

François Jongen

Communauté française et Région wallonne Wallonie-Bruxelles, même combat ?

Au regard de l'insipidité intrinsèque du magma des feuilletons bourre-journaux de l'été 89 (les Belges à l'étranger, les étrangers en Belgique, les Belges à la plage, les Belges à la montagne, nos ministres en vacances, les monuments qui les ont inspirés, on en passe et de pires), la seule saga témoignant de quelque originalité aura été le débat, relancé par *La Libre Belgique*, de l'éventuelle absorption par la Région wallonne de tout ou partie des compétences de la Communauté française.

Sans doute *La Libre* ne faisait-elle là qu'amplifier une proposition lancée, dès le mois d'avril, par José Happart. Sans doute aussi cette question passionnait-elle plus le microcosme politique que les foules huilées et bronzantes de notre littoral. Il n'empêche : le débat a, depuis, pris un tel essor que le parti socialiste s'est trouvé divisé en deux camps et que l'affrontement a fait, plusieurs jours durant, la une des journaux. Comment en est-on arrivé là ?

Au commencement, il y a la Belgique de papa, une et unitaire. Trop longtemps perçue — non sans raisons — comme instrument de domination des Francophones sur les Flamands, elle est appelée à disparaître dès lors que ces derniers vont se voir reconnaître la place qui leur revient légitimement. Ainsi sera fait : de centre Harmel en groupe des 28, la Belgique connaît, en 1970, sa première révolution centrifuge. L'Etat unitaire est, proclame Gaston Eyskens dans un mot qui fera florès, dépassé par les faits. On s'engage dès lors dans une voie que presque tous considèrent comme inévitable, mais dont bien peu savent vers quoi et vers où elle conduira : le fédéralisme, signifiant assorti de signifiés divers et non concordants, et dont la première manifestation tangible sera de consteller la Constitution d'excroissances en forme de bis, de ter ou de quater.

Double fédéralisme

On le sait : la Belgique fédérale repose sur une double division, communautaire d'une part, régionale de l'autre. Les trois Communautés — française, flamande et germanophone — ont pour critère initial la langue, tandis que les trois Régions — wallonne, flamande et bruxelloise — se définissent avant tout par un territoire. Le système belge présente donc la particularité de faire coexister deux fédéralismes qui, généralement, sont exclusifs l'un de l'autre : un fédéralisme de type personnel, et un fédéralisme, plus classique et réputé mieux viable, de nature territoriale.

À l'origine (soit de 1970 à 1980), les compétences des Communautés sont avant tout culturelles, cet adjectif faisant d'ailleurs partie de leur dénomination officielle : défense de la langue, beaux-arts, musées, bibliothèques, radio et télévision, loisirs et tourisme, etc., matières auxquelles viennent s'ajouter l'emploi des langues, quelques maigres compétences dans le domaine de l'enseignement, et la coopération entre Communautés et internationale.

Avec la révision de 1980, les Communautés vont se voir octroyer un nouveau paquet de compétences importantes : les matières dites personnalisables, néologisme désignant *grosso modo* tout ce qui peut être rattaché à un individu plutôt qu'à un territoire, et qui se traduit concrètement par la politique de la santé et l'aide aux personnes.

Du point de vue des compétences, la réforme de 1988 ne modifiera plus fondamentalement la situation des Communautés, le législateur spécial se contentant alors de certains aménagements, fruits de la pratique (transfert des Communautés aux Régions du pouvoir en matière de monuments et sites) ou d'une évolution inéluctable (dévolution aux Communautés de la compétence, jusque-là réservée au législateur national, de réglementer la publicité commerciale à la radio et à la télévision).

Autre caractéristique du système : les Communautés ne disposant pas d'un territoire précisément délimité, leurs normes trouvent à s'appliquer dans plusieurs régions. Ainsi, les décrets de la Communauté française s'appliquent dans la région de langue française, mais aussi, dans la région de Bruxelles-Capitale, aux institutions susceptibles d'être rattachées exclusivement à ladite Communauté.

