



# Faut-il fusionner les communes bruxelloises ? Les expériences d'Anvers, Vienne et Berlin

Lead piece  
Wouter Van Dooren et Dave Sinardet

Commentaires  
Stefan Sottiaux  
Maik Martin  
Harald Bürger

Textes traduits de l'anglais par Charles Desmet

The Re-Bel initiative aims to rethink in depth, in an open, rigorous, non-partisan way, what the institutions of the Belgian federal state - or of whatever else this part of the world needs to become - can and must look like in the longer term, taking full account of the evolving European context.

The Re-Bel initiative does not aim to produce one programme or manifesto to which everyone involved could subscribe. Its ambition is rather to provide a fertile intellectual environment in which new ideas and promising initiatives of all sorts can germinate and develop, with a concern for their relevance to a thorough reform of Belgium's institutions, but also to the institutional design of other complex polities, most obviously the European Union.

The Re-Bel initiative involves scholars from all Belgian universities, runs a web site, publishes e-books and organizes workshops and public events. It intends to associate to its activities both foreign colleagues and the Brussels-based international community. The working language will usually be English.

The Re-Bel initiative is supported by the University Foundation, which will host all its activities. The University Foundation was founded in Brussels in 1920 at the initiative of Herbert Hoover and Emile Francqui. One of its missions, also central in the Re-Bel initiative, is to foster fruitful contacts and collaboration between academics of all Belgian universities.

Each contribution to a Re-Bel e-book is written under the sole responsibility of its author. The views expressed in it cannot be assumed to be shared by either the Re-Bel initiative as such or the University Foundation.

Re-Bel initiative  
[www.rethinkingbelgium.eu](http://www.rethinkingbelgium.eu)  
[contact@rethinkingbelgium.eu](mailto:contact@rethinkingbelgium.eu)

Coordination:  
Paul De Grauwe  
Philippe Van Parijs

In partnership with  
the University Foundation  
rue d'Egmontstraat 11, 1000 Brussels, Belgium  
[www.universityfoundation.be](http://www.universityfoundation.be)

# Table des matières

Préface	4
Lead piece	6
Small is beautiful ? Leçons d'une decennia de decentralisation à Anvers Wouter Van Dooren & Dave Sinardet	
Commentaires	33
Tout bien considéré, une petite taille est-elle bien idéale? Stefan Sottiaux	34
La taille importe. Commentaires à partir de Berlin Maik Martin	38
La Décentralisation à Vienne Harald Bürger	46

# Préface

---

D'une part, le niveau régional de Bruxelles-Capitale doit disposer de davantage de compétences. D'autre part, il doit subsister un niveau de participation politique à un niveau plus proche des citoyens. Il y a aujourd'hui un large consensus sur ces deux propositions. Mais il y a fondamentalement deux manières de les concilier. L'une consiste à transférer à la Région un certain nombre de compétences actuellement exercées par les communes tout en conservant celles-ci, voire en en accroissant le nombre. L'autre consiste à fusionner l'ensemble des dix-neuf communes actuelles en une commune unique dont les limites seraient celles de la Région, tout en créant simultanément, comme à Paris ou Anvers, des arrondissements ou districts correspondant ou non aux communes actuelles.

Lors du grand débat sur Bruxelles organisé au Bozar 6 mai 2013 par les quotidiens *Le Soir* et *De Standaard*, le ministre Pascal Smet a plaidé avec fougue pour la deuxième formule, tandis qu'Olivier Deleuze et Didier Gosuin ont plaidé avec vigueur pour la première. Le fait que ces deux derniers soient bourgmestres tandis que le premier n'a guère de chance de le devenir n'est sans doute pas sans influence sur la position qu'ils défendent. Mais ce n'est pas une raison pour ne pas se mettre à l'écoute de leurs arguments respectifs, comme de tout autre argument qui peut nous aider à nous forger une conviction intelligente sur cet aspect important de la gouvernance de Bruxelles.

Pour y arriver, il est essentiel de ne pas s'enfermer dans de vaines querelles sur la prétendue gabegie des dix-neuf « baronies » : il n'y a que 19 bourgmestres pour plus d'un million de Bruxellois, alors qu'il y en a 49 par million de Flamands et 74 par million de Wallons. Le problème n'est pas qu'il y a trop de bourgmestres, mais que l'interdépendance entre leurs communes est telle que l'efficacité exige la mise en commun de compétences qui, dans des communes rurales, peuvent sans grand inconvénient rester décentralisées.

C'est pour cette raison qu'il est utile d'apprendre des expériences d'autres villes, à commencer par la ville belge qui, par sa taille, est la plus comparable à Bruxelles. Deux des contributions à ce volume offrent une discussion critique de la manière dont Anvers a vécu et vit avec sa grande commune fusionnée en 1983 et ses districts mis en place en 2000. Mais l'expérience de villes étrangères qui, comme Bruxelles, ont à la fois un statut de capitale et d'entité fédérée est, par certains côtés, encore plus pertinente. C'est pourquoi les deux autres contributions à ce volume sont consacrées, respectivement, à Berlin et à Vienne.

Le fonctionnement de la municipalité de Vienne, en particulier, mérite l'attention des Bruxellois. Avec une population et une superficie correspondant respectivement à une fois et demi et deux fois et demi celles de Bruxelles-Capitale, Vienne compte 23 Gemeindebezirke aux superficies et populations très inégales en raison d'anciennes frontières communales aussi antiques que coriaces. Quant à la population, la taille moyenne de ces districts (73.000 habitants) est proche de celle des communes bruxelloises (61.000) — à comparer aux 55.000 des 9 districts anversoises, aux 112.000 des 20 arrondissements parisiens et aux 289.000 des 12 districts berlinois —, mais leur compétences sont

beaucoup plus modestes. Vienne, par ailleurs, a la réputation d'être excellemment gérée. Ce fait n'est certainement pas une raison suffisante pour vouloir transposer telles quelles à Bruxelles les structures de la Ville de Vienne. Mais bien plus que la litanie des baronies, une réflexion critique sur l'expérience de Vienne, comme sur celles d'Anvers ou de Berlin, constitue un ingrédient utile pour une discussion sereine et sans tabou sur la réforme indispensable des institutions bruxelloises.

Sur ce sujet comme sur bien d'autres, c'est à une telle discussion que l'initiative Re-Bel veut contribuer par ses événements publics et ses e-books. Avec ce treizième e-book, elle le fait pour la première fois simultanément dans les trois langues. Si l'usage de l'anglais s'impose aujourd'hui pour faciliter le dialogue au travers de notre frontière linguistique et y associer des collègues étrangers et la communauté internationale basée à Bruxelles, l'usage du néerlandais et du français reste indispensable pour avoir des chances d'atteindre, avec la collaboration des médias des deux communautés, autre chose qu'un petit cercle d'initiés. Nous remercions chaleureusement auteurs et traducteurs pour le supplément d'effort qui a rendu possible cette publication trilingue.

Paul De Grauwe & Philippe Van Parijs  
Coordinateurs de l'initiative Re-Bel

Lead piece

# Small is beautiful ?

## Leçons d'une décennie de décentralisation à Anvers

Wouter Van Dooren & Dave Sinardet

Universiteit Antwerpen et Vrije Universiteit Brussel

---

### Résumé

Le présent article analyse le processus de décentralisation intracommunale à Anvers, et examine le fonctionnement des districts, depuis leur première élection directe en 2000. Bien que les données scientifiques soient relativement limitées nous nous basons sur un nombre important d'indicateurs pour conclure que les districts n'ont pas répondu aux attentes de leurs promoteurs, à savoir plus de démocratie et plus d'efficacité. Les districts ne paraissent pas avoir rapproché la politique des citoyens, ni rapproché les citoyens de la politique. Les compétences des districts sont peu nombreuses, et restent largement consultatives. Cependant, les questions de coordination, aussi bien que les effets de voisinage, limitent le potentiel pour plus de décentralisation. Nous attribuons cet échec relatif en partie au manque de concordance entre les délimitations des districts et le tissu sociodémographique de la ville. Nous croyons également que la création des districts est une réponse institutionnelle et rigide au problème dynamique et fluide de l'indifférence à l'égard de la politique. En conséquence, nous développons l'argument que la participation directe, sur base des quartiers et de projets concrets, pourrait être une alternative intéressante aux districts. L'idéal serait d'avoir des quartiers forts dans une ville forte.

La question de savoir ce que Bruxelles pourrait apprendre de l'expérience d'Anvers doit être considérée avec précaution, étant donné que le contexte est, en partie, différent. Par exemple, Bruxelles représente un territoire plus vaste, et son paysage politique est plus complexe. Cependant, deux éléments viennent à l'esprit. En premier lieu, il semble qu'à tout le moins le renforcement de la gouvernance urbaine au niveau de la Région bruxelloise devrait être envisagé. Anvers, mais Gand également, ont retiré de grands avantages d'un collège municipal doté de pouvoirs importants, et qui puisse gouverner à une échelle qui correspond en grande partie à

la trame sociologique de la ville. Bien que nous ne pensions pas que les districts aient été une grande réussite dans le contexte anversoïis, ce pourrait être un pas en avant pour la gouvernance de Bruxelles si les 19 communes existantes étaient réformées dans le sens du modèle des districts mis en place à Anvers. Dans le contexte bruxellois, cela impliquerait un renforcement important de la gouvernance urbaine au niveau régional, tout en ne négligeant pas entièrement la dimension locale qui semble encore revêtir une grande importance pour le moment. Mais, deuxièmement, Bruxelles pourrait également examiner la possibilité d'approches participatives qui établissent des liens, au-delà des périodes électorales, entre les citoyens et la politique. Au lieu de décentraliser, Gand a opté pour plus de participation au niveau des quartiers, en utilisant le personnel municipal ayant un accès direct aux centres de pouvoir de la ville. Le but devrait être de combiner le meilleur des deux mondes: la capacité de décision politique grâce à une représentation et une responsabilisation à un niveau pertinent pour la définition des politiques (c'est-à-dire la réalité sociologique de la ville), et la participation des citoyens à un niveau qui leur est utile en tant qu'utilisateurs des services de la ville (c'est-à-dire les quartiers).

## Introduction

Peu d'observateurs avertis mettraient en doute le fait que la ville d'Anvers a connu quelques améliorations importantes ces dernières années. Pour une bonne part, ceci est à mettre au crédit de la gouvernance de la ville qui a à la fois fait preuve de plus de professionnalisme et initié des projets attractifs pour le développement de la cité, tels qu'un nouveau musée (le MAS), un grand parc public (le Park Spoor Noord), et les environs de la gare centrale. Le nouveau bourgmestre de la ville, Bart De Wever, a spécifiquement mentionné les mérites du collège municipal précédent dans la gestion de la ville. Anvers (mais Gand également) est un exemple des effets positifs qui peuvent résulter d'une gouvernance urbaine forte et d'une attitude proactive des responsables politiques.

Il y a une décennie, la ville d'Anvers a également créé des districts qui ont repris certaines compétences de la ville. Cependant, les évaluations de cette expérience sont peu nombreuses. Partant de l'histoire du processus de décentralisation à Anvers, nous nous posons ensuite la question de savoir si les districts répondent aux attentes de ceux qui ont mis le processus en route. Nous nous interrogeons sur le fait de savoir si la création d'un niveau politique élu au suffrage direct à l'intérieur de la ville a rapproché les citoyens et la politique. Nous nous demandons aussi si la délégation de (certaines) compétences aux districts a amélioré l'efficacité de la gouvernance, s'il existe des problèmes de coordination, ou des effets sur les entités voisines. Nous analysons ensuite les alternatives aux districts, en nous penchant en

particulier sur l'approche suivie par Gand. Bien que nous souhaitions laisser au lecteur le soin d'établir des parallèles entre Bruxelles et Anvers, nous concluons en ébauchant quelques suggestions.

## L'histoire de la décentralisation à Anvers

Le 11 mars 1997, le Sénat belge a approuvé une révision de l'article 41 de la Constitution belge, qui a autorisé la "décentralisation intracommunale". A partir de cette date, les communes ayant un minimum de 100.000 habitants sont autorisées à prendre l'initiative de mettre en place des "organes territoriaux intracommunaux", composés de membres élus au suffrage direct. Par la suite, d'autres lois nationales et régionales furent amendées (en ce compris un transfert de compétence vers les régions) afin de supprimer les autres obstacles à la décentralisation et de définir en détail le fonctionnement des organes décentralisés, qui reçurent le nom de "districts".

A ce jour, la seule commune belge qui ait utilisé cette possibilité est la ville d'Anvers. Les autres villes flamandes de plus de 100.000 habitants (Gand et Bruges) ne se sont pas montrées intéressées, et les Régions wallonne et bruxelloise n'ont même pas pris l'initiative d'adopter la législation régionale requise pour appliquer la décentralisation intracommunale. Ceci n'est pas surprenant, étant donné que la réforme constitutionnelle et la totalité de la procédure législative avaient été menées à bien à la requête des seuls représentants d'Anvers, dans le but de répondre à un "problème" anversoïse.

### La 'proto-décentralisation'

La question était soulevée depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1983. Cette date correspond à la finalisation du processus de fusion d'Anvers avec les communes voisines de Deurne, Berchem, Borgerhout, Merksem, Wilrijk, Hoboken et (la quasi-totalité) d'Ekeren. En fait, les autres fusions de communes en Belgique (réduites de 2359 à 596) avaient été réalisées six ans auparavant, mais la complexité de l'opération à Anvers avait eu pour résultat un report de six ans (Van Assche & Buts, 2004:38). La nouvelle commune d'Anvers devint finalement la plus grande de Belgique, avec un total de 490.524 habitants (Bertels et al, 2011:50-51).

Le retard dans la mise en place de cette fusion peut être considéré comme un symptôme de la manière dont la fusion était perçue par une part au moins de la classe politique anversoïse. Au cours de la première réunion du nouveau conseil municipal du "Grand Anvers" en janvier 1983, des voix s'élevèrent pour s'inquiéter de la légitimité démocratique de la fusion, arguant du fait que cette fusion accroît

la distance entre l'Hôtel de Ville et les citoyens. Cependant, les critiques portant sur la nouvelle dimension de l'espace de gouvernance portaient aussi sur le fait que la ville résultant de la fusion ne couvrait toujours pas la totalité de l'agglomération socioéconomique, et n'était toujours pas viable, tant économiquement que financièrement (Van Assche & Buts, 2004: 40). Bien que la fusion ait partiellement rendu la ville financièrement plus saine, ceci n'avait pas suffi à résoudre les problèmes financiers fondamentaux d'Anvers, qui avaient été aggravés par la crise économique des années 1980 (Beyen et al, 2011: 102). Ainsi que le résumait le bourgmestre Bob Cools: Anvers était trop grande pour les petites choses, et trop petite pour les grandes choses.

Au cours des années qui suivirent, cette double préoccupation est restée présente dans le débat sur la (dé-)centralisation d'Anvers (Van Assche & Buts: 40). Il est clair cependant que la réponse à la première préoccupation a été apportée de manière plus cohérente et plus rapidement par l'action politique. Dès le début du processus en 1983, un certain nombre de décisions a limité la portée de la fusion, de manière à préserver "l'individualité et la visibilité" des communes qui étaient auparavant indépendantes. Neuf districts furent créés, avec leurs propres conseils, et se virent attribuer la mission officielle de maintenir le contact avec les citoyens et les organisations locales, compensant ainsi le fait que les districts n'étaient pas proportionnellement représentés au sein du conseil de la ville. Des sièges leur furent attribués dans les anciennes maisons communales, où furent également maintenus, autant que possible, les services aux citoyens. Alors que ceci pouvait être considéré comme la reconnaissance d'une identité spécifique pour les anciennes communes périphériques, cela pouvait aussi être interprété comme un moyen de rapprocher la ville de ces communes, et donc de renforcer l'union de celles-ci avec la ville (Beyen et al, 2011: 101). Un autre rôle attribué aux conseils de district fut celui d' "antenne", une fonction consistant à communiquer à l'Hôtel de Ville quels étaient les problèmes et les préoccupations dans les districts (Van Assche & Buts: 44).

Cependant, Anvers ne pouvait attribuer aucun pouvoir de décision aux conseils de district, attendu que l'article 41 de la Constitution stipulait qu'il n'était pas possible de déléguer la pleine compétence du conseil pour des questions d'intérêt municipal. Les conseils de districts devinrent donc des entités consultatives sur un nombre de sujets limités. Etant donné qu'ils n'avaient aucun moyen de s'assurer que leurs avis seraient pris au sérieux, ce ne fut souvent pas le cas en pratique (Van Assche & Buts: 41-44)

Les conseils de district ne pouvaient pas non plus être élus au suffrage direct. Ils furent dès lors largement composés sur la base du nombre de votes recueillis par un

parti dans les élections municipales, en appliquant la méthode "Imperiali" \* (favorisant les grands partis), qui est également utilisée pour les élections municipales. Les conseils de districts étaient formés par les groupes politiques du Conseil de la Ville, qui proposaient tous leurs propres candidats, et pouvaient aussi remplacer "leurs" conseillers à tout moment. Outre ces "membres de fait", chaque groupe politique au conseil municipal désignait également un conseiller municipal par district, dont le rôle était de représenter le groupe au conseil de district, officiellement afin d'assurer l'échange d'informations entre le conseil municipal et les conseils de district. En d'autres mots, la composition des conseils de district était largement contrôlée par les partis politiques au niveau de la ville. Les conseils de district désignaient un "bureau", composé d'un président et de deux vice-présidents qui devaient appartenir à des partis différents (un troisième vice-président a été ajouté en 1993).

