

DECONSTRUCTION POLITIQUE DE LA BELGIQUE ET HYPOTHESES POUR BRUXELLES

PIERRE LACONTE 1/.

1. LE PAYSAGE POLITIQUE BELGE APRES 1999.

L'aspiration nationale des partis politiques flamands s'est clairement exprimée le 3 mars 1999 par le vote – à la quasi-unanimité - des cinq « Résolutions du Parlement flamand ». Celles-ci exigent le remplacement du « fédéralisme » entre trois régions par un « confédéralisme » entre deux États séparés (<http://pyramides.revues.org/316>).

Face à ce processus, la « Communauté française Wallonie-Bruxelles » est handicapée par sa faible affirmation identitaire et ses divisions internes entre wallons (traditionnellement à majorité socialiste) et francophones bruxellois (traditionnellement à majorité libérale). Son changement récent d'appellation en « Fédération Wallonie-Bruxelles » ne change rien à cette réalité.

Rappelons en quelques traits la recomposition du paysage politique qui a pris place depuis cette époque :

- Le CD&V (ex-CVP), parti flamand de tendance démocrate chrétienne, a été traditionnellement à vocation clientéliste mais son président Yves LETERME a choisi de s'allier avec la N-VA, aile la plus radicale de la VOLKSUNIE, parti nationaliste de droite, et a pris dès lors une position affirmée en faveur du confédéralisme entre deux États séparés, position plus autonomiste que celle de son électorat. Ce cartel contre nature s'est avéré fatal au CD&V mais a entre-temps permis à Yves LETERME l'accession au poste de premier Ministre, l'amalgame CD&V- N-VA étant en effet le premier parti de Flandre.

- La N-VA, redevenue autonome après avoir utilisé au maximum les avantages du cartel pour son propre développement et mené par un leader charismatique, Bart DE WEVER, est devenu à lui seul la première formation politique de Flandre, mettant fin à des décennies d' « État-CVP ». La doctrine de la N-VA, telle que rédigée par l'un des fondateurs de la VOLKSUNIE, l'avocat Frans BAERT («Baert Doctrine »), exclut clairement tout accord pouvant avoir pour résultat de retarder l'indépendance de la Flandre.

- D'autres élus de l'ancienne VOLKSUNIE ont investi deux des partis traditionnels flamands principaux (socialistes et libéraux), créant une pression centrifuge complémentaire.
- D'importants changements ont eu lieu au Parti socialiste francophone - PS, également à vocation clientéliste, dans le sillage de l'immigration italienne du Sud, aujourd'hui remplacée par l'immigration marocaine et turque. Elio DI RUPO a amené son parti à un accord avec les partis flamands – mais non la N-VA - sur leurs exigences autonomistes (entre autres la séparation de l'arrondissement électoral bilingue de Bruxelles-Halle-Vilvoorde – BHV et le transfert de diverses compétences fédérales aux régions et communautés pour un total de quelque 17 milliards d'Euros).

Elio DI RUPO a ainsi pu accéder au poste de premier ministre d'un gouvernement de huit partis, tout en maintenant l'essentiel des positions clientélistes socialistes wallonnes, en particulier l'ajustement des salaires à l'inflation, le maintien d'allocations de chômage à durée indéterminée et un projet d'impôt sur les fortunes, toutes trois inacceptables pour un grand nombre d'électeurs flamands, comme l'a montré le succès de la N-VA aux élections communales du 14 octobre 2012.

2. LA PLACE DE BRUXELLES DANS LA BELGIQUE.

Si l'on excepte les expériences du GRAND-BRUXELLES sous les deux occupations allemandes l'agglomération formée par les 19 communes bruxelloises n'a pris une forme institutionnelle qu'à partir de la loi du 2 août 1963 sur l'emploi des langues en matière administrative. Celle-ci a établi au sein de la Province de Brabant la fonction de VICE-GOUVERNEUR, en charge notamment de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme de Bruxelles-Capitale.

Au lendemain de la mise en place des régions, à la suite de la réforme constitutionnelle de 1970, la loi sur les Fédérations de communes et les agglomérations (26 juillet 1971) mettait en place l'"Agglomération bruxelloise" (« AGGLO »), disposant de compétences en matière d'aménagement, de transport, de santé, d'expansion économique, etc., mais sans lui accorder les moyens financiers de les exercer.

La loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises remplaçait l'« Agglo » par la "REGION DE BRUXELLES-CAPITALE". Cette nouvelle région disposait plus ou moins des mêmes compétences que les deux autres, mais la loi ne précisait pas clairement les compétences régionales par rapport aux compétences communales dans les mêmes secteurs (urbanisme, transport, etc.), ce qui a entraîné des discussions interminables sur des dossiers tels que le développement du quartier européen ou le site de Tour et Taxis.

En outre la parité linguistique au sein du Gouvernement de la Région donnait un droit de veto aux représentants de la minorité flamande. A de très nombreuses reprises ce droit de veto – en fait un blocage du Gouvernement - a été exercé, chaque fois pour faire passer une décision spécifique, par exemple une nomination ou une désignation d’auteur de projet urbanistique.

On peut par ailleurs mettre en doute le bien-fondé d’un système de financement des régions par des dotations selon une clé de répartition automatique à partir des recettes de l’impôt national sur les personnes physiques. En effet un système de dotations régionales par l’État central, au lieu d’une taxation établie par une décision régionale (comme en Allemagne, en Autriche ou en Suisse), échappe au contrôle démocratique. Elle peut donc s’avérer une invitation à la gabegie (Catalogne, Écosse). Les parlements régionaux sont certes en charge de la répartition de la dotation et de son contrôle mais non de son niveau.

Dans le cas de la Belgique la clé de répartition est calculée en fonction du territoire, du nombre d’habitants et de leur niveau de revenus, l’impôt étant perçu au lieu de résidence. Chacun de ces critères avantage la région flamande au détriment de la Région de Bruxelles-capitale, dont ils organisent le déficit structurel.

Ainsi l’absence des moyens financiers pouvant permettre à la région la mise en œuvre de ses compétences ont entraîné un sous-financement chronique de l’ordre de 500 millions d’Euros, selon la publication du CRISP “Finances publiques à Bruxelles: analyse et enjeux” (CATTOIR 2009). Ce sous-financement fut aggravé par la loi spéciale du 13 juillet 2001 « portant (...) refinancement des Communautés », dont l’objectif était de refinancer l’enseignement de la Communauté française, mis en péril par un déficit du au maintien de réseaux supprimés en Flandre depuis 1991. Cette loi réduisait la dotation de la région de Bruxelles-Capitale mais lui permettait, à titre de compensation, d’établir sa propre fiscalité en matière immobilière et automobile.

La loi spéciale de 2001 permettait donc au Gouvernement de Bruxelles-Capitale de lever des impôts sur les immeubles et sur le parc automobile, mais cette compétence, qui supposait la mise en place d’un cadastre régional, ne fut pas appliquée, faute d’accord au sein de la région. La possibilité d’une fiscalité susceptible de capter une partie des plus-values foncières résultant des activités européennes et de mettre fin à son déficit structurel lui a ainsi échappé.

En bref, la régionalisation bruxelloise a été marquée dès son origine par un lourd handicap institutionnel:

- une part anormalement faible dans le système de dotations à partir des recettes fiscales nationales, entraînant une inégalité par rapport aux deux autres régions et un déficit structurel,
- un risque de blocage à la suite d’un droit de veto des représentants de la minorité flamande, et

- un déficit démocratique interne, les ministres régionaux étant en majorité des élus communaux qui tirent leur légitimité de leur électorat communal et sont tentés de minimiser le rôle de la Région.

3. LES SECTIONS BRUXELLOISES DES PARTIS ET BRUXELLES.

La Région de Bruxelles-Capitale dispose de l'atout exceptionnel d'être à la fois la capitale de la Belgique, officiellement bilingue, et une des capitales européennes. Elle pourrait s'affirmer en ville-région européenne réellement multiculturelle, trait d'union entre les communautés belges et l'Union européenne.

Elle ne s'est cependant jamais organisée à cet effet. Son électorat autochtone y est indifférent. De son côté la population liée aux institutions européennes n'a jamais investi dans les sections bruxelloises des partis politiques et n'est donc pas représentée politiquement, alors que les immigrés turcs et maghrébins ont massivement investi les partis et y sont surreprésentés, grâce à la pratique de l'instruction de vote pour une liste de candidats (« stemblok »). Cette surreprésentation non européenne ne pourra que se renforcer à la suite de la poussée démographique de la population bruxelloise issue de l'immigration, dont un représentant vient d'accéder au mayorat, le Turc Emir KIR. Deux conseillers communaux ont été élus sur une liste islamiste.

La mise en œuvre d'un projet de ville-région européenne suppose à l'évidence une capacité de décision du gouvernement régional à cet effet. Or les états-majors des sections bruxelloises des partis ont sur l'avenir de Bruxelles des visions radicalement divergentes.

