



**"CRITÈRES POUR LA DÉTERMINATION
DES FRONTIÈRES DE BRUXELLES "**

Rapport adressé à
Monsieur Hervé HASQUIN,
Ministre de l'Aménagement du Territoire, des Travaux publics et des
Communications de la Région de Bruxelles-Capitale

en exécution de la convention d'étude
signée le 15 février 1999 avec la Région de Bruxelles-Capitale

15 mai 1999

Équipe de recherche:

Direction: Professeurs Isabelle THOMAS et Henry TULKENS

Assistant de recherche: Mr Pierre BERQUIN

Membres associés: Professeurs Dominique PEETERS et Jacques THISSE
Mr Philippe CATTOIR, Assistant

EXECUTIVE SUMMARY

1. Une mission interdisciplinaire

Les frontières d'une ville peuvent-elles être déterminées scientifiquement?

Cette question, posée il y a quelques mois lors de discussions académiques dans le cadre a-politique d'un laboratoire universitaire international, est à l'origine du présent travail. Mais, relayée auprès d'instances politiques directement concernées par les frontières de Bruxelles, elle a pris la forme d'une mission d'étude confiée aux signataires.

Mission de courte durée (trois mois) et d'ambition limitée. Comme peu de questions scientifiques trouvent une réponse sérieuse en trois mois, la mission a plutôt été conçue et définie comme un "état interdisciplinaire de la question", visant à synthétiser ce que trois disciplines connexes et complémentaires peuvent apporter sur le sujet: la géographie, la statistique et l'économie.

Chacune de ces trois disciplines est représentée par un ou plusieurs membres de l'équipe de recherche qui s'est constituée au sein du CORE à cette occasion.

2. Les grandes lignes de la démarche suivie

L'étude comporte d'une part une revue de la littérature scientifique consacrée à la définition des régions urbaines (chapitre 2). A cet effet, nous avons examiné les nomenclatures des agglomérations publiées par les instituts nationaux de statistique de quatre pays : la Belgique (INS), la France (INSEE), la Suisse (Office Federal de Statistique) et les Etats Unis (Office of Management and Budget). On peut résumer ces nomenclatures de la manière suivante :

- en Belgique, les régions urbaines sont définies par une série d'espaces imbriqués allant du centre-ville vers l'extérieur de l'agglomération : noyau urbain, ville centrale, agglomération morphologique, agglomération opérationnelle, banlieue et zone résidentielle des migrants alternants. Cette nomenclature, élaborée il y a une vingtaine d'année par Van der Haegen et

Pattyn (1979), a été actualisée à deux reprises, sur la base des données statistiques provenant des recensements de 1981 et 1991.

- en France, la nomenclature utilisée - le zonage en *aires urbaines* - définit l'agglomération comme un pôle urbain, c'est à dire une zone bâtie continue qui possède au moins 5000 habitants et 2000 emplois. La banlieue - couronne périurbaine ou communes multipolarisées - est définie uniquement sur base du taux de navette vers l'aire urbaine.

- en Suisse, l'agglomération est constituée d'une zone centrale, définie selon le critère de continuité du bâti utilisé en France et en Belgique combiné à d'autres indicateurs socio-économiques (comme un ratio minimum emplois/résidents). D'autres communes sont rattachées à l'agglomération selon une combinaison variée d'indicateurs (continuité du bâti, densité de la population et d'emplois, navettes vers la zone centrale, croissance de la population, importance du secteur primaire).

- aux Etats-Unis, c'est le concept de "*metropolitan statistical areas*" qui a retenu notre attention. Leur définition repose sur une combinaison complexe d'indicateurs relatifs à la densité de population ou d'emplois et de pourcentage de navette vers les grandes villes (central cities), mesurés à l'échelle du comté (county) dans la plupart des états ou des cities and towns dans les états de Nouvelle-Angleterre.

Si le choix des indicateurs utilisés pour définir l'agglomération et sa banlieue varient en fonction du pays étudié, les méthodologies sont fort semblables : elles utilisent des valeurs-seuils pour les indicateurs qui, une fois combinés, décident de l'incorporation d'une commune ou d'un comté dans la région urbaine.

Forts de ces constatations, nous procédons d'autre part (chapitres 3 et 4) au choix d'indicateurs qui discriminent significativement la ville. L'individu statistique est la commune, et le milieu au sein duquel les limites de l'agglomération sont à dessiner est l'ex-province de Brabant, et nous effectuons le traitement statistique de ces indicateurs, ce qui nous amène à retenir la proposition qui suit.