Le fonctionnement des districts a rapidement suscité un mécontentement général. Des entretiens qualitatifs avec des échevins, aussi bien au niveau de la ville qu'au niveau des districts, démontrèrent que ce mécontentement était dû à plusieurs facteurs (Van Assche & Buts, 2004: 45). On notait un manque de pertinence, en raison de la dépendance vis-à-vis de la ville: les conseils de districts n'avaient que des pouvoirs consultatifs, et le collège de la ville ne tenait généralement aucun compte de leurs avis (en dépit des promesses de prise en compte). La ville ne *sollicitait* pas cet avis non plus. Un autre reproche portait sur le manque de légitimité, parmi les politiciens comme parmi la population, parce que les partis politiques désignaient les conseillers et parce que la composition des conseils de district ne reflétait pas les résultats spécifiques des élections dans le district, mais uniquement les résultats de la ville dans son ensemble.

Cette évaluation négative nourrit des demandes pour plus de décentralisation, qui furent reprise par la nouvelle coalition qui accéda au pouvoir après les élections de 1994. Cependant, d'autres facteurs intervinrent. En 1994, le Vlaams Blok, parti d'extrême droite, devint le parti le plus important lors des élections municipales, avec 28% des voix. A cette époque, l'une des analyses les plus influentes attribuait en partie le succès de l'extrême droite au fossé entre les citoyens et la politique, qui menait à un vote "anti-politique". A Anvers en particulier, la décentralisation était considérée par un certain nombre de politiciens comme un moyen de réduire la distance entre les habitants d'Anvers et leurs gouvernants. Arrêter la montée de l'extrême droite figurait parmi les arguments utilisés par le ministre flamand Kelchtermans en 1993, lorsque la décentralisation anversoise fut citée officiellement pour la première fois comme une option par un plus haut niveau de pouvoir.

---

\* La méthode "Imperiali" attribue les sièges non pas sur une base strictement proportionnelle, mais par le calcul de quotients favorisant les grands partis au détriment des petites formations. (N.d.T.)

Le succès du Vlaams Blok eut également une conséquence indirecte sur le point de vue du nouveau collège de la ville en ce qui concerne la décentralisation. Pour contrer la montée du Vlaams Blok, il devint nécessaire de former une coalition de cinq partis, incluant les verts, qui avaient toujours été d'ardents défenseurs de la décentralisation. Depuis la fusion de 1983, ils faisaient référence au "Grand Anvers" comme étant un "Bien Trop Grand Anvers". De plus, les libéraux plaidaient également pour la décentralisation, et les chrétiens-démocrates y étaient aussi favorables depuis bien plus longtemps. Un autre élément qui joua un rôle est que les partis qui étaient moins puissants au niveau de la ville mais plus forts au niveau de certains districts étaient aussi en faveur de la décentralisation, en raison de considérations partisans.

La coalition de 1994 décida de soutenir très activement l'idée d'un cadre légal aux niveaux national et régional, qui permettrait une décentralisation effective. Dans l'intervalle, cependant, elle essaya déjà d'attribuer un certain nombre de compétences et de moyens financiers aux districts, dont les décisions devraient encore être approuvées par le conseil communal. Dans la pratique toutefois, cette initiative ressembla plus à une déconcentration administrative, étant donné que le cadre légal ne permettait pas beaucoup plus. Les bureaux de district devinrent compétents pour la rédaction d'un plan définissant des politiques (*beleidsplan*) et d'une note formulant des priorités. Le nombre de conseillers de district fut augmenté et des conseillers de la ville ne purent plus être nommés aux conseils de district.

Outre la mise en place des districts, la nouvelle coalition annonça également un débat sur le "développement régional", faisant référence à une collaboration plus étroite avec les communes périphériques d'Anvers. Cependant, cette partie du débat sur la gouvernance d'Anvers n'allait pas être lancé dans les faits, en raison du manque d'unanimité politique sur le sujet: les partis les plus solidement implantés dans les communes entourant Anvers, tel que les Chrétiens Démocrates, avaient toujours exprimé la réticence de ces communes. Bien que le consensus politique sur la question de la décentralisation semblât beaucoup plus large que sur la formation d'une ville-région, le véritable soutien pour la formation de districts ne doit pas être surestimé. Le fait que les politiciens les plus importants, tous partis confondus, aient accepté d'en faire une priorité peut aussi, paradoxalement, être expliqué par le sentiment général - également parmi ceux qui étaient moins favorables à la décentralisation - que la capacité d'Anvers de mener à bien l'ensemble du travail législatif nécessaire, en ce compris une réforme institutionnelle et tout cela au cours d'une seule législature, était très limitée. Demander la réforme était donc sans danger. Mais les événements ne se déroulèrent pas comme prévu.

## **La route vers une réelle décentralisation intracommunale.**

La procédure législative nationale débuta rapidement, tout particulièrement par une proposition de révision constitutionnelle, introduite par cinq sénateurs d'Anvers (un sénateur pour chaque parti représenté dans la coalition anversoise). Par coïncidence, l'article qui devait être modifié avait été proposé pour révision par le gouvernement fédéral précédent. Il fallait encore convaincre les états-majors des partis flamands, ainsi que les partis francophones, qui ne voyaient aucun intérêt véritable à cette révision de la Constitution. Néanmoins, avec le soutien de cinq partis pour cette proposition, en raison de la coalition multicolore d'Anvers, il fut possible de faire intervenir tous les réseaux politiques nationaux nécessaires. Un élément favorable fut aussi le fait que le Sénat venait d'être transformé en une chambre de réflexion, et que l'institution était à la recherche de thèmes sur lesquels réfléchir (Van Assche & Buts, 2004: 57).

L'argumentation utilisée dans les documents étayant la législation proposée se référait principalement au déficit démocratique après la fusion: la distance entre les citoyens et ceux qui exerçaient le pouvoir devenait trop grande, la circulation de l'information, ainsi que la perception des problèmes et des besoins locaux, diminuait, et la participation des citoyens eux-mêmes était absente. La décentralisation à l'intérieur des villes les plus grandes fut suggérée pour répondre à ce constat. Plus précisément, l'amendement constitutionnel proposait de modifier l'article 41 de la Constitution, en y inscrivant que "les organes territoriaux intracommunaux" peuvent régler "des matières d'intérêt communal". Des lois nationales et des décrets régionaux – adoptés à une majorité des deux tiers - auraient ensuite à définir les compétences, les règles de fonctionnement et le mode d'élection de ces organes. Au cours des débats, un certain nombre d'éléments furent ajoutés à la proposition de réforme de l'article 41: l'élection directe des nouveaux organes, le fait que le conseil communal doit prendre l'initiative, et la restriction de la possibilité de cette forme de décentralisation aux communes de plus de 100.000 habitants.

En mars 1997 déjà, la révision constitutionnelle était approuvée par le Sénat. La suite de la procédure législative (en ce compris une délégation de compétence aux Régions par une loi adoptée à une majorité spéciale, et des modifications à la loi communale, aux lois électorales et aux décrets régionaux) se déroula également très rapidement, la dernière étape étant franchie par la publication au Moniteur Belge, le 30 juin 1999, des décrets régionaux flamands. Au cours de la procédure législative nationale, un certain nombre de décisions importantes furent prises. Les organes décentralisés furent officiellement appelés "districts" (en référence à la législation sur l'état civil).

Il y eut cependant encore quelques critiques émises par le parlement flamand lors des débats sur l'application de la législation nationale dans des décrets régionaux. Étonnamment, l'un des membres du conseil municipal d'Anvers, qui avait auparavant défendu la décentralisation, le libéral Ward Beysen – également parlementaire flamand – plaida contre le projet, se basant sur des arguments tels que le fait que la fusion d'Anvers, bien que difficile, ait été finalement acceptée, que les représentants non-anversoïses voteraient la réforme sans être véritablement familiarisés avec la situation au niveau local, que la déconcentration des services représenterait une meilleure option, que la décentralisation allait à l'encontre de l'élargissement nécessaire qui devrait être réalisé par la création d'une zone métropolitaine élargie, qu'un obstacle était ainsi dressé contre une gouvernance unifiée de la ville et (de manière quelque peu surprenante) que l'extrême droite pourrait être à même d'accéder au pouvoir dans l'un des districts. Finalement, le décret régional fut adopté à l'unanimité, à l'exception de trois abstentions.

À la suite des législations nationale et régionale, le conseil municipal d'Anvers autorisa la décentralisation en décembre 1999. Les objectifs officiels qui furent formulés concernèrent principalement la démocratie (avec un plus grand nombre de conseillers, le contact avec les citoyens pourrait être rétabli, la participation des citoyens et le dialogue avec eux amélioré), et l'efficacité (amélioration des services directs et indirects et subsidiarité grâce à la prise en compte des intérêts locaux). Au cours des débats, et à travers les entretiens avec des personnalités politiques qui avaient travaillé sur la question de la décentralisation, un certain nombre d'autres motivations apparurent. L'une d'entre elles est la relation entre le monde politique et l'administration: la décentralisation permettrait un meilleur contrôle de l'administration et le renforcement du processus de décision local en remplaçant les fonctionnaires par des politiques comme décideurs sur les questions locales. Une grande partie de l'administration ne fut donc pas très enthousiaste sur la décentralisation (Van Assche & Buts, 2004: 55-56). Selon certains, des objectifs cachés visaient à fournir des emplois à des politiques qui n'avaient pas été élus, ou auxquels les partis politiques ne voulaient pas confier des postes avec plus de responsabilités.

La position de l'extrême droite joua aussi clairement un rôle. L'argument consistait à dire qu'en rapprochant la politique des citoyens, le Vlaams Blok pourrait être stoppé. Cependant, le Vlaams Blok était très favorable à la décentralisation, parce qu'il y voyait une possibilité d'obtenir une majorité dans des districts où il était particulièrement fort. Ceci préoccupait aussi, par ricochet, les partis de la majorité, et ce fut l'une des raisons pour le maintien à un niveau très limité du nombre de compétences attribués aux districts. Ces limites avaient d'autres raisons, telles que les doutes concernant la possibilité de pouvoir trouver suffisamment de personnel

politique qualifié, ou encore le souci de ne pas entraîner trop de frais supplémentaires.

### **La décentralisation d'Anvers: comment cela fonctionne**

Le 8 octobre 2000, Anvers organisa pour la première fois des élections directes pour les districts, en même temps que les élections municipales et provinciales. 211 conseillers de districts furent élus dans les neuf districts, et 43 de ces conseillers devinrent membres des collèges de district. Le tableau 1 résume les caractéristiques les plus importantes des neuf districts d'Anvers. Ainsi qu'il est prévu dans les législations nationale et régionale, le nombre de conseillers de district est fixé aux deux tiers du nombre de conseillers qu'aurait une commune avec le même nombre d'habitants que le district en question. Les conseillers de district ne peuvent pas cumuler leur mandat avec un siège au sein du conseil de la commune. Il est quelque peu surprenant que le système électoral utilisé pour les élections de district ne soit pas la méthode "Imperiali" - qui est utilisée pour les communes - mais la méthode D'Hondt, plus proche de la proportionnelle. Un Collège de district, avec un président de district, est composé à partir du Conseil de district: le nombre maximum de membres du Collège est fixé aux deux tiers du nombre de membres du Collège qu'aurait une commune avec le même nombre d'habitants que le district, mais avec une limite de cinq. La législation a laissé aux communes la définition des compétences des districts. La répartition des compétences peut varier selon les communes, mais non selon les districts à l'intérieur d'une même commune. Une exception concerne la compétence en matière de registre d'état civil, qui fut automatiquement et entièrement attribuée aux districts par la législation nationale. Un certain nombre de compétences ont été également exclues des compétences possibles des districts: le budget communal, les taxes, le personnel et les missions de police. D'autres compétences peuvent être déléguées (mais également récupérées) par le conseil municipal, le Collège ou le bourgmestre. A Anvers, les districts ont un certain nombre de compétences pour lesquelles ils disposent d'un pouvoir décisionnel autonome. Il s'agit cependant de compétences partagées avec la ville, étant donné que les districts ne sont compétents que pour les éléments de leur ressort. Ceux-ci incluent le domaine public, la culture, les activités festives et événementielles, les marchés, la jeunesse, les personnes âgées, les sports, les associations, la circulation, la communication, la concertation locale ('wijkoverleg') et la politique de sécurité. A côté de ces compétences décisionnelles, les districts ont également des compétences consultatives portant sur toutes les matières qui concernent le district, et des pouvoirs d'initiative qui permettent d'ajouter des questions concernant des compétences du district à l'agenda du conseil municipal.

Le fonctionnement des conseils et des Collèges des districts d'Anvers est très semblable à celui du conseil et du Collège municipal. Les districts dépendent entièrement de l'administration municipale pour la mise en œuvre de leurs politiques. Un certain nombre de fonctionnaires "décentralisés" travaillent cependant sous la direction du secrétaire de district. Le secrétaire communal, qui conserve également la responsabilité du personnel communal travaillant dans les districts, nomme le secrétaire de district. Les départements et agences municipaux peuvent être considérés comme des centres de services fournissant aux districts les produits et les prestations dont ils ont besoin. Les moyens financiers des districts sont fournis par une dotation de la ville. Pour des travaux publics spécifiques, ils peuvent aussi utiliser le "fonds de développement des districts" de la ville, et ils reçoivent également quelques subsides culturels de la Communauté Flamande. Les districts n'ayant pas de personnalité juridique, ils ne peuvent contracter de prêts (De Herdt & Voets: 61-70).

Table 1: Les districts d'Anvers: habitants, superficie, membres du conseil et personnel

District	Nombre d'habitants (au 1er janvier 2011)	Superficie (en km <sup>2</sup> )	Nombre de membres du conseil	Personnel (en équivalents temps-plein) 2009
Anvers	182 492	87,30	33	158
Deurne	73 758	13,06	27	64
Borgerhout	44 080	3,93	25	51
Merksem	41 548	8,28	25	51,27
Berchem	41 806	5,79	23	35
Wilrijk	39 133	13,61	23	64
Hoboken	36 244	10,67	21	43
Ekeren	22 592	8,07	19	28
BeZaLi	9 791	52,66	14	15

### Le débat se poursuit...

Dans les années qui ont suivi la mise en place et l'octroi de pouvoirs aux districts, le débat portant sur leur fonctionnement s'est poursuivi, ainsi que les frustrations. Les plaintes portaient sur la répartition des compétences entre la ville et les districts, qui n'était pas toujours claire et cohérente, sur le manque de moyens financiers et de personnel, sur les procédures longues et compliquées, sur le fait que le personnel ne pouvait être dirigé par les districts, sur la lenteur et l'inadéquation des réponses de la ville et son administration aux avis et aux requêtes des districts. Souvent, la dimension des districts était également l'objet des critiques: les districts d'Anvers

(150.000 habitants) et Deurne (70.000 habitants), en particulier, étaient estimés trop grands (Van Assche & Buts, 2004: 59).

La crise politique en 2003, à laquelle on a donné le nom de "crise Visa", et qui a mis à jour un certain nombre de problèmes organisationnels au sein de la ville et de son administration, a amené les présidents de district à renforcer leurs demandes pour un pouvoir accru. Le district d'Ekeren demanda même à redevenir une commune indépendante. Cependant, à partir de 2003, lorsque la coalition dirigée par Patrick Janssens arriva au pouvoir, l'accent fut mis avec plus de vigueur sur une organisation efficace des services municipaux, et sur une importante réorganisation de l'administration, sur sa modernisation et sa dépolitisation. Patrick Janssens ne croyait pas en une décentralisation plus poussée, considérant qu'elle pouvait limiter les possibilités pour la ville de développer de nouveaux projets. La N-VA de Bart De Wever, qui remporta les élections de 2012, avait défendu avec force dans la campagne électorale une décentralisation plus poussée. Cependant, la nouvelle coalition arrivée au pouvoir en 2013 n'a manifestement pas l'intention de changer grand chose à la situation actuelle. Les districts recevront quelques moyens supplémentaires, mais ils n'auront plus la compétence de préparer des plans de circulation pour le trafic local. Selon l'accord de coalition, d'autres transferts de compétences seront "étudiés". Tout comme par le passé, il semble que le positionnement des partis politiques sur le sujet de la décentralisation dépend également de la question de savoir si celle-ci est susceptible de réduire ou d'augmenter leur pouvoir politique (Sinardet, 2010).

La dynamique politique des partis peut aussi contribuer à expliquer pourquoi l'autonomie des districts a été encore plus limitée en pratique qu'en théorie. Alors que, dans certains cas, les élections de district produisaient des résultats substantiellement différents selon les districts, la formation d'une coalition restait sous la direction des états-majors des partis, qui cherchaient à construire des coalitions en harmonie avec celle existant au niveau de la ville. C'est ce qui se passa jusqu'ici, après les trois élections directes en 2000, 2006 et 2012. Néanmoins, un certain nombre d'incidents survinrent. Au cours de la législature 2000-2006, la coalition formée à Deurne, et qui ne disposait déjà que d'une majorité très faible, perdit cette majorité suite au départ de conseillers quittant leur groupe politique. En 2006, à Hoboken, il fut impossible de former une coalition qui ne comprendrait pas l'extrême droite ou l'extrême gauche, ce qui eut pour conséquence la mise en place d'une coalition minoritaire, avec le soutien du parti de la gauche radicale (PVDA/PTB), dans l'opposition. En 2012, la tentative de refléter autant que possible la coalition de droite entre nationalistes flamands, chrétiens-démocrates et libéraux dans tous les districts - grâce à un accord entre ces partis au niveau de la ville, dans le but d'exclure les socialistes (SP.A) - échoua dans quelques districts, parmi lesquels Borgerhout est le plus significatif, puisqu'il vit l'installation d'une coalition de

gauche comprenant les socialistes, les Verts et la gauche radicale (et incluant un échevin indépendant élu sur la liste chrétienne-démocrate). C'est là le premier exemple extrême d'une discordance entre les partis représentés aux niveaux de la ville et d'un district - aucun parti n'étant représenté aux deux niveaux. De plus, ces coalitions sont aux antipodes du spectre politique. Les relations entre la ville d'Anvers et le district de Borgerhout seront donc un test important pour le modèle de décentralisation d'Anvers. La coalition de Borgerhout semble avoir joué également un rôle dans la décision du nouveau collège de la ville de ne pas accroître les compétences des districts.

