2 622 971
superficie	9 637 km ²	3 357 km ²

Tableau 1. Cadrage. Sources : *US Census (2010) et **Registre national (mai 2012)

tères qui président à la définition de leurs contours, ou à la désignation du type d'acteurs impliqués, aux domaines de compétences mis en commun ou aux organes de gouvernance. Aux Etats-Unis, cette réalité statistique standardisée à l'échelle nationale⁴ mène au développement de politiques publiques relevant de programmes fédéraux, dont la mise en œuvre est laissée à la plateforme régionale reconnue comme interlocuteur. Dans les cas européens, on peut affirmer qu'une ville en constitue le centre, mais c'est la seule certitude, contrairement à sa délimitation officielle ou son rôle.

10. En Belgique, non seulement une définition précise n'existe pas sur le plan administratif, mais la loi spéciale votée à l'été 2012 ne concerne que le développement métropolitain de Bruxelles, alors que d'autres grandes villes pourraient remplir des critères généraux et participer à un programme commun. Il s'agit bien ici d'une législation spéciale votée pour régler un cas particulier, celui du dépassement des frontières administratives de la seule zone bilingue de Bruxelles dont l'hinterland recouvre une partie du territoire des deux autres Régions⁵, soit une Belgique en miniature.

4. Un modèle spécifique pour des capitales fédérales ?

11. Bruxelles⁶ et Washington ont toutes deux pour point commun d'être la capitale d'une fédération, et de constituer un pôle d'attraction régional. Historiquement, Washington, DC est la première capitale fédérale à avoir pris la forme d'un district fédéral, à savoir « une entité fédérée sui generis avec priorité du fédéral et une autonomie variable » [Van Wynsberghe, 2003: 65]. Cette définition met en évidence une certaine prépondérance des autorités fédérales et pointe ainsi un potentiel manque d'autonomie. Si la comparaison avec Bruxelles ne peut être faite sur base du statut, la reconnaissance tardive de Bruxelles en tant

⁴ Bien que sans implication politique ou administrative, les agglomérations et les aires urbaines sont définies en Belgique depuis la fin des années 1970 [Van Hecke & al., 2009]. Il en est de même depuis peu à l'échelle européenne, dans le cadre du programme ESPON (European Observation Network for Territorial Development and Cohesion) [IGEAT & al., 2007]

⁵ Dans ce texte, le terme « Région » avec une majuscule renvoie à l'entité fédérée belge.

⁶ Selon la Constitution, seule la Ville de Bruxelles (une des 19 communes de l'agglomération bruxelloise) est la capitale de l'État fédéral. Par extension et abus de langage, on considère aujourd'hui l'ensemble de la Région comme capitale, ce qui justifie son appellation officielle de « Région de Bruxelles-Capitale ».

qu'entité fédérée (1989 au lieu de 1980 pour la Flandre et la Wallonie) a amené les autorités nationales à prendre en charge les compétences régionales entre-temps. Par ailleurs, il subsiste des limitations au statut de Bruxelles, le fédéral conservant un droit de regard sur certaines matières.

12. La capitale américaine a été établie en 1790 dans le District de Columbia sur des territoires cédés au gouvernement fédéral par les États du Maryland et de Virginie. En instaurant ce district fédéral, les pères fondateurs tenaient à s'assurer de l'indépendance du gouvernement fédéral. En termes de territoire, le district connaît une modification de ses frontières en 1846 lorsque la Virginie voit ses terres rétrocédées, limitant DC à la partie cédée par le Maryland. Le Congrès et le président américains exercent, au XIX^{ème} siècle, un indéniable pouvoir de tutelle sur le district [Hanson & Ross, 1973 : 93-96], puisque la gestion de la capitale se fait par l'intermédiaire de comités dont les membres n'ont à défendre la responsabilité de leurs actes devant aucune instance locale. Le manque d'autonomie (*self-government*) est un problème soulevé par les habitants de Washington DC. Les citoyens de la capitale acquièrent finalement en 1963 le droit d'élire le président et le vice-président des États-Unis. Depuis 1973 et le *Home Rule Act*, le pouvoir délibératif local est détenu, de manière classique, par le conseil du District of Columbia. Ce conseil municipal est composé de treize membres : cinq membres (dont le président) sont élus sur base de l'entière du territoire de la capitale tandis que les huit autres le sont sur base d'un arrondissement de taille plus réduite (*ward*). Un maire est également élu pour quatre ans. Le conseil approuve le budget annuel et le plan financier du District. Il supervise également le travail des agences gouvernementales (locales). Néanmoins, l'autonomie n'est pas totale, puisque le Congrès fédéral conserve un droit de veto sur la mise en application des actes législatifs de la ville et sur le budget.

