

Caroline Van Wynsberghe

## La métropole bruxelloise, des développements entre Lille et Berlin ?<sup>1</sup>

### Résumé

De tous les scénarios évoqués pour Bruxelles, les moins connus sont sans doute ceux de la métropole et de la communauté urbaine. Ces deux pistes sont envisageables, dans leur version minimale, sans réforme institutionnelle et sans toucher aux frontières de Bruxelles, ce qui les rend moins « onbespreekbaar » que l'élargissement de Bruxelles, la cogestion ou le district européen, selon les interlocuteurs. Lille s'est développée autour de deux territoires : la communauté urbaine regroupant 85 communes et la métropole transcendant les frontières étatiques. Berlin et le Brandebourg ont envisagé la fusion, mais le projet a été bloqué par un referendum. Cependant, des collaborations de type métropolitaines ont été formalisées. Les quatre scénarios issus de ces deux villes offrent autant de leçons pour le développement de Bruxelles.

### Auteur

Caroline VAN WYNSBERGHE est licenciée en sciences politiques de l'Université catholique de Louvain et titulaire d'un DEA en sociologie politique de l'Institut d'Etudes Politiques de Paris. Depuis 2001, elle est chercheuse au Centre de Politique Comparée de l'UCL. Ses recherches portent, principalement, sur l'équilibre entre intérêts locaux et fédéraux dans les capitales fédérales et, particulièrement, dans le cas de Bruxelles. Elle a récemment publié C. Van Wynsberghe, « Le statut de Bruxelles », in A.-P. Frogner, L. De Winter, P. Baudewyns, (eds.), *Elections : le reflux ? Comportements et attitudes lors des élections en Belgique, Bruxelles, De Boeck, 2007, pp. 241-261.*

Un certain nombre de scénarios ont déjà été évoqués concernant l'avenir de Bruxelles. Le plus connu est probablement celui du district européen, le fameux « Brussels, DC ». Un roman imaginait Bruxelles assiégée<sup>2</sup>, tandis qu'un film envisageait la construction d'un mur le long de la frontière bruxelloise<sup>3</sup>. Une étude du CORE proposait l'élargissement de Bruxelles à 31 communes<sup>4</sup>, un rapport récent de la KUL<sup>5</sup> considère que la région urbaine bruxelloise comprend 62 communes, tandis que les partis francophones souhaitent que la Région de Bruxelles-capitale puisse englober au minimum les communes à facilités de la périphérie.

Cette piste du « Grand Bruxelles » est séduisante pour certains, car elle permettrait la liaison institutionnelle de Bruxelles à son hinterland économique, mais également l'augmentation la part démographique des Flamands à Bruxelles, entraînant « naturellement » un certain équilibre linguistique au sein de l'entité élargie. Pour d'autres, elle est tout simplement « onbespreekbaar »<sup>6</sup>. Une alternative plus crédible pourrait alors être celle qu'offrent la communauté urbaine et la métropole lilloise ou les coopérations entre Berlin et le Brandebourg, le principal intérêt de ces options étant qu'elles ne mettent pas en cause les divisions territoriales actuelles.

Après avoir noté l'évolution de ces expériences étrangères, nous mettrons en évidence les apports de la constitution de ces deux villes en métropoles mais égale-

<sup>1</sup> Cet article est un aboutissement de la recherche « La Région de Bruxelles-Capitale : scénarios d'avenir et tendances de la population » menée par Caroline Van Wynsberghe, sous la direction d'André-Paul Frogner et financée par le programme Prospective Research for Brussels (2005).

<sup>2</sup> Jacques Neyrinck, *Le siège de Bruxelles*, Paris, Labor, coll. Espace Nord, 1996.

<sup>3</sup> Le Mur réalisé par Alain Berliner, 1998.

<sup>4</sup> « Critères pour la détermination des frontières de Bruxelles », menée par Pierre Berquin, sous la direction d'Isabelle Thomas et Henry Tulkens, 1999.

<sup>5</sup> Compte-rendu de l'étude fait par Martin Buxant dans *La Libre Belgique* (« Selon la KUL, la région bruxelloise compte 62 communes »), 2 août 2007.

<sup>6</sup> En français : « hors de toute discussion ».