## Évaluation

### Les critères

Avant de procéder à l'évaluation des districts, il convient de présenter les critères que nous utilisons pour cette évaluation, ainsi que notre conception de la gouvernance. Peu de gens contesteraient le fait que la gouvernance est aujourd'hui plutôt complexe, et qu'elle l'est même encore plus en Belgique et en Flandre. C'est le cas pour les citoyens, qui ont à voter pour le district, la ville, la province, la Région, l'Etat fédéral et l'Union Européenne. Les décideurs politiques sont également confrontés à cette complexité. Lorsqu'un échevin local souhaite conduire une action concernant des drogués provoquant des troubles dans un parc municipal, il (ou elle) doit coordonner les forces de la police locale pour procéder à des arrestations et patrouiller les rues, avec la police fédérale pour enquêter sur les réseaux de drogue, avec le procureur (fédéral) pour engager des poursuites, avec les organismes d'assistance sociale et les ASBL (le plus souvent locales) pour traiter la dépendance aux drogues, avec l'économie sociale (locale, mais réglementée au niveau de la Région) afin de développer l'aptitude au travail, avec les sociétés de logement et les agences de location sociale (en grande partie réglementées au niveau régional) afin de trouver une résidence permanente, et avec les promoteurs privés afin de créer une mixité sociale en matière de logement. S'il souhaite réhabiliter le domaine public dans ce parc, l'échevin doit coopérer avec le district. Il est probable que des subsides européens puissent également être obtenus.

Pour répondre à cette complexité, les responsables politiques recherchent des arrangements permettant une meilleure gouvernance. Le répertoire classique des politiques de gestion est institutionnel. Les réformateurs recherchent des solutions structurelles en créant de nouvelles organisations, en établissant des comités de coordination, et en développant une réglementation de plus en plus importante. L'un des Saint Graal des réformateurs institutionnels est l'homogénéité des

compétences pour les différents niveaux de gouvernement. L'idée est d'établir une fois pour toutes quel est le niveau de gouvernement qui serait le mieux à même de mettre en pratique un type de politique particulier. Dans les faits, les réformes institutionnelles réduisent rarement le degré de complexité. Au début des années 2000, en Flandre, un effort visant à déterminer les tâches essentielles des gouvernements régional, provincial et local respectivement, s'est en grande partie embourbé dans une guerre de tranchées entre ces trois niveaux. Il est tout aussi difficile de définir des compétences homogènes aux niveaux fédéral et régional. Après la sixième réforme de l'Etat (2011), l'administration flamande prépara un document définissant les étapes à suivre lorsque les compétences seraient transférées aux Régions ("Diensten Algemeen Regeringsbeleid", 2011). La lecture des 547 pages de l'annexe de ce document est recommandée à ceux qui imaginent que réformer un État n'est qu'une question de courage politique. La mise en œuvre d'une politique se révèle régulièrement plus épineuse que ne l'avaient envisagé les réformateurs à leur table de travail.

Avec le concept de 'multilevel governance' (gouvernance multi-niveaux), les universitaires proposèrent une solution alternative à cette situation de dispersion de l'autorité (Hooghe & Marks, 2001). Plutôt que d'être englués dans des institutions rigides et des réformes institutionnelles, les acteurs politiques doivent pouvoir être capables de naviguer parmi les niveaux de gouvernement. C'est un système de négociation en continu entre des gouvernements imbriqués dans des réseaux de gestion. Plutôt que de s'engager dans des discussions institutionnelles sur la répartition des compétences entre les niveaux de gouvernement, ou de créer de nouvelles institutions et de nouvelles organisations, les promoteurs du concept de 'multilevel governance' suggèrent de créer la capacité de former des réseaux et de coopérer entre gouvernements. L'idée est de permettre de s'accommoder de la complexité plutôt que de la combattre. Cependant, certains mettent en garde contre les grandes espérances suscitées par le concept de 'multilevel governance'. Guy Peters et Jon Pierre soutiennent que les protections démocratiques sont assurées par des institutions traditionnelles telles que des parlements, des gouvernements, des élections, et non pas par des processus de négociation changeant rapidement (Peters & Pierre, 2004). Même dans un monde à plusieurs niveaux, il est nécessaire de conserver des forums assurant efficacement la responsabilisation démocratique et protégeant contre l'arbitraire.

De cette discussion nous déduisons, pour notre analyse des districts d'Anvers, que nous ne devons pas surestimer le potentiel des solutions institutionnelles pour réduire la complexité et accroître l'efficacité de la mise en pratique d'une politique. Mais nous apprenons aussi que des institutions solides sont l'ossature requise nécessaire d'une gouvernance *démocratique*. Dans les sections qui suivent, nous examinons si les districts d'Anvers ont contribué à une gouvernance plus efficace. Ou

si Anvers est mieux à même de répondre à des défis complexes en matière de politique. Nous examinons ensuite si les districts d'Anvers sont une institution pertinente pour une gouvernance démocratique.

*Les districts sont-ils nécessaires pour une gouvernance plus efficace?*

Les recherches portant sur l'efficacité de la décentralisation sont très limitées. Nous sommes donc obligés de fonder notre argumentation sur un nombre restreint d'études et sur des observations indirectes. Gardant ces limites à l'esprit, notre position générale serait que les districts n'ont pas contribué à une gouvernance plus efficace à Anvers. Les améliorations substantielles, largement reconnues, dans la gestion de la ville d'Anvers ont été pour une grande partie dues à la professionnalisation et au renforcement de la gouvernance de la ville il y a une décennie, soutenue par un financement plus important des villes par le Fonds flamand des Villes ("Vlaams Stedenfonds"), de même que par la politique fédérale des grandes villes.

La décentralisation intracommunale d'Anvers est potentiellement confrontée à des problèmes de coordination. Les districts ont par exemple un rôle consultatif dans l'aménagement du domaine public: voies de circulation locales, plaines de jeux, parcs, etc... Et pourtant, la politique de la ville d'Anvers est d'uniformiser la disposition des voies de circulation. Le but est de rendre les rues plus "lisibles" pour les usagers. La plupart des districts paraissent suivre ces directives. Dès lors, toutes les nouvelles pistes cyclables à Anvers sont rouges, ce qui facilite aussi leur usage par les enfants. Cependant, cette exigence de coordination laisse à un district très peu d'espace pour laisser son empreinte. Et en effet, il n'y a pas grand monde pour argumenter que l'on doit être capable de reconnaître un district à la couleur de ses pistes cyclables. De même, les parcs et plaines de jeux doivent être entretenus par le département des espaces publics de la ville. Une certaine uniformité au niveau de la ville est probablement utile pour permettre une utilisation efficace des équipements. Un autre cas de coordination est le plan du nouveau bourgmestre de travailler sur la base du lien entre sécurité et espace public. Le principe est que la manière dont est conçu l'espace public peut réduire la criminalité et accroître le sentiment de sécurité. Si ce concept est mis en pratique, de nouvelles directives urbaines devront être imposées. Un dernier exemple est donné par les plans de circulation au niveau des quartiers. Les districts doivent dresser ces plans, mais ceux-ci doivent être intégrés dans le plan de circulation du trafic de la ville. Le plan de la ville est subdivisé à son tour en plans individuels pour les huit zones. Ces zones ne coïncident que partiellement avec les limites des districts. Différents districts ont donc la responsabilité de concevoir des plans de quartier à l'intérieur d'une même zone. Il semble que la coordination de la politique soit principalement assurée par l'attribution de contrats pour les plans de quartier à la même entreprise d'ingénierie

que celle qui a dressé les plans de la ville. Une fois encore, quelle est l'influence des mandataires politiques des districts? De manière générale, il semble bien qu'il existe un potentiel pour des problèmes de coordination sur ces questions, mais qu'ils ne matérialisent pas parce que la compétence des districts pour décider de leurs propres politiques est très limitée.

Les questions de coordination sont encore aggravées par le manque de concordance entre les limites des districts et la morphologie de la ville - le tissu urbain. Les frontières des districts sont basées sur les communes qui existaient avant la fusion de 1976. La croissance de la ville au XX<sup>e</sup> siècle a entraîné la disparition des espaces libres, qui servaient de frontières structurelles entre des communes comme Deurne, Wilrijk et Hoboken. C'est surtout dans l'entre-deux-guerres que la ville a englobé des anciennes communautés rurales, et les a intégrées dans la ville. La construction d'une nouvelle infrastructure autoroutière dans les années 1960 a créé de nouvelles frontières physiques. Les autoroutes ont creusé de nouveaux clivages dans la ville et ont construit de nouvelles barrières qui sont difficiles à contourner. Ces nouvelles barrières ont donc modifié le tissu urbain, et par là même la manière dont les gens utilisent et appréhendent la ville.

La division des quartiers de la ville après 1960 ne suit pas les limites des districts. Dans plusieurs cas, les frontières administratives des districts ne coïncident que partiellement avec le tissu socioéconomique de la ville. Un Mur de Berlin virtuel, consistant en une autoroute périphérique de deux fois quatre voies (R1) traverse les districts de Berchem et Borgerhout. Lors des élections locales de 2012, certains observateurs ont argumenté que le R1 marque également une frontière électorale, avec un centre urbain plus à gauche et des quartiers plus à droite dans la périphérie. Les habitants d'Anvers parlent de Berchem et de Borgerhout *intra-* et *extra-muros*, puisque le périphérique d'Anvers a remplacé les fortifications urbaines édifiées par Brialmont dans les années 1870. L'exemple le plus frappant cependant est Deurne, où une autoroute (la E313), un grand parc (le "Rivierenhof") et une artère secondaire (la N116) séparent le nord du sud. La partie sud de Deurne est étroitement intégrée avec des parties de Berchem et de Borgerhout *extra muros*. Il faut noter que tous les districts ne sont pas fragmentés à ce point. Les districts d'Ekeren et de Merksem sont plus homogènes, et c'est aussi le cas des villages de polders comme Berendrecht, Zandvliet et Lillo. Hoboken et Wilrijk au sud sont également fragmentés, mais dans une moindre mesure. Ces districts plus homogènes représentent approximativement 150.000 des 500.000 habitants d'Anvers.

Une seconde question est la division des compétences. La ville gère par exemple les piscines et les installations sportives, alors que les districts assurent la promotion des sports. Les districts subsidient entre autres les clubs sportifs, mais la ville leur accorde également des subsides. Ce système s'applique également aux subsides culturels, qui

sont attribués par la ville et par les districts. Les districts, ou même la ville, n'ont pas de compétences homogènes. L'argument de ceux qui sont en faveur des districts est précisément qu'une homogénéité accrue des compétences accroîtrait également l'efficacité des districts. Les compétences envisagées seraient principalement liées à la personne, comme les politiques concernant la culture, les sports et la jeunesse. Cependant, les expériences à d'autres niveaux nous apprennent que cette homogénéité est très difficile à réaliser.

Les questions concernant la coordination et la répartition des compétences sont particulièrement ressenties dans l'administration de la ville. Il ne devrait donc pas être surprenant que les fonctionnaires municipaux ont une perception nettement plus négative des districts que les mandataires politiques de la ville et des districts, et les fonctionnaires des districts (De Herdt & Voets, 2011). Seuls 18% des fonctionnaires municipaux estiment qu'une augmentation des compétences pour les districts serait une bonne idée. Approximativement 40% des mandataires politiques de la ville et 50% des fonctionnaires des districts souhaitent plus de compétences. Les mandataires politiques des districts sont presque tous (85%) en faveur du renforcement des districts.

Un troisième problème lié à la décentralisation concerne les effets induits sur les zones voisines. Les citoyens d'autres districts ne peuvent être exclus de la plupart des services qu'un district aurait à fournir, et il n'est pas possible non plus de leur demander de payer pour ces services par des taxes ou des coûts de participation plus élevés. La ville accorde aux districts une dotation proportionnelle au nombre de leurs habitants. Lorsque les districts se spécialisent - un district, par exemple, a un centre culturel dernier cri et un autre a une infrastructure sportive de haut niveau - il est vraisemblable que les citoyens prendront ce qu'il y a de meilleur dans chaque district. Un exemple concret: quel district devrait mettre à disposition (et payer) une piscine olympique? Ceci pourrait amener une compétition sur la qualité, mais aussi sur les coûts liés à la fourniture des services. De plus, si toute la ville utilise les services d'un district déterminé, pour quelle raison ce service devrait-il être de la compétence des districts?

Les compétences des districts à Anvers sont dans l'ensemble plutôt limitées et, par conséquent, leur impact réel sur la définition des politiques et sur leur mise en application semble également en grande partie inexistant. Sur un grand nombre de compétences territoriales, le besoin de coordination paraît être la raison pour laquelle il n'y a pas eu de décentralisation, alors que, pour les services liés à la personne, les retombées extérieures potentielles peuvent entraver la poursuite de la décentralisation. Les retombées potentielles sur les zones voisines, et les problèmes de coordination n'affectent pas le soutien aux associations socio-culturelles locales et

aux initiatives de quartier - une tâche que de nombreux mandataires politiques des districts disent prendre à cœur. Des études nous apprennent que ce sont précisément les citoyens qui sont actifs dans les associations socio-culturelles qui sollicitent le contact avec les mandataires politiques des districts afin d'avoir accès au gouvernement de la ville (De Herdt & Voets, 2011). Les déclarations de ceux-ci suggèrent qu'ils sont enclins à écouter. Ceci semble être l'essence même du rôle politique du district: donner aux organisations locales plus d'influence au niveau de la ville. Mais est-ce là la seule manière de faire entendre cette voix?

### *Les districts sont-ils pertinents pour la démocratie?*

Le but principal des districts n'a jamais été d'améliorer la mise en pratique des politiques. La mise en place d'un niveau de district élu avait pour objectif essentiel de rapprocher la politique des citoyens. Ceci, en retour, devait renforcer la démocratie locale. A nouveau, la recherche a produit peu de certitudes, mais nous disposons de quelques indices sur la question de savoir si les districts ont tenu leur promesse d'une gouvernance "plus proche des citoyens" et donc plus démocratique.

La politique des districts a-t-elle rapproché la politique des citoyens? Peter Thijssen a étudié la proximité des élus des districts, sur base de trois indicateurs électoraux lors de l'élection de 2006. En premier lieu, il présumait que si les liens entre les politiciens de districts et les citoyens s'étaient resserrés, il en résulterait moins de votes blancs dans l'élection de district que dans l'élection municipale. Ceci n'était pas le cas. Au contraire, les listes de districts totalisaient plus de votes blancs par comparaison avec l'élection de la ville. Deuxièmement, se basant sur le même critère de proximité, il s'attendait à ce que le nombre de votes en case de tête serait moindre dans les districts, et que les votes de préférence seraient plus nombreux. A nouveau, c'est le contraire qui fut vrai. Troisièmement, Thijssen suggéra que des différences importantes entre les résultats électoraux aux niveaux de la ville et du district pourraient en théorie être le signe d'une arène électorale spécifique dans le district. Ceci sembla être le cas. Les électeurs votaient pour des partis différents sur les listes de la ville et du district. Cependant, ce résultat n'est pas attribué à la dynamique de district. Thijssen estime que cette différence reflète principalement des changements dans la logique des élections de la ville. En 2006, les élections municipales étaient "présidentielles", avec une forte rivalité entre les deux candidatures pour le poste de bourgmestre: le bourgmestre sortant, le socialiste Patrick Janssens et le leader d'extrême droite Filip Dewinter. Alors que de nombreux électeurs votèrent en fonction de considérations stratégiques au niveau de la ville, les élections de district étaient utilisées pour voter pour le parti politique qui avait leur préférence. Les constatations de 2006 sont de plus corroborées par une étude dans le district de Deurne, démontrant que les noms et les fonctions des politiciens de

district ne sont pas très connus (Peter Thijssen & Dierckx, 2011). Après quatre années de législature, seul le nom du président du district de Deurne est connu de plus de la moitié (61,8%) des habitants du district, les autres membres du Collège du district obtenant entre 28% et 7,7%. Il faut ajouter que Deurne a été l'un des districts les plus actifs dans la promotion de son identité. Une autre étude a abouti à des conclusions en sens contraire. Van Assche et Dierckx (2007) conclurent d'une enquête menée dans trois districts que les citoyens font plus confiance au gouvernement de leur district qu'au gouvernement de la ville. Cette étude fut menée en 2003, au plus fort de ce qui fut appelé la "crise visa", et qui a conduit à la destitution du bourgmestre de la ville et de tous les échevins, ce qui est plutôt inhabituel en Belgique. Nous subodorons que les niveaux de confiance étaient plus influencés par cette crise médiatisée que par la proximité des districts.

Notre conclusion générale est que la politique des districts n'est pas une arène politique fort importante. Au cours des campagnes électorales, les districts ne sont pas l'objet de batailles politiques. Les médias, en ce compris les médias locaux, ne s'intéressent qu'à la politique au niveau de la ville. Au cours de la dernière élection, la confrontation entre le bourgmestre en place, Patrick Janssens, et le leader nationaliste flamand Bart De Wever a ajouté des enjeux nationaux à l'élection municipale. En raison de cela, il fut sans doute encore plus malaisé pour les politiciens de districts d'être vus et entendus. Les élections de district sont des élections secondaires, subordonnées au niveau municipal (P. Thijssen, 2007). On peut dire la même chose des élections provinciales ou européennes. Notons que nous ne prétendons pas que les élections provinciales ou européennes n'ont aucune signification politique. Nous soutenons seulement que la politique générale et l'importance accordée à la politique divergent parfois, et que les principaux combats politiques ne sont pas menés au niveau des provinces ou de l'Union Européenne.

