

LES HORS-SÉRIE DE POLITIQUE

revue de débats

| numéro HS20 | octobre 2012 | 4€ |

Entre emploi
et développement durable
Entre poids des lobbies
et défense des plus fragiles

L'ODYSSÉE DE L'ESPACE

La 90^e Semaine sociale
du Mouvement
ouvrier chrétien

Entre emploi et développement durable
Entre poids des lobbies et défense des plus fragiles

L'ODYSSÉE DE L'ESPACE

La 90^e Semaine sociale
du Mouvement ouvrier chrétien

SOMMAIRE

INTRODUCTION

- 3 Guerre de positions – *Pierre Georis*

TERRITOIRE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE

- 7 La cohésion sociale par l'action publique – *André Boulvin*
12 Urgence climatique – *Jean-Pascal van Ypersele*
17 Le territoire, foyer de croissance intelligente et durable – *Bernadette Mérenne-Schoumaker*

COMPRENDRE LES TERRITOIRES WALLONS ET BRUXELLOIS

- 25 Les mouvements longs de nos territoires – *Bénédictte Grosjean*
32 Villes et réseaux en coopération et en concurrence – *Luc Maréchal*
45 Flandre : qualité, quantité, opacité et transparence – *Michel Debruyne*
52 Pour une nouvelle transition agricole et rurale – *Nicolas Dendoncker*

L'ESPACE PUBLIC POUR TOUS! VRAIMENT ?

- 65 Gender mainstreaming : l'urbanisme peut-il contribuer à l'égalité ? – *Lidewij Tummers*
71 De l'inaccessibilité des espaces aux personnes handicapées – *Philippe Bodart*
73 Espaces publics, jeunes non admis ?
73 ► Les jeunes et la rue – *Jalil Bouridhane*
76 ► L'apartheid dans nos villes – *Bernard De Vos*

L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE : OUTIL DU CAPITALISME OU ARME CONTRE LUI ?

- 83 Conceptions, luttes et politiques d'aménagement – *Hélène Ancion*
89 Le mouvement social face à la question urbaine – *Claire Scohier, Mathieu Sonck et Nicolas Prignot*

CONCLUSIONS

- 95 Des enjeux sociaux, environnementaux et d'arbitrage – *Thierry Jacques*
96 Commentaires d'actualités politiques – *Thierry Jacques*

POLITIQUE paraît 5 fois par an + 3 numéros hors série

Abonnement annuel : 40€

Abonnement électronique : 20€

Tarif réduit (étudiants, chômeurs, Bim/Omnio) : 20€. Si une facture est souhaitée : 45€

Compte bancaire 210-0327119-87 au nom de POLITIQUE asbl

Administration et rédaction POLITIQUE, rue du Faucon 9, B-1000 Bruxelles

téléphone : +32 (0)2 538 69 96 - télécopie : +32 (0)2 535 06 93

courriel : secretariat@politique.eu.org - <http://politique.eu.org>

Direction Henri Goldman (rédacteur en chef), Hugues Le Paige et Bernard Richelle

Secrétariat de rédaction Jérémie Detober **Mise en page** ZINC

POLITIQUE est éditée par l'asbl POLITIQUE avec l'aide de la Fédération Wallonie-Bruxelles.

Ce numéro hors série de la revue POLITIQUE a été réalisé sous la responsabilité du Mouvement ouvrier chrétien. Les textes provenant des différents intervenants n'expriment pas forcément l'opinion du MOC.



Wallonie



FÉDÉRATION
WALLONIE-BRUXELLES



Villes et réseaux en coopération et en concurrence

À l'intérieur ou proches d'ensembles ou de réseaux territoriaux divers, la Wallonie et Bruxelles doivent jouer la carte de la coopération-concurrence avec leurs voisins pour se développer à un niveau international. Une double contrainte contradictoire qui doit passer par un contrôle de leur territoire et une synergie entre les différents acteurs et forces qui le composent.

LUC MARÉCHAL

ancien inspecteur général à la Direction générale de l'aménagement du territoire, du logement, du patrimoine et de l'énergie de Wallonie

En 1998 l'économiste Georges Benko titrait un de ses articles par cette affirmation forte : «*La mondialisation n'abolit pas les territoires*»¹. Il faisait suivre ce propos par ce commentaire : «*Le monde global se décompose en une multitude de régions, de localités et de pays. Et cette mosaïque peut contrebalancer la mondialisation si les acteurs s'en donnent les moyens*».² Notre propos sera de porter notre attention sur les stratégies en Europe et particulièrement celles de «voisins» de la Wallonie, dont les acteurs locaux (wallons) doivent avoir connaissance pour bâtir eux-mêmes des stratégies. On est ainsi de plain-pied dans une approche géostratégique.

Même si la mondialisation n'abolit pas les territoires, elle a pris des formes et s'est introduite avec encore plus de force et insidieusement dans les rouages de l'aménagement des territoires. L'espace a toujours été politique, cette caractéristique et le contexte actuel nécessitent d'accorder une attention et une vo-

lonté de décryptage plus soutenues. Les expressions comme la recherche du consensus ou encore des échanges appelés gagnant-gagnant prises en absolu et érigées en principe sont des pièges qui occultent trop souvent lucidité et acuité d'analyse.

Notre propos visera, à travers différentes échelles territoriales, à pointer des stratégies d'acteurs, de décideurs, sans viser l'exhaustivité. Cet article a une dimension volontairement documentaire assurant une lecture à plusieurs niveaux et permettant au lecteur de «piocher» et de remonter dans les différents dossiers et thèmes évoqués. Le lecteur trouvera ainsi des matériaux qui, selon son choix, devraient l'inciter à prendre la mesure de l'enjeu territorial de la Wallonie dans le contexte européen voisin et large, sur fond d'une urbanisation qui se construit au niveau mondial sur une démarche économiciste.

Nous envisagerons d'abord la donne européenne à travers les mégastuctures qui ont été déployées au sein de l'Union européenne, ensuite les pôles aux

frontières de la Wallonie pour revenir à l'émergence d'une gestion du territoire européen, à travers le concept de cohésion territoriale.

URBANISATION AU NIVEAU MONDIAL

Il y a d'abord un fait peu contestable : l'urbanisation de la population mondiale. Ainsi la Chine a-t-elle vu pour la première fois fin 2011 la population des habitants vivant dans les villes dépasser celle des campagnes. Selon des projections de l'ONU, en 2050, 70% des habitants de la planète seraient des urbains (contre 29% en 1950)³.

Si la tendance est non contestable, les chiffres pourraient être discutés, car tous les auteurs renvoient à la question de savoir quelles sont les limites spatiales de ce qui est qualifié d'urbain. Par ailleurs la prolifération des termes tournant autour de «ville» traduit la difficulté de saisir le phénomène tout comme elle exprime aussi des stratégies sur la ville : d'une part, la notion de «ville» comme telle (dotée de multiples qualifications : archipel, compacte, globale, dif-



fuse, étalée, plurielle, frugale...), d'autre part : « périurbanisation », « métropole », « mégapole », « aire métropolitaine », « aire fonctionnelle urbaine », « région urbaine »... Sans entrer dans un débat académique, nous y reviendrons toutefois plusieurs fois dans cet exposé, vu les conséquences opérationnelles des définitions au regard de différents enjeux. (ENCADRÉ 1)

À ce stade, retenons l'image qui est associée à l'urbanisation : les tours. Les reportages sur les « villes » des pays émergents montrent des amoncements vertigineux, au point que les tours mais encore plus le pro- ▶

1 Je remercie pour leurs conseils lors de la lecture du manuscrit Pierre Georis, Anaïs Trigalet et Michaël Van Cutsem.

2 Georges Benko, « La mondialisation n'abolit pas les territoires », dans *Alternatives économiques*, hors série, n°37, 1998, p. 42.

3 J. Darmon, « Urbanisation planétaire, villes et modes de vie urbains », J. Darmon (dir.), *Vivre en ville. Observatoire mondial des modes de vie urbains*, Paris, Puf, 2008, pp. 1-2.

ENCADRÉ 1 : Des « aires métropolitaines » indéfinissables ?

