Brussels Studies

La revue scientifique électronique pour les recherches
sur Bruxelles / Het elektronisch wetenschappelijk
tijdschrift voor onderzoek over Brussel / The e-journal
for academic research on Brussels
Collection générale | 2010

Bruxelles capitale de l'Europe : un choix écologiquement défendable ?

Brussel hoofdstad van Europa: een ecologisch verantwoorde keuze?

Brussels, capital of Europe: a sustainable choice?

Philippe Van Parijs et Jonathan Van Parys

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/brussels/762>

DOI : 10.4000/brussels.762

ISSN : 2031-0293

Éditeur

Université Saint-Louis Bruxelles

Référence électronique

Philippe Van Parijs et Jonathan Van Parys, « Bruxelles capitale de l'Europe : un choix
écologiquement défendable ? », *Brussels Studies* [En ligne], Collection générale, n° 38, mis en ligne le 17
mai 2010, consulté le 30 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/brussels/762> ; DOI :
10.4000/brussels.762

Licence CC BY

Philippe Van Parijs et Jonathan Van Parys

Bruxelles capitale de l'Europe: un choix écologiquement défendable ?*

Ce qui fait d'une ville une bonne capitale dépend de multiples critères. La prise de conscience écologique conduit à accorder plus d'importance à l'un d'entre eux: la localisation plus ou moins centrale au sein du territoire. Quelle ville européenne répond le mieux à ce critère? Le choix de Bruxelles comme capitale de l'Union européenne est-il susceptible de résister à la croissance de son importance? Et à la poursuite de l'élargissement vers l'Est? Pour répondre à ces questions, cet essai définit quatre centres de gravité — "diplomatique", "démographique", "métropolitain" et "citoyen" — et mobilise des bases de données et techniques de calcul nouvellement disponibles.

Dans le cadre de l'Europe des 27, Prague arrive en tête du point de vue "diplomatique", Francfort du point de vue "démographique", Luxembourg du point de vue "métropolitain" et Bruxelles du point de vue "citoyen". Dans un scénario maximaliste d'élargissement vers l'Est, ce quatuor est remplacé par Vienne, Munich, Strasbourg et Bruxelles. Le quatrième critère, le plus favorable à Bruxelles, est aussi, à première vue, le plus instable. L'essai se termine par une réflexion sur les mécanismes susceptibles d'assurer que Bruxelles garde la "centralité citoyenne" que les hasards de l'histoire lui ont conféré.

Philippe Van Parijs est docteur en philosophie (Oxford) et en sciences sociales (Louvain), responsable de la Chaire Hoover d'éthique économique et sociale (Louvain) et professeur invité à Harvard et Leuven. Il est auteur, entre autres, de *Linguistic Justice for Europe and for the World* (Oxford University Press, à paraître).

Après avoir étudié l'économie aux Facultés universitaires Saint Louis et à l'UCL et travaillé au Centre de recherche en économie des FUSL et à la division "Global location strategies" de IBM Consulting, **Jonathan Van Parys** a rejoint le département de recherche opérationnelle du SAS Institute. Il bénéficie actuellement d'une pause-carrière.

* Ce texte développe la quatrième et dernière partie de "Un sustainable new deal pour la Belgique", intervention de Philippe Van Parijs au Forum annuel du Conseil fédéral pour le développement durable, Bruxelles, 16 novembre 2009 (www.belspo.be/frdocfdd/DOC/fora/SND_2009/van_parijs_tekst.pdf).

Contacts :

Philippe Van Parijs,
philippe.vanparijs@uclouvain.be

Jonathan Van Parys,
jvanparys@gmail.com

Michel Hubert (éd. en chef.), +32(0)2 211 78 53 –
+32(0)485 41 67 64 – hubert@fusl.ac.be

Brussels Studies est publié avec le soutien de l'IRSIB (Institut d'encouragement de la recherche scientifique et de l'innovation de Bruxelles - Région de Bruxelles-Capitale)

Introduction

Quelle est la ville d'Europe qui peut prétendre au titre de capitale idéale pour l'Union européenne? La réponse à cette question dépend nécessairement de l'importance accordée à plusieurs critères. Pour beaucoup, le verdict dépendra par exemple de l'importance de l'Etat-membre dans lequel la ville est située, de son statut préalable de ville-capitale, de la robustesse de son appartenance à l'Union, de la ou des langues qui y sont parlées, de la distance qui la sépare de la frontière entre l'Europe germanique et l'Europe latine ou entre l'Europe occidentale et l'Europe centrale, ou encore de l'interprétation symbolique qu'il est possible de donner au fait de la choisir. Tous ces critères importent sans doute à des degrés divers aux yeux de la plupart. Mais il en est un qui importe certainement aux yeux de tous: la localisation. A mesure que les considérations écologiques prennent plus d'importance et trouvent une traduction, entre autres, dans l'accroissement du coût des déplacements, c'est même un critère dont la pondération ne peut qu'aller croissant.