Le Parti Socialiste, au sein de sa section bruxelloise, a développé deux conceptions antinomiques :

- L'une (menée par Charles PICQUE, président « historique » de la Région de Bruxelles-capitale), opte pour une vision régionaliste: promotion commune de la Région par tous les partis bruxellois, francophones et flamands.
- L'autre (longtemps menée par Philippe MOUREAUX, jusqu'il y a peu bourgmestre d'une des communes et président de la « section bruxelloise » du Parti socialiste), penche au contraire pour une vue « communautaire » c'est-à-dire une osmose accrue entre élus communaux socialistes wallons et élus socialistes bruxellois au sein du Parlement de la « Communauté française Wallonie Bruxelles ». Cette stratégie était destinée à leur permettre de se positionner en force en vue d'une future tutelle conjointe des Communautés sur Bruxelles, telle qu'elle figure dans les positions du Parlement flamand de 1999. Elle constitue donc une alliance objective avec la N-VA. Il reste à voir si cette position restera défendue à l'avenir au sein de la section bruxelloise du PS, aujourd'hui menée par Laurette ONCKELINCKX.

La « famille libérale » a développé elle aussi des positions antinomiques:

- L'une (« Mouvement Réformateur » - MR) prône un recentrage sur les intérêts des 19 communes.

- L'autre (« Front de défense des francophones » - FDF) a traditionnellement défendu son « fonds de commerce » des voix francophones des communes flamandes de la périphérie, ce qui exigeait le maintien d'un arrondissement électoral comprenant Bruxelles et la périphérie flamande (« Bruxelles-Halle-Vilvoorde - BHV »).

L'accord négocié par Elio DI RUPO incluait à cet égard la suppression de l'arrondissement électoral Bruxelles-Hal-Vilvoorde, moyennant quelques exceptions en faveur des francophones de six communes périphériques, dites « à facilités linguistiques ».

Cet accord a entraîné la scission de la famille libérale en deux partis autonomes (et en conflit sur le partage des subventions aux partis), augmentant ainsi le nombre d'acteurs politiques en compétition à Bruxelles, et donc la difficulté de dégager un accord sur un éventuel projet commun.

En bref la mise œuvre d'un projet de ville-région européenne n'est portée par aucun segment de la classe politique bruxelloise actuelle.

3. LA REALITE SOCIO-GEOGRAPHIQUE.

Le territoire des 19 communes bruxelloises (160 km²) accueille environ un million d'habitants, alors que les 20 arrondissements de Paris « intra-muros » (87 km² sans les deux Bois) en accueillent deux millions, soit un peu plus de la moitié du territoire pour le double d'habitants. Ces chiffres parlent d'eux-mêmes en faveur d'un développement régional bruxellois centré sur ses 160 km². Les friches urbaines, les quartiers monofonctionnels de bureaux, les entrepôts et les grandes surfaces commerciales entourées de parkings à faible valeur ajoutée sont autant de freins à la réalisation de l'objectif de développement résidentiel bruxellois « intra-muros ».

Le développement résidentiel pour une population solvable augmenterait les ressources propres à Bruxelles.

Un tel développement résidentiel requiert un environnement urbain attractif (en plus de la sécurité des personnes), ainsi qu'une offre diversifiée de logements, y compris à loyer modéré. Cela suppose le recyclage de « friches urbaines », zones proches du cœur de la ville, qui ont effectivement quitté le marché résidentiel. Aucun accord politique entre la Région et les différentes communes n'a vu le jour à cet effet.

Partout dans le monde, les villes redécouvrent le potentiel de leurs voies d'eau et bassins. Des projets bruxellois d'immobilier en hauteur existent le long du canal, mais ils consistent surtout en un écrémage des sites les mieux placés et ne

constituent pas un objectif d'aménagement assurant l'accessibilité générale de la zone proche du canal (nouveau pont, nouvelle ligne de tram, etc.).

Le « Plan Régional de Développement Durable (PRDD) », censé définir les politiques d'aménagement, de transport et d'environnement n'a pas été approuvé (il aurait dû l'être en 2012) tandis que le « Plan Régional d'Affectation des Sols (PRAS) », qui en est logiquement le corollaire, est en cours d'adoption. Celui-ci établit un zonage des affectations, sans préciser les volumes constructibles, et donc sans utiliser le potentiel de captation, même partielle, des plus-values résultant d'une augmentation du volume constructible.