The Brookings Institution, dans un de ses axes de recherche *Metropolitan Policy Program* dénombre 150 (premier rapport)¹ ou 200 (second rapport)² « aires métropolitaines », c'est-à-dire des villes de rang mondial, en vertu de cette affirmation selon laquelle « l'économie globale est conduite par les économies métropolitaines »³. Ces deux études ont été choisies parmi de nombreuses autres venant de nombreux instituts de recherche sur les villes globales (mondiales). Elles sont représentatives d'une abondante littérature et permettent de répondre à cette question : quelle action, quelle politique fondent-elles ?

150 aires métropolitaines ont été classées en quatre catégories qui s'inscrivent dans un séquençage historique de l'économie mondiale : pré-récession (1993-1997), récession (2007-2008 et 2009-2010), reprise (2009-2010). Leur positionnement par rapport à ces trois situations ainsi qu'à l'absence de récession est la suivante (seules sont citées nommément ci-dessous les aires du continent européen) :

- Aucune récession : 34 aires métropolitaines dans le monde, dont Cracovie et Varsovie
- En route pour la reprise : 24 dont Moscou et Bratislava
- Encore en déclin : 14 dont Athènes, Barcelone, Dublin, Lisbonne, Madrid, Naples, Porto, Riga, Rome, Sofia, Thessalonique, Valence
- Mixte entre déclin et relance : 74 dont 34 en Europe. On relève Bruxelles, Lille, Paris (notamment en compagnie de Dubai !)

On notera que les indicateurs sont le PIB et le taux d'emploi.

Aucun critère territorial si ce n'est une conception très large : l'aire métropolitaine est composée de villes, de périphéries, de zones rurales qui forment ensemble une économie régionale intégrée. La consultation de la fiche de Bruxelles indique une population de 5 345 548 habitants !

Par cette entrée économique, on rejoint le message de la citation de Thierry Paquot : une uniformisation de la ville sous un objet territorial unique (l'aire métropolitaine), lui-même indéfinissable. La proximité étonnante, même si elle est statistique, de Bruxelles et de Dubaï est un des nombreux cas où la singularité, la diversité est gommée. ■

1 « Global Metro Monitor. The Path to Economic Recovery », Washington, *The Brookings Institution*, London, London School of Economics and Political Science, 2010, 51 pages.

2 « Global Metro Monitor. Volatility, Growth, and Recovery », Washington, *The Brookings Institution*, 2012, 44 pages.

3 « Global Metro Monitor. The Path to Economic Recovery », *op. cit.*, 2010, p. 4. (notre traduction).

► fil des villes est celui du « skyline », du plafond que dessinent ces tours. Ce profil est la signature de la modernité des villes et signifie leur positionnement dans la compétition internationale, leur marque au sens commercial du terme. L'architecture y révèle son caractère profondément économique en tant qu'expression d'une logique de compétitivité. « Au "style international" et à l'urbanisme fonctionnel de l'entre-deux-guerres succè-

dent une architecture passe-partout, qui ne tient plus compte ni du site, ni des habitants, qui ne s'intéresse qu'à la rentabilité et à l'expression formelle de l'efficacité qu'elle est censée représenter, et une architecture monumentale, souvent clinquante, qui vise à l'exploit technique, au jamais-vu (la plus haute tour, la plus grande portée, le bâtiment le plus dématérialisé, le matériau le plus inédit...). »⁴

LA DONNE EUROPÉENNE

Quittons la couche planétaire et considérons l'Europe (au sens Union européenne).

L'Europe est-elle déterminante pour l'avenir et la composition territoriale de la Wallonie ?

À l'initiative de l'Institut Desrèe, différents travaux sur le futur de la Wallonie ont été entrepris : d'abord les congrès « La Wallonie au futur », ensuite, depuis 2004, le Collège régional de prospective de Wallonie⁵ dont il est l'initiateur.

Après plusieurs années de fonctionnement axées sur la culture et le changement, le Collège a organisé un colloque « Wallonie 2030 ». Neuf « fabriques » de prospective l'ont préparé. Parmi celles-ci, l'une consacrée à la territorialisation des politiques. À partir du maintenant (2010), chaque fabrique a réalisé une rétrospective (-20 ans) et une prospective (+20 ans) ainsi qu'un chemin stratégique à l'horizon 2030.

La Fabrique a déterminé pour le passé quatre trajectoires significatives : le développement durable, le sociétal (la relation du citoyen au territoire), l'institutionnel (la régionalisation), l'Europe. La Fabrique s'est concentrée sur les deux dernières qu'elle a dénommées : trajectoire 1 = l'impact du prisme européen sur une Région qui se construit, trajectoire 2 = un lent processus de régionalisation avec un émiettement des compétences et un faible rapport avec le territoire. La Fabrique a estimé que la trajectoire 1 était celle qui avait eu le plus d'impact structurel territorial pour l'ensemble de la période et que par ailleurs le « prisme » européen serait déterminant pour l'approche du futur.

La détermination d'une zone centrale qui comportait les villes qui situaient l'Europe dans la compétition mondiale a été une préoccupation constante. Plusieurs configurations sont apparues.

CARTE 1



CARTE 2



LA BANANE BLEUE

Elle a été dessinée en 1989 par le géographe Roger Brunet dans une étude pour la Datar (organisme officiel français de développement territorial) (CARTE 1). Le ministre de la Reconversion et de l'Aménagement du territoire, Jacques Chérèque, la présente lors d'une conférence de presse. Quelques jours plus tard, *Le Nouvel Observateur* en fait un article, et la peint en bleu.

Jacques Chérèque précise le rôle de cette banane : « On constate dans cette étude que la colonne vertébrale du développement de l'Europe se fait largement dans une zone qui va du sud de l'Angleterre à l'est de la France et qui ressemble à une banane... Quand on est à l'intérieur, on a plus de chances de participer au développement économique dans les 25 ans qui viennent. En dehors, on peut se faire du souci. »⁶ En début d'interview, il tient des propos rassurant pour nous : « Liège et Bruxelles sont dans la... banane du développement européen ». Exprimer cela, il reprenait une thèse bien connue : quand un territoire « monte », tout ce qu'il contient « prend l'ascenseur ». C'est cependant oublier qu'il y a aussi des dépressions dans un territoire qui monte⁷. On en voudra pour preuve que des « morceaux » de la banane se sont retrouvés en Objectif 1⁸.

La « banane » sert aussi d'instrument de lobbying : ainsi a-t-on vu des encarts publicitaires dans la presse reprenant une infrastructure, une région... sur fond de banane bleue.

Représenter le territoire est un acte, une décision, une action, particulièrement lorsque l'on quitte les cartes topographiques.

Roger Brunet est la figure emblématique d'un nouveau vocabulaire cartographique qui met en avant une « présentation du territoire dans ses traits marquants et structurels », en recourant à un langage fait d'axes,

d'arcs, de lignes, de flèches, de ronds.

Certains en abuseront : par trois points (trois villes) ont peut faire passer une droite ou un triangle

La « banane » sert aussi d'instrument de lobbying : ainsi a-t-on vu des encarts publicitaires dans la presse reprenant une infrastructure, une région... sur fond de banane bleue.

sans qu'il y ait une réalité ou une volonté qui supporte cette représentation (par exemple un réseau).

Une nouvelle image est proposée en 1998 par Roger Brunet : celle du « ring ». La figure est moins longue que celle de la banane, mais plus large, reprenant des villes allemandes et Paris (qui avait été oubliée dans la banane !)⁹. Cette configuration est assez proche de celle du « Pentagone ».

LE PENTAGONE

Le Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC), adopté en 1999 à Potsdam par les États et la Commission européenne stipule : « Il n'existe pour le moment qu'une seule grande zone géographique d'intégration économique d'importance mondiale : le cœur de l'UE, délimité par les métropoles de Londres, Paris, Milan, Munich et Hambourg. Cette zone assure des fonctions économiques et des services globaux performants, qui rendent possibles un niveau de revenus élevé et une infrastructure bien développée. »¹⁰ Cette option est extraite d'un des trois principes de base du SDEC : « Développement spatial polycentrique et nouvelle relation ville-campagne ».¹¹

Cette zone sera ensuite cartographiée (CARTE 2) et servira de base à de nombreuses études ainsi que de cadre spatial de référence organisant les discussions, débats et décisions.