Pour quelle raison les districts ne fonctionnent-ils pas en tant que véritables échelons politiques (et électoraux)? Nous proposons quatre explications. En premier lieu, les districts pourraient ne pas avoir une dimension appropriée. Nous avons déjà évoqué le manque de concordance entre les limites administratives et la trame socio-économique de la ville. De plus, la différence substantielle entre les dimensions des districts est frappante. Mais - et c'est peut-être le plus important - les citoyens pourraient ne pas percevoir l'échelle du district comme très différente de l'échelle de la ville. La distance entre un citoyen et le niveau politique n'est pas une fonction linéaire du nombre d'habitants. Le conseil d'une ville de 50.000 âmes n'est pas nécessairement dix fois plus proche de ses citoyens qu'une ville de 500.000 personnes. Il est possible que les citoyens perçoivent les deux conseils comme distants. Il existe vraisemblablement un seuil au-delà duquel il n'est plus possible d'avoir des contacts personnels avec les habitants. Dans les débats sur la gouvernance, c'est presque un truisme de nier l'existence de dimensions optimales.

Nous souscrivons à cet argument, mais nous ajoutons que dans des schémas avec des niveaux multiples, les différences d'échelle doivent être significatives pour que la représentation démocratique puisse fonctionner.

Deuxièmement, la qualité et le dévouement du personnel politique des districts sont variables. En fait, le problème du recrutement politique au niveau de la commune est également présent au niveau du district. Le recrutement est un problème général dans la politique belge. Marc Hooghe (2004), par exemple, souligne l'impact sur ce recrutement de la diminution des affiliations aux organisations politiques de jeunes. Dans un commentaire publié dans le journal *De Morgen*, Filip De Rynck - un observateur bien informé de la politique locale en Flandre - le formule avec encore plus de force. Il note que *"les débats électoraux locaux se focalisent rarement sur les personnes que nous élisons effectivement au conseil local. Les conseillers locaux n'ont aucune importance, sauf s'ils veulent devenir bourgmestre ou échevin. Que faire alors avec les conseils locaux? Aujourd'hui déjà, les partis éprouvent des difficultés à former des listes électorales de qualité. Comptez le nombre de "fils de..." et de "filles de ...". Voyez combien de candidats ont un revenu dépendant du parti, ou en marge de celui-ci. Examinez le nombre de fonctionnaires sur les listes. Les partis se recroquevillent de plus en plus, à l'intérieur de groupes fermés sur eux-mêmes"* (De Rynck, 2012). Dès lors, les partis ne doivent pas seulement trouver 55 candidats pour les listes municipales. Il leur faut aussi trouver quelque 200 candidats pour les listes complètes des districts. Les candidats les plus solides donneront sans doute la priorité au conseil municipal, étant donné que le pouvoir de décision se trouve au niveau de la ville. Le président du parti des Verts, Wouter Van Besien, par exemple, prit la décision de renoncer à son poste de président du district de Borgerhout pour être candidat au conseil municipal.

Troisièmement, la ville d'Anvers ne laissait pas beaucoup d'espace pour la création d'une identité par les districts. L'ancien bourgmestre Patrick Janssens (2003-2012), qui avait fait carrière dans la publicité, développa une politique de marketing pugnace. Cette politique fut couronnée de succès: la lettre "A" rayonnante du logo, et la phrase accrocheuse de la ville *"t stad is van iedereen"* (la ville appartient à tout le monde) sont aisément identifiables. Le bourgmestre actuel, Bart De Wever, a déjà annoncé qu'il ne modifierait pas le caractère centralisé de la politique de communication. Le marketing vigoureux de la ville pourrait cependant avoir dominé les efforts des districts pour développer leur propre identité.

Quatrièmement, il est même possible d'émettre l'hypothèse que les districts d'Anvers puissent avoir eu un effet négatif sur le sentiment anti-politique, compte tenu du fait qu'en raison du chevauchement des compétences entre la ville et les districts, les citoyens ne voient pas toujours clairement qui est compétent pour quelle matière, et le processus de prise de décision politique pourrait avoir perdu, plutôt que gagné, en

transparence. De plus, des espoirs d'une plus grande accessibilité des politiciens locaux peuvent se transformer en frustration lorsqu'un conseiller de district, sollicité pour un problème, ne peut que renvoyer au niveau de la ville pour le résoudre (Sinardet, 2010).

Nous croyons qu'il n'y a que de maigres chances de voir la vie politique des districts devenir une arène politique importante pour le fonctionnement de la démocratie, et de voir les districts se transformer en points de repère démocratiques pour les citoyens. Nous ne sommes pas certains que la solution institutionnelle consistant à créer un nouveau niveau politique à l'intérieur de la ville ait été une réponse adéquate à la prétendue désaffection des citoyens à l'égard de la politique. Des observations semblables ont été faites aux Pays-Bas, où les "*deelraden*" sont mis en question dans les villes d'Amsterdam et de Rotterdam au moment où nous écrivons. Mais quelle pourrait être l'alternative?

### **Les alternatives aux districts**

Les districts anversois ne semblent pas être en mesure de tenir la promesse d'un renforcement des liens entre la politique et les citoyens. A notre avis, la raison en est principalement que les districts sont une réponse institutionnelle et statique au phénomène d'aliénation politique, qui est culturel et dynamique. Et cependant des alternatives existent. Les villes ont la possibilité de développer la participation des citoyens. Plutôt que d'élire un autre conseil, les citoyens et les associations locales pourraient s'impliquer au sein des quartiers, mais aussi dans le cadre de grands projets de développement urbain, ou dans des initiatives de groupes déterminés, ou dans des événements culturels ou sportifs. La participation directe dans la programmation et la vie politiques est dès lors un complément, et non un substitut, à la démocratie représentative (Thijssen, Van Dooren, Lankswaert & Dierickx, 2010). Il existe une littérature, et des pratiques politiques, de plus en plus abondantes traitant de la participation citoyenne, que nous ne pourrions analyser ici. Nous nous concentrons au contraire sur le cas de Gand, qui, avec 247.000 habitants, est beaucoup plus petit qu'Anvers, mais reste une ville de bonne dimension en Belgique.

La législation flamande permet la décentralisation intra-municipale dans les villes de plus de 100.000 habitants - c'est-à-dire Anvers, Gand et Bruges. Ni Gand ni Bruges n'ont opté pour la création de districts, alors qu'Anvers décidait de le faire. Cependant, l'écart entre la politique et les citoyens ne paraît pas être plus large à Gand. Au contraire, le degré de confiance des citoyens dans les gestionnaires de leur ville est nettement plus élevé. L'observatoire des villes flamandes ([www.thuisindestad.be](http://www.thuisindestad.be)) montre que 45,5% des citoyens de Gand et 40,5% de ceux

de Bruges déclarent faire confiance au collège municipal, alors que ce pourcentage n'est que de 24% pour les citoyens d'Anvers.<sup>1</sup> Le succès électoral, en 2012, des coalitions en place à Bruges et à Gand paraît confirmer cette image de confiance.

Les nouveaux bourgmestres de Gand et Bruges, Daniel Termont et Renaat Landuyt, attribuent entre autres cette réussite à leur présence dans les quartiers et dans les rues. Dans un entretien publié dans le magazine d'information Knack (31.10.2012), Termont souligne également la différence de style avec l'ancien bourgmestre d'Anvers, qui serait plus celle d'un manager. Néanmoins, les deux politiciens émettent également des doutes sur la possibilité de transférer ce qui a été qualifié de "méthode Termont". Anvers a une dimension différente, et il y est plus difficile pour un politicien d'arpenter chaque rue, de participer à un nombre important de soirées et de réceptions, et de donner suite à chaque requête adressée au bourgmestre. De plus, indépendamment de la dimension, les personnalités sont différentes, et ne sont pas toujours à même de générer le même succès avec un investissement personnel.

Il semble dès lors que les citoyens ont besoin d'une gestion municipale qui ait une identité, et en qui ils puissent avoir confiance. Mais nous ne pouvons attendre de toutes les personnalités politiques qu'elles suivent la "méthode Termont". Heureusement, il n'est pas nécessaire que la participation repose entièrement sur les épaules du bourgmestre. Au cours de la dernière décennie, les villes flamandes se sont lancées de façon significative dans différentes initiatives pour accroître la participation citoyenne (De Rynck e.a., 2009). Gand, en particulier, a innové avec une participation par zone dans 25 quartiers d'environ 18.000 habitants (Verheirstraeten, 2004). Les quartiers sont définis sur base du Plan Structurel d'Affectation de l'Espace pour Gand (RSV - Gent \*). La ville nomma 17 directeurs et communicateurs de quartier dans le but de soutenir la participation au sein des quartiers, mais aussi afin de coordonner, dans les quartiers, les politiques des départements de la ville en charge des différents domaines. Dans l'organigramme, le bureau responsable pour les politiques locales était placé directement sous la responsabilité du secrétaire municipal. Cette position proche du centre de pouvoir de la ville est importante car de cette manière, les directeurs de quartier sont un point de liaison direct entre les niveaux les plus élevés de la ville et les quartiers. En plus de la participation par secteur géographique, des trajets de participation spécifiques sont appliqués pour la programmation de grands projets. La réhabilitation de la gare de chemin de fer et des anciens bassins portuaires en sont des exemples.

---

<sup>1</sup> Proportion des citoyens déclarant qu'ils font confiance (fort ou moyennement) au gouvernement de leur ville - sur une échelle de Likert en 5 points.

\* "Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen" (N.d.T.)

Anvers a similairement développé des politiques de quartier par secteur géographique. Néanmoins, l'histoire est différente. Dans les années 1990, le bureau municipal en charge de la consultation locale (*stedelijk wijkoverleg*) s'occupait de quelques quartiers désavantagés. En 2001, avec les districts, le bureau dut étendre ses activités pour couvrir la totalité du territoire. Dans ce but, la ville fut divisée en 37 quartiers. Les limites des quartiers suivaient les frontières des districts, même si la structure sociologique d'un quartier chevauchait ces frontières. Ici aussi, les rôles respectifs des districts et de la ville ne furent jamais nettement définis. Le bureau pour la consultation des quartiers resta au niveau de la ville, mais une grande partie de ses activités furent décentralisée vers les districts. Bien que le bureau ait d'abord préparé des programmes d'action pour 23 quartiers, il dut réorienter ses activités vers la communication basée sur des projets, car les politiciens n'apprécièrent pas les plans conçus en dehors de leur portée. A l'inverse de Gand, il semble qu'Anvers n'ait jamais sincèrement cru en une participation sur base géographique dans les quartiers. A l'occasion d'une conférence publique en 2003, le coordinateur du bureau pour la consultation des quartiers compara sa situation avec celle des soldats américains en Irak: "nous sommes attaqués de tous côtés, par la ville, par les districts et par l'administration. De plus, la résistance est plus forte que prévu, et les citoyens ne nous accueillent pas comme des libérateurs" (cité dans : Van Oostaijen, 2003).

Le modèle de Gand consiste à combiner des quartiers robustes (d'environ 18.000 habitants) à l'intérieur d'une ville vigoureuse. Anvers a également investi avec succès dans une gouvernance municipale forte, mais le concept de participation et d'organisation interne y est plus flou. Le cas de Gand permet d'en tirer certains enseignements. En premier lieu, il montre qu'une participation vigoureuse et sincère peut être un complément important à la démocratie représentative. Les citoyens peuvent être impliqués en politique d'une manière différente. Deuxièmement, si les effets de la participation doivent se traduire par des politiques, la proximité avec le pouvoir peut être utile. Le bureau de consultation par zone géographique à Gand est proche du pouvoir. A Anvers, les districts ne peuvent que donner un avis au vrai pouvoir. Troisièmement, les quartiers urbains devraient être définis en fonction de la manière dont les citoyens utilisent la ville, sur base de l'agencement de l'espace, et non selon les limites administratives. Quatrièmement, au contraire de la structure des districts, la participation selon les zones géographiques est moins institutionnelle et plus flexible. Des projets concernant l'ensemble de la ville, comme les projets qui englobent différents quartiers, peuvent être ajoutés sans difficultés aux missions des professionnels de la participation.

## Et Bruxelles?

La prudence est de mise lorsque l'on tente de tirer des enseignements du cas d'Anvers pour l'appliquer à la situation de Bruxelles, étant donné que le contexte est partiellement différent. Par exemple, Bruxelles est de plus grande dimension et a un paysage politique plus complexe, en partie dû à la question communautaire. Cependant, Bruxelles devrait plutôt envisager le renforcement et la professionnalisation du gouvernement au niveau de la ville, comme dans le cas d'Anvers. Tous les six ans, un comité d'inspection, constitué d'experts, évalue les politiques des 13 villes qui bénéficient d'un financement du Fonds des villes. En 2005, le comité conclut qu'Anvers *"a surmonté les crises de son passé, et en est sortie plus forte. Dans des circonstances différentes, l'organisation s'est améliorée. Le rythme est plus rapide que ce qui était prévu et plus lent que ce qui pouvait être espéré. Les anciens comportements sont en train de disparaître, et de nouveaux comportements commencent à faire surface (De Rynck & Tops, 2005, p. 59)"*. En 2011, dans un rapport intitulé *"un gouvernement municipal convainquant et convaincu"*, la commission affirma *"être impressionnée"* par les résultats atteints par la ville d'Anvers (Visitatiecommissie stedenfonds 2011, z.d.-a, p. 30). La ville de Gand a connu une transformation similaire. En 2005, la commission d'inspection conclut que *"la ville est à même de tirer profit d'un leadership stable et solide, ainsi que d'une approche professionnelle et engagée."* (De Rynck & Tops, 2005, p. 59). En 2011, le comité réitère cette conclusion (Visitatiecommissie stedenfonds 2011, z.d.-b). Il est significatif que les rapports des comités de 2005 et 2011 fassent à peine référence aux districts, ce qui semble corroborer notre regard sur les districts comme étant des intervenants relativement faibles.

Si nous transposons ce qui précède au cas de Bruxelles, le niveau adéquat pour une gouvernance efficace de la ville n'est pas tellement la commune de Bruxelles-centre, mais le gouvernement de la Région de Bruxelles. Il paraît dès lors évident qu'il faudrait envisager de renforcer la gouvernance de la ville au niveau de la Région de Bruxelles. Si l'on garde à l'esprit que les dix-neuf communes de Bruxelles ont bien plus de compétences que les neuf districts d'Anvers, elles peuvent être considérées comme un obstacle sur la voie d'une gouvernance globale et intégrée de la Région de Bruxelles, qui serait la dimension minimale correspondant à la sociologie de la ville. Il faut cependant préciser que dans un tel scénario de compétences accrues, le gouvernement régional bruxellois devrait probablement être réformé également, afin de permettre une gouvernance plus forte de la ville.

Bien que nous n'estimions pas que les districts aient été un grand succès dans le contexte d'Anvers, ce serait un pas en avant, dans le contexte bruxellois, de réformer les 19 communes actuelles dans le sens du modèle des districts anversoises, en transférant un nombre de compétences à la Région bruxelloise. Ceci impliquerait

un renforcement important de la gouvernance urbaine, sans omettre entièrement les dimensions locales qui, pour diverses raisons, et pour l'instant, paraissent être encore cruciales pour la politique bruxelloise.

En dehors de cela, Bruxelles devrait en même temps envisager également des approches participatives qui relient les citoyens à la gestion et à la politique au-delà des élections. Au lieu de travailler sur base de districts, Gand a choisi d'organiser la participation par quartiers, en utilisant le personnel de la ville ayant un accès direct aux centres de pouvoir de la ville. Le but devrait être d'associer le meilleur des deux mondes: une capacité de décision politique forte à travers une représentation et une responsabilisation à un niveau pertinent pour la définition des politiques (c'est-à-dire la ville sociologique) et l'implication des citoyens à un niveau pertinent pour ceux-ci en tant qu'usagers de la ville (c'est-à-dire le quartier).

Notons enfin qu'une analyse de la gouvernance urbaine à Bruxelles doit aussi l'examiner dans un contexte plus large, et doit plus spécifiquement se demander quelle réponse institutionnelle (ou autre) apporter à l'interaction de Bruxelles avec son hinterland, et à son intégration dans celui-ci. Bien évidemment, ceci est aussi le cas pour d'autres régions urbaines en Belgique, comme celle d'Anvers. Cependant, alors qu'Anvers est entièrement située dans la Région flamande (qui est compétente pour certaines des questions importantes concernant les villes, telles la mobilité, la politique de l'emploi, l'enseignement, ...), Bruxelles est déjà une Région à elle seule et la zone métropolitaine Bruxelloise dans son entièreté englobe donc trois régions (et également, par voie de conséquence, trois sociétés régionales de transport public, trois agences pour l'emploi et la formation, trois agences pour la promotion du commerce extérieur et les investissements étrangers, et ainsi de suite). De ce fait, lorsque l'on considère Bruxelles, on a l'impression que la ville est confrontée à un manque plus généralisé de concordance entre les compétences de ses niveaux de gouvernements et la réalité sociodémographique: alors qu'un certain nombre de compétences communales seraient probablement mieux exercées au niveau actuel du gouvernement régional, un certain nombre de compétences de ce dernier devraient probablement être exercées au niveau d'une région métropolitaine qui couvrirait plus que les 19 communes actuelles. Ceci étant dit, il ne nous semble pas nécessaire d'attendre une approche plus métropolitaine pour renforcer la gouvernance de la ville. Un gouvernement fort pour la ville, centralisant la définition des politiques, peut aussi être une condition préalable pour une coopération efficace au sein d'une région métropolitaine.