Contacts :

C. Van Wynsberghe, [c.vanwynsberghe@uclouvain.be](mailto:c.vanwynsberghe@uclouvain.be)

Michel Hubert (éd. en chef.), 02/211 78 53 – 0485/41 67 64  
[hubert@fusl.ac.be](mailto:hubert@fusl.ac.be)

ment les freins à un tel développement. Nous tâcherons, ensuite, de transposer ces deux cas à Bruxelles, tout en en relevant le caractère réalisable ou non, au vu des spécificités belges. Bien que ces scénarios ne soient pour ainsi dire pas à l'ordre du jour, il n'en reste cependant pas moins intéressant d'éclairer la situation belge en procédant à une analyse comparée. Nous pourrions d'ailleurs reprendre à notre compte le sous-titre du rapport de la Confédération de la construction de 2000 : « Se comparer pour s'améliorer »<sup>7</sup>.

### Lille

La piste lilloise est double. Au scénario de la communauté urbaine s'ajoute celui de la métropole internationale. Alors que la première est définie par la loi de 1966 relative aux communautés urbaines (art 3 portant création des 4 communautés urbaines), les contours de la seconde sont moins évidents à déterminer. Il pourrait s'agir d'une « concentration d'un ensemble de fonctions rares et de grandes fonctions collectives au service d'un vaste territoire où s'organisent et se hiérarchisent un ensemble de structures urbaines de niveaux différents » ou, encore, d'une « organisation d'un système de relations entre acteurs à l'intérieur d'un périmètre d'intérêts communs » (Tetra, 2000 : 7).

À Lille, les notions de communauté urbaine et de métropole internationale, bien que recouvrant des territoires et des réalités géographiques, économiques, culturelles ou politiques différentes, sont étroitement liées. Il est d'ailleurs souvent difficile de distinguer ce qui relève de l'une ou de l'autre entité. Pour preuve, la ville de Lille est partie intégrante de la communauté urbaine de Lille, établissement public de coopération intercommunale instauré par la loi du 31 décembre 1966, rebaptisé, depuis 1997, « Lille Métropole Communauté Urbaine » (LMCU).

Une série d'événements ont concouru au développement du rayonnement international lillois. S'il n'est possible de dater la création de la métropole internationale lilloise, Didier Paris et Jean-François Stevens relèvent, à tout le moins, une « bifurcation » dans l'évolution de Lille (2000 : 122). Elle aurait eu lieu en 1986 lors de la conclusion du traité franco-anglais créant le tunnel sous la Manche. La conjonction de cet événement avec l'obtention, contrairement aux prévisions, d'un « détour » pour faire passer le TGV au centre-ville, a permis d'amorcer la dynamique que connaît Lille depuis les années nonante. De ville industrielle, elle devient progressivement métropole internationale tournée vers les activités tertiaires. Par ailleurs, Lille a également mis l'accent sur la culture et a connu, comme point d'orgue, l'organisation de « Lille capitale culturelle européenne » en 2004.

LMCU est une association de 85 communes couvrant un territoire d'un peu plus de 600 km<sup>2</sup> (environ 4 fois Bruxelles) pour une population relativement identique à celle de la Région bruxelloise. L'entité est gérée par deux organes. Le Conseil, instance délibérative, est composé de 170 membres, délégués des conseils municipaux des communes participantes. Depuis 1989, il est présidé par Pierre Mauroy, assisté de

---

<sup>7</sup> Confédération Construction Bruxelles-Capitale, 2000. Bruxelles et les autres métropoles - se comparer pour s'améliorer, Bruxelles.

43 vice-présidents et 8 secrétaires qui forment le Bureau. Ce nombre élevé de mandataires se justifie par le respect de différents équilibres (locaux, politiques,...). Depuis 1999, le Bureau peut se voir déléguer certaines attributions normalement dévolues au Conseil, dans le but de faciliter et d'accélérer le processus de décision.

Bien que LMCU ne jouisse ni du même statut, ni de la même autonomie que la Région de Bruxelles-Capitale, ses compétences ne sont pas sans rappeler celles dont disposent les Régions belges : plans d'urbanisme, transports en commun, eau, collecte des ordures ménagères, voirie et signalisation, services de lutte contre l'incendie ; auxquelles s'ajoutent des compétences qui sont actuellement encore, au moins partiellement, du ressort des communes bruxelloises, telles que services de logement et HLM, parcs de stationnement, ou même l'équipement culturel et sportif (qui, en Belgique, relève des communes et Communautés).

Alors que Paris et Stevens situent le moment « zéro » du développement de la métropole lilloise lors de la signature du traité franco-anglais lançant le tunnel sous la Manche, l'industriel Bruno Bonduelle considère que la candidature pour les Jeux Olympiques constitue « un déclic pour un certain nombre de décideurs » et note encore que « partout où les chefs d'entreprise prennent en main leurs problèmes, comme à Lille et à Lyon, les choses avancent » (2001 : 4). Paris et Stevens ne disent rien d'autre en affirmant que la constitution de Lille en métropole est un « processus volontaire de mobilisation des acteurs articulés à la dynamique du développement métropolitain » (2000 : 155). Ils évoquent encore la notion de « gouvernance métropolitaine » qui a permis le développement de Lille, en associant tous les acteurs impliqués et pas uniquement des hommes politiques ou des chefs d'entreprise. L'ensemble de la société civile a participé aux réalisations. Le consensus n'est d'ailleurs valable que si tous l'approuvent et participent à sa dynamique.