Quelle est la ville européenne qui peut prétendre constituer la capitale idéale pour l'Union européenne d'aujourd'hui et de demain d'un point de vue écologique, ainsi défini par le souci de minimiser l'ampleur des déplacements? Telle est la question à laquelle cet article vise à apporter une réponse rigoureuse par un usage inédit de données désormais aisément disponibles. Dans la foulée, nous répondrons bien entendu à la question connexe de savoir si Bruxelles constitue une capitale de l'Europe écologiquement défendable en ce sens. Mais nous ne répondrons pas à la question distincte de savoir si le choix de Bruxelles est écologiquement défendable au sens où son environnement physique et humain est à même d'accueillir durablement les institutions européennes. Nous ne répondrons pas non plus à la question plus vaste de savoir si, compte tenu de l'ensemble des critères pertinents, dont ceux mentionnés plus haut, Bruxelles constitue le meilleur choix. Et nous répondons encore moins à la question tout à fait différente de savoir pourquoi Bruxelles

est de facto devenue peu à peu, sans décision véritable, la capitale de l'Union européenne.¹

Pour identifier les villes dont la localisation est écologiquement la plus défendable, nous procéderons à un ensemble de simulation consistant à comparer des sommes de distances. Chacune d'elles correspond à une interprétation de notre question centrale: quelle est la ville européenne qui minimise l'ampleur des déplacements qu'occasionnerait son choix comme capitale? Il s'agira de déterminer d'abord le « centre de gravité diplomatique » de l'Union européenne, en donnant le même poids à chacune des capitales; ensuite le « centre de gravité démographique », en pondérant chaque pays en fonction de sa population; puis le « centre de gravité métropolitain », en pondérant chaque ville en fonction de la population de son agglomération; enfin le « centre de gravité citoyen », en pondérant chaque ville en fonction de l'importance de la présence d'organisations internationales.² Chacune de ces simulations sera effectuée d'une part dans le cadre de l'Europe des 27 et d'autre part dans le cadre d'un scénario maximaliste d'élargissement vers l'Est, y-compris la Turquie. Des simulations plus subtiles qui tiennent compte par exemple du mode de transport ou de la nécessité d'hébergement permettraient d'affiner les résultats, mais ont peu de chances de les modifier profondément.³

Sur la toile de fond des réponses ainsi fournies aux diverses interprétations de notre question centrale, nous nous tournerons alors vers une question de plus en plus fréquemment posée et dont la pertinence ne peut aller que croissant. Etant donnés d'une part l'élargissement réalisé et prévisible de l'Union européenne vers l'Est et d'autre part l'importance croissante que nous allons être amenés à accorder aux considérations écologiques, le maintien de Bruxelles comme capitale de l'Union européenne n'est-il pas en passe de devenir de plus en plus précaire?

Dans l'ensemble de cette exploration, nous tiendrons pour acquis que la prise en compte des coûts des déplacements et/ou le développement de modes de communication virtuels ne dilueront pas la nécessité même d'une ville-capitale. Nous supposerons qu'on aura toujours — et même toujours plus — besoin d'un petit nombre de lieux, et même de préférence (précisément pour minimiser les déplacements) d'un lieu unique où l'on puisse communiquer, négocier, collaborer, se mobili-

¹ Signé à Rome en mars 1957, le Traité de Rome devait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 1958. Lors d'une réunion tenue en urgence à Paris le 6 janvier 1958, il est devenu patent que les six Etats-membres des Communautés instituées par le traité, unanimes pour vouloir un siège unique pour toutes les institutions européennes, ne parviendraient pas à s'accorder sur le choix de la ville destinée à l'accueillir. Le hasard de l'ordre alphabétique a confié à la Belgique la première présidence du Conseil des ministres de la Communauté économique européenne, et donc la responsabilité de loger ses premiers fonctionnaires. Le gouvernement belge jeta son dévolu sur un immeuble de bureaux que la compagnie d'assurances Royale Belge (aujourd'hui Axa) faisait construire en bordure du Parc du Cinquantenaire. Voir Demey 1991: 175-181 et 2007: 187-194, Lethée 2003. Le besoin irrépressible de nouveaux locaux, joint à l'indécision persistante, fit le reste.

² L'annexe 1 spécifie la méthode de calcul, et l'annexe 2 les sources des données utilisées.

³ Une pondération différenciée des distances en fonction de l'ampleur présumée des nuisances associées au moyen de transport utilisé aurait pour effet probable d'accentuer, à court et à long terme, l'avantage relatif des villes situées dans la zone densément peuplée et fortement interconnectée de l'Europe du Nord-Ouest.

	Ville	Index
1	Luxembourg	100,0
2	Bruxelles	102,5
3	Bonn	107,4
4	La Haye	123,6
5	Paris	128,0
6	Rome	295,4

Tableau 1: Centre de gravité diplomatique de l'Europe des 6
Note: La ville dont la somme des distances avec toutes les autres villes est la plus petite a un index de 100. Ceci vaut aussi pour les tableaux qui suivront. Les distances entre villes sont les distances orthodromiques calculées sur base de leurs coordonnées géographiques.

Source des coordonnées: Wolfram|Alpha (2010).

ser par delà les frontières des nations européennes, et cela côte à côte, face à face, voire bras-dessus bras-dessous, pas seulement en *bloggant*, en *twittant* ni même en *skypant*. La prise en compte croissante des considérations écologiques ne nous conduira pas à nous passer d'une ville-hub accueillant une activité transnationale intense. Elle ne condamnera même pas l'idée d'une « capitale polycentrique » s'opposant au modèle centralisateur des capitales des Etats-nations, du moins lorsqu'une certaine distance est jugée salutaire pour préserver l'autonomie d'institutions telles que la Cour européenne de justice, la Banque centrale européenne ou certaines agences⁴. Mais elle nous forcera certainement à nous interroger sans tabou sur la localisation optimale de cette indispensable capitale.