4 Th. Paquot, « L'architecte, l'urbaniste, le citoyen », dans « L'urbanisation du monde », *Manière de voir*, n°114, décembre 2010-janvier 2011, p. 28. On lira aussi avec intérêt (et amusement) un article sur le Mipim à Cannes, salon de la promotion immobilière, où se précipitent opérateurs, responsables politiques pour faire leur marché ou vendre leurs projets : L. Audouin, « Mipim : Deliriums urbains », *Traits urbains*, mai 2007, pp. 44-47.

5 www.college-prospective-wallonie.org.

6 *La Libre Belgique*, vendredi 9 mars 1990, p. 3.

7 O. Grandville, L. Maréchal, « La Wallonie au centre de l'Europe : comparaisons interrégionales », *Les cahiers de l'urbanisme*, n°27, décembre 1999, pp. 6-15.

8 Les régions de l'Union européenne en « Objectif 1 » étaient celles qui présentaient, à partir des années 1990, un retard de développement, et recevaient des aides financières particulières via les Fonds structurels de l'Union européenne.

9 Voir à ce sujet R. Brunet, « Lignes de force de l'espace européen », *Mappemonde*, 66, 2002, pp. 14-19. C'est une belle explication de sa démarche, on trouvera en note 5 la petite histoire par lui-même de la « banane bleue ».

10 SDEC, « Vers un développement spatial équilibré et durable du territoire de l'Union européenne », approuvé au Conseil informel des ministres responsables de l'Aménagement du territoire à Potsdam, mai 1999, publié par la Commission européenne, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1999, p. 21. Pour un historique du SDEC, voir Ph. De Boe, Th. Hanquet, L. Maréchal, « Un demi-siècle d'initiatives pour l'aménagement du territoire européen », *Territoire(s) Wallon(s)*, n°5, septembre 2010, pp. 55-101.

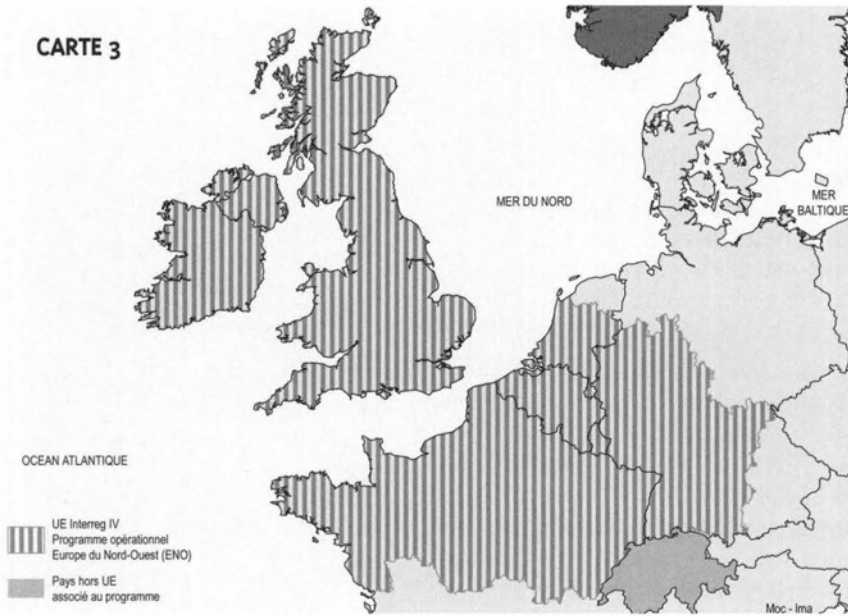
11 Le polycentrisme est un constat et une option d'aménagement basée sur le principe selon lequel un territoire est structuré (ou à structurer) par un ensemble de centres diversifiés et de poids inégal fonctionnant comme un système. C'est une conception à opposer au monocentrisme. Les exemples classiques sont l'Allemagne pour le premier, la France pour le second. En Wallonie, l'Entre-Sambre-et-Meuse est un exemple marqué de polycentrisme.

COMPRENDRE LES TERRITOIRES WALLONS ET BRUXELLOIS

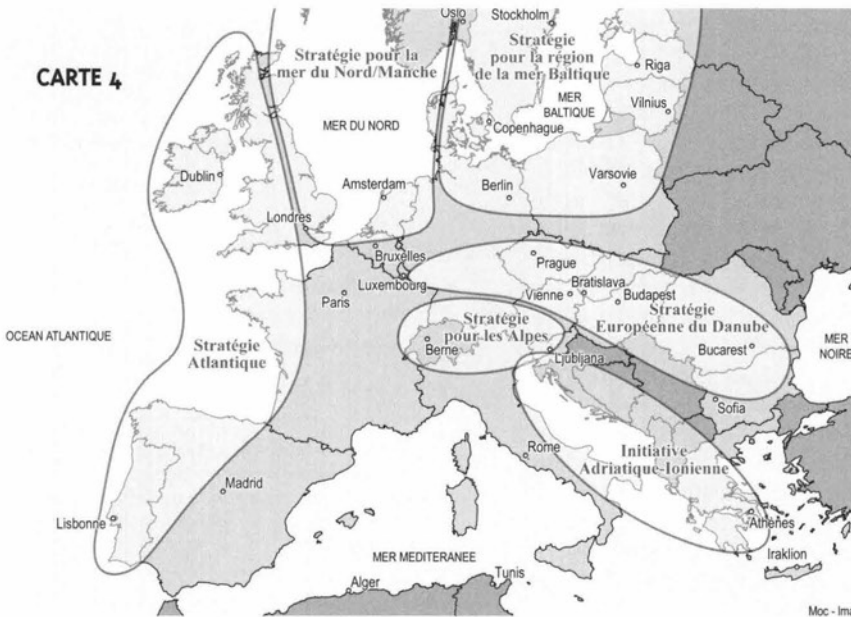
Villes et réseaux en coopération et en concurrence

LUC MARÉCHAL

CARTE 3



CARTE 4



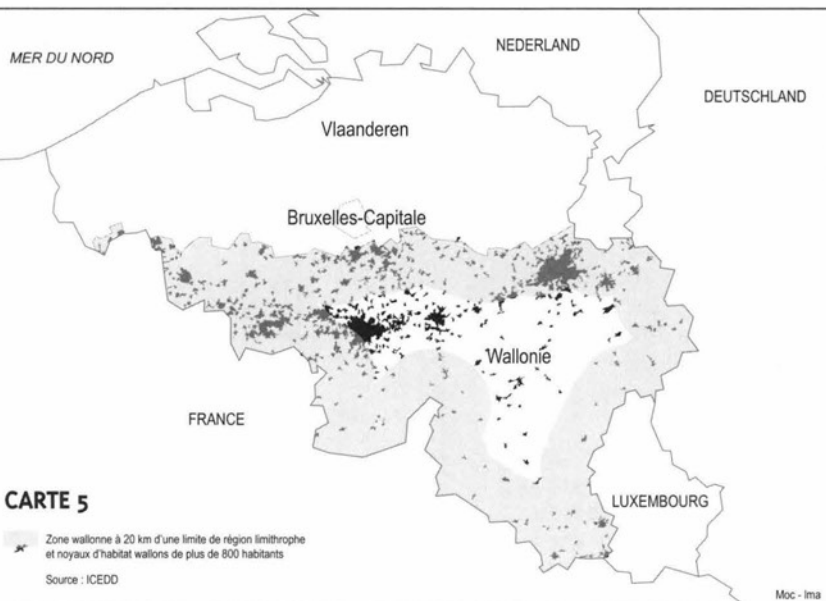
▶ À côté de ces configurations, existent les nombreux espaces administratifs d'intervention : les zones d'éligibilité des projets Interreg¹², les zones liées aux objectifs de la politique de cohésion (par exemple Hainaut Objectif 1). Ou encore des zones spécifiques de coopération transnationale, avec de grands découpages territoriaux. Pour la Wallonie, c'est la zone Amno, renommée ensuite Eno (Europe du Nord-Ouest) (CARTE 3). La plupart n'ont pas de consistance politique. Il y a toutefois une tendance à faire correspondre des structures d'éligibilité avec des enceintes politiques (par exemple la Grande Région. ENCADRÉ 2).