13. Vu les évolutions relatives à son statut de district, le développement métropolitain de Washington apparaît comme plus consensuel. Le fait d'être une entité, même centrale, parmi d'autres pour former une plateforme sous l'impulsion de programmes fédéraux permet à Washington de jouer pleinement son rôle de ville majeure au sein d'un ensemble régional et de négocier, avec les municipalités et comtés voisins, des politiques publiques d'intérêt régional, comme toute autre ville

centrale du pays. De par son statut de District (et non de ville ou d'État), la capitale américaine connaît des problèmes très spécifiques, comme l'interdiction de taxation des navetteurs ou l'existence d'un droit de tutelle fédérale. Cependant, mises à part ces limitations, elle dispose de compétences similaires à celles des autres villes, voire des comtés et États.

14. À l'inverse, alors que la Région de Bruxelles-Capitale a le statut d'une entité fédérée, sa participation à un ensemble métropolitain ne relève pas de l'évidence politique. L'explication à trouver n'est pas liée au statut de capitale fédérale, mais bien au fait qu'il s'agit de la seule zone bilingue du pays et que la place de Bruxelles dans la structure de la Belgique est multiple.

15. Au niveau institutionnel, en tant que Région créée en 1989, la Région de Bruxelles-Capitale est une entité fédérée à part entière, tout en étant également une agglomération de communes, ce qui en fait, d'une certaine manière, une ville-État, sans qu'il y ait cependant de cumul des deux niveaux comme c'est le cas à Berlin ou Vienne.

16. Le problème communautaire souvent dit « bruxellois » est, depuis la création de la Région en 1989, localisé en-dehors des frontières régionales, c'est-à-dire qu'il concerne la périphérie. Il est de double nature et est relatif, d'une part, à l'exercice du droit de vote et, d'autre part, à la protection de la minorité francophone de la périphérie bruxelloise via le mécanisme des « facilités » (possibilité de contact avec l'administration dans une autre langue nationale dans une série de communes où une minorité linguistique nationale a été reconnue lors de la fixation de la frontière linguistique en 1962). Le premier volet est censé être désormais réglé suite à la sixième réforme de l'État. A première vue, la problématique de l'arrondissement électoral de Bruxelles-Halle-Vilvoorde (BHV) et celle des facilités ne sont pas liées. La scission n'implique pas de toucher au régime des facilités. Néanmoins, les craintes que générerait la première font qu'il est courant de mêler les enjeux y afférant. Les facilités étant fréquemment remises en cause, leur suppression pourrait être la prochaine priorité politique suite à la scission de BHV. Dans ce cas, la frontière linguistique deviendrait alors la seule frontière administrative existante. Or la jurisprudence internationale a tendance à confirmer les frontières administratives internes en

tant que frontières externes. L'instauration d'une communauté métropolitaine, ne fut-ce que sur papier comme c'est le cas depuis le vote de la loi spéciale, permet ainsi d'entretenir un flou certain sur les limites de Bruxelles et sa sphère d'influence. Qu'il nous soit permis de poser l'hypothèse qu'il s'agissait ici d'une volonté délibérée de la part des partis francophones dans le but d'éviter la reconnaissance sans équivoque de la frontière linguistique comme éventuelle future frontière d'État.