Centre de gravité « diplomatique »

Notre première simulation consiste à déterminer le « centre de gravité diplomatique » de l'Union européenne, c'est-à-dire dans laquelle des capitales des Etats-membres il est préférable de se réunir en supposant que la seule considération pertinente est la minimisation du nombre de kilomètres parcourus et qu'une personne et une seule doit à chaque fois venir de chacune des capitales.

Considérons d'abord les Communautés européennes à leur origine, c'est-à-dire pour l'Europe des Six (Tableau 1). Parmi les six capitales de l'époque, quelle est celle qui permet de minimiser la distance totale par rapport aux autres. Réponse : Luxembourg, qui l'emporte de peu sur Bruxelles (+ 2.5%) et plus nettement sur Bonn (+7.4%). La capitale luxembourgeoise était donc, de ce point de vue, le choix optimal, lorsqu'elle a été choisie comme siège de la CECA en 1952.⁵ Six ans plus tard, les deux nouvelles commissions (CEE et Euratom) se sont installées à Bruxelles, et la Commission unique y est restée en 1967. Un déplacement

⁵ Voir Hein (2004, 2006a, 2006b, 2006c). En revanche, il rend difficilement tenable le va-et-vient permanent du Parlement européen en raison de la double localisation de ses activités de routine. Voir par la pétition www.oneseat.eu qui rassembla un million de signatures en septembre 2006 à l'initiative de l'eurodéputée (aujourd'hui commissaire) suédoise Cecilia Malmström et fait écho à d'innombrables plaidoyers tant économiques et démocratiques qu'écologiques en faveur d'un siège unique pour le Parlement européen.

⁶ Ce n'est pas pour autant la raison qui fait qu'elle a été choisie. Si elle l'a été, c'est parce que le gouvernement belge — un cabinet social-chrétien homogène dirigé par le Liégeois Pholien — s'est obstiné à proposer Liège, alors que les cinq autres Etats-membres étaient prêts à se rallier à Bruxelles. Voir Monnet (1976: 433), Croisé-Schirtz (1996).

rendu judicieux en 1974, en termes de minimisation des distances, avec l'adhésion du Royaume-Uni, de l'Irlande et du Danemark.

Posons-nous maintenant la même question du « centre de gravité diplomatique » tel que défini plus haut, mais dans le cadre de l'Europe des vingt-sept (Tableau 2). Cette fois, c'est Prague qui l'emporte devant Vienne (+ 1.6%) et Bratislava (+ 2.6%). Bruxelles n'arrive ici qu'en neuvième position (+ 18.0%), après Luxembourg (septième, + 12.6%), et avant Paris (douzième, +27.3%).⁷

Passons maintenant à une troisième variante de cette première simulation. Quel est le « centre de gravité diplomatique » dans l'hypothèse maximaliste d'un élargissement vers l'Est qui s'étendrait à l'ensemble de l'ex-Yougoslavie (Croatie, Monténégro, Macédoine, Serbie, Bosnie-Herzégovine, Kosovo), à l'Albanie, à la Moldavie et à la Turquie (Tableau 3). Nous ne choisissons pas ce scénario parce qu'il serait plus probable que d'autres: on pourrait par exemple considérer l'adhésion pleine de la Turquie ou de la Moldavie comme peu probable, ou comme moins probable que celle de l'Islande, de la Norvège ou de la Suisse. L'intérêt du scénario retenu est qu'il correspond à une hypothèse extrême de déplacement du centre de gravité, et que tout scénario envisageable dans les années à venir se traduira donc par un déplacement moins prononcé des "centres de gravité".

Sous cette hypothèse extrême, Vienne remplace Prague à la première place, suivie de très près de Bratislava (+ 0.2%), puis de Budapest (+ 2.8%). Prague recule en quatrième position (+ 3.1%), Luxembourg à la douzième (+ 22.7%) et Bruxelles à la dix-septième (+ 30.6%), dépassée même par Rome et Sofia. A cette lumière, que l'on se limite au présent ou — encore plus — que l'on se projette dans l'avenir, il paraît bien difficile de faire de Bruxelles une capitale écologiquement défendable pour l'Union européenne. Prague aujourd'hui, Vienne peut-être demain semblent pouvoir se prévaloir d'atouts autrement convaincants.

	Ville	Index
1	Prague	100,0
2	Vienne	101,6
3	Bratislava	102,6
4	Berlin	104,3
5	Ljubljana	107,7
6	Budapest	108,0
7	Luxembourg	112,6
8	Varsovie	113,3
9	Bruxelles	118,0
10	Copenhague	118,8

Tableau 2: Centre de gravité diplomatique de l'Europe des 27
Source des coordonnées: Wolfram|Alpha (2010).

	Ville	Index
1	Vienne	100,0
2	Bratislava	100,2
3	Budapest	102,8
4	Prague	103,1
5	Zagreb	103,3
6	Ljubljana	104,0
7	Sarajevo	110,8
8	Berlin	111,6
9	Varsovie	115,0
10	Podgorica	118,5

Tableau 3: Centre de gravité diplomatique de l'Europe "maximale"
Source des coordonnées: Wolfram|Alpha (2010).

⁷ Si l'on avait ajouté d'autres grandes villes aux 27 capitales (comme nous le ferons pour les autres "centres de gravité"), Prague et Vienne seraient restées en tête, mais Francfort se serait pointée à la troisième place. On peut cependant supposer que la restriction aux capitales d'Etats-membres s'impose dans le cas du « centre de gravité diplomatique ».

