

Philippe Van Parijs

BRUXELLES-CAPITALE : CINQ IMPASSES, UNE ISSUE.

Septentrion. Arts, lettres et culture de la Flandre et des Pays-Bas
38(1), 2009, 5-12.

Comment gouverner au mieux Bruxelles, capitale de la Belgique fédérale, des Communautés flamande et française de Belgique, mais aussi – et chaque jour davantage - de l'Union européenne? Comment la gouvernance de Bruxelles peut-elle prendre en compte comme il convient les intérêts de tous les Bruxellois, qu'ils soient francophones ou néerlandophones, «nouveaux Belges» ou «Européens», en harmonie avec la Flandre et la Wallonie, les deux régions voisines avec lesquelles Bruxelles entretient des liens étroits? Avant d'explorer les scénarios d'avenir, jetons un coup d'œil sur la physionomie actuelle de la ville et de ses habitants.

Population et emploi des langues à Bruxelles aujourd'hui

Après un déclin ininterrompu depuis 1968, le nombre d'habitants s'est stabilisé peu après la création de la Région de Bruxelles-Capitale en 1989. Dix ans après la Flandre et la Wallonie, Bruxelles était alors enfin autorisée à devenir la troisième Région belge. Puis vint 2000, l'année du sommet de Nice suite auquel, pour la première fois, des instances officielles osèrent appeler Bruxelles la « capital of Europe », l'année aussi où eut lieu la première *Zinneke Parade*, un cortège organisé tous les deux ans, offrant aux associations et habitants bruxellois l'occasion de libérer leur créativité et d'exhiber leur diversité. Depuis lors, la population bruxelloise est franchement repartie à la hausse, connaissant aujourd'hui un rythme deux fois plus élevé que la Flandre et en Wallonie.

Fin 2008, la ville compte près de 1 050 000 habitants, 100 000 de plus qu'il y a vingt ans. D'après les projections du Bureau fédéral du Plan, dans moins de deux ans, Bruxelles totalisera plus d'habitants qu'à aucun autre moment de son histoire. L'attrait d'une ville est un bon indicateur de sa santé. Bruxelles était très malade avant de devenir Région. Elle va beaucoup mieux aujourd'hui. Seuls peuvent le contester ceux qui veulent la tuer.

Jetons maintenant un coup d'œil sur la composition de la population bruxelloise. Comme à l'époque du grand déclin démographique, le nombre de «Belges de souche» ne cesse de décroître, en raison d'une émigration nette vers le Brabant flamand et surtout, aujourd'hui, vers le Brabant wallon. L'augmentation de la population à Bruxelles est donc à mettre entièrement au compte d'une immigration nette en provenance de l'étranger et d'un taux de natalité particulièrement élevé parmi les « nouveaux belges », c'est à dire les personnes d'origine étrangère récente qui ont acquis la nationalité belge et leurs descendants. Selon les meilleures estimations disponibles, les « Belges de souche» ne constituent plus que 46% de la population bruxelloise. Une majorité de Bruxellois est donc d'origine étrangère récente.

Cette situation entraîne évidemment des conséquences sur le plan de la connaissance et de l'emploi des langues à Bruxelles. Parmi les Bruxellois les plus âgés (65 ans et plus), les trois quarts environ ont le français comme langue maternelle, contre un peu plus d'un quart le néerlandais (dans cette dernière catégorie on range aussi bien les gens qui ont uniquement le néerlandais comme langue maternelle que les personnes qui ont à la fois le néerlandais et le français comme langues maternelles)¹. Dans les classes d'âge plus jeunes, la situation est très différente. La part des Bruxellois qui ont exclusivement le français comme langue maternelle oscille entre 55 à 60% de la population bruxelloise pour les moins de 65 ans. Parmi les plus jeunes (18 à 24 ans), la seconde langue maternelle n'est plus le néerlandais mais l'arabe. Le néerlandais y reste de justesse la troisième langue maternelle, à égalité avec le turc. Tous âges

confondus, le néerlandais demeure pour l'instant la deuxième langue maternelle mais, au fil des générations, la part du néerlandais en tant que langue maternelle va en s'amenuisant.