5. La coordination métropolitaine à Washington

17. Le *Council of Governments* (COG) est la plateforme en charge de la coordination métropolitaine, aux côtés du *Washington Metropolitan Area Transit Authority* (WMATA). Établies en 1957, les missions originelles du COG sont relatives à la croissance économique, au logement, à l'environnement, à la santé publique et la sécurité, ainsi que – il s'agit d'un des postes les plus importants du budget du district – aux transports. Le COG constitue un exemple de la manière dont les relations intergouvernementales peuvent se dérouler à Washington en particulier, et aux États-Unis plus généralement. Le COG constitue une coupole chapeautant trois autres organes : *Board of Directors*, *Transportation Planning Board* et *Metropolitan Washington Air Quality Committee*. Tous partagent la caractéristique d'être composés de représentants des municipalités et comtés ainsi que de DC, voire de représentants de la Fédération (via le Congrès). Ils constituent des lieux de rencontre également ouverts aux différents *stakeholders*, y compris les citoyens. La pratique politique américaine repose, plus fréquemment qu'en Belgique sur l'élection des mandataires par les citoyens (pas uniquement les membres du conseil municipal ou le maire). Dans la plupart des organes métropolitains, les représentants locaux sont généralement élus, comme peuvent l'être également les procureurs, les membres du conseil du district scolaire ou, aussi, les shérifs.

18. En 2010, son *Board of Directors* a approuvé un plan global « *Region forward* » qui met l'accent sur des objectifs environnementaux, économiques et liés au transport. Il a été mis au point par le *Greater*

Washington 2050 Coalition. Ce dernier terme est utilisé afin de rendre compte le mieux possible de l'implication commune de *stakeholders* issus de différents milieux : administration et public, entreprises, mouvements écologistes/environnementaux et société civile en général. L'accord supposait un engagement volontaire des gouvernements membres du COG. Cette coalition d'intérêts constitue une initiative supplémentaire visant, à long terme (50 ans), à améliorer la qualité de vie des résidents de l'aire métropolitaine.

19. Le *Transportation Planning Board* (TPB) est une organisation intergouvernementale dont la mise en place en 1965 a été impulsée par un programme fédéral (*Federal Aid Highway Act* de 1962), lui-même reposant sur de précédents plans de développement des autoroutes à travers l'ensemble des États-Unis. Elle prend ainsi la forme spécifique d'une *Metropolitan Planning Organisation* (MPO) dont le Congrès a requis l'établissement dans toutes les zones urbanisées et qui ne porte pas uniquement sur le déploiement du réseau autoroutier, mais également sur l'extension du transport de masse. La construction des grandes infrastructures liées au transport⁷ ne pouvait passer que par une coordination entre entités qui peuvent relever de niveaux différents (local et État) et il s'agit sans doute là d'une caractéristique de l'approche de *Public Choice*. Le TPB, comme le COG en général, constitue un centre d'expertise qui offre des ressources en connaissances techniques préparatoires à la prise de décision. Ici aussi on retrouve des éléments de relations intergouvernementales puisque le COG doit travailler en étroite collaboration avec les personnes responsables des transports au sein des entités membres ainsi que du WMATA.

20. Troisième organe agissant sous la coupole constituée par le COG, le *Metropolitan Washington Air Quality Committee*. Il fait la démonstration de la géométrie variable des implications métropolitaines, à la manière du *Public Choice*, puisque trois autres comtés ont rejoint ce comité.

21. À côté de ces comités agissant sous la coupole du COG, le WMATA est l'organe de coordination centrale des transports publics au sein de la métropole, car c'est lui qui organise et gère le réseau de bus

⁷ À travers et autour des zones urbaines. Il ne s'agit donc pas de se contenter de faciliter la navette, mais bien de permettre également les déplacements intra-urbains.

et métro depuis 1967. De nouveau, il s'agit d'une agence établie sur base d'un accord inter-États, à savoir le Maryland, la Virginie et le District de Columbia et validé par le Congrès américain, chacune de ces entités disposant de deux représentants. Contrairement aux organismes du COG, le WMATA ne se contente pas de planifier ou d'apporter une expertise en amont des projets. Son champ d'action s'étend au développement et au financement du réseau, moyennant l'approbation des mesures par les partenaires signataires de l'accord qui contribuent au financement de l'agence et de ses projets selon une clef de répartition proportionnelle aux moyens et aux besoins de chacun. Durant l'hiver 2010, la gouvernance et les missions réelles de cet organe ont été remis en cause par un rapport rédigé par une *Task Force* composée de représentants du COG et du Washington *Board of Trade*. Depuis, une réforme est en cours et a entraîné le remplacement de nombreux directeurs.