LES MACRO-RÉGIONS

Stéphanie Dühr pointe l'origine institutionnelle des stratégies macro-régionales dans un document de réflexion de septembre 2009 de Pawel Samecki, commissaire européen en charge de la Politique régionale¹³.

La macro-région trouve géographiquement son origine dans un processus lié à l'aire de la Baltique préexistante, véritable espace politique (réunion commune des ministres, bureau d'études commun très actif pour cette aire et acteur important en Europe : Nordregio).

Cette « macro-région » a été mise en place dans le cadre de la préparation d'une stratégie de l'Union européenne pour la région de la mer baltique. D'autres macro-régions sont en gestation,





Coopération ? Compétition ? © MEEMOSSA

comme en témoigne la CARTE 4¹⁴. L'une est particulièrement proche de la Wallonie et en bonne voie de régionalisation comme en témoigne l'avis d'octobre 2010 du Comité des Régions de l'UE : « Une stratégie pour la zone mer du nord/Manche ».

La Commission a précisé que ces stratégies n'impliqueraient pas de nouveaux fonds, ni de nouvelles législations ou institutions. Il s'agit d'une coordination structurée autour des problèmes

communs reconnus et constituant le socle de cette coordination des politiques et des moyens existants. Le but n'est pas de couvrir le territoire européen.

Une question est de plus en plus soulevée : à terme, ce nouveau concept territorial ne va-t-il pas prendre une place croissante dans les dispositifs de la coopération, y compris dans les financements ?

L'enjeu pour la Wallonie est d'évaluer l'opportunité d'un tel

instrument. Où se situe-t-elle dans ces stratégies ? La consultation de la carte montre que la

Plus de 75% de la population wallonne vit à moins de 20 km d'une frontière d'État ou de la frontière linguistique.

Wallonie est actuellement un territoire « entre », interstitiel.

FRONTIÈRES WALLONNES

La Wallonie est un territoire largement ouvert géographiquement.

D'une part, par l'importance des pôles urbains qui l'entourent et qui ont un impact sur sa dynamique territoriale, non seulement au niveau transfrontalier mais aussi sur une part significative de son territoire.

D'autre part, démographiquement, plus de 75% de la population vit à moins de 20 km d'une frontière d'État ou de la frontière linguistique (CARTE 5). Des sept agglomérations wallonnes de plus de 40 000 habitants, seule Namur ►

ENCADRÉ 2 : La Grande Région

Enceinte dynamique dans la sphère du développement territorial, la Grande Région devient un acteur de poids (nettement plus lourd que le Benelux). Parmi les initiatives, on relèvera le projet d'une « Région métropolitaine polycentrique transfrontalière ». Ce projet trouve son origine dans le constat dressé par la Grande Région qu'elle ne possédait pas « de véritables métropoles au sens européen du terme, capables de rivaliser avec d'autres métropoles européennes existantes voire en émergence ». Un premier rapport en 2010 tire diverses conclusions dont notamment le périmètre au sein duquel cette Région métropolitaine pourrait se mettre en place¹ (CARTE 6). Elle comporterait les villes d'Arlon, Luxembourg, Trèves, Sarrebruck, Thionville et Metz ainsi que les territoires voisins de ces villes.

L'accrochage du Sud Luxembourg et au-delà du Sud Wallonie s'opère donc à travers plusieurs dispositifs territoriaux.

Si ces villes couvrent une large part des régions qui composent la Grande Région, on remarque avec étonnement que le réseau s'arrête à Arlon... et qu'est tracé un corridor métropolitain qui « saute » en quelque sorte la Wallonie pour atteindre Bruxelles. ■

1 « Metroborder. Région métropolitaine polycentrique transfrontalière », Rapport final 31 décembre 2010, ESPON.

12 Programme de coopération transeuropéenne développant des programmes transfrontaliers ou transnationaux (qui associent plusieurs régions d'États différents dans un ensemble, par exemple l'Europe du Nord-Ouest).

13 St. Dühr, « Mer Baltique et stratégies macro-régionales : un modèle de coopération transnationale dans l'UE ? », *Notre Europe*, Études et recherches, n°86, septembre 2011.

14 www.danube-region.eu.

► n'est pas « mordue » par cette ligne de 20 km. Une explication, parmi d'autres, de son destin de capitale ?¹⁵

Un tour des frontières wallonnes permet de pointer les stratégies de nos voisins. Car ici

comme dans d'autres domaines, on navigue entre coopération et compétition¹⁶.

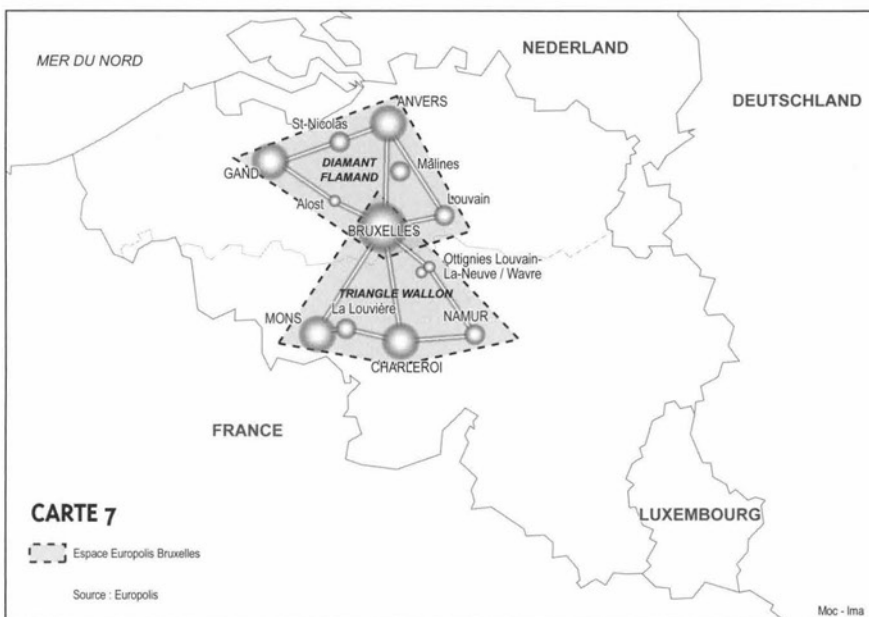
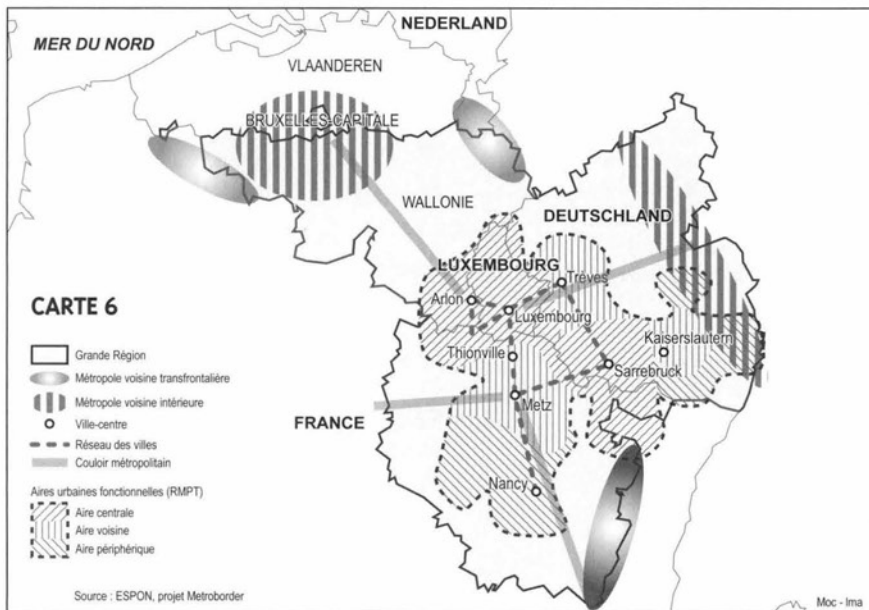
PED VERSUS BELVAL ?