## Bibliographie

Bertels, I, Bisschops, T. & Blondé, B. (2011). Stadslandschap: Ontwikkelingen en verwikkelingen van een stedelijke ruimte. In Bertels, I., De Munck, B. & Van Goethem, H. (ed.), Antwerpen: Biografie van een stad, Antwerpen: De Bezige Bij, 11-66

Beyen, M., Duerloo L., Van Goethem, H. & Van Loon, C. (2011). Het calimero-complex van de stad. In Bertels, I., De Munck, B. & Van Goethem, H. (ed.), Antwerpen: Biografie van een stad, Antwerpen: De Bezige Bij, 67-108

De Herdt, D., & Voets, J. (2011). Binnengemeentelijke decentralisatie in Vlaanderen: leren uit ervaringen van Antwerpen en Amsterdam (p. 319). Leuven: SBOV.

De Rynck, F. (2012, oktober 13). Vijf thema's die in het campagnegeweld opvielen door hun afwezigheid. Brussel. De Morgen.

De Rynck, F., Dezeure, K., Verdick, B., De Bie, M., L'Enfant, R., Vandenabeele, J., Van Ouytsel, M. (2009). Burgerparticipatie in Vlaamse Steden; Naar een innoverend participatiebeleid (p. 39). Brussel: Vlaamse Overheid.

De Rynck, F., & Tops, P. (2005). Leren van en over steden: rapport van de visitatiecommissie (p. 103). Brussel: Thuis in de Stad.

Diensten Algemeen Regeringsbeleid. (2011). Inventarisatie impact zesde staats hervorming: bijlagen (p. 547). Brussel: Vlaamse overheid.

Gebiedsdekkende regioscreening in Vlaanderen | Agentschap Binnenlands Bestuur. (z.d.). Verkregen december 14, 2012, van <http://binnenland.vlaanderen.be/werking-besturen/gebiedsdekkende-regioscreening-vlaanderen>

Hooghe, L., & Marks, G. (2001). Multi-level Governance and European Integration: Liesbet Hooghe and Gary Marks. Rowman & Littlefield.

Hooghe, M., Stolle, D., & Stouthuysen, P. (2004). Head Start in Politics The Recruitment Function of Youth Organizations of Political Parties in Belgium (Flanders). *Party Politics*, 10(2), 193–212. doi:10.1177/1354068804040503

- Peters, B. G., & Pierre, J. (2004). Multi-level governance and democracy: A Faustian bargain? In *Multi Level Governance* (pp. 75–89). Oxford: OUP.
- Sinardet, D. (2010). 10 jaar districten in Antwerpen. Evaluatie en toekomstperspectieven. In *Studiedag binnengemeentelijke decentralisatie, 24/04/2010*, Antwerpen: Districtshuis Antwerpen
- Thijssen, P. (2007). Het IMBY-syndroom: de (on) zin van de Antwerpse districtraadsverkiezingen. *Res Publica*, (1), 175.
- Thijssen, Peter, & Dierckx, D. (2011). Focus op Deurne: eindrapport (p. 191). Antwerpen: Universiteit Antwerpen.
- Thijssen, Peter, Van Dooren, W., Lanckswaert, E., & Dierckx, G. (2010). *De burger aan zet*. Brussel: Sigma.
- Van Assche, D. & Buts, M. (2004). Lokaal besturen in de stad. Probleemstellende nota ter onderbouwing van een advies van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur over de binnengemeentelijke decentralisatie in Antwerpen. Antwerpen: Universiteit Antwerpen, Faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen
- Van Assche, D. & Dierckx, G. (2007). The decentralisation of city government and the restoration of political trust. *Local Government Studies*. 33:1. pp. 25-47
- Van Ostaaijen, J. J. . (2003). *Wijkoverleg aan de Schelde: kroniek van de Antwerpse wijkaanpak* (p. 61). Tilburg: Universiteit van Tilburg.
- Verheirstraeten, M. (2004). Opzet van een experiment “gebiedsgerichte werking binnen de Stad Gent”. *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement (VTOM)*, (3), 14–20.
- Visiatielcommissie stedenfonds 2011. (z.d.-a). Antwerpen: overtuigd en overtuigend stadsbestuur (p. 35). Brussel: Thuis in de Stad.
- Visiatielcommissie stedenfonds 2011. (z.d.-b). Gent: zelfbewuste en leergierige stad (p. 34). Brussel: Thuis in de Stad.

# Commentaires

# Tout bien considéré, une petite taille est-elle bien idéale?

Stefan Sottiaux, KULeuven

---

“Small is beautiful? Leçons d'une décennie de décentralisation à Anvers” est le titre prometteur de la présentation principale, intéressante et invitant à la réflexion, faite par Wouter Van Dooren et Dave Sinardet. Bien que je sois d'accord avec une grande partie de ce que les auteurs ont à dire en ce qui concerne Bruxelles, j'ai quelques réserves pour ce qui a trait à leur évaluation de l'expérience anversoise.

Permettez-moi d'abord de dire quelques mots au sujet d'Anvers, et, à partir de là, de traiter ensuite de Bruxelles. Dans la première partie de leur présentation, Van Dooren et Sinardet évaluent à la fois l'efficacité de la gouvernance et la pertinence démocratique de la décentralisation interne à Anvers, et leur conclusion est tout-à-fait claire: le niveau du district à Anvers ne contribuerait pas à l'efficacité du gouvernement, pas plus qu'il ne réussirait à rapprocher la politique des citoyens ou à renforcer la démocratie locale. Les deux auteurs admettent qu'il n'existe pas beaucoup de recherche empirique sur ces deux sujets, et fondent principalement leurs arguments sur des "observations indirectes". Par exemple, en ce qui concerne l'efficacité, ils font référence à des problèmes de coordination, au manque de compétences homogènes, à des problèmes de délimitations, et à des effets de débordement. Ces sujets reflètent les arguments habituels à l'encontre de la décentralisation territoriale ou de la décentralisation des compétences, et, sans aucun doute, certains de ces arguments sont valables. Néanmoins, il ne faut pas perdre de vue le fait qu'il existe également toute une série d'arguments favorables à la décentralisation ou à la délégation des pouvoirs. Cela renforce la démocratie en augmentant la possibilité pour le citoyen de s'impliquer dans le processus démocratique. Cela permet l'innovation et l'expérimentation en politique, et cela rend le gouvernement plus réactif. Enfin, et ce n'est pas le moins important, cela constitue une barrière contre la concentration et les abus potentiels d'un pouvoir concentré dans un seul niveau de gouvernement.

Sur ce dernier point, je crois que Van Doornen and Sinardet écartent de manière peut-être un peu trop hâtive la pertinence potentielle, à la fois politique et démocratique, des districts anversois. Je suis certes d'accord avec les auteurs sur le fait que, jusqu'à présent, les districts n'ont pas joué le rôle d'une arène politique

significative qui ait beaucoup rapproché la politique du citoyen. L'attention des médias se porte moins sur le niveau du district, les mandataires politiques des districts sont moins connus, et ils ne sont pas toujours de très bonne qualité. Cependant, j'argumenterais que ceci peut, au moins en partie, être expliqué par le fait que le niveau du district a été politisé très récemment, comparé à celui de la Ville. Les premières élections de district ont eu lieu en 2000. De plus, lors des deux dernières élections (en 2006 et en 2012), la politique municipale traditionnelle a été entièrement éclipsée par une campagne de type présidentiel entre deux opposants ayant une influence nationale.

La nature présidentielle des élections pour le gouvernement de la ville d'Anvers pourrait être une raison distincte, et supplémentaire, pour ne pas supprimer le niveau du district. En fait, à la suite de la campagne de type présidentiel, le bourgmestre et le parti majoritaire reçoivent un mandat très fort, leur permettant de dominer le processus de décision politique au niveau de la ville pendant un mandat de six ans. Dans ce contexte, un niveau politique séparé et autonome peut avoir une certaine utilité en tant que contrepoids face à un gouvernement municipal trop puissant. Pour conclure, j'argumenterais que, bien qu'il faille faire plus pour accroître la pertinence démocratique des districts, ceux-ci ont une valeur ajoutée dans une grande ville comme Anvers...

Ceci m'amène à Bruxelles. Ici, je suis d'accord avec ce que suggèrent Van Dooren et Sinardet (ainsi que d'autres observateurs tels que Kris Deschouwer, Jo Buelens et, plus récemment, Hendrik Vuye). Une première observation est que la dimension de Bruxelles est plus grande encore que celle d'Anvers. Il est correctement argumenté qu'une ville de l'importance de Bruxelles (avec plus d'un million d'habitants) exige au moins deux niveaux de pouvoir pour qu'un gouvernement réactif soit possible. A la place d'Anvers, des villes comme Berlin ou Vienne peuvent ici servir de références. Bien que l'on puisse ne pas s'accorder sur la relation entre ces deux niveaux, et sur la manière de répartir au mieux les compétences entre eux, il est évident que le gouvernement central de la ville devrait être compétent pour les domaines où il existe un besoin manifeste de coordination (par exemple la sécurité, le transport public, la circulation, le logement) et que les gouvernements des districts ou des communes doivent fonctionner à un niveau proche du citoyen, et répondre au contexte local (les compétences peuvent inclure le soutien aux organisations locales, les installations culturelles et sportives, l'état civil, et les consultations sur toutes les questions relevant du district).

Si nous considérons Bruxelles, il y a au moins deux manières d'établir cette structure optimale à deux niveaux. La première est la plus radicale, et impliquerait la fusion des dix-neuf communes actuelles, suivie de leur décentralisation en dix-neuf districts, ou plus. Constitutionnellement, ceci exigerait au moins deux actes législatifs par le

Parlement de la Région de Bruxelles, suivis d'une décision par la ville de Bruxelles nouvellement formée. Il faudrait garder à l'esprit que ceci exigerait un consensus politique entre les représentants francophones et néerlandophones au Parlement de la Région de Bruxelles, étant donné qu'il y a un certain nombre d'exigences en matière de majorité qualifiée pour ce qui concerne ce type de législation. Pour le moment, ceci est une fiction politique.

Institutionnellement, il existe une voie moins compliquée. Contrairement à Anvers, et en dépit des nombreuses initiatives et études dans le passé, les communes de Bruxelles n'ont jamais été intégrées dans une seule grande ville. Il en résulte que la présente construction institutionnelle de Bruxelles reflète l'idéal d'une structure à deux niveaux, avec les dix-neuf communes à la base et la Région de Bruxelles-Capitale au sommet. Cependant, comme la plupart des observateurs en conviendront, cette structure à deux niveaux est loin d'être optimale. Je suis d'accord avec Van Dooren et Sinardet que la capacité du gouvernement de Région bruxelloise de gérer la ville doit être renforcée, et que la répartition des compétences entre les dix-neuf communes et le niveau central doit être revue, dans le but de permettre un gouvernement plus efficace, et de s'attaquer aux problèmes financiers des communes et aux inégalités entre celles-ci.

La seconde option serait bien plus "légère", non seulement d'un point de vue politique et psychologique, mais aussi dans une perspective institutionnelle. Lorsqu'elles agissent dans le domaine de leurs propres compétences, les institutions centrales à Bruxelles sont constitutionnellement autorisées à 'qualifier' - c'est-à-dire à limiter - les compétences des communes et à assumer des pouvoirs actuellement exercés au niveau communal. Une telle action ne serait soumise qu'à un contrôle de subsidiarité par la Cour Constitutionnelle. Bien entendu, il existe un nombre limité de compétences réservé constitutionnellement aux communes. Parmi celles-ci, la plus importante concerne l'organisation de la force de police locale. Une intervention du Parlement fédéral serait donc requise pour une réorganisation et une plus grande centralisation de la police. Mais, dans l'ensemble, beaucoup de choses peuvent être réalisées dans le cadre légal actuel. Un exemple de la limitation, dans les faits, de l'autonomie des dix-neuf communes a été l'adoption par le gouvernement de Bruxelles d'une réglementation identique, en matière d'emploi et de rémunération, pour les employés communaux.

Les institutions centrales à Bruxelles sont non seulement compétentes pour définir et limiter l'autonomie des communes, mais la Région de Bruxelles est également compétente pour légiférer sur l'organisation, la composition et le fonctionnement des institutions communales. En raison de la dévolution des entités locales aux Régions, il est possible qu'une commune puisse signifier quelque chose de différent dans une Région par rapport à une autre. Les dix-neuf communes actuelles de

Bruxelles pourraient donc être réformées dans le sens des districts anversois. Bien entendu, sur ce point également, de nombreux obstacles politiques doivent être surmontés. Compte tenu de la surreprésentation de la communauté néerlandophone dans les institutions centrales de Bruxelles, le renforcement desdites institutions aux dépens des communes sera considéré comme une victoire flamande. Dès lors, la nécessaire réorganisation de la politique municipale à Bruxelles est une partie du débat plus large portant sur l'avenir de la fédération belge.

## Bibliographie

Ch. Deschouwer en J. Buelens, “Het statuut van de Brusselse gemeenten: denkplaatjes voor een mogelijke hervorming”, in E. Witte, A. Alen, H. Dumont en R. Ergec (eds.), *Het statuut van Brussel, Bruxelles et son statut*, Brussel, Larcier, 1999, 439-463.

W. Van Doornen en D. Sinardet, “Small is beautiful? Lessons from a decade of decentralisation in Antwerp”, 2013.

H. Vuye, “Brussel: enkele modellen en hun (on)mogelijke gevolgen. Pleidooi voor een asymmetrische benadering”, in Patricia Popelier, Dave Sinardet, Jan Velaers en Bea Cantillon (eds.), *België, quo vadis?*, Antwerpen, Intersentia, 2012, 175-205.

E. Witte, A. Alen, H. Dumont en R. Ergec (eds.), *Het statuut van Brussel, Bruxelles et son statut*, Brussel, Larcier, 1999.

# La taille importe.

## Commentaires à partir de Berlin

Maik Martin

---

Lorsque Wouter Van Doren et Dave Sinardet se demandent si (very?) small is beautiful en termes de gouvernance urbaine. Je suis tenté d'argumenter que la taille importe — certainement lorsque l'on examine de plus près la manière dont est structurée la gouvernance de Berlin.

### *Une conclusion - dès le début*

Si vous demandez aujourd'hui à n'importe quel Berlinois ce qu'il (ou elle) pense du fait d'avoir un système de gouvernance à deux niveaux pour Berlin, il y en a peu qui remettraient en question la structure générale consistant en une ville-Etat regroupant des districts (*Bezirke*) avec leur propre administration. Alors que certains pourraient souhaiter que des pouvoirs plus importants soient attribués aux districts, d'autres préféreront vraisemblablement un gouvernement métropolitain (encore) plus puissant vis-à-vis des administrations des districts. Cependant, peu de Berlinois, s'il s'en trouve, plaideraient pour l'abolition du niveau inférieur de l'administration de Berlin. Ce niveau a existé depuis la naissance de Berlin tel que nous le connaissons, et il est destiné à rester en place. Remanier à la marge, oui, peut-être - mais passer à un système à niveau unique, ou à un niveau local non structuré, informel: certainement pas. Les districts font partie de l'identité de nombreux Berlinois, et la plupart se demanderaient comment un endroit de la dimension de Berlin, et aussi hétérogène, pourrait être bien gouverné, si ce n'est sur la base d'un système formalisé de gouvernance à plusieurs niveaux.

Ainsi, dans ce court commentaire, je tenterai de souligner quelques-unes des caractéristiques du système de Berlin et de son évolution, ce qui permettra, je l'espère, de comprendre la différence entre les expériences d'Anvers et de Berlin en matière de système formel de gouvernance à deux niveaux.

### *Berlin et Anvers: un point de départ différent*

La seule dimension de Berlin, son histoire, ainsi que sa position, en termes constitutionnels, dans le système fédéral de l'Allemagne, contribuent de manière

significative à la différence d'expérience entre Anvers et Berlin dans le domaine de la gouvernance à plusieurs niveaux. Pour l'exprimer brièvement: le point de départ, pour Berlin, est radicalement différent de celui d'Anvers sur plusieurs points:

Premièrement, la population de Berlin atteint aujourd'hui approximativement 3.5 millions. Chacun des douze districts regroupés dans la ville compte environ pour le moment 300.000 habitants – la dimension d'une ville autonome de dimension relativement assez grande. C'est donc affirmer l'évidence que de dire qu'une conurbation de la dimension de Berlin, et de même population, a inévitablement besoin d'une structure de gouvernance à plusieurs niveaux afin de pouvoir traiter les questions politiques importantes, aussi bien que les épreuves et difficultés plus terre-à-terre que doit résoudre de manière satisfaisante la gestion de la ville au jour le jour. Le message de Berlin semble être que, dans une ville de plusieurs millions d'âmes, il est probable que ce soit un solide niveau inférieur de gouvernance qui fournisse une administration capable de réagir aux besoins des citoyens.

Deuxièmement, et ce point me semble essentiel en tant que spécialiste de droit public, pour distinguer l'expérience de Berlin de celle d'Anvers en matière de gouvernance à plusieurs niveaux, il faut mentionner le statut constitutionnel de Berlin, à la fois comme *Land*<sup>1</sup> de la République Fédérale d'Allemagne que comme commune<sup>2</sup>. Berlin partage cette particularité constitutionnelle en Allemagne uniquement avec Hambourg, considérablement plus petite, et, en dehors des frontières, avec Vienne. Il est donc nécessaire que la législature et l'exécutif de Berlin traitent à la fois les questions politiquement plus sensibles du *Land* et les problèmes municipaux spécifiques. Une structure formelle à deux niveaux peut facilement être considérée comme une solution naturelle pour pouvoir répondre de manière adéquate à ces deux types de problèmes, dans des forums distincts et légitimés démocratiquement. Cependant, lorsque l'on examine plus attentivement le système de gouvernance de Berlin, il devient de suite évident que la division du travail (ainsi que des compétences et des pouvoirs) entre le niveau de gouvernement de la ville et le niveau des districts ne suit pas nécessairement la distinction usuelle entre les matières du *Land* et de la municipalité: alors que le premier groupe de matières est, en règle générale, formellement réservé au niveau de la ville, ce sont seulement les secondes matières qui sont, en gros, réparties entre les niveaux de la ville et du district, selon leur importance relative et en fonction du contexte local.