La compétence linguistique ne se réduit cependant pas à la langue maternelle. Elle inclut heureusement d'autres langues, que j'appellerai ici, pour faire simple, « langues apprises ». A Bruxelles comme pratiquement partout ailleurs en Europe, la langue apprise (« bien » ou « très bien ») la plus diffusée est l'anglais. Mais au contraire de ce qui se passe ailleurs, l'anglais est moins répandu dans la tranche d'âge la plus jeune (18 à 24 ans) que dans celle qui la précède (25 à 44 ans). Cette dernière catégorie comprend en effet quantité de gens (eurocrates, expatriés) qui viennent travailler à Bruxelles. À prendre en considération l'ensemble des générations, l'on constate qu'à Bruxelles, le français en tant que langue apprise régresse, principalement parce que, pour beaucoup de Bruxellois d'origine étrangère, le français est devenu la langue maternelle - ou une des langues dites maternelles. Au sein des générations plus âgées, le français est à Bruxelles la deuxième langue apprise après l'anglais alors que, dans la génération la plus jeune, c'est le néerlandais. En tant que langue seconde, il y a aujourd'hui plus de jeunes bruxellois ayant appris (« bien ou très « bien ») le néerlandais que de jeunes bruxellois ayant appris le français. Il est probable que cette tendance se poursuivra. À Bruxelles, on peut conjecturer que, comme langue seconde, le néerlandais n'a jamais été autant appris qu'actuellement. Il n'y a aucun endroit au monde où le néerlandais est appris par une proportion plus importante de la population qu'à Bruxelles, la Wallonie occupant la deuxième place de ce classement. Mais paradoxalement, tout en constituant une « machine à néerlandiser » plus performante que jamais, la Région se « déflamandise »: ses habitants comptent de moins en moins de « Belges de souche » dont le néerlandais est la langue maternelle.

Si maintenant on totalise les chiffres relatifs à la langue maternelle et à la langue acquise, il s'avère que le français est bien nettement la langue dominante avec 96%, l'anglais

et le néerlandais se classant respectivement deuxième et troisième avec respectivement 35% et 28%. Par rapport à l'ensemble de la population bruxelloise, la part des personnes sachant le néerlandais est en baisse. Cela tient au fait que l'apprentissage du néerlandais comme deuxième langue ne compense pas le dépeuplement flamand de Bruxelles. Au fil des générations, beaucoup de Flamands ont quitté et continuent de quitter Bruxelles. Cette évolution s'explique par l'évolution linguistique en Flandre même. Plus la Flandre devient flamande - autrement dit, plus le principe de territorialité y est appliqué - plus cette région attire les Flamands qui habitent Bruxelles. Pas besoin pour cela d'être avide d'homogénéité linguistique. Il se fait tout simplement que se loger en Flandre devient moins cher, les personnes ne maîtrisant pas le néerlandais étant dissuadées de s'y installer. Mais, dans le même temps une autre évidence s'impose: Plus la Flandre se flamandise, plus les Bruxellois non néerlandophones seront incités à apprendre le néerlandais puisque cela leur rendra plus facile d'aller habiter ou travailler dans la périphérie flamande de Bruxelles ou d'interagir avec des entreprises qui y sont installées. La « déflamandisation » de Bruxelles et sa propension à « néerlandiser » ont donc une source commune: l'unilinguisme de la périphérie flamande de Bruxelles crée à la fois un puissant effet de succion sur les familles néerlandophones de Bruxelles et un effet d'incitation à apprendre le néerlandais pour les non-néerlandophones.