Des problèmes urgents restent sans solution prévisible :

- la sécurité des habitants devrait faire l'objet d'une concertation des acteurs concernés par la lutte contre la délinquance, au niveau fédéral et local, ce qui n'est pas le cas. En effet la police, qui relève de l'autorité locale voit les délinquants qu'elle arrête être libérés sur le champ par les magistrats, qui relèvent de l'autorité fédérale. Il s'y ajoute la complexité des relations entre les partis dont relèvent les acteurs de l'appareil judiciaire.
- L'enseignement relève de la « Communauté française Wallonie-Bruxelles », majoritairement wallonne et peu sensible aux besoins de formation des habitants d'une ville internationale multilingue.
- La mobilité se dégrade sans que puisse être adopté un programme d'infrastructures régional, faute de financement (ou faute d'efforts pour en trouver ?).

Par ailleurs l'éventail de la société civile bruxelloise est large et divers:

- la communauté internationale, souvent fort attachée à Bruxelles ;
- les acteurs de la vie culturelle et artistique - institutions publiques « bicommunautaires », fondations privées et associations multilingues, d'une grande richesse;
- les acteurs du secteur privé, notamment immobilier, et des associations économiques, qui relèvent à la fois des deux communautés ;
- les défenseurs du patrimoine et de l'environnement urbain ; et enfin
- les habitants eux-mêmes, qu'ils soient nés à Bruxelles ou ailleurs, et leurs réseaux d'associations de défense, notamment Aula Magna, Pro-Bxl, ARAU, Inter-environnement-Bruxelles, BRAL, etc. A cet égard les « États généraux de Bruxelles » ont été une manifestation encourageante. Il reste cependant à la société civile bruxelloise de se manifester plus nettement en faveur d'un projet de ville internationale ouverte, regroupant d'une part la population bruxelloise « intra muros » et par extension celle de son hinterland. Il est à noter que dans le cadre de l'accord gouvernemental une « Communauté métropolitaine » a été mise en place, son contenu restant à préciser.

4. HYPOTHESES POUR BRUXELLES DANS LE CADRE D'UNE DECONSTRUCTION POLITIQUE DE LA BELGIQUE.

Le succès de la N-VA aux élections locales du 14 octobre 2012 a largement confirmé le progrès de ce parti en Flandre. Bart DE WEVER a pris théâtralement le pouvoir à Anvers (marche de ses partisans sur l'hôtel de ville) à partir d'une campagne à thématique nationale autant que locale. Il a réussi une coalition de centre-droit et affirme avec force sa volonté de prendre le pouvoir dans la région flamande – où elle détient déjà des portefeuilles-clé - lors des élections de 2014 et d'imposer le « confédéralisme à deux », c'est-à-dire la cogestion, en fait la mise sous tutelle de la Région de Bruxelles-Capitale, objectif affirmé du mouvement flamand depuis un demi-siècle (« Marches sur Bruxelles de 1961 et 1962). Deux hypothèses – parmi d'autres - sont examinées ci-après :

1. Une première hypothèse prévisible est celle d'une nette victoire de la N-VA en Flandre aux élections générales de 2014. Elle est en effet dès à présent créditée d'environ 40% des intentions de votes, contre moins de 20% au CD&V, parti dominant traditionnel.

La N-VA bénéficie plus que jamais du leadership charismatique et « mutant » (c'est-à-dire porteur de changements structurels) de Bart DE WEVER. Celui-ci a réussi à engendrer en Flandre un « mouvement social », c'est-à-dire un mouvement dépassant les piliers idéologiques traditionnels et les clivages entre classes sociales, grâce à un message économique simple, à savoir l'avantage pour toute la population flamande de mettre fin aux transferts financiers entre la Flandre et les autres régions, perpétués par le Gouvernement fédéral Di RUPO au bénéfice des intérêts clientélistes du PS wallon (maintien du chômage à vie et indexation des salaires, payés par une fiscalité croissante, éventuellement sur les fortunes).

Il est à noter que ces transferts – dont l'image est très ancrée dans l'opinion flamande - ne sont qu'apparents dans le cas de Bruxelles, si l'on compare le produit intérieur brut par habitant de la Région de Bruxelles-Capitale, un des plus élevés d'Europe, et son revenu par habitant, un des plus bas. Ceci prouve l'existence d'un transfert de la valeur ajoutée bruxelloise en faveur des deux autres régions, contrairement à ce qu'affirme la N-VA (sans oser être démenti – on se demande pourquoi - par les autres partis flamands!).