Une troisième raison - et peut-être la plus cruciale - pour le caractère largement positif de l'expérience de Berlin avec la gouvernance formalisée à plusieurs niveaux, est la solide tradition de la ville avec un gouvernement à deux niveaux depuis la formation du Grand Berlin en 1920. Lorsque le Grand Berlin a été formé par une

---

<sup>1</sup> En raison de la nature particulière d'un *Land* allemand (ni véritable "État", ni simple "Région"), l'appellation originale a été conservée. (N.d.T.)

<sup>2</sup> Article 1 de la Constitution de Berlin de 1995.

Loi du Parlement de Prusse, il s'agissait d'un amalgame ou d'une fusion de plusieurs villes farouchement fières de leurs identités, et de nombreuses communes de dimensions très variables. La préservation de l'identité de chaque ville et commune, ainsi que de pouvoirs et de compétences plus que résiduels fut partie intégrante de la création d'une zone urbaine mieux gouvernée, le "Grand Berlin". Depuis 1920 (à l'exception de la période du Troisième Reich), un système de gouvernement à deux niveaux est devenu une partie éprouvée par le temps du tissu de la ville, renforcée par le statut de *Land* conféré par la Constitution lors de la fondation de la République Fédérale en 1949. Il n'est donc pas surprenant qu'il n'y ait eu depuis lors aucune tentative sérieuse de revenir à un système à niveau unique à Berlin (Ouest). Bien au contraire, des réformes relativement récentes de la répartition des compétences entre la ville et les districts <sup>3</sup> et une fusion des 23 districts traditionnels en 12 districts ont même accru les pouvoirs politiques des districts par rapport au niveau de la ville. Alors que des débats portant sur l'allocation (ou réallocation) des compétences entre le niveau de la ville et celui des districts sont politiquement inévitables dans un système de gouvernement à plusieurs niveaux, le principe de base du modèle de gouvernance pluri-niveaux à Berlin a peu de chance d'être remis en cause dans un avenir prévisible.

Si je devais présenter une perspective sur le développement possible du système de gouvernance de Berlin, la question qui prendra plus vraisemblablement de l'importance sera celle portant sur la mise en place, sur une base plus formelle, d'un troisième niveau de participation démocratique à un niveau très local. Des modes de participation et de débat aujourd'hui relativement informels, situés au-dessous du niveau formel du district dans son entier (par exemple lors des réunions de résidents, organisées par les institutions du district, pour des parties importantes d'un district, ou simplement pour des quartiers) et repris dans la législation au cours des années 1990, sont susceptibles de devenir, avec le temps, des canaux plus puissants pour la participation de la population locale à la gestion de leurs districts.

#### *Un examen rapide des organes de gouvernement de Berlin.*

Avant de me lancer dans une description du fonctionnement du système de gouvernance de Berlin, basé sur deux niveaux, et focalisé sur la distribution des pouvoirs et des compétences entre les différents niveaux, laissez-moi vous présenter une vue d'ensemble rapide des organes principaux de gouvernement, qui sont également expliqués dans le graphique annexé au présent document.

Au niveau de la ville/*Land*, la Chambre des Députés de Berlin (*Abgeordnetenhaus von Berlin*) constitue la branche législative du gouvernement, composée d'un minimum de 130 membres élus au scrutin proportionnel pour une durée de cinq ans. Ils ont toute compétence, au point de vue législatif, pour ce qui concerne toutes

---

<sup>3</sup> Par la nouvelle Constitution de Berlin de 1995 et une réforme de la Loi sur les Compétences Générales de Berlin en 1998.

les matières qui ne sont pas réservées au Parlement Fédéral par la Constitution (*Grundgesetz*). La Chambre des Députés élit le Bourgmestre-Gouverneur (*Regierender Bürgermeister*), le premier ministre du *Land* de Berlin, qui nomme jusqu'à huit ministres (*Senatoren*) qui formeront avec lui (ou elle) le gouvernement de la Ville/*Land* (*Senat von Berlin*). Chaque ministre dirige son propre département gouvernemental (*Senatsverwaltung*).

En 2001, les 23 districts de Berlin ont fusionné en 12 districts qui sont des niveaux purement administratifs sans fonction législative au sens formel. Chaque district est administré par le conseil de district (*Bezirksamt*) qui comprend le bourgmestre de district (*Bezirksbürgermeister*) et quatre conseillers de district (*Bezirksstadträte*) qui sont élus à leurs fonctions par les assemblées de district (*Bezirksverordnetenversammlung*). Celles-ci sont composées de 55 membres élus au scrutin proportionnel sur des listes de partis pour un terme de cinq ans - avec des élections organisées le même jour que les élections pour la Chambre des Députés de Berlin. Tous les bourgmestres de districts se réunissent régulièrement au sein du Conseil des Bourgmestres de districts (*Rat der Bürgermeister*) qui a principalement des compétences consultatives à l'égard du gouvernement de la ville, sur les sujets traités au niveau de la ville, mais qui concernent les districts.

#### *La répartition des compétences et des pouvoirs entre les niveaux de la ville et des districts à Berlin*

Examinons maintenant de plus près la division du travail entre les deux niveaux du système de gouvernement de Berlin, et commençons par le principe de base qui a été renforcé par les changements dans la Constitution de Berlin et la Loi sur les Compétences Générales dans les années 1990: une répartition claire et précise, à la fois au niveau de la ville et à celui des districts, de responsabilités significatives et sur lesquelles on ne peut empiéter. En principe, l'Article 67 de la Constitution de Berlin de 1995, et les dispositions de la Loi sur les Compétences Générales (*Allgemeines Zuständigkeitsgesetz*), qui complètent la règle constitutionnelle, n'autorisent aucun partage des compétences entre le niveau de la ville et celui des districts pour ce qui concerne l'administration de Berlin, mais établissent les règles pour une délimitation claire des compétences administratives et des responsabilités entre la ville et les districts.

Selon les termes de la Constitution de 1995, un ensemble de compétences spécifiques, qui sont énumérées, sont réservées pour le niveau de la ville/*Etat*, en raison de leur nature, et de leur importance particulière pour une vie publique bien ordonnée. La plus évidente de ces compétences est intitulée "fonctions dirigeantes" dans la Constitution: ce sont les pouvoirs de traiter les matières qui seraient considérées, dans les autres *Länder* allemands, comme relevant du *Land* — par opposition aux questions municipales — c'est-à-dire des matières par nature

politiquement très sensibles, et qui comprennent les négociations avec le gouvernement fédéral ou avec les gouvernements des autres *Länder*. Au-delà de ces "fonctions dirigeantes", la police, la justice et la perception des taxes sont des domaines de l'administration de Berlin que la Constitution réserve au niveau de la ville.

Outre ces domaines réservés de compétences allouées à la ville, la Constitution de 1995 définit de manière cruciale une règle par défaut selon laquelle les compétences administratives qui n'ont pas été attribuées expressément au niveau de la ville par des lois de la Chambre des Députés de Berlin, demeurent au niveau des districts. Pour n'en citer que quelques-unes, des matières d'une importance considérable, telles que l'urbanisme local, l'attribution des licences, et l'entretien des voies secondaires, sont actuellement le domaine réservé des districts.

Cependant, l'assemblée législative de la ville ne jouit pas d'un pouvoir discrétionnaire illimité pour faire remonter vers le niveau de la ville des compétences qui, en vertu de la règle par défaut, seraient attribuées aux districts - loin de là. Depuis l'amendement constitutionnel de 1998, la Constitution a spécifié une condition qui doit être remplie pour qu'une compétence "monte" au niveau de la ville: un pouvoir ou compétence ne peut être attribué au niveau de la ville par la loi que dans le cas où la fonction en question doit nécessairement être traitée "sous la responsabilité immédiate du gouvernement". En référence à ce critère, de nombreuses compétences sont "montées", telles que le contrôle du trafic, l'entretien des artères principales, et l'urbanisme des bâtiments des gouvernement et parlement fédéraux. Bien qu'une certaine marge d'appréciation soit laissée à l'assemblée législative de la ville pour décider si le critère pour faire "monter" une compétence a effectivement été respecté, la Cour Constitutionnelle de Berlin veille à l'application correcte de la règle constitutionnelle sur l'attribution des pouvoirs et compétences. Dans les domaines où les compétences formelles n'ont pas été attribuées aux districts, ces derniers jouissent néanmoins d'une compétence consultative sans contraintes, leur permettant de s'adresser au gouvernement de la ville et aux autres institutions publiques dans les matières d'intérêt local.

Lorsque les compétences et pouvoirs sont exercés au niveau des districts, le gouvernement de la ville ne maintient en général qu'un système de supervision dans le but de veiller à ce que les districts agissent bien dans le cadre de la loi. Dans le cas où les intérêts fondamentaux de la ville dans son ensemble sont mis en danger par des actions ou des omissions de la part d'un district, le gouvernement de la ville peut intervenir, même si le district a agi conformément à la loi. Cependant l'intervention, pour raison de surveillance, du niveau de la ville dans l'exercice du pouvoir par un district est, dans la pratique, un cas relativement rare, étant donné que le gouvernement de la ville exerce ordinairement ses pouvoirs avec beaucoup de retenue et de considération pour le domaine d'action principal des districts.

Il est assez intéressant de noter que les règles constitutionnelles sur l'attribution et la délimitation des compétences administratives s'appliquent uniquement au *Land* de Berlin en tant que *personne morale*, mais non aux *personnes morales* établies par le *Land* de Berlin mais distinctes de celui-ci. Il n'y a donc aucun obstacle juridique empêchant le gouvernement et la législature de la ville d'établir des agences sous forme de personnes morales de droit public, et de leur confier des missions et pouvoirs spécifiques qui seraient par ailleurs réservés aux districts. Sur cette base, ont été créées quelques agences à qui ont été confiées des matières considérées comme requérant une coordination au niveau de la ville, et pour lesquelles les économies d'échelle sont essentielles. Ces agences, bien que théoriquement indépendantes, sont contrôlées par le gouvernement de la ville, et s'occupent de transport public, de collecte de déchets, de distribution d'eau, et de gestion des piscines municipales. Il est utile de noter que, par ce mécanisme, la fourniture au niveau de la ville dans son ensemble de services essentiels pour une communauté bien gérée ont été soustraits aux luttes pour l'appropriation de pouvoirs et compétences entre le niveau de la ville et celui des districts.

*Conséquence de la division du travail entre les deux niveaux sur la construction institutionnelle des entités des districts.*

Il existe certaines caractéristiques particulières dans la composition et la construction générale des entités des districts qui, avec quelque raison, peuvent être considérées comme corroborant ou reflétant la division des pouvoirs et des compétences entre les niveaux de la ville et des districts, telle qu'évoquée plus haut. Etant donné que les compétences principales des districts peuvent être définies comme typiquement municipales dans leur caractère - décrites de manière très large comme traitant de questions essentiellement locales, et au contenu moins politique - ces caractéristiques poursuivent un but commun: limiter la politisation par les partis au niveau de l'administration des districts, et donc diminuer la concurrence politique des districts avec le niveau de la ville.

La première et la plus importante caractéristique des entités des districts qui soutient ce raisonnement est le principe garanti constitutionnellement d'une représentation proportionnelle des partis politiques parmi les cinq membres des conseils de district des assemblées de districts. Selon les dispositions constitutionnelles actuelles, seul le président du conseil (le bourgmestre) de district peut être élu par l'assemblée de district sur la base d'un accord entre les partis (deux ou plus) qui ne sont pas le plus grand groupe dans l'assemblée, permettant ainsi à l'assemblée de contourner le candidat-bourgmestre du parti le plus important de l'assemblée. Les quatre autres membres du conseil de district, cependant, sont élus sur base de quotas alloués aux partis dans l'assemblée, en utilisant la méthode *D'Hondt*. Ainsi, alors que les conseils de district peuvent inclure plus d'un conseiller du même parti (en fonction des

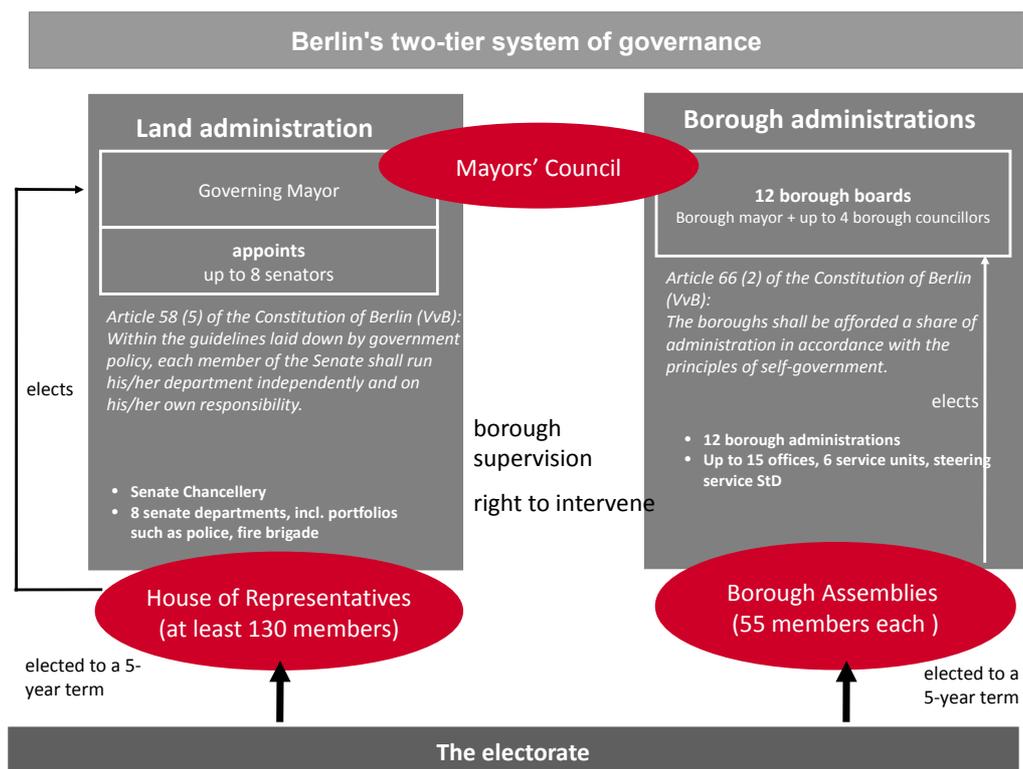
résultats de ce parti dans les élections pour l'assemblée de district), ou n'inclure absolument aucun membre venant de plus petits partis, la représentation proportionnelle des partis de l'assemblée dans le conseil de district garantit qu'il n'y ait pas réellement une véritable "opposition" au sens classique du terme entre les partis dans les assemblées de district; les coalitions et les oppositions ont tendance à se former par rapport aux thèmes individuels pour lesquels le vote de l'assemblée est requis. De manière générale, ceci a contribué à rendre la gestion quotidienne des districts de Berlin moins conflictuelle, au sens de la politique partisane, que cela n'aurait été le cas si les conseils de districts avaient été composés exclusivement de représentants du parti le plus important de l'assemblée ou d'une coalition de quelques-uns des partis de l'assemblée. Cette caractéristique distingue nettement la composition des conseils de district de celle du gouvernement de la ville (*Senat*), qui se compose du Bourgmestre-Gouverneur élu par une majorité absolue de la Chambre des Députés de Berlin, et de membres de son parti (et d'un partenaire de la coalition lorsque le parti du Bourgmestre ne dispose pas d'une majorité absolue à la Chambre) nommés par le Bourgmestre.

Cependant, les avantages de cette méthode pour rendre la politique des districts moins partisane et moins conflictuelle n'est pas sans soulever des objections. Ce n'est qu'à la fin des années 2000 que furent abandonnés les plans visant à remplacer le modèle proportionnel pour la formation des conseils de district par ce qui vint à être appelé le modèle du "conseil politique de district". Selon ce modèle, la formation des conseils de districts aurait été semblable à la formation du gouvernement de la ville: le bourgmestre de district et les quatre conseillers de district auraient été élus par une simple majorité absolue dans l'assemblée et donc en fait par le parti le plus important dans l'assemblée de district s'il a une majorité absolue dans l'assemblée, ou par une coalition de partis. Les projets visant à introduire le modèle de "conseil politique de district" firent l'objet de débats passionnés, et furent finalement écartés par crainte de bouleverser les assemblées de district.

Une seconde règle constitutionnelle importante visant à maintenir un (sain ?) niveau de dépolitisation (partisane) de l'administration des districts stipule que les élections pour les douze assemblées de district doivent toujours être organisées au même moment et au même endroit que celles de la Chambre des Députés de Berlin. Alors que ceci a eu pour effet positif de conserver un taux de participation raisonnablement élevé aux élections pour l'assemblée de district, la motivation principale pour l'organisation d'élections simultanées - pour l'exprimer sommairement - semble être de détourner l'attention des élections de district, et donc, en matière de campagne électorale, de ne pas braquer les feux de la rampe sur les sujets concernant les districts. Il y a bien une campagne pour les élections d'assemblées de districts, mais le rôle central est joué par les campagnes de partis pour la Chambre des Députés, qui dominent le discours politique dans toute la période qui précède l'élection. Il n'est donc pas surprenant de voir les politiciens des

districts s'enorgueillir d'un profil politique beaucoup plus modeste que leurs collègues au niveau de la ville. Cette image plus modeste des élections pour les assemblées de districts correspond aux compétences quelque peu limitées confiées aux assemblées des districts, par rapport à celles des conseils de districts: les assemblées sont considérées comme des entités non-parlementaires qui, en conjonction avec les conseils de districts, forment une partie de la branche exécutive plutôt que de la branche législative du gouvernement, et jouissent donc de compétences plutôt limitées.