L'image qui émerge ainsi montre que la Région bruxelloise diffère de plus en plus de ses deux voisines. En Flandre, la quasi-totalité de la population dit être compétente en néerlandais. Parmi cette population, une part de plus en plus grande a appris le néerlandais comme deuxième langue. Au sein de la jeune génération, le turc a supplanté le français comme deuxième langue maternelle la plus parlée. En Wallonie, la quasi-totalité de la population dit être compétente en français. Une part de plus en plus réduite de cette population a appris le français comme deuxième langue: la jeune génération d'origine italienne est aujourd'hui entièrement francisée. Tant en Flandre qu'en Wallonie, l'anglais est

la deuxième langue apprise alors que, de génération en génération, un pourcentage légèrement croissant de personnes y a appris « bien » ou « très bien » respectivement le français (en Flandre) et le néerlandais (en Wallonie) comme deuxième langue. Il s'agit maintenant, avec ces données à l'esprit, d'explorer six scénarios d'avenir pour Bruxelles et d'examiner et de se demander s'ils sont réalisables et souhaitables.

« Groot-Vlaanderen » ?

Dans le premier scénario, la Flandre forme avec Bruxelles un seul État : Groot-Vlaanderen. La Wallonie constitue un État distinct, éventuellement dans l'attente d'un rattachement à la France. Ce scénario a-t-il quelque chance de réussir? Aucune, parce que trois des parties directement concernées s'y opposeront. Premièrement, la Wallonie n'acceptera jamais que Bruxelles tombe intégralement dans l'escarcelle de la Flandre, notamment parce que la ville procure plus de cent mille emplois à des Wallons et qu'elle fait du Brabant wallon, pratiquement ex-aequo avec le Brabant flamand, la province la plus riche de Belgique. Deuxièmement, ce scénario n'a pas la moindre chose de soulever l'enthousiasme de l'Union européenne. La Flandre politique n'a hélas pas bonne presse à l'étranger. De plus, les États nations formant l'Union européenne ne manifesteront que peu de sympathie pour une région riche réclamant une indépendance qui lui permette de rompre la solidarité avec une région pauvre. Ce serait là un bien mauvais exemple pour des régions telles que la Bavière, la Catalogne, l'Écosse ou la Lombardie. Troisièmement et surtout, les Bruxellois eux-mêmes ne sont pas exactement favorables à ce scénario. À en croire les seuls chiffres basés sur un échantillon fiable (Rudi Janssens 2006), seuls 2,8 % des Bruxellois voient dans ce scénario « grand-flamand » ce qui se rapprocherait le plus de leurs convictions..

« Nation francophone » ?

La «Nation francophone» constitue le deuxième scénario. La Wallonie forme avec Bruxelles un État officiellement francophone dont la population est à près de 99% compétente en français. La Flandre devient indépendante, sans Bruxelles. S'agit-il d'un scénario réaliste? Pas davantage, pour des raisons largement symétriques. En premier lieu, la Flandre s'opposera évidemment avec vigueur à la cession de Bruxelles à la Wallonie. Ensuite, l'Union européenne - à l'exception de la France - fera la grimace. Les pays de l'Union ont mis des décennies à s'accorder laborieusement sur le choix d'une capitale. Les longues tractations à ce sujet tenaient, en autres, au fait que, dans les années 1960, Charles de Gaulle trouvait aussi évident que Paris devienne la capitale de l'Europe que les cinq autres pays de la Communauté européenne d'alors trouvaient évident que Paris ne le devienne jamais. Une capitale de l'Europe située dans une Wallonie appelée à devenir une espèce de protectorat français, ne pourra guère enthousiasmer l'Union européenne. Enfin, et surtout, les Bruxellois eux-mêmes s'avèrent être encore moins enclins à se couler dans la «nation francophone» que dans «Groot-Vlaanderen». Selon la même source, seuls 1,6% des Bruxellois voient dans ce scénario ce qui se rapproche le plus de leurs convictions. A supposer que la Belgique éclate, une très large majorité de Flamands veut s'appropriier Bruxelles, et une très large majorité de Wallons aussi. Mais l'écrasante majorité des Bruxellois rejette les deux scénarios. Dans les deux cas, leur résistance tenace obtiendra sans difficulté le soutien d'une des deux autres régions et, d'une manière plus discrète mais tout aussi efficace, celui des institutions européennes. Ceux qui n'entendent pas gaspiller leur temps en vaines spéculations ont tout intérêt à mettre ces scénarios au rancart.

« Brussels EC » ?