6. La communauté métropolitaine de Bruxelles à la lumière de l'expérience de Washington

22. Le texte voté en juillet 2012 par les huit partis ayant pris part à la réforme de l'État instaure une communauté métropolitaine dont seraient membres de droit les trois Régions, l'État fédéral et les communes de l'ancienne province de Brabant, ainsi que les provinces du Brabant flamand et du Brabant wallon, si elles le souhaitent. L'ensemble sera ainsi constitué de pouvoirs publics, et non d'acteurs privés ou de représentants de la société civile. Contrairement à un projet comme la *Greater Washington 2050 Coalition*, il n'existe pas au sein de l'espace métropolitain bruxellois d'initiatives mêlant acteurs politiques, privés ou issus de la société civile. Si le patronat bruxellois, flamand et wallon s'est accordé sur le plan *Brussels Metropolitan 2018*, les actions qui en découlent ne sont pas coordonnées avec d'autres partenaires que ceux de la sphère économique. Par ailleurs, la communauté métropolitaine telle que consacrée par la Loi spéciale de 2012 n'accorde un rôle qu'aux pouvoirs publics déjà listés.

23. Les matières coordonnées au sein de cette communauté métropolitaine devraient relever du domaine de compétences des Régions et être « d'importance transrégionale », comme l'emploi, l'économie, l'aménagement du territoire, la mobilité, les travaux publics et l'environnement. Vu l'émiettement et l'empiètement des champs d'action, l'implication des communes a effectivement du sens. En cela, l'exemple de Washington est pertinent vu la multiplicité des niveaux de pouvoirs concernés (États, DC, comtés et municipalités⁸). Il s'agit d'un enjeu majeur dans la gestion bruxelloise où d'aucuns regrettent aujourd'hui le manque de coordination et la coexistence de politiques régionales et communales de mobilité, d'urbanisme,... Le projet métropolitain n'a cependant pas pour but de remédier à cette carence, mais il pourrait éventuellement apporter une réponse structurelle « par l'extérieur », sous réserve que les communes bruxelloises s'accordent sur une position commune.

24. Par ailleurs, la thématique particulièrement problématique que constitue la gestion du « Ring » (le périphérique autoroutier de Bruxelles) sera confiée à cette communauté métropolitaine qui deviendrait également le lieu de concertation relative aux accès et sorties du périphérique bruxellois. Autre enjeu-phare lié à la mobilité de et vers Bruxelles, le réseau RER est quant à lui sorti de cette nouvelle entité. Le fédéral et les trois régions formeront une structure *ad hoc* au sein de la SNCB qui sera chargée de la gestion de l'exploitation. L'opérateur dispose ainsi d'une priorité dans le management de l'ensemble. Rien n'est cependant mentionné concernant les volets métro-bus-tram de la politique de transport en commun. STIB, De Lijn et TEC, les compagnies régionales de transport en commun, ne rejoignent aucune structure qui jouerait un rôle de coupole, alors que, dans le cadre de la métropole américaine, les transports ont été un levier précurseur en matière de coopération. En effet, il s'agissait, en constituant des organes métropolitains, de pouvoir prétendre à des financements fédéraux attribués à ces structures mises sur pied dans l'ensemble du pays. A Bruxelles, l'accord de coopération Beliris entre le fédéral et la Région permet le cofinancement de certains projets de mobilité, mais cela ne relève d'aucun programme global à l'échelle fédérale. Au contraire, il s'agit de

⁸ Certaines municipalités faisant partie de comtés, d'autres étant « indépendantes ».

réponses ponctuelles aux besoins spécifiques de Bruxelles, limitée à ses dix-neuf communes (donc, pas d'intervention de Beliris pour des projets qui concerneraient toute la communauté métropolitaine).