Il n'existe actuellement aucun projet d'abandonner ces méthodes, qui ont fait leurs preuves, et qui mettent en exergue, plutôt qu'un rôle de *gouvernement*, le rôle d'*administration* du niveau de district, où les matières d'ordre plus pratique sont souvent traitées selon les compétences et sur base d'un consensus politique. Ceci a tendance à distinguer la politique des districts de la manière dont les affaires sont traitées au niveau de la ville, où, trop souvent, la politique partisane à l'état pur est un obstacle dans la recherche de solutions pratiques aux problèmes auxquels Berlin est confronté, en tant que ville et en tant que *Land*.



# La Décentralisation à Vienne

Harald Bürger<sup>4</sup>

---

L'Autriche est un Etat fédéral formé de neuf régions (*Länder*). Vienne est l'une de ces régions et la capitale de l'Autriche. Le fédéralisme autrichien est strictement symétrique, toutes les régions ayant les mêmes droits et obligations. La seule raison pour que Vienne ait son propre chapitre dans la Constitution fédérale est sa situation particulière - Vienne est essentiellement une municipalité qui remplit également le rôle d'une région. En tant que municipalité, Vienne est l'une des 15 villes d'Autriche ayant sa propre charte, ce qui signifie que la ville remplit aussi le rôle d'un district administratif (*Bezirk*). Ces districts administratifs sont les entités définies par la Constitution comme étant le premier niveau de l'administration générale et leurs compétences incluent des fonctions régionales et fédérales. Les régions en Autriche sont divisées en plusieurs districts, la totalité du territoire de Vienne n'étant qu'un seul district administratif. Pour Vienne, ceci implique que les institutions remplissent un double rôle - le bourgmestre de la ville est aussi le gouverneur de région, le conseil municipal est également le parlement régional, le sénat de la ville est le gouvernement régional, etc. Pour l'administration, la situation est identique - l'administration municipale agit également en tant qu'administration régionale<sup>5</sup>.

En résumé, la situation à Vienne est caractérisée par le fait que Vienne remplit des rôles différents dans sa structure propre - c'est, tout à la fois, une région, une municipalité dans la forme particulière d'une ville avec sa charte, et un district administratif. L'un des traits caractéristiques est la puissance attribuée au rôle du bourgmestre.

## La structuration interne en districts de Vienne

Vienne est intérieurement divisée en 23 districts (*Gemeindebezirke*). Ces districts ne doivent pas être confondus avec les districts administratifs (*Bezirke*) dans les autres

---

<sup>4</sup> L'auteur est un juriste spécialisé en droit administratif; il est attaché au Bureau de Liaison de la Ville de Vienne auprès de l'U.E. à Bruxelles. Il occupait auparavant différentes fonctions dans l'administration municipale, en ce compris des affectations dans deux bureaux municipaux de district. Les vues et opinions exprimées dans cet article sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement la politique et les positions officielles de la Ville de Vienne.

<sup>5</sup> Articles 108 – 112 Loi Constitutionnelle Fédérale – B-VG. La section est intitulée: "La Capitale Fédérale de Vienne". Article 5 de la loi citée définit Vienne comme capitale fédérale et comme siège des plus hautes autorités fédérales. Une traduction anglaise de la B-VG peut être trouvée sous différents formats sur le lien suivant: [http://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=ErV&Dokumentnummer=ERV\\_1930\\_1](http://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=ErV&Dokumentnummer=ERV_1930_1). Pour une vue d'ensemble de la situation particulière de Vienne, voir les manuels usuels sur la loi constitutionnelle autrichienne, par exemple, Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer, Bundesverfassungsrecht, 10<sup>ème</sup> édition 2007.

régions d'Autriche. L'Article 3 des Statuts de la Ville de Vienne <sup>6</sup> énumère le nombre de districts et leurs dénominations officielles.

La plupart des districts ont leurs racines dans des municipalités qui étaient auparavant séparées. Historiquement, Vienne était simplement le premier district. Au cours des XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles, des vagues d'intégration des municipalités limitrophes (les *Eingemeindungen*) ont abouti à la configuration géographique actuelle de Vienne. Ces municipalités auparavant indépendantes devinrent des parties de Vienne. Elles conservèrent leurs propres organes, mais la nature de ceux-ci, auparavant municipale, fut modifiée pour devenir des organes de district.<sup>7</sup>

Les districts sont très différents en termes de superficie et de population. La superficie des districts s'étend de 1 à 100 km<sup>2</sup> et leur population varie de 17.000 à 180.000 habitants <sup>8</sup>. Les organes de district sont le conseil de district, le président du district, et les comités du conseil de district <sup>9</sup>.

Les élections pour les conseils de district sont toujours organisées en même temps que les élections municipales pour l'ensemble des 23 districts.<sup>10</sup> C'est un système électoral proportionnel, universel, général, direct, secret et personnel. <sup>11</sup> Les citoyens des autres Etats membres de l'Union Européenne ont le droit de voter et d'être élus (droit de vote actif et passif). <sup>12</sup> Le nombre de membres est proportionnel au nombre d'habitants. Chaque Conseil de district a un minimum de quarante membres, et soixante au plus.<sup>13</sup> Les membres du Conseil de district ne peuvent être simultanément membres du Conseil municipal. <sup>14</sup> La durée du mandat est de cinq ans. <sup>15</sup> Le Conseil de district élit un président du Conseil de district et deux suppléants.<sup>16</sup>

---

<sup>6</sup> Constitution de la Capitale Fédérale de Vienne – *Wiener Stadtverfassung*. Une version en langue allemande est disponible sur le lien: <http://www.wien.gv.at/recht/landesrecht-wien/rechtvorschriften/html/voo10000.htm>. Dans la suite de l'article, le document est cité sous le terme *Constitution* ou son article concerné. Les pages web de tous les districts peuvent être trouvées au lien: <http://www.wien.gv.at/bezirke/>.

<sup>7</sup> Pour une vue d'ensemble, voir Peter Csendes, *Geschichte Wiens*, 1<sup>ère</sup> édition 1990. Les "Eingemeindungen" eurent lieu en 1850, 1892, 1904/05. Au cours de l'occupation allemande de 1938 – 1945 le "Grand Vienne" fut créé, intégrant 97 municipalités environnantes. 80 d'entre elles devinrent à nouveau autonomes, et furent intégrées dans le *Land* de Basse Autriche en 1954.

<sup>8</sup> Pour une vue d'ensemble complète des données statistiques concernant les districts, voir: <http://www.wien.gv.at/statistik/bezirksdaten.html> (en allemand).

<sup>9</sup> Constitution § 8(1)(8) – (10).

<sup>10</sup> Loi régissant l'Election Municipale de Vienne – *Wiener Gemeindevahlordnung* 1996 § 1, *Vienna Law Gazette* 1996 numéro 16, selon le dernier amendement de la *Gazette* 2010 number 31, <http://www.wien.gv.at/recht/landesrecht-wien/rechtvorschriften/html/v1000000.htm> (en allemand). L'unique exception est une élection dans un district suite à la dissolution du Conseil de district par le Conseil Municipal. – Constitution Art 66(1). Le Conseil de District est alors élu pour la période restant à courir sur le mandat du Conseil Municipal.

<sup>11</sup> Constitution § 61a(1).

<sup>12</sup> Bien que Vienne soit principalement une municipalité, les citoyens de l'Union Européenne ne doivent pas voter aux élections municipales, étant donné que celles-ci sont en même temps des élections régionales. L'Article 20(2)(b) TFEU et la Directive 94/80/EC ne sont pas enfreints, puisque l'annexe à cette Directive définit les "Districts dans la Ville de Vienne" comme des "une entité fondamentale du gouvernement local", dans le cadre du sens défini par l'Article 2(1)(a) de la Directive.

<sup>13</sup> Constitution § 61(1).

<sup>14</sup> Constitution § 61a(1).

<sup>15</sup> Constitution § 61a(1).

<sup>16</sup> Constitution § 61b(3a). Le président et un suppléant sont issus du parti le plus important, l'autre suppléant est issu du parti qui est second en importance.

Le président du district et ses deux suppléants sont élus par le Conseil de district.<sup>17</sup> La fonction de président de District est un emploi à temps plein, qui ne permet pas à celui qui l'occupe d'être engagé dans un autre travail rémunéré pour la durée de son mandat.<sup>18</sup> Le parti le plus important a le droit de nommer son candidat; le soutien de son groupe politique suffit pour son élection (*Fraktionswahl*). Les deux suppléants proviennent du parti le plus important et du parti qui est arrivé en seconde place aux élections. Les présidents du district ne sont pas tenus d'être membres du Conseil de district, mais, s'ils le sont, ils peuvent également être élus comme président du Conseil de district, combinant dès lors cette fonction avec celle de président du district.

Les trois comités des conseils de district traitent des affaires financières, des règles d'urbanisme, et de l'environnement. Ils ont entre dix et quinze membres, et tous les partis siégeant au conseil de district sont proportionnellement représentés.<sup>19</sup>

Les districts n'ont pas leur propre administration ou leurs départements. Chaque district dispose d'un petit secrétariat qui lui est propre, et qui assiste les différents organes dans leurs tâches pour la rédaction de procès-verbaux, l'envoi d'invitations à des réunions, etc. Le nombre d'employés est modeste: il comprend de 4 à 8 personnes.

Les districts n'ont pas de personnalité juridique propre, mais, depuis 1973, un processus continu de décentralisation<sup>20</sup> a abouti à leur conférer une importance grandissante. Depuis le début, le principal objectif politique a été de rapprocher la vie politique des citoyens, en gardant à l'esprit qu'il existe, au niveau du district, des organes représentatifs élus. Ceci a été complété par l'implication des districts dans un nombre de plus en plus grand de décisions prises par l'administration. Légalement, des modifications dans la Constitution de Vienne définissent le nouveau cadre.<sup>21</sup> En outre, des décrets émis par le bourgmestre peuvent étendre les droits d'information et de consultation.<sup>22</sup>

---

<sup>17</sup> Constitution § 61b(1) and (2).

<sup>18</sup> Constitution § 61b(4). Pour ce qui concerne sa rémunération et celle de ses adjoints, ainsi que pour la possibilité d'une pension de retraite, voir La Loi portant sur les Rémunérations pour les Fonctionnaires Elus de la Ville de Vienne - *Bezügegesetz* 1995 §§ 26 – 34 (disponible en ligne: <http://www.wien.gv.at/recht/landesrecht-wien/rechtsvorschriften/html/v1100000.htm> - en allemand) and la Loi portant sur les Rémunérations des Entités de la Région et de la Municipalité de Vienne – *Wiener Bezügegesetz* 1997 disponible en ligne: <http://www.wien.gv.at/recht/landesrecht-wien/rechtsvorschriften/html/v1200000.htm> - en allemand). Cette dernière concerne également le salaire des membres du Conseil de District.

<sup>19</sup> Constitution §§ 66a and 66b. Pour les autres matières qui ne sont pas du domaine de compétence de l'un des trois comités, des commissions peuvent être établies par le conseil de district (Constitution § 66f). Les exemples sont les commissions traitant de la circulation, des affaires sociales, etc.

<sup>20</sup> Pour une vue historique d'ensemble, voir <http://www.wien.gv.at/bezirke/dezentralisierung/geschichte.html> (en allemand).

<sup>21</sup> Voir les amendements à la Constitution de Vienne, *Vienna Law Gazette* 1978 *Gazette* numéro 10, 1987 *Gazette* numéro 24, 1997 *Gazette* numéro 36

<sup>22</sup> En totalité trois Règlements du Bourgmestre de Vienne basés directement sur la Constitution: deux sur le §104a(1) concernant la consultation du Conseil de District ou du président de District, et un sur le §104a(2) concernant l'information du président de District. Les Règlements sont publiés au *Journal Officiel* de Vienne (1998 numéro 12 et dans la version amendée avec publications dans le *Journal Officiel* 2001 numéro 1 and 2002 numéro 30). En ligne: <http://www.wien.gv.at/recht/landesrecht-wien/rechtsvorschriften/html/v0011800.htm>, <http://www.wien.gv.at/recht/landesrecht-wien/rechtsvorschriften/html/v0012000.htm>, <http://www.wien.gv.at/recht/landesrecht-wien/rechtsvorschriften/html/v0012200.htm>.

## Les compétences des districts

De manière générale, les districts ont des responsabilités qui leur sont propres, de même que des moyens budgétaires pour les assumer. Leurs compétences peuvent être divisées en:

- a) compétences propres
- b) participation
- c) consultation
- d) information

Dans l'ensemble, on peut identifier 140 missions trouvant leur base juridique dans la Constitution de Vienne et dans trois décrets pris par le bourgmestre.<sup>23</sup>

Les compétences sont réparties entre les différents organes du district. Le Conseil de district et le président de district sont responsables pour la plupart des compétences, et les comités, comme leurs noms respectifs l'indiquent clairement, s'occupent du budget, de la réglementation urbanistique et des questions environnementales.

Les compétences propres sont définies dans l'article 103 des Statuts de la Ville de Vienne. Les districts ont également les ressources budgétaires pour remplir ces fonctions. La liste contient entre autres l'entretien des écoles publiques, les installations des crèches, la programmation, la construction et l'entretien de la voirie et de l'éclairage public, ainsi que les canaux et parcs, les mesures pour améliorer la sécurité routière, les affaires culturelles limitées au district, etc.

La *participation* définie dans l'Article 103k des Statuts de la Ville de Vienne est une forme plus étroite de consultation; l'entité concernée au niveau du district a légalement le droit d'émettre une opinion dans un délai de trois semaines. L'entité qui prend la décision finale n'est pas obligée de tenir compte de cette opinion, mais doit, dans ce cas, motiver sa décision.<sup>24</sup>

La *consultation* est plus faible, les entités du district ont également le droit d'émettre une opinion, mais l'entité qui prend la décision peut ne pas motiver sa décision de ne pas suivre cette opinion.<sup>25</sup>

La *participation* et la *consultation* sont toutes deux complétées par une obligation de l'entité qui prend la décision d'informer les entités du district.

Enfin, le président de district est informé des matières le concernant, et il doit lui-même informer de ces matières le Conseil de district, lors de sa prochaine réunion.<sup>26</sup>

---

<sup>23</sup> Pour une vue d'ensemble complète, voir: <http://www.wien.gv.at/bezirke/dezentralisierung/zustaendigkeiten.html#mitw> (en allemand) avec des liens vers les listes des compétences.

<sup>24</sup> Les matières concernées par la participation peuvent être retrouvées au §103g de la Constitution pour le Conseil de District (par exemple l'urbanisme), l'Article 103h pour le président de district (par exemple l'application de la Loi sur les Marchés, le Commerce et l'Industrie, et l'Article Art 103j pour le comité pour l'environnement du Conseil de District.

<sup>25</sup> Constitution § 104a(1). Pour les deux réglementations, voir ci-dessus la note n° 19.

Dans l'éventualité où l'entité qui prend la décision et les entités de district ont des vues divergentes, quelle que soit la compétence concernée, le § 31 des Règles de Procédure du Bureau du Conseil de la Ville <sup>27</sup> prévoit une délégation au conseiller municipal exécutif responsable ou au directeur général exécutif. S'ils ne peuvent trouver un accord avec les entités du district, le bourgmestre prend la décision en dernier recours.

## Le budget des districts

Les moyens budgétaires nécessaires proviennent du budget municipal. Les districts n'ont pas de revenus propres. Légalement, leurs moyens financiers font partie du budget municipal <sup>28</sup> et le district n'a que le droit de décider de son utilisation, les districts ne faisant qu'administrer, à l'intérieur d'un certain cadre, les moyens provenant du budget municipal. <sup>29</sup>

Les budgets des districts ne comprennent pas un montant fixe, ou un pourcentage du budget municipal global: en fait, une part discrétionnaire des taxes leur est attribuée. <sup>30</sup> La procédure est en deux étapes.

Dans la première étape, les ressources budgétaires globales pour tous les districts sont chiffrées. Elles dépendent de deux taxes distinctes - la taxe municipale (*Kommunalsteuer*), une taxe réglementée au niveau fédéral, dépendant principalement du total des salaires dans les entreprises et payée par l'employeur à la municipalité, et la taxe des employeurs, une taxe de la région viennoise. Le montant est complété par 4 millions € par an, et par 8,5 millions € par an pour des investissements, ou le remboursement de ce qui est appelé la dépense anticipée. Des montants supplémentaires sont prévus pour la planification et l'entretien des voiries principales et l'entretien des canaux. Ils sont proposés par le conseiller municipal exécutif responsable, la décision finale étant prise par le conseil municipal.

Dans une seconde étape le budget est ensuite réparti entre les 23 districts. Selon une procédure détaillée, une clé générale de répartition est d'abord appliquée, prenant par exemple en compte le nombre d'habitants, le nombre d'enfants fréquentant les écoles dans le district, la densité de la population, les zones de trafic public, etc. La seconde clé de répartition concerne les missions concrètes d'un district, puisque, par

---

<sup>26</sup> Constitution § 104a(2). Pour la réglementation, voir ci-dessus la note n° 19.

<sup>27</sup> <http://www.wien.gv.at/recht/landesrecht-wien/rechtsvorschriften/html/voo12400.htm> (en allemand). Les Règles de Procédure sont appliquées par le bourgmestre après approbation du conseil municipal - Constitution Art 91(4).