Le rôle des acteurs est extrêmement important, tout comme celui des outils qu'ils mettent en place. Dès 1966 est créée la Chambre de Commerce et d'Industrie (CCI) de Lille-Roubaix-Tourcoing dont le champ d'action s'élargit en 2006, suite à la fusion avec trois autres CCI pour former la CCI Grand Lille. En 1985, l'Agence pour la Promotion Internationale de la Métropole est créée et se consacre à la création d'emplois via l'implantation et le développement d'entreprises. On peut encore relever le Comité Grand Lille créé en 1993 par Bruno Bonduelle. Il s'agit d'un instrument de développement et de promotion indéniable pour Lille mis sur pied afin de soutenir la candidature de Lille à l'organisation des JO. Réunissant différents acteurs aux profils variés (universitaires, entrepreneurs, hommes politiques ou représentants du monde associatif), tous impliqués dans la vie de Lille, il prône, entre autres, l'appellation unique de Lille pour désigner l'ensemble du territoire de la communauté urbaine. Enfin, depuis 1990, l'Agence de Développement et d'Urbanisme est, elle, en charge du Schéma Directeur de développement et d'urbanisme de Lille Métropole. Cet outil, développé par un syndicat mixte composé d'élus locaux des différentes communes de l'arrondissement lillois, vise cinq cibles : l'international, le développement (économique et urbain), l'accessibilité, la qualité (de vie et de l'environnement) et la solidarité (cohésion sociale, cohérence fiscale et rééquilibrage géographique) (Syndicat mixte du Schéma Directeur de Lille Métropole, 2002 : 22).

Les promoteurs de ce plan s'interrogent sur le positionnement idéal de la métropole lilloise, tant au niveau national qu'international. En effet, des éléments locaux entrent en ligne de compte. Il faut ainsi garantir les équilibres internes au territoire métropoli-

tain mais aussi intégrer ce dernier dans l'ensemble de la région Nord-Pas-de-Calais. Par ailleurs, la métropole lilloise dépasse les frontières nationales puisque son hinterland couvre une partie de la Flandre et de la Wallonie. Son développement passe ainsi par la prise en considération de l'ensemble de la zone d'influence, peu importent les frontières. Lille ne s'inscrit pas que dans un cadre strictement français, mais également européen. C'est pourquoi, le Schéma Directeur insiste sur la nécessité de tisser des liens plus particuliers avec Bruxelles, capitale la plus proche de Lille (2000 : 27).

Un programme de collaborations transfrontalières subsidié par l'Union européenne<sup>8</sup> couvre l'espace frontalier entre la métropole lilloise et la zone d'influence de Courtrai et Tournai, l'Euro' met. Son principal objectif est d'accroître l'attractivité de cette région bi-nationale (mais couvrant également deux Régions belges). Il ne s'agit cependant pas de la seule coopération transfrontalière puisque, depuis 1991, la Conférence Permanente Intercommunale Transfrontalière (COPIT) rassemble la LMCU ainsi que des intercommunales belges (Mouscron, Tournai, Courtrai, Roulers et Ypres). Les membres de cet organisme ont mis au point un plan directeur dénommé « Grootstad » soutenu par le Fonds Européen de Développement Régional<sup>9</sup> et par le programme TERRA de la DG Regio.

Lille, en tant que communauté urbaine constitue une entité propre. Les compétences de cet ensemble sont similaires aux compétences régionales belges, puisque intimement liées au territoire et à l'économie. A côté de la LMCU, la métropole lilloise est un concept plus flou et parfois variable, qui dépasse le territoire de la première. Elle permet de relier LMCU à son hinterland économique, au-delà des frontières des États. Il s'agit donc d'un ensemble de collaborations formalisées par différents projets n'impliquant pas systématiquement les mêmes protagonistes, mais dont le point commun est la participation de la LMCU, jouant le rôle de pivot. La conjonction des actions de la communauté urbaine et de la métropole, ainsi que la participation au consensus de tous les acteurs de la vie lilloise a permis de lancer la dynamique de la renaissance de Lille. Ces initiatives de gouvernance métropolitaine ont permis une émulation contribuant à sa reconnaissance comme métropole européenne.