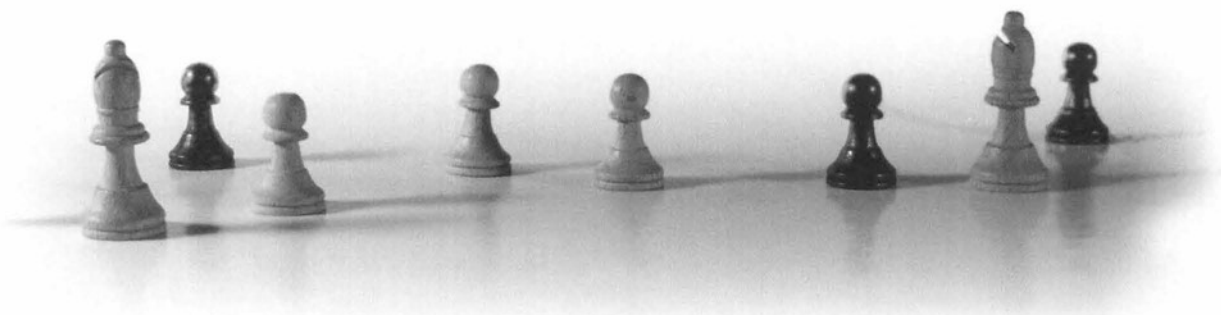
Beaucoup se rappellent du Pôle européen de développe-

ment (PED), mais combien du site voisin de Belval (CARTE 8, page 40)?

La MMRA (Métallurgie et Minière de Rodange-Athus) est encore dans la mémoire de certains. La fermeture du site sidérurgique, et des sites voisins en Lorraine, conduit la France, le Luxembourg et la Belgique à adopter un accord en juillet 1985. L'objectif était de nettoyer les friches industrielles et de reconstruire un parc d'activité sur l'ancien site (soit 450 ha), avec un lieu symbolique : le « point triple », à la convergence des trois frontières. Chacun des pays introduisit un programme national d'intérêt communautaire auprès de la Commission européenne. Ce qui conduit Jacques Delors à considérer cette opération comme un « laboratoire de l'Europe ». Un schéma d'aménagement fut élaboré au « point triple » en vue d'y accueillir des activités industrielles et à contenu technologique. On sait ce qu'il en est advenu : quasiment pas d'activités économiques, mais de nombreuses implantations commerciales sur cette zone, ainsi que sur le territoire de ce qu'on a appelé l'agglomération transfrontalière du PED (extension du périmètre au-delà des cinq communes initiales), avec une concurrence forte au sein de cet espace.

On peut considérer que l'opération du PED est en déclin... Par contre, à une encablure de là, se développe un pôle dont l'impact est trop ignoré en Wallonie : Belval sur le site sidérurgique d'Arbed fermé en 1997. Un masterplan a été élaboré à la suite d'un concours international pour édifier un site urbain multifonctionnel en continuité avec Esch





(deuxième ville du Grand Duché avec 27 000 habitants). La jeune Université de Luxembourg y aura son siège, un lycée de 1700 étudiants s'ouvrira à la rentrée 2012, le centre national de la culture ouvrière s'y établira, plus une série d'investissements privés complétant cette forte implication publique. L'objectif : 7000 habitants, 24 000 emplois, une sorte de « ville nouvelle » dans la continuité du pôle existant, Esch.

Il faut y ajouter l'impact en termes de mouvements de population active du pôle luxembourgeois sur le sud de la Wallonie.

Par ailleurs, le Grand Duché mène une politique constante et forte pour être la pièce maîtresse de la « Grande Région ». Ce n'est pas pour rien qu'un ministre du

gouvernement luxembourgeois est à la fois ministre de l'Intérieur et de la Grande Région.

Plus à l'Est, notons l'**Eurégio Meuse-Rhin** (ENCADRÉ 3).

Plus au Nord, relevons les différents élargissements « métropolitains » de Bruxelles.

Pointons, parmi ceux-ci, « l'Espace Europolis Bruxelles », l'aire métropolitaine « Bruxelles 2040 », le récent accord gouvernemental fédéral prévoyant la communauté métropolitaine.

En 2007-2009 sort de presse une étude « Espace Europolis Bruxelles ». Le sous-titre en est explicite : création d'un espace métropolitain d'envergure internationale au cœur de l'Europe du Nord-Ouest. Charles Picqué, ministre-président, précise que l'au-

teur de l'étude « propose donc de réfléchir à un nouvel espace polycentrique européen composé de dix villes en réseau dans l'espace médian de la Belgique : l'Espace Europolis Bruxelles, composé de

Un tour des frontières wallonnes permet de pointer les stratégies de nos voisins. Car ici comme dans d'autres domaines, on navigue entre coopération et compétition.

quatre grandes villes (Gand, Anvers, Bruxelles, Charleroi) et de six villes régionales (Saint-Nicolas, Malines, Louvain, Namur, La Louvière et Mons)¹⁷. Cet espace (CARTE 7) est celui formé de trois « figures » : Bruxelles, le diamant flamand, le triangle wallon – que l'on retrouve par ailleurs dans le Schéma de développement de l'espace régional wallon (SDER) bien qu'il ne soit pas nommé comme tel.

Dans un exercice de prospective qui vient d'être récemment diffusé, trois groupes développent leur

ENCADRÉ 3 : L'Eurégio Meuse-Rhin

S'étendant, pour la Wallonie sur la totalité de la Province de Liège, comptant près de 4 millions d'habitants, son cœur en est le projet MAHL (pour Maastricht-Heerlen, Aachen, Hasselt, Liège). Au centre de cet anneau urbain, le projet de parc des trois pays. L'ensemble de la démarche est piloté par l'Allemagne et surtout les Pays-Bas au travers de la Province du Limbourg, au point par exemple qu'en février 1990 les différents acteurs néerlandais ont remis aux autres pays un document couvrant l'entièreté de tous les territoires impliqués : « Élaboration de la perspective de développement agglomération urbaine de l'Eurégio Meuse-Rhin »!

À proximité, on a aussi l'accord germano-belge, oublié par beaucoup, signé par les ministres de la Région wallonne et fédéral allemand à la fin des années 80 et établissant un schéma directeur d'aménagement de la ville de Aachen, de la commune de Roetgen et de communes belges voisines¹. En fait, il ne s'agit pas d'un schéma au sens technique mais bien d'un texte comportant une série d'objectifs et de propositions de solutions. Son décodage montre qu'il s'agit principalement d'ouvrir une série de communes wallonnes à l'exurbanisation d'Aachen, les autorités allemandes ayant décidé de limiter l'extension géographique de celle-ci. ■

1 Il s'agit de la ville d'Eupen et des communes de la Calamine, Lontzen, Plombières et Raeren.

15 ICEDD, « Études de la population des zones frontalières wallonnes », Namur, SDER/Notes de recherche 2005/4, <http://développement-territorial.wallonie.be>.

16 On n'envisagera pas ici les régions voisines comme le Nord-Pas-de-Calais ou le Limbourg hollandais. Ce serait l'objet d'un article entier. Pour en savoir plus, on peut se reporter aux recherches menées, à l'initiative de l'administration de l'aménagement du territoire, au sein de la CPDT, particulièrement par Jean-Marie Lambotte. La question venait de l'administration wallonne de l'aménagement constatant la connaissance incomplète qu'elle avait des stratégies territoriales de nos voisins régionaux.

17 J. de Salle, « Une autre échelle pour Bruxelles. L'espace Europolis Bruxelles. Création d'un nouvel espace métropolitain d'envergure internationale au cœur de l'Europe du Nord-Ouest », Bruxelles, Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale, 2009, p. 5.

► vision sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, mais dans le contexte de ce qui est dénommé l'« espace métropolitain bruxellois » (CARTE 8)¹⁸. Il s'agit en fait de la Zone RER¹⁹ du plan Iris 2²⁰ (135 communes et 2,9 mil-

lions d'habitants).