Centre de gravité « démographique »

Pareille conclusion serait cependant trop hâtive. Jusqu'ici, nos simulations ont accordé la même importance à la proximité de Tallinn ou de La Valette qu'à celle de Londres ou de Paris. Cela aurait du sens si les réunions qui se tiennent dans une capitale de l'Europe ne rassemblaient jamais qu'un ambassadeur unique, ou un nombre égal de représentants par pays. Mais il en va bien entendu tout autrement dans la vie réelle d'une capitale de l'Europe. Compte doit être tenu de l'ampleur relative des populations. Il s'agit dès lors maintenant de se mettre en quête d'un « centre de gravité démographique », défini ici comme la ville qui minimise la distance totale aux centres démographiques des Etats-membres de l'Union, chacun pondéré par la population de l'Etat concerné.⁸

Dans le cadre de l'Europe des vingt-sept (Tableau 4), c'est alors Luxembourg qui reprend la tête parmi les capitales, suivie de Bruxelles, Paris, Prague et Amsterdam. Si cependant on admet, outre les capitales, les autres villes européennes comptant plus d'un million d'habitants ou accueillant des institutions internationales, Francfort et Strasbourg (+ 1.2 %) dépassent Luxembourg (+ 2.3%), tandis que Cologne (+ 3.4%) et Munich (+ 5.3%) supplantent Bruxelles (désormais sixième, + 8.1%) et Paris (huitième, + 12.2%). Pareil classement rend le choix de Bruxelles moins aberrant que celui qu'inspire la recherche du « centre de gravité diplomatique ». Mais il ne fait pas de Bruxelles le choix écologiquement le plus défendable pour aujourd'hui, et encore moins pour demain.

En cas d'élargissement « maximaliste » incorporant en particulier la masse que représente la Turquie, le « centre de gravité démographique », tel que défini, se déplacera en effet sans surprise vers le sud-est (Tableau 5). Munich occupera alors la première place devant Francfort (+ 1.5 %) et Strasbourg (+ 2.5%), tandis que Prague (+ 3.2%), Ljubljana (+ 4.5%) et Vienne (+ 4.6%) remplacent Luxembourg (septième, + 5.9%), Bruxelles (quinzième ville et neuvième capitale, + 12.5%) et Paris (vingtième, + 16.8%) au titre de trio de tête des capitales.

⁸ Les coordonnées des centres démographiques de tous les pays ont été calculés par Hamerly (2006).

	Ville	Index
1	Munich	100,0
2	Francfort	101,5
3	Strasbourg	102,5
4	Prague	103,2
5	Ljubljana	104,5
6	Vienne	104,6
7	Luxembourg	105,9
8	Bratislava	106,1
9	Cologne	106,3
10	Milan	106,6

Tableau 5: Centre de gravité démographique de l'Europe "maximale".

Note: Faute de données, le centre géographique, plutôt que démographique, a été utilisé pour les pays suivants: Turquie, Bosnie-Herzégovine, Montenegro, Serbie, et Kosovo.

Sources des coordonnées et population: INSE (2007), Wolfram|Alpha (2010), Hamerly (2006).

	Ville	Index
1	Francfort	100,0
2	Strasbourg	101,2
3	Luxembourg	102,3
4	Cologne	103,4
5	Munich	105,3
6	Bruxelles	108,1
7	Milan	112,2
8	Paris	112,2
9	Rotterdam	112,2
10	Prague	112,9

Tableau 4: Centre de gravité démographique de l'Europe des 27.

Note: L'index représente la somme des distances entre chaque ville et le centre démographique des pays pondérées par la population des pays.

Sources des coordonnées et population: Hamerly (2006), Wolfram|Alpha (2010).

	Ville	Index
1	Luxembourg	100,0
2	Paris	100,4
3	Strasbourg	101,2
4	Bruxelles	102,2
5	Cologne	103,8
6	Francfort	104,1
7	Lyon	105,9
8	Rotterdam	107,1
9	Turin	109,0
10	Milan	109,4

Tableau 6: Centre de gravité métropolitain de l'Europe des 27.
Sources des coordonnées et population: INSE (2007), Wolfram|Alpha (2010).

Centre de gravité « métropolitain »

L'idée de "centre de gravité démographique" est certainement plus pertinente que celle de "centre de gravité diplomatique" pour évaluer la localisation d'une capitale potentielle du point de vue écologique. Cependant, les personnes les plus susceptibles de participer activement aux activités d'une capitale européenne ne sont pas un échantillon représentatif de l'ensemble de la population européenne, mais proviennent de manière tout à fait disproportionnée des grandes villes de l'Union. Ceci suggère une troisième approche, qui vise à déterminer le « centre de gravité métropolitain ». Il s'agit cette fois de minimiser la somme des distances avec toutes les villes (capitales ou non) considérées dans l'approche précédent en pondérant ces distances par un coefficient égal au nombre de millions d'habitants des zones métropolitaines dont ces villes sont le centre.

Si l'on considère l'Europe des vingt-sept, ce changement d'indicateur n'entraîne pas de bouleversement du classement (Tableau 6). Luxembourg n'en profite pas moins pour reconquérir la première place devant Paris (+ 0.4%) et Strasbourg (+ 1.2%) — au lieu de Francfort suivie de Strasbourg et Luxembourg —, tandis que Bruxelles remonte de la sixième (+ 8.1%) à la quatrième place (+ 2.2%).