## Berlin

Berlin, comme Bruxelles est une entité fédérée<sup>10</sup> enclavée dans une autre. La capitale allemande est, en effet, située au milieu du Land de Brandebourg qui constitue son hinterland économique naturel. Mais, contrairement à la situation belge, le souhait a été émis, dès la réunification allemande, de développer des synergies entre les deux Länder. La principale motivation réside dans la rationalisation des politiques

<sup>8</sup> Interreg 2 Nord-Pas-de-Calais-Flandre occidentale

<sup>9</sup> FEDER - Interreg 3a France-Wallonie-Vlaanderen

<sup>10</sup> Berlin est l'exemple même de capitale fédérale du type « ville-État ». En effet, dans le cas allemand, tout comme dans le cas de Vienne, l'entité fédérée se confond avec la municipalité. Ainsi, le Land de Berlin exerce, simultanément, les compétences fédérées et les compétences locales, contrairement à Bruxelles, où on dénombre, outre la politique régionale, dix-neuf politiques communales, pas nécessairement coordonnées.

d'urbanisme et des politiques économiques et d'emploi, ainsi que dans l'intégration des différentes structures institutionnelles et économiques existantes afin d'éviter leur dédoublement. Cette détermination à la collaboration a permis, dès 1992, la création d'une commission gouvernementale commune qui veille à l'organisation et à la formalisation de la coopération.

Vu l'absence de problématiques communautaires ou linguistiques, cette volonté d'association ne pouvait être bloquée en Allemagne pour les mêmes raisons qu'en Belgique. En outre, la collaboration proposée ne concerne que deux des seize Länder que compte le pays. En Belgique, la situation diffère. Les trois Régions pourraient être impliquées dans un scénario d'élargissement de la capitale, ce qui reviendrait quasiment à la situation prévalant avant la fédéralisation du pays et la scission de la province de Brabant. Le cas allemand paraît, à première vue, plus simple, mais c'est sans compter le traditionnel clivage entre le centre et la périphérie, entre la ville et les zones suburbaines, voire rurales, sans oublier les différences entre Berlin-Ouest et la partie Est de la ville ou du pays.

Berlin connaît des problèmes identiques à Bruxelles, dont la délicate question des migrations vers la périphérie. Le solde migratoire est négatif depuis 1995 dans la capitale allemande. Une grande proportion de ces départs se font vers la proche périphérie de Berlin (Grésillon and Kohler, 2001 : 18). Ces déménagements ne concernent pas uniquement les particuliers mais également les entreprises. Comme à Bruxelles, des considérations essentiellement financières ou fiscales ont motivé certaines sociétés à migrer vers le Land voisin. A Berlin, en effet, les taxes professionnelles ainsi que le prix des propriétés sont plus élevés qu'en Brandebourg, tandis que les procédures administratives sont plus lourdes et plus lentes dans la capitale. (Hauswirth, Herrschel and Newman, 2003: 127).

Les capitales belge et allemande souffrent toutes deux de la problématique de la navette. Plus de 100 000 habitants du Brandebourg viennent quotidiennement travailler à Berlin. Ces personnes utilisent ainsi les infrastructures de la capitale sans y contribuer<sup>11</sup>. En outre, il semblerait que les communes brandebourgeoises proches de Berlin tirent plus de bénéfices à se convertir en villes dortoirs pour navetteurs qu'à investir pour attirer des activités économiques (Hauswirth, Herrschel and Newman, 2003 : 130) !

En retrouvant son statut de capitale après la réunification, Berlin espérait devenir un pôle économique incontournable et attirer les investisseurs allemands ou étrangers, mais c'était ignorer la concurrence de villes de l'Ouest comme Francfort, Stuttgart ou Munich (Grésillon and Kohler, 2001 : 104). Devenir centre politique n'est pas nécessairement synonyme d'attractivité économique<sup>12</sup>, Berlin en fait l'expérience.

Par ailleurs, le Brandebourg trouverait lui aussi des intérêts à fusionner. S'agissant d'un Land de l'Est, il a des retards importants à combler. Les responsables brandebourgeois se sont aperçus de leur dépendance par rapport à Berlin sur le plan éco-

<sup>11</sup> Comme en Belgique, en Allemagne, les impôts sur le revenu sont perçus au lieu de domicile des contribuables et non là où ils travaillent.