Dernier avatar, la Communauté métropolitaine telle que développée dans l'accord gouvernemental du 1^{er} décembre 2011, dans le chapitre « BHV et Bruxelles : solution communautaire durable », ce qui

dénote déjà une certaine vision sur ce nouvel objet territorial. L'accord constate que Bruxelles « constitue un pôle économique de première importance, tant à l'échelle belge qu'européenne. Son influence socio-économique dépasse largement le territoire des 19 communes de la Région de Bruxelles-Capitale ». Il relève également que son hinterland forme une zone métropolitaine de 1,8 million d'habitants et couvre près de 35 communes en Flandre et en Wallonie. L'accord prévoit la création d'une communauté métropolitaine dont font partie toutes les communes de l'ancienne Province et l'autorité fédérale²¹.

Terminons par l'Ouest avec l'Eurrométropole Lille-Kortrijk-Tournai, soit plus de 2 millions d'habitants (CARTE 8 et ENCADRÉ 4)²².

Ce tour des frontières wallonnes montre qu'il y a d'une part coopération mais aussi stratégie compétitive et de positionnement des pôles extérieurs.

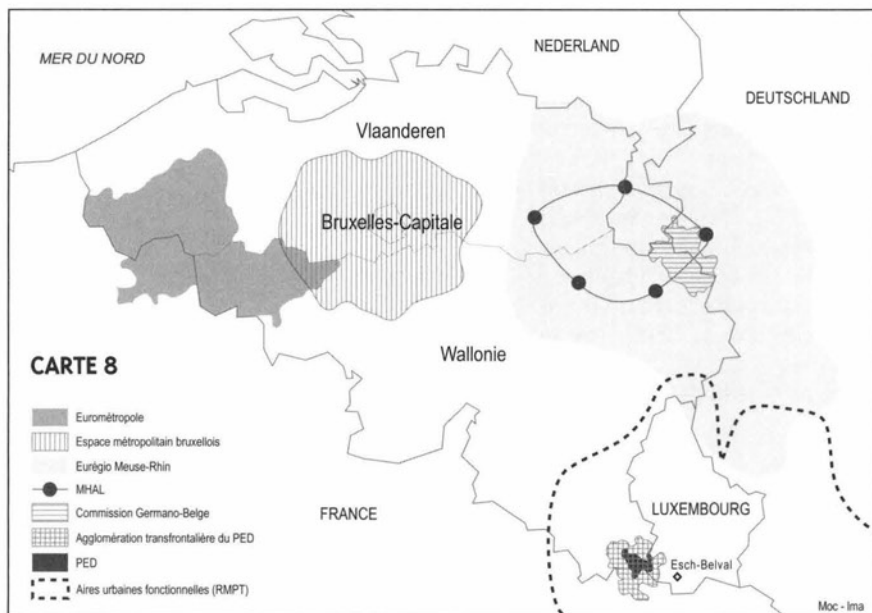
L'impact sur l'ensemble du territoire wallon apparaît clairement dans la carte de synthèse (CARTE 8).

Face à tous ces enjeux, quelle est la réponse qu'apportent les autorités régionales ?

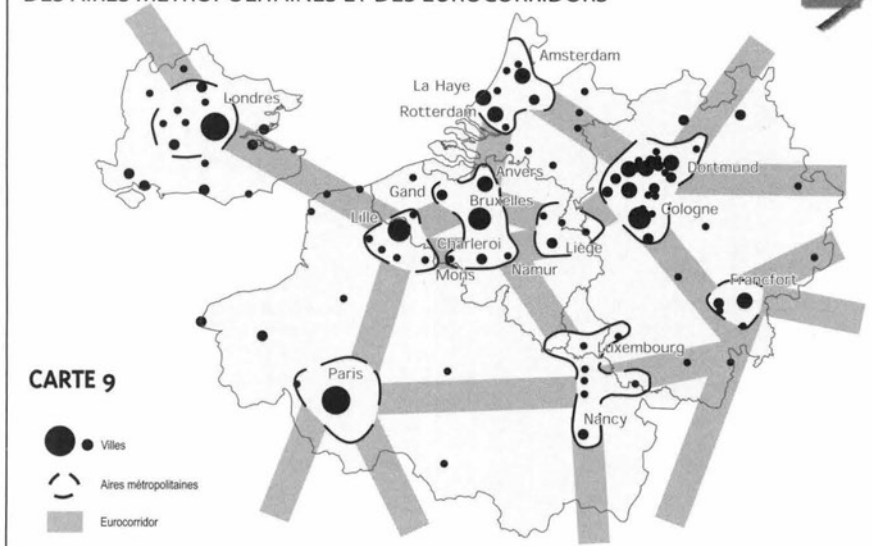
RÉPONSES RÉGIONALES

Le Schéma de développement de l'espace régional (SDER), adopté par le gouvernement wallon en 1999, avait apporté une amorce de réponse à ces logiques. Un des huit objectifs est d'intégrer la dimension suprarégionale dans le développement spatial de la Wallonie. Il se décline en trois options :

- améliorer l'ouverture de la Wallonie sur son contexte spatial ;
- affirmer la Wallonie comme



16. INSCRIPTION DE LA WALLONIE DANS LE CADRE DES AIRES MÉTROPOLITAINES ET DES EUROCORRIDORS





partenaire ;

– assurer une participation active et efficace aux dynamiques suprarégionales de développement territorial.

Parmi les concepts qui lui donnaient un contenu territorial : « eurocorridors », « aires de coopérations suprarégionales », « aires métropolitaines » ainsi qu'une carte extraite du SDER²³. (CARTE 9)

Les *eurocorridors* sont des couloirs de développement reliant des grands centres urbains, dont certains appelés dans la suite des documents européens les aires métropolitaines. Ces eurocorri-

dors participaient à la structuration interne de la Wallonie en résonance avec des pôles extérieurs également situés sur ces eurocorridors.

Les *aires de coopération supra-régionales (ou transrégionales)* sont les espaces d'articulation avec les quatre pôles aux frontières de la Wallonie et retenus dans le SDER comme une partie du versant exogène du développement territorial wallon : Lille, Bruxelles, Luxembourg, MAHL.

L'intention était de considérer que la sélection d'un certain nombre de pôles extérieurs était un enjeu régional (et transfronta-

lier au sens strict du terme). Pour prendre un exemple, l'Eurométropole est un enjeu pour Tournai et Mouscron comme pour l'ensemble de la Wallonie.

Malheureusement, rien de significatif n'a été entrepris par les autorités pour la mise en œuvre de ces options à un niveau régional. Aussi, le moteur de l'Eurométropole est Lille malgré une dimension coopérative, pour MAHL la province de Limbourg NL et Aachen...

Geert Mertens et René Van Der Lecq en donnent une lecture proche, analysant l'évolution des Régions depuis les années 1980 : « *La Wallonie s'est centrée sur les Fonds européens, Bruxelles et la Flandre ont élaboré une politique qui partait de la force intérieure.* »²⁴

ENCADRÉ 4 : L'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai

L'existence de ce territoire est la suite d'un long processus qui de la Communauté urbaine de Lille (1967-1968) va jusqu'au premier GECT de l'UE : celui de l'Eurométropole (2008)¹. C'est la métropole lilloise qui a été le moteur du processus : en bref conforter une dynamique transfrontalière et avant tout mettre Lille dans un triangle avec Londres et Bruxelles, avec le TGV et son arrêt à Lille, obtenu de haute lutte par Pierre Mauroy. L'Eurorégion (les trois régions belges, le Nord-Pas-de-Calais et le Kent) était la traduction de cette ambition de créer un nouvel espace politique « au cœur de l'Europe », celui de la « région des capitales centrales » (dont nous ferons l'économie d'une présentation dans cet article). Elle part du constat d'une périphéricité au sein de cet ensemble : le Nord-Pas-de-Calais et le Kent, décentrés sur le plan national et la Wallonie « tributaire de grands centres urbains situés en dehors de son territoire, voire même dans certains cas en dehors de la Belgique, pour pouvoir écouler ses produits »². Après quelques réunions, forums politiques, ce projet territorial s'est éteint. Il y a des territoires qui meurent ! ■

1 Le groupement européen de coopération territoriale, créée en 2006, est un instrument, doté de la personnalité juridique. Il permet d'associer des autorités de différents niveaux territoriaux et de statuts juridiques propres à chacun des États dans une même structure. La politique de cohésion 2014 -2020 en fait une de ses priorités pour fonder la cohésion territoriale.