<sup>28</sup> Constitution § 86(3) and (4). Le budget municipal comprend aussi les ressources financières nécessaires à l'administration régionale, et il n'existe pas de budget régional distinct. - Constitution § 132(4). Le total des dépenses de Vienne est d'environ 12 milliards € par an.

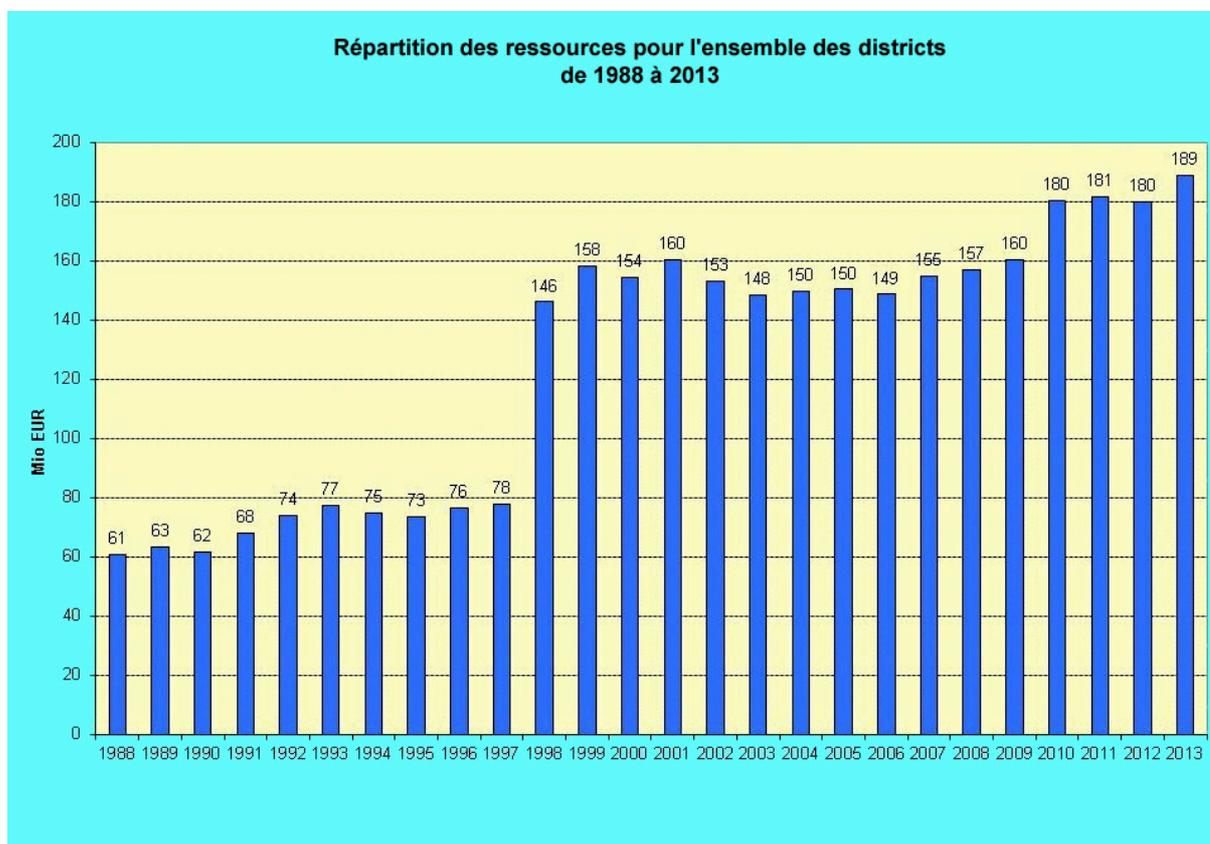
<sup>29</sup> Pour les règles détaillées, voir la Constitution, § 103 pour la gestion des ressources financières, § 103a et §103b for l'établissement du budget de district et la participation du public, § 103c pour les règles générales, par exemple les dépenses par anticipation, § 103d pour le budget provisionnel, § 103e pour la nécessaire coopération des districts, et § 103f pour la validation des comptes.

<sup>30</sup> Réglementation concernant les Ressources Budgétaires attribuées aux Districts. – *Bezirksmittelverordnung Journal Officiel* 1997 numéro 45, et son dernier amendement au *Journal Officiel* 2012 numéro 16, disponible sous le lien: <http://www.wien.gv.at/recht/landesrecht-wien/rechtsvorschriften/html/voo12250.htm> (en allemand).

exemple, le nombre de toilettes publiques, d'écoles de musique, ou de crèches de jour diffère selon les districts.

L'ensemble des 23 districts disposent pour l'année 2013 de moyens financiers communs de 189 millions d'euros. En raison de la méthode de calcul, les ressources peuvent varier selon la situation économique, puisqu'elles dépendent de deux taxes. Les premières responsabilités budgétaires furent transférées aux districts au début de 1988; un second transfert, doublant quasiment les responsabilités financières des districts, suivit en 1998.

*Graphique 1: Ressources financières pour l'ensemble des districts, en millions d'euros par an.*



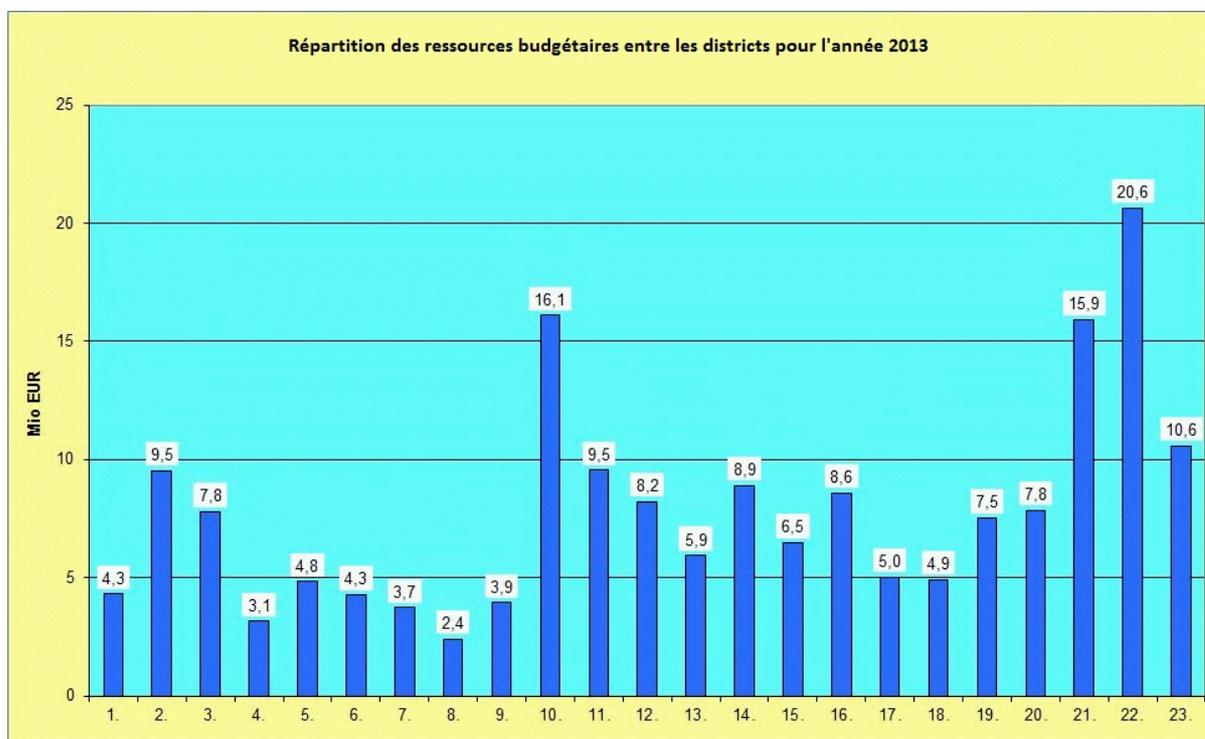
Source: Ville de Vienne (<http://www.wien.gv.at/bezirke/dezentralisierung/images/bezirksmittel-gross.gif>)

Une vue d'ensemble détaillée peut être trouvée dans le budget annuel de Vienne qui, depuis 2006, inclut une annexe spécifique couvrant la décentralisation et les ressources financières des districts. Les budgets depuis 1999 peuvent être consultés en ligne.<sup>31</sup>

<sup>31</sup> <http://www.wien.gv.at/finanzen/budget/> (en allemand). Pour l'annexe mentionnée ci-dessus pour 2013: <http://www.wien.gv.at/finanzen/budget/va13/pdf/34.pdf> (en allemand).

Le graphique ci-après montre la répartition, entre les districts, des ressources financières pour 2013.

*Graphique 2: Répartition des ressources financières entre les 23 districts pour l'année 2013.*



Source: Ville de Vienne (<http://www.wien.gv.at/bezirke/dezentralisierung/images/budgetmittel-gross.gif>)

### Interconnecter l'administration municipale et les districts

Etant donné que les districts ne disposent pas d'une administration propre, il est d'une importance cruciale de les interconnecter avec l'administration municipale - principalement avec les départements et les bureaux municipaux chargés des districts.<sup>32</sup> Une petite unité dans le bureau du directeur exécutif est responsable de la coordination générale. Aujourd'hui, cette unité fait partie du bureau exécutif du bourgmestre, sous la responsabilité du directeur de la décentralisation, une fonction spécifique. D'autres tâches comprennent l'information et le conseil aux présidents de district, la préparation et l'adaptation des décrets portant sur l'organisation et les

<sup>32</sup> Les 19 bureaux municipaux chargés des districts font partie de l'administration de la ville et ne sont pas liés aux districts. Ils servent principalement de première instance pour les missions qui leur sont confiées, par exemple l'application de la loi réglementant les marchés, le commerce et l'industrie, les poursuites judiciaires pour les infractions administratives, etc.. Quatre de ces bureaux municipaux chargés des districts sont responsables respectivement de deux districts: pour le 1<sup>er</sup> et le 8<sup>ème</sup>, le 4<sup>ème</sup> et le 5<sup>ème</sup>, le 6<sup>ème</sup> et le 7<sup>ème</sup>, ainsi que le 13<sup>ème</sup> et le 14<sup>ème</sup> district. Les autres fonctions sont remplies par les départements municipaux, organisés en huit groupes administratifs, dont la direction politique est assurée par un Conseiller exécutif de la Ville et le Bureau du directeur exécutif. Un organigramme de l'administration, en 14 langues, peut être téléchargé depuis: <http://www.wien.gv.at/english/politics/translation/charts.htm>.

matières y afférentes, ainsi que l'aide aux districts ou aux départements municipaux, pour la résolution des problèmes dans le domaine de la décentralisation.

Il existe un coordinateur pour chaque district. C'est un fonctionnaire public travaillant dans l'un des départements municipaux. Il (ou elle) est la première personne servant de contact direct au président de district et est responsable de la circulation de l'information. Il (ou elle) remplit ce rôle en plus de sa fonction normale. Sa tâche principale est d'assurer le rôle de coordination lorsque plus d'un département est concerné.

Dans chaque département traitant des questions de décentralisation, un expert, également fonctionnaire public, est la personne de liaison responsable pour un district. Ainsi par exemple, dans le département qui est responsable, entre autres choses, de l'entretien des rues, un administrateur est chargé de l'un des districts. Cet expert est responsable de la circulation de l'information et du renforcement de la collaboration entre "son" district et le département.

En réalité, à intervalles réguliers, des réunions de coordination sont organisées, auxquelles participent les experts des différents départements, le coordinateur, souvent un représentant du directeur de la décentralisation, et le district, représenté par le président de district ou un suppléant désigné.

### **Le citoyen et le district**

Outre son droit de vote au niveau du district, chaque habitant peut contacter le président du district et les membres du conseil de district, pour leur présenter ses requêtes, ses propositions, ou ses réclamations. Toutes ces demandes sont traitées par le district ou le département municipal responsable, et le requérant est informé des suites et du résultat.<sup>33</sup>

Les assemblées de citoyens sont la principale occasion de s'informer et de débattre des questions intéressant le district. Le Conseil de district, une minorité d'au moins un cinquième de ses membres, ou 5% des habitants d'un district peuvent convoquer une telle assemblée. L'assemblée peut aussi ne concerner que des parties d'un district.<sup>34</sup>

Les districts interrogent aussi fréquemment les citoyens sur des questions d'intérêt commun. On trouve deux exemples récents dans les districts de Währing et de Hietzing, où les citoyens ont pu exprimer leur opinion sur les vignettes obligatoires de parking pour les habitants.<sup>35</sup> Légalement, ces enquêtes n'ont pas d'effet contraignant.

---

<sup>33</sup> Constitution § 104b.

<sup>34</sup> Constitution § 104c.

<sup>35</sup> <http://www.wien.gv.at/bezirke/waehring/aktuelles/parkraumbewirtschaftung.html> et <http://www.wien.gv.at/bezirke/hietzing/verkehr/parkraumbefragung.html> (en allemand).

## Résumé

Cet article se concentre sur la décentralisation à Vienne, basée sur la Constitution. Cette décentralisation repose sur deux piliers: d'une part des districts légitimés politiquement, disposant de compétences exclusives et de ressources budgétaires, et d'autre part une administration municipale forte, où les départements sont également en charge des travaux dans les districts. Il importe de souligner que l'administration de Vienne a été décentralisée depuis un long moment déjà, les bureaux municipaux de district étant la partie décentralisée de l'administration, les départements et les autres bureaux centraux étant la partie centralisée.<sup>36</sup>

Pour un tableau complet des différentes formes de décentralisation au sens plus large, comprise comme une participation des acteurs au-dessous du niveau de la ville, il faut aussi tenir compte d'autres formes de participation. Les exemples incluent la planification urbanistique participative, qui va de plans régionaux couvrant toute la ville jusqu'aux Evaluations d'Impact Environnemental, l'Agenda Local 21, et qui, à Vienne, est basée sur les districts et fondée sur les projets, ainsi que le modèle Viennois de "l'Administration du Territoire et Rénovation Citadine" (*Gebietsbetreuung Stadterneuerung*), un service basé sur les districts pour les questions qui se posent en relation avec le logement. Ces actions ont une approche solidement basée sur les districts, et sont souvent menées en étroite collaboration avec les districts eux-mêmes.

Pour les districts, la question ne peut pas se résumer en un simple "oui" ou "non": le contexte général est important. Les gens peuvent s'impliquer plus dans leur quartier, mais les districts, avec leur structure organisationnelle, peuvent agir en tant que facilitateurs pour cette participation, et être en même temps un "terrain d'essai" pour les politiciens, leur permettant ainsi d'identifier problèmes et tendances suffisamment tôt à un niveau inférieur à celui de la ville. Le district a alors le moyen de nourrir la procédure officielle avec ce qui est ainsi détecté.

---

<sup>36</sup> Voir les Règles sur la Répartition des Tâches pour le Bureau du Conseil Municipal – *Geschätzeinteilung für den Magistrat der Stadt Wien (GEM)*: <http://www.wien.gv.at/recht/landesrecht-wien/rechtsvorschriften/html/voo12600.htm> (en allemand), *Journal Officiel* de Vienne 2010 numéro 52A, telles qu'amendées la dernière fois par 2013 numéro 1, en particulier "Règles Générales II". Ces règles sont émises par le bourgmestre, après approbation du conseil municipal - Constitution, Article 91(4). Cette forme de décentralisation est un concept ancien, remontant à la fin du 19<sup>ème</sup> siècle.

# Re-Bel e-books [rethinkingbelgium.eu](http://rethinkingbelgium.eu)

Re-Bel e-book 1 | Published April 2009

On the interaction between subsidiarity and interpersonal solidarity

Lead piece: Jacques H. Drèze

Editor: André Decoster

Re-Bel e-book 2 | Published April 2009

Does it make sense to regionalize labour market institutions?

Lead piece: Jean-Claude Marcourt & Frank Vandembroucke

Editors: Bart Cockx & Bruno Van der Linden

Re-Bel e-book 3 | Published June 2009

Is Democracy viable without a unified public opinion? The Swiss Experience and the Belgian case

Lead piece: Nenad Stojanovic

Editors: Dave Sinardet & Marc Hooghe

Re-Bel e-book 4 | Published June 2009

Electoral engineering for a stalled federation

Lead piece: Kris Deschouwer & Philippe Van Parijs

Re-Bel e-book 5 | Published August 2010

Towards a more efficient and fair funding of Belgium's regions?

Editors: Paul De Grauwe & Mathias Dewatripont

Re-Bel e-book 6 | Published October 2010

What does history teach us about the future of Belgium's institutions?

Editor: Bruno De Wever

Re-Bel e-book 7 | Published November 2010

What does geography teach us about the future of Belgium's institutions?

Contributions: Jacques-François Thisse and Isabelle Thomas, Patrick Deboosere, Paul C. Cheshire, Bea Cantillon & al.

Re-Bel e-book 8 | Published February 2011

Educational Divergence. Why do pupils do better in Flanders than in the French Community?

Lead Piece: Vincent Vandenberghe

Re-Bel e-book 9 | Published February 2011

Social Federalism: how is a multi-level welfare state best organized?

Lead Piece: Patricia Popelier, Bea Cantillon & Ninke Mussche

Re-Bel e-book 10 | Published September 2011

Belgium's health care system: Should the communities/regions take it over? Or the sickness funds?

Lead Piece: Erik Schokkaert & Carine Van de Voorde

Re-Bel e-book 11 | Published October 2011

The linguistic territoriality principle: right violation or parity of esteem?

Lead Piece: Philippe Van Parijs

Re-Bel e-book 12 | Published December 2011

Right-wing Flanders, left-wing Wallonia? Is this so? If so, why? And is it a problem?

Lead Pieces: Henk de Smaele, Jaak Billiet, Jérôme Jamin