<sup>12</sup> Le cas allemand en est une bonne illustration, mais c'est le lot de la plupart des capitales fédérales. Ainsi, Washington est incontournable sur le plan politique, mais la capitale économique des Etats-Unis est plutôt située à New York. Canberra et Ottawa sont également loin d'être des métropoles attirant les capitaux, contrairement à Sidney ou Vancouver.

nomique. Ainsi, la fusion avec la capitale permettrait de diminuer les coûts d'une mise à niveau de la compétitivité (Hauswirth, Herrschel and Newman, 2003: 123), mais aussi d'éviter le développement de Berlin à leurs dépens (Grébillon and Kohler, 2001: 115).

Le développement économique des deux Länder étant intimement lié, la fusion semble logique. D'autant plus que la Loi fondamentale allemande prévoit cette possibilité, à condition que la population soit consultée par referendum. La nouvelle entité permettrait de réunir la capitale, seule « vraie » ville de la zone<sup>13</sup>, à son hinterland. Les partisans de la fusion pouvaient dès lors espérer qu'une collaboration formalisée attirerait plus d'investisseurs que de simples projets commun peu encadrés. Ils prévoient ainsi de faciliter la relance de l'économie du nouveau Land afin d'en augmenter la croissance. Enfin, fusionner les deux Länder renforcerait le pouvoir d'influence de la nouvelle entité vis-à-vis du gouvernement fédéral, puisque le Land créé aurait plus de poids que les deux anciens États, même menant des actions concertées (Hauswirth, Herrschel and Newman, 2003: 123).

Le referendum sur la fusion organisé en 1996 a échoué, mais il a rapidement été question d'en organiser un nouveau en 2009. En réalité, le résultat de 1996 était positif à Berlin, mais défavorable en Brandebourg. Cette différence de résultat trouve une première origine dans la subsistance du clivage Est-Ouest. Berlin ayant été isolée de son environnement naturel pendant la guerre froide, les Brandebourgeois étaient sans doute moins enclins à envisager une intégration avec la capitale, surtout que le régime de la RDA avait beaucoup investi dans sa capitale, au détriment du reste du pays. Depuis, Berlin est parfois diabolisée, au point que cela puisse constituer un frein à la réalisation de projets en concertation avec des entités de l'Est. En outre, on ne peut exclure une crainte de la perte de l'identité brandebourgeoise dans une fusion pouvant être ressentie comme une absorption par la capitale, la population de Berlin étant supérieure à celle du Brandebourg (2,5 millions habitants contre 3,5 pour Berlin). Enfin, la mauvaise santé financière de Berlin constitue certainement un autre élément explicatif du refus des Brandebourgeois qui pouvaient considérer que la fusion servirait directement à éponger le déficit budgétaire berlinois.

Cependant, même sans fusion, Berlin se transforme progressivement en métropole. En 1995 déjà, Berlin et Brandebourg signaient une convention prévoyant la planification de la région et créant une Direction commune de l'aménagement du territoire. Cet organe de travail concerté ne connaît pas de précédent en Allemagne (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie (Berlin) and Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Raumordnung des Landes Brandenburg, 1998 : 7) et vise la planification de l'ensemble du territoire des deux Länder, en vue d'une « harmonisation durable d'intérêts entre Berlin et le Brandebourg » (1998 : 6). Par ailleurs, le Bund facilite également la coopération entre les deux entités, notamment par la création d'un office pour l'emploi commun afin de permettre aux chômeurs de chercher un travail sur l'ensemble du territoire des deux États, mais il s'agit ici d'une compétence fédérale.

---

<sup>13</sup> Postdam, plus grande municipalité et capitale brandebourgeoise ne compte que 138.000 habitants.

Un certain nombre d'opérations de moindre envergure sont également enregistrées, comme, par exemple, un programme de développement du tourisme. Ces actions sont le plus souvent rendues possibles s'il n'y a pas d'enjeux financiers (Hauswirth, Herrschel and Newman, 2003 : 125). Ajoutons deux domaines où la coopération a été plus récemment concrétisée : l'agriculture et les tribunaux. Le premier secteur est désormais organisé depuis Postdam, Berlin ne comptant en effet pas de fermes (à l'exception de quelques domaines situés... en Brandebourg), tandis que, en ce qui concerne les tribunaux, une cour civile commune siège à Berlin et celle traitant des affaires financières est située en Brandebourg.

Par ailleurs, les organismes berlinois et brandebourgeois chargés de la prospection industrielle et de l'aide à l'exportation, bien que toujours autonomes, travaillent en commun pour une meilleure promotion de la région auprès des investisseurs. Les deux Länder entretiennent également une grande collaboration avec les villes sur la rive polonaise de l'Oder.