Corollaire logique d'un fédéralisme basé sur la personne plutôt que sur un territoire, ce régime d'applicabilité territoriale des normes communautaires a deux effets majeurs. Le premier est de voir coexister sur une même portion du pays des décrets provenant des deux grandes Communautés, étant entendu qu'il subsiste un certain nombre de sujets

juridiques qui, faute d'un critère de rattachement exclusif, ne pourront être soumis ni aux uns ni aux autres, et ressortiront dès lors d'une troisième catégorie, le «bicommunautaire», confiée soit au pouvoir national (qui s'en saisit rarement), soit à des organes spécifiquement bruxellois.

La deuxième conséquence affecte plus spécifiquement la Communauté française, puisque la Région de Bruxelles abrite près d'un Francophone sur quatre (contre un Flamand sur trente) : chaque fois qu'il ne sera pas possible de trouver un critère de rattachement exclusif, les normes de la Communauté seront privées d'effet pour un quart de leurs destinataires potentiels. Ainsi par exemple, l'Exécutif de la Communauté française négociant avec une télévision étrangère les conditions financières de sa distribution sur le câble verra sa position affaiblie par le fait qu'il ne pourra de toutes façons pas s'opposer à ce que cette chaîne soit vue sans autorisation préalable par tous les Francophones de Bruxelles : en effet, le décret de la Communauté française sur l'audiovisuel ne peut s'appliquer à des télédiffuseurs bruxellois qui, par la nature même de leurs activités, ne se rattachent pas exclusivement à une des deux Communautés. C'est l'effectivité réelle de plusieurs règles de la Communauté française qui se trouve ainsi obérée.

A la différence des Communautés, les Régions disposent, elles, d'un territoire clairement établi. Dès lors, les compétences qui vont leur être dévolues dans la loi du 8 août 1980 seront plutôt d'ordre «territorialisable» : aménagement du territoire, environnement, rénovation rurale et protection de la nature, logement, politique de l'eau, économie, énergie, emploi. Ces compétences étant souvent assorties d'exceptions significatives, ce sont les Régions qui profiteront le plus du troisième vent fédéraliste, concrétisé dans la réforme de l'été 1988. A cette occasion, elles vont se voir attribuer nombre de pouvoirs supplémentaires, parmi lesquels une partie accrue de la politique économique ainsi qu'une compétence nouvelle dans le domaine des travaux publics et des transports. Sans doute l'Etat central garde-t-il encore quelques prérogatives importantes (union économique et monétaire, défense, relations extérieures, pouvoir résiduaire), mais l'étape est cependant essentielle : en 1988, le fédéralisme territorial fait un pas de géant.

Communautés avant tout

Si les deux principes — communautaire et régional — sont inscrits dans la Constitution dès 1970 (3ter et 59bis pour les Communautés, 107quater pour les Régions), il faut rappeler que seul le premier va recevoir une application immédiate. Dès 1970, les grands domaines de compétence communautaire sont définis dans la Constitution, avant

d'être précisés l'année suivante par une loi spéciale. Dès 1971, les Communautés sont dotées d'institutions législatives autonomes — les Conseils culturels — habilitées à prendre des décrets ayant la même valeur et la même force que les lois nationales.

Hormis la régionalisation provisoire de 1974 que l'on ne citera que pour mémoire tant ses effets sont limités, l'article 107quater, de son côté, devra attendre 1980 avant de se concrétiser réellement : c'est à cette date seulement que les Régions seront, à l'instar des Communautés, dotées de Conseils puis d'Exécutifs autonomes. Encore faut-il préciser que seules deux des trois Régions seront alors en mesure de fonctionner : il faudra neuf ans de plus avant que Bruxelles ne bénéficie d'un statut sinon égal, en tout cas comparable.

Les raisons de cet étalement temporel de l'accouchement du fédéralisme belge sont sans doute multiples. Psychologiques, d'abord, en ce qu'il est plus facile pour un pays encore empreint de traditions unitaires de déléguer des compétences «accessoires» (puisque telle est la conception que le pouvoir politique a généralement des matières culturelles) que de se désaisir de prérogatives aussi essentielles que celles du domaine économique. Raisons géopolitiques ensuite, en ce que, de 1970 à 1980 (voire même à 1989 pour les plus naïfs), les Francophones vont garder l'espoir d'obtenir, à la faveur de la mise en place effective des pouvoirs régionaux, une «redéfinition» — lire un élargissement — des limites de la Région bruxelloise; espoir illusoire quand on connaît la détermination des Flamands en la matière, mais espoir néanmoins tenace.