2 « Eurorégion. Bruxelles-Capitale/Kent/Nord-Pas-de-Calais/Vlaanderen/Wallonie », *Perspectives pour l'Eurorégion. Vers un Schéma d'Objectifs, les premières étapes*, 1994, p. 3.

LA COHÉSION TERRITORIALE

La politique de cohésion économique et sociale (dont les vo- ►

18 « Bruxelles 2040 », Région de Bruxelles-Capitale, s.d.

19 Projet de réseau ferroviaire express régional bruxellois devant relier la capitale aux entités de Zottegem, Alost, Dendermonde, Mechelen et Leuven, pour la Flandre, et Louvain-la-Neuve, Villers-la-ville, Nivelles et Braine-le-Comte.

20 Plan de la Région bruxelloise en matière de mobilité.

21 Accord gouvernemental du 1^{er} décembre 2011, pages 26-27 (accessible sur le site du Premier ministre). Sont visés la mobilité (dont le RER), l'environnement, l'économie, l'aménagement du territoire. Un accord de coopération entre les trois Régions est prévu pour les compétences régionales.

22 <http://fr.eurometropolis.eu>.

23 En l'occurrence, notre carte 9 reprend la carte 16 du SDER. www.sder.wallonie.be.

24 G. Mertens, R. Van Der Lecq, « Diplomatie de l'équilibre », *BRU. Planning a capital*, n°4, mars-juin 2008, p. 29. Notons que dans la territorialisation des Fonds structurels la Région a complètement ignoré le SDER pourtant toujours d'application !

► cables les plus connus Feder et Interreg) a connu une véritable relance dans la foulée de l'Acte unique (en fait la création du marché unique européen), comme une sorte de contrepois en vue de diminuer les disparités au sein de l'Europe, qui risquaient de s'accroître par le simple jeu du marché.

Si les politiques communautaires ont souvent un impact territorial, l'aménagement du territoire n'est pas des compétences de l'UE. La définition de celui-ci étant différente selon les États et relevant de niveaux de pouvoir différents au sein de ceux-ci, toutefois une approche territoriale explicite s'est progressivement mise en place pour aboutir à la notion de cohésion territoriale.

La première démarche relevant de l'aménagement du territoire au sens large est le Schéma de développement de l'espace commu-

nautaire (SDEC), démarche intergouvernementale associant fortement la Commission européenne, au point qu'on est passé dans les faits à une prise en main de la matière par cette dernière.

Le deuxième rapport, en 2001, sur la cohésion économique et sociale contient un chapitre sur

Qui est responsable de la cohésion territoriale : ceux qui gèrent les Fonds structurels (avec une dose minimale de prise en compte d'une structuration du territoire) ou ceux qui gèrent l'espace ?

la cohésion territoriale. Le cinquième, celui de 2007, comporte d'abondants développements et porte en titre la cohésion territoriale.

Le 13 décembre 2007, le Traité de Lisbonne a ajouté à la cohé-

sion économique et sociale la cohésion territoriale²⁵.

Le livre vert de la Commission sur la cohésion territoriale, en octobre 2008, lance une consultation sur son contenu et ses objectifs.

À l'issue de ce court historique, la question politique qui se pose

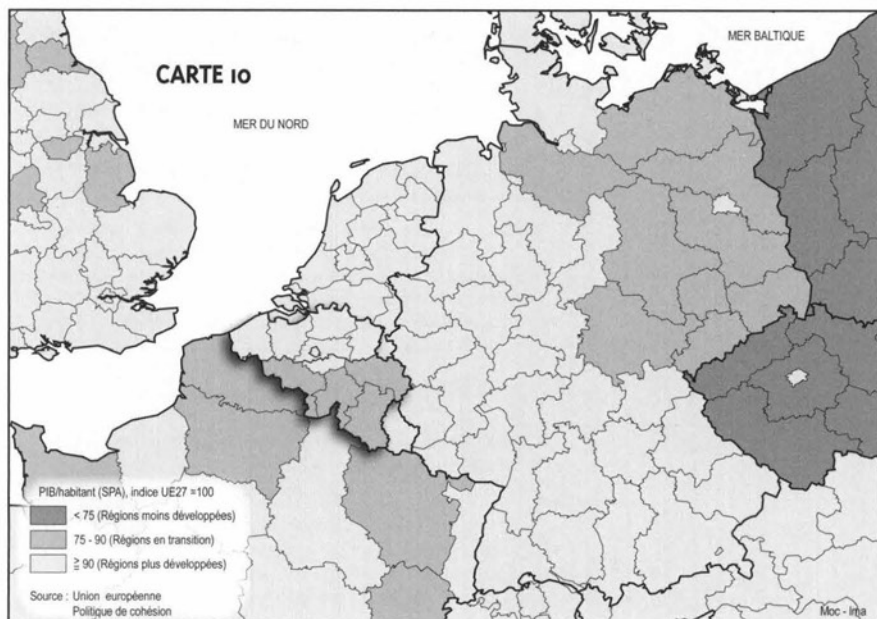
tant pour la Commission que pour les États est de savoir qui est responsable de la cohésion territoriale : ceux qui gèrent les Fonds structurels (avec une dose minimale de prise

en compte d'une structuration du territoire) ou ceux qui gèrent l'espace ?

Cette question prend d'autant plus de pertinence que le cadre de la politique de cohésion de la période de programmation 2014-2020 se met en place²⁶. S'inscrivant dans la stratégie Europe 2020, la Commission annonce des changements importants dans la conception et la mise en œuvre de la politique de cohésion. Nous relevons :

- «encourager la programmation intégrée», ce qui se traduit notamment par des dispositions communes réglementaires pour les fonds structurels;

- une proposition de nouveaux classements des régions en trois types pouvant bénéficier de l'aide du Fonds européen de développement régional (Feder) et du Fonds social européen (FSE), en fonction du niveau du produit intérieur brut (PIB). La CARTE 10 montre une simulation de l'éligibilité pour la période 2014-2020. On y relève que la Wallonie, sauf le Brabant wallon, est





reprise dans la catégorie « régions en transition » ; le Brabant wallon figure dans la même catégorie que Bruxelles et la Flandre : « régions plus développées » ;

- « renforcer la cohésion territoriale », dans le cadre du Feder qui a pour vocation de renforcer la cohésion, sociale et territoriale, en corrigeant les déséquilibres entre les régions. Il est prévu une focalisation accrue sur le développement durable en milieu urbain.

Si les champs couverts sont importants, du point de vue territorial cependant, on observe essentiellement l'absence du développement rural (qui fait partie de la Politique agricole commune, dont elle constitue le second pilier) et des infrastructures de communications.

Peu connus, même dans le monde syndical, les travaux du Comité économique et social européen (CES), organe consultatif de l'UE, ont consisté notamment en la rédaction d'un rapport sur la cohésion territoriale, qui synthétise une série d'avis émis entre 1991 et 2009²⁷. Au premier abord, je dois avouer un double étonnement, d'une part l'intérêt du CES pour la cohésion territoriale, d'autre part l'approche qui est explicitement territoriale. Or, de notre analyse supra, on pouvait logiquement craindre une approche qui la subordonne à la cohésion économique et sociale.

On a donc une approche territoriale de la part d'un acteur dont ce n'est pas *a priori* le cœur de métier. Deux paragraphes de l'introduction méritent d'être cités :

« La cohésion territoriale poursuit l'objectif d'introduire une approche territoriale européenne, qui serve de cadre aux stratégies

territoriales formulées et mises en œuvre par les États membres et les régions, et les rende compatibles. La cohésion territoriale doit se focaliser, en premier lieu, sur les questions ayant trait à l'aménagement du territoire et, en deuxième lieu, à la planification urbaine et régionale.