La confusion entre produit intérieur brut par habitant et revenu par habitant a également permis à la N-VA de convaincre l'opinion flamande que la région de Bruxelles-Capitale n'était pas viable et que son refinancement devait être lié à sa mise sous tutelle conjointe par les deux États confédérés.

Selon cette première hypothèse - victoire de la N-VA aux régionales de 2014 et accession à une position dominante au sein du parlement flamand - , celle-ci pourrait négocier avec le Gouvernement de la Communauté française (« Fédération Wallonie-Bruxelles ») un accord imposant notamment au futur gouvernement fédéral le transfert aux Communautés de la plupart des matières concernant les personnes à Bruxelles, et les multiples scissions figurant dans la « Note du clarificateur royal » (Bart DE WEVER) du 17 octobre 2010, ainsi que la « restructuration » de la région, de la Ville et des communes de Bruxelles-Capitale. Les bruxellois, notamment les allochtones, seraient amenés à choisir

leur communauté. Ce transfert irait donc bien au delà des 17 milliards déjà prévus dans l'accord gouvernemental Di RUPO.

La Région de Bruxelles-capitale ne serait pas invitée à ces négociations, pas plus qu'elle ne l'avait été aux négociations ayant abouti à la loi de 2001 « portant (...) sur le refinancement des Communautés ».

A l'intérieur même de la région la crainte d'une future majorité démographique musulmane pourrait inciter une partie de l'électorat bruxellois à voter pour la N-VA, lui assurant une minorité de blocage – programmé cette fois - au sein de la représentation flamande (« Plutôt Bart qu'Emir »).

2. Un deuxième scénario serait celui où le Gouvernement de la Région de Bruxelles-capitale – en accord avec les communes - parviendrait à s'entendre sur des mesures lui permettant d'assurer son autonomie financière et donc son indépendance v-à-v des Communautés au lieu d'être quémandeurs d'un refinancement hypothétique :

- L'établissement d'une taxation régionale partielle des personnes physiques travaillant à Bruxelles, à l'instar du système allemand. La liberté linguistique y serait le meilleur rempart contre le spectre des délocalisations.

- L'établissement d'un cadastre bruxellois et le remplacement de l'impôt cadastral actuel (et des taxes sur les plus-values en cas de vente) par une taxation immobilière annuelle des terrains et des immeubles situés dans la Région, à l'instar du système pratiqué aux États-Unis. Les droits d'enregistrement pourraient être abaissés.

- L'instauration d'un péage urbain, contrôlé par satellite, sur les véhicules immatriculés à l'extérieur de la région lors de leur entrée dans celle-ci. Le produit a été estimé devoir dépasser l'ensemble de la dette régionale. Un appel d'offres pour un tel système a été lancé à Singapour (« Next Generation Electronic Road Pricing System »). En outre on pourrait techniquement établir un deuxième cordon plus large destiné à financer des besoins propres à cet espace, par exemple l'espace RER, à l'instar de la « Low Emission Zone » autour de Londres. L'instauration d'un péage urbain est prônée notamment par le Bourgmestre Bernard CLERFAYT, ancien Secrétaire d'État attaché aux Finances.

Les chances de la deuxième hypothèse dépendraient de l'émergence d'une personnalité bruxelloise bilingue, charismatique et « mutante » capable de faire accepter un projet régional par l'ensemble des segments de la population bruxelloise et affirmer la réalité de la région - belge et européenne -, au-delà des intérêts communaux, des états-majors des partis en place, des piliers idéologiques et des clivages sociaux et ethniques, à l'instar de ce qu'a brillamment réussi Bart DE WEVER en Flandre.

REFERENCES :

CATTOIR Philippe, et al. : “Finances publiques à Bruxelles: analyse et enjeux”, Bruxelles : Centre de Recherches et d’informations socio-politiques, 2009. L’auteur remercie Philippe Cattoir de ses remarques sur le texte.

1/ Président de la Fondation pour l’environnement urbain. De 1963 à 1966 Chef de cabinet adjoint du Vice-gouverneur de la Province de Brabant, en charge des questions d’aménagement du territoire et d’urbanisme de Bruxelles-Capitale. Le présent article met à jour l’article « Partis communautaires et perspectives bruxelloises : quelques pistes de réflexion » paru dans la Revue Générale, N° 6-2003. Son contenu a été étendu aux questions d’aménagement urbain et développé à l’échelle européenne dans l’ouvrage « Brussels : Perspectives on a European Capital » (www.ffue.org 2007).