Enfin, pour d'autres, la rapidité de l'avènement de la communautarisation et la lenteur du cheminement de la régionalisation ont aussi pour cause le fait que les Flamands étaient, à l'origine, demandeurs de la première et réticents à la seconde. L'autonomie culturelle est en effet avant tout une revendication flamande (les Francophones, culturellement dominants, n'ont pas le même intérêt à une telle indépendance), tandis que l'émancipation économique est plutôt l'expression de la volonté de certains cercles wallons de s'affranchir d'une structure de plus en plus contrôlée par la Flandre.

La quête de la légitimité

Avant d'en arriver à l'actuel débat de l'absorption, c'est en termes de fusion que s'est longuement posée la question des rapports entre la Communauté française et la Région wallonne. On connaît la situation : du côté flamand, les deux institutions ont fusionné, se fondant en un seul Conseil et un seul Exécutif et permettant ainsi à la Flandre de parler d'une seule voix. La même possibilité est laissée à la Commu-

nauté française et à la Région wallonne, mais, depuis 1980, la majorité politique nécessaire à cette fusion n'a jamais pu être dégagée, loin de là.

Si elle peut paraître souhaitable pour accroître la cohésion et la force des positions francophones, la fusion se heurte actuellement à deux obstacles : politique, d'abord, psychologique ensuite.

Du point de vue politique, on constate que les vues des partis francophones sur le débat de la fusion sont avant tout motivées par leurs rapports de force. C'est parce qu'il est majoritaire en Région wallonne et qu'il craint de perdre cette position dominante par l'arrivée d'une population bruxelloise à forte coloration libérale que le Parti socialiste s'oppose à la fusion. C'est parce qu'il dispose d'un poids important à Bruxelles et qu'il aimerait obérer la domination du P.S. en région wallonne que le P.R.L. l'appelle de ses vœux.

L'argument psychologique ne doit pas être négligé. Pour la Flandre, il a été facile de fondre les 150.000 Flamands de Bruxelles parmi leurs 5.000.000 de coréligionnaires de Flandre, et ce d'autant plus que la conscience d'appartenance commune est profondément ancrée au nord du pays. Tout au contraire, l'intégration de quelque 850.000 Francophones bruxellois ne pourrait rester sans incidence sur la situation des 3.000.000 de Francophones de Wallonie : ceux-ci craignent, non sans raison, d'aliéner dans ce mariage une fraction de leur autonomie, étant naturellement méfiants à l'égard d'un pouvoir bruxellois perçu comme centralisateur.

Souligner les difficultés — voire l'impossibilité — de la fusion Communauté-Région, c'est aussi évoquer la difficulté que l'une et l'autre éprouvent à asseoir leur légitimité. Du côté flamand, ce problème n'existe pas : en un bon siècle de domination francophone, le *vlaams gevoel* a eu le temps de se forger et de devenir, pour la grande majorité des Flamands, la référence première. Même s'il n'a rien d'un excité linguistique, tout Flamand se sent flamand avant de se sentir belge, et le langage des médias est le reflet de ce sentiment profond.

Oserait-on écrire que Francophones et Wallons n'ont pas cette chance ? Non seulement, ils n'ont pas encore souffert assez longtemps de la supériorité économico-politique flamande — trente ans à peine — pour se forger une conscience commune, mais, en outre, ils restent encore majoritairement attachés à une identité belge par laquelle ils se définissent avant toute autre.

Dans ces conditions, comment s'étonner que les concepts de Communauté française et de Région wallonne n'aient pas encore réussi à asseoir leur légitimité auprès de leurs populations de référence. Côté

Wallonie, on peut penser que la reconnaissance ne pouvait de toutes façons se faire qu'à mesure que des compétences réelles et tangibles seraient exercées : la Région wallonne d'avant 1988 ne disposait pas de compétences économiques suffisantes pour s'imposer comme pouvoir au sens plein du terme. Maintenant qu'elle en est pourvue — quoique de façon encore limitée —, il lui appartiendra de prouver qu'elle répond effectivement à ce besoin qu'a pu laisser supposer le score fleuve de son étendard, José Happart, aux élections européennes de juin 1989.