Il faut aborder les défis et les risques auxquels est confronté le territoire européen dans une perspective européenne. La valeur ajoutée d'une vision d'ensemble du territoire européen est indiscutable ; aussi devrait-elle être reconnue comme une nécessité stratégique clé. »²⁸

ÉCONOMIE CONTRE OU AVEC LE TERRITOIRE ?

On parle souvent des intérêts antagonistes des « aménageurs » et des « développeurs » à propos des zones d'activité économique, de la cohésion territoriale vis-à-vis de la cohésion économique et sociale.

Un document de l'ONU appelle déjà en 1976 à une collaboration entre les deux domaines. « *L'une des plus importantes caractéristiques de la pratique de l'aménagement du territoire est de concerner le développement de tous les secteurs d'une zone géographique donnée. Il fournit ainsi la base sur laquelle on peut évaluer les stratégies de développement de la zone embrassant les actions de tous les secteurs ou ministères intéressés. Une telle évaluation considère non seulement les avantages et les inconvénients de ce que fait chaque secteur dans une ville ou une région particulière, mais aussi les liaisons et les répercussions mutuelles des projets de développement, sans excepter ceux qui sont encore en cours*

d'élaboration. Quant les aménageurs du territoire et les planificateurs de l'économie joignent leurs efforts dans un cadre spatial donné, ils peuvent mesurer l'effet des stratégies de développement à l'aune de nombreux critères et non pas à celle de la seule croissance. »²⁹ Cette citation annonce en quelque sorte un concept qui apparaîtra bien plus tard : le développement territorial, auquel on a ajouté récemment l'adjectif « durable ».

La politique régionale à travers l'ensemble de ses fonds, tout comme la coexistence de la triple cohésion « économique, sociale, territoriale », nécessitent une organisation au sein de la Wallonie qui assure une harmonie, nourrie certes de tensions, entre ces trois dimensions ; jusqu'à ce jour, la vision territoriale a eu des difficultés à exister. Or c'est bien cet équilibre qui est tenté par la politique de cohésion : une cohésion territoriale qui ne soit pas le sous-produit de la cohérence économique mais une approche autonome qui s'articule aux deux

25 Article 174 actuel.

26 Commission européenne, Direction générale de la politique régionale, « Politique de cohésion 2014-2020. Investir dans la croissance et l'emploi », Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne, 2011. (voir version électronique sur <http://ec.europa.eu/info/region>).

27 Comité économique et social européen, section ECO « Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale », *Cohésion territoriale*, s.d.

28 *Ibidem*, p.4.

29 Département des affaires économiques et sociales, « Intégration de la planification économique et de l'aménagement du territoire », New York, Nations unies, 1976, pp. 87-88.

► autres, pour que vivent les territoires et les villes dont on a vu qu'ils allaient devoir jouer un rôle plus important³⁰.

UNE WALLONIE SOUS INFLUENCE ?

Les visées sur le territoire de la Wallonie de pôles et/ou de régions voisines sont nombreuses, on l'a vu, nous avons voulu les cibler dans cette contribution. L'enjeu ici est de considérer que ce ne sont pas des questions uniquement locales mais régionales, elles nécessitent donc d'être abordées aux deux niveaux territoriaux à la fois. En bref, Lille et l'Eurométropole intéressent et impliquent aussi les Namurois, Bruxelles et son hinterland intéressent les Marchois comme ceux-ci sont concernés par le pôle de Luxembourg ou Esch-Belval, Liège et Namur par le réseau des villes de la Grande Région...

Il y a donc une gouvernance territoriale, politique et administrative, à mettre en place au niveau régional. Si ce n'est pas le cas, le risque est grand que le rapport de force dans la sphère locale n'accroisse la dépendance et la subordination au pôle moteur extérieur. L'addition de ces dépendances et de cette compétitivité externe déforce les capacités internes mêmes de la Wallonie.

LA MÉTROPOLISATION

Tant au niveau mondial qu'euro-péen, le discours est fondé sur la métropolisation. On assiste à une course au poids territorial, une sorte de *body building* territorial. Or la gestion de la métropolisation implique le maintien de la diversité, le réseautage entre villes, la préservation de la ressource rare qu'est la terre, une mobilité durable et accessible pour tous.

L'enjeu est ici celui de la consistance de la ville perdue dans un objet territorial démesuré en

taille démographique et économique, en superficie et par l'hétéroclisme des situations qui le compose. Alain Lipietz à propos du Grand Paris le dénomme la supernova francilienne... Or supernova est associé à disparition, explosion.

Cette métropolisation, si elle n'est pas fortement cadrée et balisée techniquement et politiquement, est en contradiction avec la lutte contre l'étalement urbain; elle met en place la ville extensive, voire la non-ville, et non la ville intensive.

Nous ne développerons pas ce que devrait être une politique de la ville, autre vaste sujet. Notons simplement qu'une réponse est un polycentrisme audacieux dans sa volonté de structurer le territoire. C'est aussi une action sur le périmètre de la ville, sur la

Cette métropolisation (...) est en contradiction avec la lutte contre l'étalement urbain ; elle met en place la ville extensive, voire la non-ville, et non la ville intensive.

transition des périphéries. Il y a des actions de rénovation péri-urbaine à lancer, qu'il s'agisse de problématiques intra-wallonnes ou transfrontalières.

La lecture qui précède peut donner le tournis. Chaque stratégie est une opportunité ou une menace.

L'utilisation, la structuration du territoire est un enjeu économique et social, mais aussi de développement durable. Le territoire est fondamentalement politique, donc fait de rapports de force et de domination, de coopérations qui peuvent se retourner en compétitions (et l'inverse).

On a souvent déclaré que la Wallonie est ouverte sur le monde

(voir notamment la Révolution industrielle). Le problème actuel est pour elle d'avoir le contrôle sur son territoire dans une coopération-compétition avec ce qui nous entoure, tout en privilégiant la coopération à l'intérieur de la Wallonie face à d'évidentes forces centrifuges (propulsées aussi de l'intérieur de la Wallonie); un jeu subtil

pour jouer sur deux claviers : l'endogène et l'exogène. La lucidité, une autre façon d'évoquer l'intelligence territoriale, s'impose. Cet article est un appel à une démarche politique forte en ce sens et à mettre en œuvre celle-ci efficacement dans un esprit de participation, de transparence budgétaire et d'équité spatiale. ■

30 Un test important et significatif sera l'élaboration par la Région du Cadre de référence stratégique régional pour 2014-2020, une des étapes de base de la politique de cohésion. Sera-ce une rupture bénéfique par rapport au passé ? Une véritable transversalité au niveau politique et administratif entre les porteurs des trois dimensions de la cohésion : économique, sociale et territoriale ?

Entre emploi et développement durable
Entre poids des lobbies et défense des plus fragiles

L'ODYSSÉE DE L'ESPACE

La 90^e Semaine sociale
du Mouvement ouvrier chrétien



La réalité de la crise est patente. Elle pose la question du développement : nous voulons de l'emploi convenable pour tous, dans un cadre durable. Pas si simple, malheureusement : un projet concret de création d'emplois nécessite souvent une intervention sur l'aménagement du territoire, qui peut, par exemple, aggraver les problèmes de mobilité et les dégâts environnementaux. Comment opérer l'arbitrage, alors que, reflet de notre société, l'aménagement du territoire est lieu d'affrontements et de rapports de force : des lobbies extrêmement puissants s'y expriment ; comment faire entendre la voix des plus fragiles ?

Deux questions sont travaillées. D'une part comprendre ce qui se passe sur nos territoires wallons et bruxellois du point de vue des enjeux de développement économique et social. D'autre part faire l'état des lieux du mouvement social, en particulier dans son aptitude à défendre les plus fragiles et dans les relations qui s'entretiennent entre acteurs des mouvements ouvriers, urbains et ruraux. ■

La Semaine sociale est une organisation de l'ASBL Centre d'information et d'éducation populaire du Mouvement ouvrier chrétien.