Si l'on ne se basait que sur ces coopérations mises en place depuis plus de dix ans pour envisager la fusion des deux Länder, celle-ci pourrait se concrétiser rapidement. Mais il faudra, avant d'organiser un nouveau referendum, conserver l'approbation des citoyens berlinois et convaincre les habitants du Brandebourg du bien-fondé de ce projet.

Notons, en marge de l'exemple berlinois, la situation quasiment inverse de Vienne enclavée au sein de la Basse-Autriche depuis sa création comme Ville-Etat en 1921. Auparavant, les deux entités ne formaient qu'un seul Land, mais des considérations liées à la stratégie politique – du gerrymandering en fait – ont amené les responsables autrichiens à scinder le Land de Basse-Autriche afin de limiter l'influence des sociaux-démocrates à la seule capitale alors qu'elle s'étendait au Land entier, au détriment des conservateurs. Un autre élément intéressant dans la comparaison avec Bruxelles et Berlin est que la Basse-Autriche a maintenu le siège de ses institutions à Vienne, et ce jusqu'en 1986, lorsqu'un referendum emporté à 56% fixa la nouvelle capitale à St-Pölten. Contrairement à la relation entre la Flandre et Bruxelles, la Basse-Autriche se considérait, jusqu'au déménagement en 1996, comme une entité fédérée sans sa capitale. Il y avait donc une nette volonté de développement identitaire, d'une part, et régional, d'autre part, au moment de lancer la consultation sur la nouvelle capitale.

Enfin, Washington offre une autre illustration de capitale fédérale enclavée et, de ce fait, amenée à nouer des collaborations spécifiques avec les Etats qui l'entourent. En effet, créé de toutes pièces sur des territoires cédés par le Maryland et la Virginie, le District de Columbia s'est trouvé, comme Bruxelles ou Berlin, confronté à des problèmes typiques des grandes villes, notamment ceux posés par le déménagement des ménages les plus nantis vers la banlieue située dans les deux Etats limitrophes. Depuis 1957, un organe régional, le Metropolitan Washington Council of Governments (MWCOC) – sorte d'embryon de communauté urbaine, si l'on compare avec Lille – est composé de représentants de Washington et de vingt autres municipalités voisines, ainsi que de parlementaires des Etats et de membres du Congrès. Son rôle en tant qu'organisation indépendante est de faciliter la coopération dans les domaines liés aux transports, à l'environnement, au logement, à la santé et à la sécurité publique, sans qu'il n'y ait de transfert ou de délégation de compétences de la part des municipalités participantes.



## Quel projet pour la métropole bruxelloise ?

L'idée de communauté urbaine n'est pas nouvelle en ce qui concerne Bruxelles. Charles Picqué, l'évoquant en 1999, indique que ce concept « ne remet nullement en cause le principe de territorialité mais servirait de base à la réalisation d'objectifs communs et d'une solidarité fiscale entre la Région bruxelloise et son hinterland naturel. [Il] permettrait par ailleurs de confirmer les garanties pour les populations francophones majoritaires dans les communes à facilités et de justifier la représentation garantie des Flamands au Conseil régional bruxellois » (1999 : 46).

Dans un rapport publié en 2000 « Bruxelles et les autres métropoles. – Se comparer pour s'améliorer », la Confédération Construction Bruxelles-Capitale rappelle qu'elle est favorable à l'instauration d'une communauté urbaine bruxelloise et qu'elle plaide en ce sens depuis 1995 déjà. La capitale belge s'inscrirait alors dans un mouvement européen d'élargissement des villes à leur périphérie (2000 : 99). La communauté urbaine permettrait ainsi une rationalisation des politiques urbaines, en termes d'offre de services mais aussi financiers.

Les deux exemples présentés dans cet article constituent l'illustration de deux pistes différentes. D'une part, Lille fournit une double expérience : celle de la communauté urbaine et celle de métropole européenne. D'autre part, le scénario berlinois de fusion de deux Länder correspond à une tentative d'élargissement, mais on pourrait également s'inspirer des collaborations existant entre la capitale allemande et le Brandebourg. Tant Lille que Berlin peuvent donc, sinon servir de modèle, au moins offrir des leçons pour Bruxelles.

Les deux scénarios ne sont pas incompatibles à Bruxelles. En réalité, tout dépend de l'ampleur de l'élargissement, s'il devait avoir lieu. S'il se limitait aux six communes à facilités, il y aurait du sens de créer une communauté urbaine avec l'hinterland bruxellois. S'il allait au-delà, on peut estimer que l'essentiel de la zone d'influence de Bruxelles serait intégré à la capitale et, de ce fait, la constitution d'une communauté urbaine serait moins utile.