Côté Communauté, le malaise semble plus profond. Bien qu'elle ait fait dès 1980 le plein des compétences qu'on pouvait logiquement lui confier, la Communauté française n'a pas, jusqu'ici, réussi à imposer son existence. Est-ce simplement à cause d'une dénomination dont peu de Belges sont vraiment enclins à se revendiquer ? Même si l'histoire du Président Mitterrand demandant à Valmy Féaux combien de Français composaient cette fameuse Communauté française de Belgique semble trop belle pour être vraie, on ne peut cependant que souligner comme symptomatique le fait que les Francophones de Belgique aient choisi de se définir par un adjectif aussi susceptible d'ambiguïtés et de confusions.

Mais le problème de légitimité de la Communauté française est plus profond. Quelles que soient les déclarations d'universalisme linguistique faites çà et là, force est en effet de constater que la définition d'une identité et d'une citoyenneté se fait généralement par référence à une terre plutôt que par référence à une langue. Dépourvue d'un territoire homogène, la Communauté française peut dès lors difficilement empêcher que ses « ressortissants » fassent passer non seulement leur citoyenneté belge, mais aussi leur identité wallonne ou bruxelloise avant leur sentiment francophone. De la même façon que, hormis une frange rattachiste très minoritaire, peu nombreux sont les Francophones de Belgique qui, au-delà des déclarations politiques de circonstance du genre « je me sens plus près d'un patron de Liège que d'un ouvrier du Limbourg », se sentent sincèrement plus proches des Français que des Flamands, une majorité de Bruxellois est prête à s'allier avec les Flamands plutôt qu'avec les Wallons si tel est son intérêt économique. Les Flamands aussi connaissent d'ailleurs ce problème, eux qui ont les plus grandes peines à établir avec leurs voisins d'outre-Moerdijk des convergences fondées sur la langue.

Pendant plusieurs années, la Communauté française va tenter d'asseoir à l'extérieur la légitimité qu'elle ne réussit pas à se voir reconnaître à l'intérieur. Ouverture d'une prestigieuse vitrine parisienne, signature tous azimuts d'accords de coopération culturelle (jusques et y compris

dans les plus obscures républiques bananières), rien n'est négligé pour flatter dans le sens du poil ce comportement si typiquement belge qui consiste à chercher perpétuellement la réalité de son existence dans un miroir tendu par l'étranger.

Le débat sur le transfert aux Régions des compétences communautaires aura servi de signal d'alarme : malgré ces efforts déployés hors de nos frontières, le sentiment d'appartenance à la Communauté française est encore loin de faire l'unanimité, et il convient de le faire croître au plus vite. Dans ce sens, on voit paraître début septembre un appel plaidant pour le « ciment de la langue », signé de nombreux intellectuels et artistes. Mais quelques voix goguenardes se feront immédiatement entendre pour constater qu'une bonne partie de ces signataires sont engagés dans un lien de subordination financière, directe ou indirecte, à l'égard de la Communauté qu'ils soutiennent ainsi.

Semblablement, la fête du 27 septembre sera l'occasion d'un déploiement de forces sans précédent. Discours, interviews, manifestations culturelles, suspension des cours jusque dans les universités qui n'en demandaient pas tant, tout sera mis en œuvre pour convaincre la population de l'existence vaillante et saine de la Communauté française. Mais, au lieu d'éteindre l'incendie, ces interventions multiples des responsables de la Communauté ne font qu'attiser le débat. Ainsi, dans *Le Soir* du 5 octobre, l'écrivain et militant wallon Thierry Haumont signe, sous le titre « L'aveu d'impuissance de la Communauté française », une carte blanche assassine, constatant non sans pertinence que les discours officiels de la Communauté française sont obligés de recourir au concept de belgitude pour éviter une logique rattachiste qui est la seule conséquence possible d'une légitimité fondée sur la langue. Et Haumont de mettre en exergue que les deux porte-drapeau choisis par la Communauté française sont « Hergé, père d'un héros asexué (tout un symbole), et Brel, chantre de la Flandre ».

Absorption logique ?

Sans doute les luttes d'influence au sein du Parti socialiste ne sont-elles pas étrangères à la virulence actuelle du débat sur l'absorption. Néanmoins, force est de constater que les développements récents de l'actualité ont apporté au moulin des « absorptionnistes » des arguments pertinents.