25. La loi spéciale est par ailleurs silencieuse sur le mode de fonctionnement de cette communauté métropolitaine. On peut exclure la structure à la française, la communauté urbaine y fonctionnant sur le modèle intercommunal avec mise en commun de compétences municipales [Van Wynsberghe et al, 2009]. Rappelons que rien n'empêchait précé-

demment les Régions de signer des accords de coopération. Cependant, ceux-ci présentent le défaut de ne pas pouvoir impliquer les communes dont on remarque que la participation est essentielle. En résumé, une loi spéciale mettra en place une structure dont on ignore l'essentiel, si ce n'est que des représentants des gouvernements régionaux y siégeront – s'ils signent malgré tout l'accord de coopération – et que fédéral, communes (et provinces) en seront également membres. En cela, les différents organes développés au sein de la métropole de Washington offrent des expériences relativement comparables et dont certains éléments pourraient être transposables, comme le fait de constituer des plateformes de coopération à taille éventuellement variable (impliquant les communes qui le souhaitent ou qui sont le plus concernées) et focalisées sur un objet et non multifonctionnelles.

26. Dans la même logique qu'à Washington, on peut supposer que le mode de fonctionnement sera intergouvernemental et, dans la tradition belge, basée sur le consensus, à savoir que les décisions ne se prendront pas à la majorité qualifiée, mais à l'unanimité, chacun endossant au final la décision prise (et disposant ainsi d'une sorte de droit de veto). Il ne devrait pas être question de déléguer l'exercice de compétences à un organe-coupole, ni d'élire une assemblée métropolitaine garante d'une certaine légitimité démocratique. On ne connaît pas non le mode d'inclusion des communes et le poids de celles-ci dans l'édifice. Leur participation se ferait a priori sur base volontaire, mais un quorum sera-t-il prévu ?

27. Par contre, contrairement aux États-Unis, il n'est pas dans la culture politique belge que les citoyens élisent les mandataires, en dehors de ceux siégeant au sein d'assemblées délibératives (conseils communaux) ou législatives (parlements). La coordination politique entre les différentes entités et niveaux de pouvoir revenant en pratique aux partis politiques, ceux-ci devraient continuer à se charger de la nomination des représentants locaux au sein des comités métropolitains. On ne peut exclure que, finalement, sera mis en place un comité de concertation plus proche de la CIPE (Conférence interministérielle de politique étrangère), laissant ainsi aux représentants des différents exécutifs locaux et régionaux le soin de déterminer les grandes lignes de la politique métropolitaine et de se limiter à ce type – léger – de concertation.

	Metropolitan Washington Council of Governments	Communauté métropolitaine de Bruxelles
Définition de la métropole	Unité statistique standardisée	Entité sui generis
Mode de gouvernance	Intergouvernemental	Intergouvernemental
Légitimité	Élection directe (en règle générale)	Aucune élection, représentants désignés par les entités
Compétences	1ère compétence mise en commun : mobilité	Intérêt inter-régional, mais ni RER, ni transport en commun
Flexibilité	Au-delà de l'entité de type Metropolitan Planning Organisation, géométrie éventuellement variable	Communes et provinces impliquées si elles le souhaitent géométrie variable

Tableau 2. Comparaison des principales caractéristiques.

28. Les limites de l'exercice de décryptage de cette loi spéciale et de comparaison avec Washington sont ici atteintes. Rappelons qu'il s'agit d'un accord politique intégré dans une négociation plus large que visant simplement la meilleure gestion de l'espace métropolitain autour de Bruxelles. La communauté métropolitaine est certes prévue, mais le texte est suffisamment flou pour permettre toutes les lectures, et surtout toutes les mises en œuvre possibles.