L'élargissement « maximaliste » produit nécessairement à nouveau un glissement vers le sud-Est (Tableau 7). Cependant, malgré le poids d'Istanbul, ce glissement est nettement moins important avec cette pondération « métropolitaine » des distances qu'avec la pondération « nationale » utilisée précédemment. C'est cette fois Strasbourg qui occupe la première place devant Luxembourg (+ 1.3%) et Francfort (+ 2.0%) — au lieu de Munich devant Francfort et Strasbourg. Et le trio de tête des capitales n'est pas affecté par l'élargissement: outre Luxembourg, Paris (huitième ville, + 5.2%) et Bruxelles (neuvième ville, + 5.3%). Prague n'arrive qu'en douzième position (+ 9.5%) et Vienne en quinzième (+ 12.0%).

	Ville	Index
1	Strasbourg	100,0
2	Luxembourg	101,3
3	Francfort	102,0
4	Munich	102,3
5	Milan	103,7
6	Cologne	103,9
7	Turin	105,1
8	Paris	105,2
9	Bruxelles	105,3
10	Lyon	106,0

Tableau 7: Centre de gravité métropolitain de l'Europe "maximale".

Sources des coordonnées et population: INSE (2007), Wolfram|Alpha (2010).

	Ville	Index
1	Bruxelles	100,0
2	Luxembourg	108,8
3	Paris	112,2
4	Rotterdam	112,7
5	Cologne	113,7
6	Amsterdam	118,8
7	Strasbourg	122,3
8	Francfort	123,3
9	Londres	128,0
10	Lyon	149,4

Tableau 8: Centre de gravité citoyen de l'Europe des 27.

Note: L'index représente la somme des distances entre chaque ville et toutes les autres villes pondérées par le nombre de représentations d'organisations internationales gouvernementales ou non-gouvernementales présentes dans la les villes d'origine. Sources des coordonnées et organisations internationales: Union of International Associations (2008), Wolfram|Alpha (2010).

Centre de gravité « citoyen »

Pour déterminer la localisation écologiquement le plus défendable pour la capitale de l'Europe, la recherche de son "centre de gravité métropolitain" est sans doute plus pertinente que la recherche de son « centre de gravité démographique ». Mais peut-être n'allons-nous pas encore assez loin. Après tout, ceux qui sont le plus intensément impliqués dans les activités d'une capitale européenne ne sont certes pas un échantillon aléatoire de l'ensemble des populations des états-membres, mais pas non plus de l'ensemble des populations de leurs zones métropolitaines. Ils sont de manière disproportionnée des personnes activement impliquées dans des organisations gouvernementales et non-gouvernementales ayant une dimension internationale. Situées au cœur de réseaux dont les ramifications atteignent tous les recoins du territoire, ces personnes ne sont pas distribuées uniformément sur l'ensemble de ce territoire, mais fortement concentrées en quelques lieux privilégiés de l'exercice d'une citoyenneté trans-nationale.

Ceci suggère une quatrième approche, qui pondère cette fois les distances à chaque ville, non par la taille de sa population, mais par l'intensité de son activité trans-nationale en ce sens. Pour mettre en œuvre cette approche, nous avons utilisé comme indicateur de cette intensité le nombre et l'importance des secrétariats d'organisations gouvernementales internationales et d'organisations non-gouvernementales que la ville accueille.⁹

Considérons à nouveau d'abord l'actuelle Europe des vingt-sept (Tableau 8)? Cette fois, c'est Bruxelles qui occupe la première place, suivie de Luxembourg (+ 8.8%) et de Paris (+ 12.2%). Strasbourg arrive septième (+ 22.3%), Francfort huitième (+ 23.3%), Prague dix-neuvième (+ 74.8%) et Vienne vingt-deuxième (+ 99.9%).

Les secrétariats répertoriés dans l'Annuaire étant peu nombreux dans la périphérie orientale de l'Union européenne actuelle, même un élargissement maximaliste vers l'Est ne modifierait pratiquement pas ce classement (Tableau 9).

	Ville	Index
1	Bruxelles	100,0
2	Luxembourg	108,5
3	Paris	112,0
4	Rotterdam	112,4
5	Cologne	113,2
6	Amsterdam	118,4
7	Strasbourg	121,5
8	Francfort	122,5
9	Londres	127,7
10	Lyon	148,2

Tableau 9: Centre de gravité citoyen de l'Europe "maximale". Sources des coordonnées et organisations internationales: Union of International Associations (2008), Wolfram|Alpha (2010).

⁹ Pour différencier les implantations en fonction de leur importance, nous avons accordé un poids trois fois plus grand à un secrétariat principal d'organisation qu'à un secrétariat national ou régional, tel que répertorié dans l'Annuaire des organisations internationales (détails en annexe 2).

Stabilité

Qu'est-ce qui émerge de cette séquence de simulations? D'abord ceci. Si l'on adopte le point de vue « diplomatique », c'est-à-dire la minimisation de la somme des distances aux capitales des Etats-membres, alors la localisation écologiquement optimale a connu un déplacement significatif vers le Sud-Est suite aux élargissements récents et risque d'en connaître encore à l'avenir. Mais dès qu'on reconnaît les limites de cette interprétation de l'optimum écologique, il n'y a aucune raison de supposer que les élargissements successifs qui ont conduit à l'Europe des vingt-sept ni même les perspectives les plus audacieuses d'élargissement vers l'Est aient entraîné ou entraînent un tel déplacement.¹⁰ Si l'on tient compte des autres critères, les villes qui entrent en lice ne sont pas Prague, Vienne et Budapest, mais Luxembourg, Bruxelles et Paris, ainsi que Strasbourg et Francfort si le choix n'est pas restreint à des capitales. Même un élargissement maximal vers l'Est n'y changera pas grand chose. Le classement entre ces cinq villes dépend dès lors essentiellement de l'importance relative accordée aux différents « centre de gravité » dans l'interprétation de ce qui est écologiquement optimal.