Un troisième scénario, dont il a déjà été question çà et là, a peut-être plus de chance de se réaliser. On le dénomme parfois *Brussels DC*, par analogie avec Washington DC.

Personnellement, je préfère parler de *Brussels EC : Brussels European Capital*. Ce scénario prévoit pour Bruxelles un statut indépendant au sein de l'Union européenne, tout comme la Flandre et la Wallonie, mais avec des droits et des obligations spécifiques du fait de sa fonction européenne. Ce scénario présente un certain nombre d'avantages. Premièrement, pour la Flandre, il est moins indigeste que la «Nation francophone» et, pour la Wallonie, moins indigeste que Groot-Vlaanderen. Deuxièmement, il constitue, pour l'Union européenne, une option plus attrayante que les scénarios 1 et 2. Dans ce cas de figure, Bruxelles peut sans aucun problème continuer à se développer comme capitale de l'Union européenne. Troisièmement - et ce devrait être le plus important - ce scénario jouit de la faveur d'un nombre beaucoup plus élevé de Bruxellois: toujours sur base des mêmes données, il s'avère que pas moins de 41,2% des habitants de la capitale belge déclarent que cette perspective d'avenir correspond le mieux à leurs attentes. Tant en 2000 qu'en 2006, plus de 90% des Bruxellois qui ne croient plus au *statu quo*, optent pour ce scénario.

N'est-ce pas alors la solution idéale ? Il est permis d'en douter. D'abord, ni la Flandre ni la Wallonie ne sont prêtes à lâcher Bruxelles. Tant pour la Wallonie que pour la Flandre Bruxelles constitue un enjeu de taille: la ville est le principal moteur de l'économie des deux régions et une précieuse vitrine vers le monde entier. Pourquoi donc les Flamands et les Wallons accepteraient-ils de ne plus avoir sur Bruxelles que le droit de regard dont jouissent, en tant qu'Européens, les Portugais ou les Bulgares. En outre, pour la bonne gouvernance de la province la plus riche de Flandre (le Brabant flamand), de la province la plus riche de Wallonie (le Brabant wallon) et de ce demi-pourcent de la superficie du pays où se produit 20% de sa richesse (la Région bruxelloise), il est de la plus haute importance qu'il existe une autorité publique commune s'exerçant à la fois sur la Flandre, la Wallonie et Bruxelles. Si Bruxelles devenait une *European Capital* autonome, une gestion efficace des trois régions serait encore plus problématique qu'elle ne l'est actuellement.

« Condominium » ?

Bien que la très grande majorité des Bruxellois le préfère aux deux premiers présentés plus haut, le scénario *Brussels EC* pose donc problème lui aussi. La cohabitation de la Flandre et de la Wallonie au sein de la Belgique actuellement existante est-elle dès lors la seule option qui reste, la seule, en particulier, qui permettent aux Wallons comme aux Flamands de conserver le droit de regard privilégié sur Bruxelles auxquels les uns comme les autres semblent tant tenir?

Pas du tout. Il existe en effet un quatrième scénario, désigné parfois sous le nom de «condominium», qui consiste à accorder l'indépendance à la Flandre et à la Wallonie, en leur conférant conjointement, si nécessaire sous les habits de la Communautés flamande et française dont ils forment respectivement la grosse majorité, la co-tutelle de Bruxelles. Ce scénario concilie ce qui paraissait inconciliable avec l'éclatement du pays: primo, ni la Flandre ni la Wallonie ne veulent lâcher Bruxelles; secundo, ni la Flandre ni la Wallonie ne peuvent empocher Bruxelles. Génial, direz-vous, sauf un petit problème: l'époque de la colonisation est révolue. Hélas pour les avocats de ce scénario, que des États souverains s'arrogent le droit de gouverner des territoires qui leur sont extérieurs n'est plus tenu pour acceptable à notre époque. De plus, devenir la colonie de deux petits États englués dans d'interminables chamailleries serait encore plus catastrophique pour Bruxelles que d'être colonisé par un de ces petits états tout seul.