Il y a d'abord la mise en place de la Région bruxelloise. Aussi longtemps qu'elle n'existait pas, il importait de conserver un front francophone uni pour la mettre sur pied. En outre, la Communauté française était le seul lieu où les Francophones de Bruxelles pouvaient faire

valoir leurs intérêts spécifiques. Ce rôle conservatoire est désormais sans objet.

Mais l'installation de la Région de Bruxelles-Capitale est surtout déterminante en ce qu'elle entérine sans équivoque la logique du transfert de certaines compétences communautaires à un organe régional (en l'espèce, les commissions communautaires) et, consécutivement, la nécessité de l'autonomie de gestion par la Région de matières pour laquelle elle n'était jusqu'ici pas compétente. Dans ces conditions, la tentation est forte pour les Wallons de demander à bénéficier des mêmes transferts et de la même autonomie.

Parallèlement, on se pose des questions sur la viabilité économique de la Communauté française. Enfermée dans une enveloppe assez étroite et dépourvue d'un véritable pouvoir fiscal (à la différence de la Région), elle semble être dans l'impossibilité de trouver un équilibre budgétaire, et cette impuissance vient fort peu à point dès lors qu'on parle de la dépouiller de certaines de ses compétences trop coûteuses. Côté flamand, le problème est résolu par la fusion, qui permet d'opérer facilement des transferts budgétaires. Côté francophone par contre, la fusion restant des plus improbables, le transfert de compétences à la Région wallonne pourrait devenir la seule solution pour éviter une faillite complète.

Il faut dire aussi que les arguments invoqués jusqu'ici par les tenants du statu quo sont loin d'être convaincants. Outre le credo incantatoire sur l'unité de la langue lancé par le manifeste déjà cité, on entend Philippe Moureaux invoquer que «S'il n'y a plus de Communauté française, le parti socialiste francophone n'a plus de sens» ou Yvan Ylieff déclarer d'un ton péremptoire qu'il est impensable qu'un enfant de Wallonie reçoive un enseignement différent de celui d'un enfant de Bruxelles.

Au premier, on est tenté de répondre «so what?», ou, plus respectueusement, que le maintien d'une institution ne peut se justifier par le maintien d'une force politique, aussi importante soit-elle, et que son argument semble donc un peu insuffisant. Quant au second, comment ne pas souligner qu'il reproduit un raisonnement qui fut, jusqu'il y a peu, l'apanage des unitaristes, et qui consiste à proclamer comme une tautologie qu'on ne peut mettre en place la possibilité d'une différenciation parce que toute différence doit être refusée? On ne peut, après avoir longuement réclamé la communautarisation de l'enseignement au nom de spécificités réelles, nier d'autres spécificités tout aussi réelles pour en refuser une éventuelle régionalisation. Car, sur le fond, la régionalisation de l'enseignement est loin d'être illogique, quand on pense par exemple qu'un enfant de Bruxelles devra faire face à des

obligations de bilinguisme français/flamand tout autres que celles d'un enfant de Wallonie.

Si la régionalisation de l'enseignement est loin d'être irréaliste, que dire alors d'une régionalisation des matières personnalisables qui, plus encore, semble appelée par la logique? En fait, ce n'est que dans la gestion des matières purement culturelles (et on peut douter que le tourisme, par exemple, en soit vraiment une) qu'une compétence de la Communauté française se justifie encore véritablement. Il est évident que la défense et l'illustration de la langue ou la radio et la télévision par exemple gagnent à rester sous la houlette de la Communauté. Tout au plus devra-t-elle raisonner en termes moins exclusivement bruxellois, tant il est vrai que la centralisation de certaines pratiques culturelles est telle que la gestion culturelle de la Communauté française reste parfois perçue en Wallonie comme un substitut de gestion belge.

La Communauté française ne doit pas disparaître complètement. Cependant, après vingt ans de tâtonnements du fédéralisme, il faut peut-être se demander aujourd'hui si son rôle n'était pas essentiellement transitoire, et s'il n'est pas indispensable de redéfinir ses compétences dans le sens d'une meilleure cohérence de l'ensemble du système. C'est à ces conditions qu'elle pourra continuer à proclamer, chaque 27 septembre et en langue française, «Francophones de toutes les régions, unissez-vous».