3. L'option retenue

Le tour d'horizon effectué au chapitre 2 révèle que notre question de départ ne trouve pas une réponse unique dans la littérature. La raison en est simple: la réalité urbaine étant éminemment complexe, la détermination de frontières finalement retenue ne peut se faire qu'en privilégiant tels ou tels critères, choisis en fonction de ce à quoi cette détermination doit servir: organisation des transports, spécifications urbanistiques, design des infrastructures, collecte et/ou affectation des ressources financières, etc.

Dans le cas de Bruxelles, en raison de son triple rôle de grande ville, de ville-capitale et de ville-région d'un Etat fédéral, nous retenons trois critères, statistiquement mesurables, pour sélectionner les communes devant en faire partie dès qu'un certain seuil est atteint:

Critère A: la densité de la population de la commune considérée;

Critère B: la densité d'emplois dans la commune; et

Critère C: l'attractivité exercée par la ville sur la population active de la commune.

Nous proposons de traiter les deux premiers critères comme alternatifs: le fait qu'un seuil soit atteint pour l'un **ou** pour l'autre par une commune entraîne l'appartenance de celle-ci à Bruxelles. Le troisième critère est complémentaire: il faut qu'**en plus** le seuil d'attractivité, tel que mesuré par les navettes, soit atteint.

La combinaison de ces trois critères, accompagnée d'une contrainte de contiguïté conduit à proposer de délimiter la ville comme indiqué à la carte ci-après. La carte 4.7 qui figure dans le corps du rapport permet de comparer notre proposition avec les délimitations proposées dans des travaux faits en Belgique antérieurement.

insérer ici la carte 1

**Impossible à insérer dans cet envoi!!
Problème de compatibilité de logiciels...**

Découvrez la carte en séance!

4. Considérations finales: pourquoi des frontières immuables?

En proposant une démarche scientifique pour approcher le problème politiquement délicat des frontières de Bruxelles, nous n'ignorons pas qu'en dernier ressort c'est au politique que reviennent les décisions institutionnelles en la matière.

Mais les politiques ne peuvent pas décider sans information: information démographique, urbanistique, économique. Comme le montrent les très nombreuses références dont nous nous sommes servis, ces diverses catégories d'informations existent déjà, et en grandes quantités. Notre tâche a été de les rassembler et surtout de les structurer, en fonction d'une saine "gouvernance urbaine" pour Bruxelles.

Reste l'information plus politique sur les préférences des citoyens quant aux frontières de la ville. Une approche statistique de ces préférences-là relèverait d'enquêtes d'opinion, que le cadre limité de cette mission ne pouvait évidemment pas inclure. Là également, beaucoup d'informations existent (notamment dans le cadre de sondages d'opinion, publiés ou non). Toutefois, et quelle que soit son ampleur, cette information statistique est dominée par ce que l'on doit bien appeler les dogmes ou "tabous" des questions dites "onbespreekbaar".

Pour les scientifiques que nous sommes, les dogmes et tabous — qui forcent à choisir sans avoir observé ni réfléchi — sont des obstacles à une démarche intellectuelle véritable. Le principe de territorialité, et surtout son corollaire, celui de l'*immuabilité* des frontières régionales, constituent de tels obstacles. Nous nous devons donc de les ignorer.

De façon plus constructive, considérant le stade avancé de développement des Communautés de notre pays, ainsi que de leur coexistence heureusement pacifique, n'y a-t-il pas lieu de penser que les vrais enjeux de l'affectation du sol — enjeux de prospérité économique, enjeux de qualité de vie, et même enjeux culturels — se situent bien au-delà de ce que peut apporter l'immuabilité des frontières administratives? De nombreux exemples étrangers de communautés

urbaines réussies montrent combien ces vrais enjeux peuvent être importants, et contribuer de manière significative au bien-être des populations concernées.

Nous concluons dès lors en exprimant deux convictions: (1) Il est certain que des frontières fonctionnelles, même linguistiques, doivent être tracées, pour rendre possible la bonne administration des hommes et des choses. (2) Mais que celles-ci restent figées en dépit de ce que révèle l'observation objective des évolutions socio-démographiques, urbanistiques et économiques, ne peut qu'être dommageable pour cette bonne administration des hommes et des choses.