Si donc les citoyens d'une Flandre ou d'une Wallonie indépendantes désirent avoir davantage voix au chapitre à Bruxelles que les Slovaques ou les Catalans, qu'ils viennent y habiter. Mais ceux qui choisiront de continuer à vivre en Flandre ou en Wallonie n'auront pas plus de droits sur Bruxelles que les Bruxellois sur la Flandre ou sur la Wallonie. Seuls ceux

qui n'auraient pas encore compris que la colonisation est pour de bon derrière nous peuvent attacher à ce quatrième scénario une quelconque plausibilité.

« Confédéralisme » communautaire ?

Reste alors la coexistence de Bruxelles, de la Flandre et de la Wallonie au sein d'un même Etat, fédéral bien entendu ou même « confédéral » si on entend par là, comme souvent aujourd'hui en Belgique, un fédéralisme avec un niveau fédéral aminci. Pour les juristes, une telle appellation est erronée. D'un point de vue juridique, une confédération rassemble des entités fédérées indépendantes qui décident d'organiser ensemble certaines choses. Dans un modèle confédéral, chaque entité fédérée dispose dès lors d'un droit de veto. L'Union européenne est déjà beaucoup plus qu'une confédération. Tous les scénarios d'avenir « confédéraux » où il est question d'un socle fédéral réduit mais solide demeurent donc conformes à un modèle fédéral et non confédéral - heureusement d'ailleurs, parce que le confédéralisme mènerait droit à la généralisation des impasses communautaires.

Ce «confédéralisme» - afin de ne pas exaspérer les juristes, je mets le mot entre guillemets - implique donc que la Flandre, la Wallonie et Bruxelles demeurent ensemble dans un État fédéral belge dûment adapté. Reste un socle fédéral solide mais de taille réduite: la majeure partie de la solidarité interpersonnelle et une bonne part de la politique environnementale, par exemple, demeurent des matières fédérales. Le reste est transféré, dans toute la mesure du possible, des autorités fédérales aux communautés ou aux régions.

Ceci conduit à deux scénarios distincts: d'une part, le «confédéralisme» communautaire, c'est-à-dire un fédéralisme avec des communautés renforcées, de l'autre, le « confédéralisme » territorial ou un fédéralisme avec des régions renforcées. Pour Bruxelles, la distinction est loin d'être négligeable: en effet, Bruxelles constitue une des trois régions – et est, en cette qualité, compétente pour bon nombre de matières décentralisée. En revanche, sur

le sol bruxellois, les matières dites personnalisables (enseignement, culture, médias, etc.) relèvent des Communautés française et flamande.

Le «confédéralisme» communautaire peut être considéré comme une forme *soft* du quatrième scénario, un condominium à l'ensemble des compétences décentralisées mais opérant sur un socle qui continuerait d'être régi par l'autorité fédérale. Ce « confédéralisme » communautaire se heurte cependant à l'évidente dimension territoriale de la plupart des champs d'action politique (mobilité, environnement, économie, etc.). Si, dans le contexte belge, on veut défédéraliser beaucoup plus de compétences qu'aujourd'hui, on ne pourra le faire que sur une base territoriale. Il est impossible, par exemple, de mener une politique en matière d'environnement, de mobilité ou d'urbanisme différente selon qu'elle concernerait les francophones ou les néerlandophones. Des pouvoirs publics efficaces disposant de larges compétences doivent être structurés territorialement.

Même restreint aux compétences communautaires actuelles, le scénario du «confédéralisme» communautaire est à terme voué à l'échec parce qu'il est inconciliable avec la décentralisation de plus en plus poussée d'un certain nombre de compétences à dimension spatiale (l'emploi, par exemple) vers les autorités régionales. Une telle décentralisation ne peut en effet fonctionner que si on rend ces autorités responsables de leur situation économique. Ceci suppose que le gouvernement de chaque région puisse être rendu responsable de l'état de son capital humain, et donc puisse mener une politique d'enseignement. En effet, on ne peut pas exiger de Bruxelles qu'elle s'efforce de réduire le taux de chômage élevé auquel elle se voit confrontée actuellement si l'on ne lui offre pas les moyens de former d'une façon adéquate les personnes susceptibles d'occuper les emplois vacants. Si l'on veut vraiment décentraliser davantage, on ne pourra le faire qu'en accordant toujours plus de compétences aux régions, et toujours moins aux communautés. C'est la raison pour laquelle le cinquième scénario n'est guère plus prometteur que les précédents. Si

l'on veut vraiment accomplir une «révolution copernicienne» en vue de mettre l'État fédéral au service des entités fédérées, il ne faut pas renforcer les communautés mais, au contraire, les démanteler.