29. Relevons encore une différence fondamentale entre la Belgique et les États-Unis : ces derniers ne connaissent pas de tendances centrifuges comme celles qui traversent notre pays. Alors que le centre politique belge est progressivement vidé des sujets sur lesquels il était devenu impossible de trouver un accord, les États-Unis sont une fédération établie par l'union d'entités. La logique se trouve donc complètement inversée, ce qui limite fortement, outre les aspects liés à la culture politique et à la légitimité, la pertinence de la comparaison entre les deux espaces métropolitains, sans oublier de mentionner la problématique relative à l'usage des langues au sein de la métropole bruxelloise, même si – rappelons-le – un des buts du développement métropolitain est de pouvoir dépasser les frontières sans y toucher. Mis à part la question des langues des débats au sein de la communauté métropolitaine qui devra être tranchée d'emblée, les politiques publiques menées par cet organe devront en effet se conformer aux lois linguistiques en vigueur.

Conclusion

30. Le développement métropolitain de Bruxelles, si on le confronte à la littérature ou à l'exemple de la capitale américaine paraît nettement atypique, relevant plus de mécanismes belgo-belges de compromis avec, sans doute paradoxalement, une forte composante centrifuge.

31. Si l'on se réfère aux auteurs et aux modèles présentés ici, la communauté métropolitaine bruxelloise ne correspond pas à l'option de la consolidation. Tout comme on ne touche pas aux frontières des communes de Bruxelles, on ne fusionne pas les localités formant la métropole. Il ne s'agit pas non plus de considérer uniquement les acteurs locaux comme les interlocuteurs les plus appropriés puisque, au

contraire, une concertation à plus grande échelle est envisagée. Les buts ne sont ni de viser une plus grande efficacité via des économies d'échelle, ni de réduire les disparités entre Bruxelles et son hinterland comme tendrait à le réclamer le *New Regionalism*. L'approche du *Public Choice*, typiquement américaine et d'application à Washington pourrait s'avérer la plus proche de la formule adoptée à Bruxelles, mais dont il faut bien reconnaître qu'on n'en sait pas encore grand-chose.

32. La principale spécificité de la communauté métropolitaine bruxelloise est d'être un modèle unique, puisque les négociateurs fédéraux n'ont pas jugé bon de développer une structure applicable à d'autres grandes villes du pays. En cela, il s'agit d'une réponse *ad hoc* à un problème propre à Bruxelles. C'est ainsi qu'on peut la voir comme une réponse centrifuge typique puisque le fédéral botte en touche et laisse aux Régions le soin de régler un problème qu'il n'arrive pas à traiter. En demandant ainsi aux trois Régions de s'entendre entre elles, le problème n'est en réalité que déplacé.

33. Cela explique sans doute aussi pourquoi le cas bruxellois ne répond pas aux critères théoriques mettant l'accent sur la dimension volontaire et proactive des différents acteurs. À l'exception des États Généraux de Bruxelles, peu d'initiatives regroupant de larges pans de la société civile ont vu le jour. Par ailleurs, plus que les frontières administratives, la frontière linguistique et le double système de partis (établi autour des Communautés) constituent sans doute des obstacles sérieux à une coopération, puisque chaque acteur politique s'adresse à sa propre Communauté et non à l'ensemble de la population concernée. Ceci explique sans doute pourquoi la métropole bruxelloise est clairement imposée « par en haut », même si elle était réclamée par une partie des partenaires à la réforme de l'État (côté francophone essentiellement). Sans doute la plupart sont-ils convaincus des bénéfices (économiques principalement) du dispositif, mais les coûts (politiques et symboliques) restent pour beaucoup trop importants pour soutenir franchement et pleinement le projet. Contrairement à Washington, aucun incitant (même négatif, prenant la forme d'une sanction) n'est prévu par l'autorité fédérale, ni même aucun délai. Une lecture cynique de l'accord sur la réforme de l'État peut laisser penser que la communauté métropolitaine n'a pas vocation à être mise en œuvre sur le terrain, sa simple création légale « sur le papier » étant de nature à satisfaire l'en-

semble des partenaires. Dans ces circonstances, les questions du leadership et de la légitimité ne doivent pas être posées. On notera, enfin, que la concertation métropolitaine est une pratique ancienne (une soixantaine d'année) aux États-Unis en général et à Washington en particulier. La confiance a ainsi eu le temps de se tisser, ce qui est loin d'être le cas en Belgique où la tendance est clairement centrifuge.