L'élargissement de Bruxelles semble cependant impossible dans un avenir proche. Berlin, dans l'attente de la fusion avec le Brandebourg, offre alors une piste intéressante. Avant de pouvoir concrétiser ce projet ambitieux, les mandataires berlinois et brandebourgeois collaborent dans certains domaines, bien que la coordination formalisée soit encore rare. En effet, il ne s'agit pas d'un modèle similaire à la communauté urbaine mais plutôt d'actions ponctuelles qui se traduisent parfois par une certaine institutionnalisation. Sont ainsi concernés la planification territoriale, le tourisme, l'agriculture et certains tribunaux. Notons, point essentiel dans la comparaison avec Bruxelles, que ces compétences dépendent des Länder et non des communes. Les accords de coopération sont ainsi signés entre Berlin et le Brandebourg.

La transposition du cas de la coopération berlinoise est particulièrement délicate vu la répartition des compétences en Belgique. Concernant l'urbanisme et la planification, par exemple, il s'agit de matières dépendant, simultanément, de la Région et des communes. Il faudrait donc développer un outil de coopération interrégional mais également intercommunal, ce qui risque d'alourdir les procédures. L'agriculture n'est pas une préoccupation majeure à Bruxelles, tandis que les tribunaux dépen-

dent du fédéral. Des collaborations à ces niveaux-là ne sont donc pas nécessaires. Par contre, le cas du tourisme est plus problématique puisqu'il s'agit d'une matière « personnalisable » qui échappe ainsi à la Région bruxelloise.

On touche ici à une problématique particulière qui a déjà été soulignée par les acteurs politiques eux-mêmes : la répartition des compétences. Nombreux sont les mandataires régionaux ou communaux réclamant une rationalisation des champs d'action communaux et régionaux. On éviterait ainsi des matières « concurrentes », pour reprendre un terme issu du langage fédéraliste. Le but serait de faire en sorte qu'un domaine ne soit plus géré qu'à un seul niveau de pouvoir au lieu d'être partagé par les communes et la Région, mais cette réorganisation ne concerne que les matières pour lesquelles la Région ou les communes sont compétentes. Le tourisme, par exemple, n'est donc absolument pas concerné par cette possible future réforme.

La comparaison Berlin-Bruxelles permet d'identifier quelques domaines où des collaborations, en Belgique, pourraient se traduire par des accords de coopération, si ces matières étaient entièrement entre les mains de la Région (urbanisme, aménagement du territoire et mobilité, pour l'essentiel). Certains accords de coopération sont déjà signés, notamment, entre la Wallonie et Bruxelles afin de pourvoir des postes d'agents du commerce extérieur représentant les deux Régions. Il est donc envisageable de développer cette piste concernant d'autres matières régionales.

La métropole lilloise, elle, s'est fondée sur des réseaux constitués entre des communes françaises et des communes belges afin d'harmoniser certaines matières comme l'urbanisme ou la mobilité. Nous ne pouvons que déplorer un paradoxe belge : il est souvent bien plus facile de coopérer avec l'étranger qu'avec l'autre Communauté ou l'autre Région. Bruxelles pâtit tout particulièrement de cette situation. Or, comme à Lille, il serait nécessaire de mobiliser tous les acteurs concernés (mandataires politiques, entrepreneurs et société civile) autour d'un projet commun.

Sans envisager l'élargissement mais afin de formaliser la coopération, nous pouvons envisager la transposition du modèle de LMCU à Bruxelles. Celle-ci se heurte cependant à un obstacle majeur : la pluralité des acteurs. En effet, ce n'est pas une simple intercommunale qu'il faut mettre en place, car il serait inutile de créer une instance ne pouvant travailler que sur des matières locales. L'organe de coordination doit inévitablement impliquer les Régions et la délégation de pouvoirs régionaux à cet organe semble incontournable. Ce n'est pas impossible, comme le montre l'exemple de la Communauté germanophone qui, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2005, bénéficie du transfert de l'exercice de certaines compétences régionales. Seules des considérations politiques pourraient empêcher les deux/trois<sup>14</sup> Régions de déléguer certaines matières à une communauté urbaine bruxelloise (ou du Brabant).

La création d'un tel organisme permettrait également d'éviter la question du refinancement de Bruxelles et de la révision de la perception de l'IPP. Les concurrences à ce niveau seraient réduites suite à l'inclusion de toutes les communes de l'hinterland dans un ensemble commun avec Bruxelles. La communauté urbaine pourrait donc apporter une solution au déséquilibre entre PIB et revenu moyen.

---

<sup>14</sup> Selon la taille souhaitée pour la communauté urbaine.