« Confédéralisme » territorial ?

Il ne reste donc plus que le sixième scénario: le «confédéralisme» territorial. Il implique lui aussi le dégraissage des instances fédérales. Un certain nombre de compétences exercées par le fédéral *et* par les communautés passent aux mains des régions. Ce scénario peut être considéré comme un éclatement *soft* de la Belgique, en trois parties au cas où les germanophones continueraient à relever de la Région wallonne, ou en quatre parties si la Belgique germanophone se voyait octroyer un statut régional: le territoire germanophone est certes quinze fois moins peuplé que la Région de Bruxelles, mais cinq fois plus étendu. Bruxelles deviendrait ainsi compétente pour l'enseignement et pour un certain nombre d'autres matières gérées actuellement par l'État fédéral ou par les communautés.

Ce sixième scénario est-il l'œuf de Colomb? En tout cas, il constitue à mes yeux la voie la plus prometteuse et la plus réaliste menant à un meilleur fonctionnement tant de l'État fédéral que de la Région de Bruxelles-Capitale. Il n'empêche que dans ce scénario aussi, il subsistera inévitablement deux problèmes structurels, pour lequel des formules innovatrices appropriées devront être imaginées. Premièrement, il est toujours plus difficile de faire fonctionner la démocratie dans une entité qui se reconnaît plurilingue que dans une entité officiellement unilingue, et ceci rendra l'organisation de la démocratie à Bruxelles, en Belgique et dans l'Union européenne toujours plus délicate et subtile que dans un Etat-nation classique. Deuxièmement, la Région de Bruxelles-Capitale couvre un territoire trop restreint pour qu'elle soit à même de maîtriser les innombrables interdépendances qui nouent ensemble les portions bruxelloise, flamande et wallonne de la vaste zone urbaine dont elle forme le

coeur. Ce fait ne contribue pas seulement à rendre nécessaire le maintien de l' 'échelon fédéral belge tant que l'Europe ne sera pas en mesure d'assurer les missions redistributives actuellement assurées par les Etats-membres. Il nécessite aussi la mise en place d'un organe associant la Région de Bruxelles-Capitale et les provinces du Brabant flamand et du Brabant wallon dans une concertation permanente sur les questions de mobilité et d'aménagement du territoire.

Une fois explorés sans tabous et balayés sans regrets tous les scénarios culs-de-sac, la voie est toute tracée vers un fédéralisme plus léger, plus simple et plus efficace : un fédéralisme territorial classique reposant sur des Régions dotées d'identités fortes et de compétences renforcées, chacune sûre d'elle-même et respectueuse des autres, et toutes fières de ce qu'elles se seront rendues capables de réaliser ensemble.

Version abrégée du texte de la conférence «Ons Erfdeel» prononcée le 12 septembre 2008 à la Bibliothèque Solvay de Bruxelles. La version néerlandaise en a été publiée dans *Ons Erfdeel* 3, 2008, pp. 2-13.

Note : Les chiffres relatifs aux connaissances linguistiques cités ici, sont empruntés à l'excellente étude menée par Rudi Janssens et son équipe, partiellement publiée dans Rudi JANSSENS, *Van Brussel gesproken. Taalgebruik, taalverschuivingen en taalidentiteit in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest* (À propos de Bruxelles. Emploi des langues, évolutions linguistiques et identité linguistique dans la Région de Bruxelles-Capitale), VUB Press, Bruxelles, 2007, 201 p. (*Brusselse thema's*, n° 15). Les chiffres par classe d'âge, qui permettent de percevoir la dynamique à l'oeuvre, ont été calculés à ma demande par Rudi Janssens, que je tiens ici à remercier.