Chacun des quatre centre de gravité mérite une pondération non nulle. Mais dans le court terme, il paraît légitime d'accorder une importance primordiale à l'interpréta-

Centre de gravité dans l'UE27 (gauche) et dans l'élargissement maximal de l'UE (droite)

● Ville classée au premier rang de l'optimum écologique pour au moins un critère.

● Ville classée au deuxième ou troisième rang pour au moins un critère.

¹⁰ Cette conclusion serait encore renforcée si notre notion de localisation écologiquement défendable avait pris en compte le mode de déplacement le plus probable. On peut par exemple supposer que la distance entre Paris et Londres a beaucoup plus de chance d'être parcourue en train que la distance entre Londres et Vienne, tandis que la probabilité d'utiliser l'avion pour aller d'Athènes ou Istamboul à Paris ou à Prague doit être à peu près la même.

	Centre de gravité			
	Diplomatique	Démographique	Métropolitain	Citoyen
UE 27	Prague	Francfort	Luxembourg	Bruxelles
	Vienne	Strasbourg	Paris	Luxembourg
	Bratislava	Luxembourg	Strasbourg	Paris
Elargissement Maximal	Vienne	Munich	Strasbourg	Bruxelles
	Bratislava	Francfort	Luxembourg	Luxembourg
	Budapest	Strasbourg	Francfort	Paris

tion « citoyenne ». Où se trouvent aujourd'hui les personnes autres que les fonctionnaires européens activement associées au fonctionnement de la capitale de l'Europe. D'où doivent venir ceux qui participent régulièrement aux rencontres, grandes et petites, qui sont au cœur de la vie d'une capitale politique? Cependant, comparée aux autres, la localisation de ce "cen-

tre de gravité citoyen" est particulièrement contingente. De ce fait, à première vue en tout cas, ce "centre de gravité citoyen" est celui qui est le plus susceptible de se déplacer. En effet, abstraction faite de l'impact d'éventuels élargissements, schématiquement exploré plus haut, qu'est-ce qui pourrait affecter la localisation des autres centres de gravité ?

Pas grand chose pour le centre de gravité diplomatique. Après le déménagement de Bonn à Berlin, on ne peut pas s'attendre à d'autres déplacements de capitale nationale dans un avenir même lointain. Il n'est par contre pas exclu que de nouvelles capitales apparaissent : Edimbourg ou Barcelone par exemple, voire Anvers ou Ajaccio. Mais tout cela serait peu de chose par rapport à l'impact des élargissements. Tant le centre de gravité démographique que le centre de gravité métropolitain sont susceptibles de se déplacer. Cela pourrait se produire par suite de mouvements migratoires importants, comme ce fut le cas par exemple, suite à la *Wiedervereinigung*, d'Allemagne de l'Est vers l'Allemagne de l'Ouest ou, suite aux élargissements, de la Pologne vers les Iles britanniques ou de la Roumanie vers l'Italie. Par l'effet combiné d'une natalité faible et d'une émigration importante, un pays comme la Bulgarie a perdu en une décennie près de 10% de sa population. Mais ici encore, le mouvement ne peut être que lent et d'ampleur relativement limitée comparée à ce qu'entraînerait un élargissement majeur vers l'Est.

Scissions, migrations massives et élargissements sont des événements rares, improbables et/ou lents. Si elle est loin d'être totale, la stabilité des centres de gravité « diplomatique », « démographique » et "métropolitain" n'en semble pas moins bien plus ferme que celle du centre de gravité « citoyen ». On crée ou déplace des secrétariats d'organisations bien plus rapidement et plus facilement qu'on n'ajoute ou déplace des capitales, ou qu'on ne grossit ou amaigrit, ajoute ou déplace des populations. L'avantage net dont jouit Bruxelles par rapport à toute autre ville selon le critère "citoyen" paraît donc beaucoup plus fragile que celui qui confère les premières places à Prague, Francfort ou Luxembourg selon les trois autres.

Network power, stalemate et sunk costs

C'est en effet le choix de Bruxelles même, et dans une moindre mesure de Londres et de Paris, comme siège principal d'organisations transnationales qui est à la source de cet avantage. Si Bruxelles arrive en tête selon ce critère, c'est simplement parce qu'au fil du demi-siècle passé un nombre sans cesse croissant d'organisations pluri-nationales de tous ordres y ont élu domicile. Si ç'avait été à Luxembourg ou Strasbourg, à Prague ou à Vienne qu'elles s'étaient installées, ce ne serait pas Bruxelles qui serait aujourd'hui le « centre de gravité citoyen » de l'Europe. Et si elles partaient s'installer dans l'une ou l'autre de ces villes, Bruxelles cesserait rapidement de l'être. Y a-t-il des chances qu'un tel mouvement se produise ? Rien ne peut l'exclure entièrement, mais l'articulation de trois considérations le rend extrêmement improbable.