Il resterait cependant encore à fixer les champs de la collaboration ainsi que les modalités pratiques, comme l'organisation du Conseil et du Bureau ou la question du budget. Par ailleurs, on pourrait s'interroger sur l'avenir de Bruxelles en tant qu'entité fédérée, en cas d'aboutissement de ce projet de communauté urbaine. Une délégation d'un nombre important de compétences ne risque-t-elle pas de vider la Région bruxelloise de ses pouvoirs et de la limiter de facto aux trois commissions communautaires et à la tutelle sur les communes ? Ne risque-t-on pas de fournir des arguments supplémentaires à ceux qui affirment que Bruxelles n'est pas une Région « comme les autres » ? Est-ce un risque à courir ?

### **Une transition progressive**

L'élargissement de Bruxelles paraît illusoire, tandis que l'instauration d'une communauté urbaine, bien que souhaitée par différents acteurs, ne se réalisera pas dans l'immédiat. A défaut de pouvoir la mettre en place dans un avenir proche, il semble essentiel que tous les acteurs concernés par le développement métropolitain de Bruxelles se réunissent. Si un groupe pouvait s'ouvrir au-delà de la représentation des mandataires locaux (comme c'est le cas à Lille, et non comme à Washington où le MWCOC n'est composé que de représentants des municipalités), cela pourrait constituer une amorce de gouvernance métropolitaine.

Rappelons que l'élément majeur ayant contribué au développement de Lille est sa candidature à l'organisation des JO. Le parallèle avec Bruxelles peut être fait puisqu'en 2003, certains hommes politiques flamands se prononçaient en faveur d'une candidature de leur Région. Seule une ville pouvant être candidate, la piste bruxelloise avait été évoquée.

Sans militer pour l'organisation des JO à Bruxelles, il n'en reste pas moins qu'un projet ambitieux tel que celui-ci pourrait fédérer les acteurs impliqués dans la métropole bruxelloise. En effet, les seules dix-neuf communes ne pourraient jamais accueillir toutes les infrastructures nécessaires. Des collaborations avec les communes brabançonnaises seraient impératives pour mener ce projet à bien. Ainsi pourrait-on amorcer un système métropolitain de coopération, pouvant déboucher, ensuite, sur la création d'une communauté urbaine.

Les projets pour Bruxelles ne manquent pas et les partisans de la communauté urbaine sont de plus en plus nombreux, dans les rangs politiques également (francophones à tout le moins). On savait déjà Charles Picqué convaincu et, lors de la précédente législature régionale, des conseillers régionaux MR ont déposé une proposition de résolution allant dans le même sens, tandis que programme électoral de 2004 du cdH plaide lui aussi en faveur d'un tel projet. Les partis flamands seront peut-être plus sensibles aux arguments de la Confédération de la construction mais son rapport date déjà de 2000. C'est donc la piste de la coopération au cas par cas, selon l'exemple de Berlin et du Brandebourg, qui semble la plus réaliste à l'heure actuelle.

### Bibliographie

- BONDUELLE, B., 2001. *Transformer Lille en métropole internationale*, Speech delivered during a debate sponsored by the "Association des Amis de l'École de Paris du management", report by Ubiqus Reporting (PASCAL, E.), 7 November.
- Confédération Construction Bruxelles-Capitale, 2000. *Bruxelles et les autres métropoles - se comparer pour s'améliorer*, Bruxelles.
- GRESILLON, B. and KOHLER, D., 2001. "Berlin, capitale en attente", in *Hérodote*, 2nd quarter, No 101, pp. 96-121.
- HAUSWIRTH, I., HERRSCHEL, T. and NEWMAN, P., 2003. "Incentives and disincentives to city-regional cooperation in the Berlin-Brandenburg conurbation", in *European Urban and Regional Studies*, 10(2), pp. 119-134.
- PARIS, D. and STEVENS, J.-Fr., 2000. *Lille et sa région urbaine, La bifurcation métropolitaine*, Paris: l'Harmattan.
- PICQUÉ, Ch., 1999. *Pour Bruxelles*, Bruxelles: Racine.
- TETRA, 2000. *Métropole transfrontalière, Perceptions, attentes, orientations*, Lille: Les cahiers de l'atelier transfrontalier, No 3, March.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie (Berlin), Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Raumordnung des Landes Brandenburg, 1998. *Berlin-Brandenburg : Un plan commun*, Postam.
- Syndicat mixte du Schéma Directeur de Lille Métropole, 2000. *Schéma directeur de développement et d'urbanisme de Lille métropole*, Lille.
- van den BERG, L., BRAUN, E. and van der MEER, J. (eds.), 2007. *National Policy Responses to Urban Challenge in Europe*, London: Ashgate.