Bibliographie

- BISH, R.L. & OSTROM, V., 1979. *Understanding Urban Government, Metropolitan Reform Reconsidered*. Washington, DC: AEIPPR, Domestic Affairs Study 20. 5ème édition.
- HANSON, R. & ROSS, B.H., 1973. Washington. In : ROWAT, D. C. (ed.), *The Government of Federal Capitals*, Toronto: Toronto University Press, pp. 77-109.
- IGEAT, IGSO, LATTIS et TSAC, 2007. *ESPON project 1.4.3 Study on Urban Functions - Final report*. Luxembourg. ESPON European Observation Network, Territorial Development and Cohesion.
- KÜBLER, D., 2005. Démocratie et gouvernance d'agglomération: quelques leçons européennes. In : *Pouvoirs locaux*. 35/II, pp. 85-91.
- KÜBLER, D. & SCHWAB, B., 2007. New regionalism in five Swiss metropolitan areas: An assessment of inclusiveness, deliberation and democratic accountability. In : *European Journal of political Research*. 46/4, pp. 473-502.
- LUYTEN, S. & VAN HECKE, E., 2007. De Belgische stadsgewesten 2001. Instituut voor Sociale en Economische Geografie, K.U.Leuven. SPF- Direction générale Statistique et Information économique, Bruxelles.
- SAVITCH, H.V. & VOGEL, R.K., 2000. Paths to New Regionalism. In : *State and Local Government Review*. Vol. 32, n° 3, pp. 158-168.
- TAYLOR, G.D. & BASSETT, E.M., 2007. Exploring Boundaries in Governance: Intergovernmental Boundary Agreements. In : *State and Local Government Review*. Vol. 39, n°3, pp. 119-130.
- US Census, non daté. *About Metropolitan and Micropolitan Areas* [en ligne]. [consulté le 15 septembre 2012]. Disponible à l'adresse : <http://www.census.gov/population/metro/about/>
- VAN HECKE, E., HALLEUX, J.-M., DECROLY, J.-M. et MÉRENNE-SCHOUMAKER, B., 2009. *Noyaux d'habitat et Régions urbaines dans une Belgique urbanisée*. Bruxelles : Direction générale Statisti-

que et Information économique. Enquête socio-économique 2001, Monographie, 9.

VAN WYNSBERGHE, C., 2003. Les capitales fédérées, une comparaison. In : *Revue Internationale de Politique Comparée*. Vol. 10 (1), p. 63-77.

VAN WYNSBERGHE, C. et FRANCK, C., 2009. Bruxelles et le siège des institutions européennes: enjeux et perspectives. In DE GROOF, R. (ed.), *Brussels and Europe / Bruxelles et l'Europe, Acta of the International Colloquium on Brussels and Europe*. Bruxelles : Academic and Scientific Publishers, pp. 153-168.

VAN WYNSBERGHE, C., POIRIER, J., SINARDET, D. & TULKENS, F., 2009. États généraux de Bruxelles. Le développement politique et institutionnel de la Zone métropolitaine de Bruxelles : constats et perspectives . In : *Brussels Studies*, Note de synthèse, n°10 .

Pour citer ce texte

Caroline VAN WYNSBERGHE, « Bruxelles et Washington : deux capitales fédérales enclavées, deux expériences métropolitaines comparables ? », *Brussels Studies*, Numéro 66, 29 avril 2013, www.brusselsstudies.be.

Liens

D'autres versions de ce texte sont disponibles

ePub FR : <http://tinyurl.com/BRUS66FREPub>

ePub NL : <http://tinyurl.com/BRUS66NLEPub>

ePub EN : <http://tinyurl.com/BRUS66ENEPub>

pdf FR : <http://tinyurl.com/BRUS66FRPDF>

pdf NL : <http://tinyurl.com/BRUS66NLPDF>

pdf EN : <http://tinyurl.com/BRUS66ENPDF>

Les vidéos publiées dans *Brussels Studies* sont visibles sur la chaîne Vimeo de *Brussels Studies* à l'adresse suivante :

<http://vimeo.com/channels/BruS>