Il y a d'abord le *network power* (Grewal 2008), qui bloque la possibilité d'un déplacement graduel résultant de décisions décentralisées. Si le nombre d'organisations pan-européennes ou trans-nationales plaçant leur quartier-général à Bruxelles ne cesse d'augmenter, c'est au moins autant parce qu'il est important pour elles d'être localisées à proximité des organisations semblables qui y sont déjà qu'en raison de la proximité des institutions européennes en tant que telle.¹¹ Plus il y a d'organisations qui ont déjà fait ce choix, plus les « externalités d'agglomération » produisent un effet d'aimant auquel une organisation individuelle ne peut que très difficilement résister. Si déplacement il y a, il ne pourra advenir que *top down*, pas *bottom up*. Seul un déménagement résolu et délibéré des institutions européennes centrales qui, par leur installation et leur croissance, ont déclenché l'effet d'agglomération, pourrait désactiver le puissant *network power* intimement lié à la nature même de toute capitale politique majeure.

Une telle décision de déménagement est-elle envisageable ? Il est permis d'en douter, en raison d'une seconde considération, logiquement indépendante de la première: le blocage, le *stalemate*, qui a d'emblée caractérisé le processus de décision européen sur cette question jugée particulièrement délicate. Même lorsque les Communautés européennes ne comptaient que six Etats-membres, ceux-ci ne sont jamais parvenus à s'accorder formellement sur le choix d'une capitale. C'est par défaut d'accord que la capitale de l'Etat-membre qui a assuré la première présidence tournante s'est graduellement incrustée dans le rôle de siège permanent des principales institutions politiques européennes. Et s'il s'est avéré impossible de parvenir à un consensus sur le choix d'une capitale quand seuls six Etats-membres ou

¹¹ Un exemple parmi d'innombrables autres. En 2000, le mouvement juif traditionaliste Chabad-Lubavitch crée un organe de coordination européen, qu'il installe rue Froissart à Bruxelles. Comme le dit son site, "as befits the Rabbinical Centre of Europe, its offices are situated at the centre of the European Union". En 2004, interpellé par des organisations juives plus oecuméniques, comme la *Conference of European Rabbis*, Ricardo Levi, directeur du Group of Policy Advisers de Romano Prodi, président de la Commission européenne leur suggère de "open a Brussels office in order to counteract the Rabbinical Center's influence among European legislators and officials". (Carmel 2005). La Conférence des Rabbins européens ne paraît pas avoir suivi cette recommandation jusqu'ici, mais bien le Congrès juif européen, qui ouvre un bureau à Bruxelles en octobre 2009" (<http://www.ism-france.org/news/article.php?id=12903&type=communiqué>)

neuf ou quinze avaient voix au chapitre et droit de veto, comment concevoir qu'on puisse y arriver à vingt-sept?

La probabilité d'une décision collective optant pour une capitale distincte de Bruxelles est encore affaiblie par une troisième considération : les *sunk costs*, les investissements irrécupérables consentis à Bruxelles par les institutions de l'Union européenne, par les innombrables organisations installées à Bruxelles en raison de sa fonction européenne et par les familles des dizaines de milliers de personnes employées par les unes ou les autres. Cela va des immeubles laborieusement construits ou acquis, au fil des années, par la Commission, le Parlement et le Conseil, jusqu'aux représentations des Etats et des Régions et aux locaux — somptueux ou modestes — occupés par lobbyistes, consultants et associatifs de tout acabit. Le Parlement bavarois a mis des années à approuver l'acquisition et la rénovation à grands frais de l'ancien Institut Pasteur pour pouvoir installer sa délégation dans une élégante bâtisse jouxtant le Parlement européen, et de nombreuses associations moins bien dotées ont peu à peu trouvé des locaux pas trop coûteux ni trop mal situés. Toute velléité de déménagement général des institutions centrales se heurtera dès lors à une résistance intérieure et extérieure énorme.

En effet, une fois rendue publique, ou même seulement sérieusement envisagée, la décision ne manquera pas de déclencher une flambée des prix immobiliers au lieu de destination et un écrasement de ces prix à Bruxelles. De ce fait, le coût financier infligé aux institutions et organisations comme à leurs employés serait phénoménal. En outre, le coût écologique — en constructions et en navettes — de la longue phase transitoire de double localisation, réduira inévitablement la force de tout argument écologique de long terme en faveur d'une localisation « diplomatiquement » ou « démographiquement » plus centrale. Certes, la capitale américaine s'est déplacée de Philadelphie à Washington DC et la capitale brésilienne de Rio à Brasilia DF. Mais c'était en des temps et en des lieux où de grands espaces inoccupés pouvaient être appropriés sans coup férir et bien avant que les institutions politiques n'aient attiré autour d'elles une société civile les dépassant en ampleur. Au fil des deux derniers siècles, le centre de gravité démographique des USA s'est déplacé massivement vers l'Ouest, mais la capitale fédérale n'a pas donné le moindre signe de vouloir bouger d'un pouce.

Paradoxalement donc, alors qu'il est bien plus facile de bouger des bureaux que de déplacer des capitales ou des populations, l'articulation de ces trois considérations rend le centre de gravité citoyen plus stable que les centres de gravité diplomatique, démographique et métropolitain. Y a-t-il néanmoins des conditions qui réussiraient à décadenasser la localisation de la capitale de l'Union européenne, à faire déménager celle-ci malgré la puissance conjuguée des trois mécanismes qui la retiennent en place ? Peut-être des querelles communautaires qui dégénèrent en guerre civile, ou l'implosion du système scolaire avec ses conséquences sur la criminalité, ou le développement d'un populisme anti-européen dans la majorité de l'électorat? Il est cependant permis d'espérer que les autorités bruxelloises, belges et européennes auront la capacité de percevoir à temps, dans l'intérêt de tous, la nature et l'ampleur des problèmes et l'intelligence d'y apporter conjointement des solutions.

Sous cette hypothèse, que l'on mette ou non fin à la double localisation des activités de routine du Parlement européen, Bruxelles continuera de se renforcer comme « centre de gravité citoyen » de l'Union européenne. Cela ne suffit pas pour garantir

qu'elle soit la capitale optimale de l'Union européenne d'un point de vue écologique. Pour déterminer le choix optimal, même dans le cadre strict de notre projet, il faudrait assigner une pondération spécifique aux quatre critères de "gravité", ce que nous n'avons pas fait. Mais en raison de l'avantage qu'elle s'est durablement taillée comme centre de gravité citoyen, joint à sa proximité des centres de gravité démographique et métropolitain, il ne fait guère de doute que Bruxelles constitue, quant à sa localisation, une capitale écologiquement défendable pour l'Union européenne. Que cet avantage soit historiquement contingent, qu'il soit *path-dependent*, ne le rend pas pour autant instable.

Cette assurance ne peut cependant être comprise comme une invitation à la complaisance et à la passivité. Elle doit au contraire motiver Bruxellois et Européens à faire chaque jour un peu plus de leur ville et de leur capitale une ville meilleure pour tous ceux qui y vivent et une meilleure capitale pour tous les citoyens de cette entité politique sans précédent dont elle forme le cœur.

Annexe 1: Méthode de calcul

Soit i , les points d'origine (ville ou centre démographique d'un pays),
 j , les points de destination (capitales européennes potentielles),
 d_{ij} , la distance orthodromique entre i et j ,
 p_i , la pondération du point i .

Les simulations proposées visent à identifier le point de destination j qui minimise

$$\sum_i d_{ij} p_i$$

Les points de destination sont des villes, et les points d'origine sont des villes ou des centre démographiques de pays (tels que calculés par Hamerly 2006).

Les distances utilisées sont les distances orthodromiques, c'est-à-dire les distances les plus courtes entre deux points sur la surface de la terre, mesurées en suivant la surface de la sphere.

Les distances sont pondérées

- par 1 pour le centre de gravité diplomatique,
- par la population des états pour le centre de gravité démographique,
- par la population des zones métropolitaines pour le centre de gravité métropolitain,
- par le nombre de secrétariats d'organisations gouvernementales internationales ou d'organisations non gouvernementales pour le centre de gravité citoyen.

Annexe 2: Sources

Coordonnées des villes: Wolfram|Alpha curated data (2010), www.wolframalpha.com (consultation en janvier 2010).

Centres démographiques des pays: Hamerly (2006), sur base de données démographiques du *Socioeconomic Data and Applications Center* (Columbia University) et des coordonnées géographique des entités administratives des pays européens.

Population des pays: Wolfram|Alpha curated data (2010), www.wolframalpha.com (retrieved in January 2010).

Population des zones métropolitaines: Institut national de la Statistique et des études économiques (2007), Agglomérations urbaines de l'Union européenne de plus de 1 million d'habitants, France.

Nombre de secretariats principaux et régionaux d'organisations gouvernementales internationales et d'organisations non-gouvernementales : Union of International Associations (2008).

Bibliographie

- CARMEL Philip, (2005), "Battling for Europe's Jews (Part 2). In capital of European Union, Chabad wields great influence", *Jewish Telegraphic Agency Website (JTA)*, April 20, 2005.
- CROISÉ-SCHIRTZ Edmée, (1996), "La bataille des sièges (1950-1958)", in *Le Luxembourg face à la construction européenne*, Luxembourg: Centre d'études et de recherches européennes Robert Schuman, pp. 67-104.
- DEMEY Thierry, (1991), Bruxelles. Histoire d'une capitale en chantier. Vol.2 : De l'Expo 58 au siège de la C.E.E., Bruxelles, Legrain.
- DEMEY Thierry, (2007), *Bruxelles, capitale de l'Europe*, Bruxelles, Badaux.
- GREWAL David Singh, (2008), *Network Power. The Social Dynamics of Globalization*, New Haven, Yale University Press.
- HAMERLY Greg, (2006), *Population-weighted European state centers*, Baylor University, Computer Science Department.
- HEIN Carola, (2004), *The Capital of Europe. Architecture and Urban Planning for the European Union*, Westport (CT), Praeger, 2004.
- HEIN Carola, (2006a), The Polycentric and opportunistic capital of Europe, in *Brussels Studies* n°2, December 2006, 8 p.
- HEIN Carola, (2006b), « Brussels and the Capital of Europe », *Bruxelles l'Européenne, Cahiers de la Chambre Architecture* 5, pp. 18-50.
- HEIN Carola, (2006c), « European Spatial Development, the Polycentric EU Capital, and Eastern Enlargement », *Comparative European Politics* 4 (2/3).
- LETHÉE Mathieu, (2003), *L'Europe à Bruxelles dans les années 1960*, mémoire de licence en histoire, Université catholique de Louvain, 2003.
- MONNET Jean, (1976), *Mémoires*, Paris, Fayard.
- SARACENO Elena ed. *Brussels Capital of Europe*. Brussels : European Commission, October 2001, 140 p.
- Union of International Associations, (2008), *Yearbook of International Organizations 2008-2009 - Vol 5: Statistics, Visualizations and Patterns*, 13th edition, München, KG Saur Verlag.