



Note d'éducation permanente  
de l'ASBL Fondation Travail-Université (FTU)  
N° 2012 – 07, octobre 2012  
[www.ftu.be/ep](http://www.ftu.be/ep)

## Le mouvement social face à l'Aménagement du territoire

### *Décoder ce qui s'y passe*

*Les crises nous rongent de longue date. Depuis la seconde moitié de 2008, l'évidence est partagée dans des cercles nettement élargis. Quelles peuvent être les sorties de crises ? Telle est la question centrale qui désormais traverse les organisations sociales. La présente contribution s'attache à une « porte d'entrée » spécifique, celle de l'aménagement du territoire<sup>1</sup>.*

En termes rapides, trois paradigmes de sorties de crises sont en concurrence.

- ❖ « *Il faut retrouver la croissance* ». Le paradigme se réfère à une équation assez bien répandue dans les esprits : pour maintenir le volume de l'emploi en l'état, il faut 2% de croissance. Eu égard au chômage à résorber, il faut trouver les chemins d'une croissance plus forte. Impact sur l'aménagement du territoire : la priorité est de pouvoir développer de nouvelles activités économiques ; il faut leur réserver tous les espaces utiles.
- ❖ « *La planète est en danger. Les enjeux environnementaux sont de toute première importance. Le territoire est une ressource limitée* ». Poussé à sa limite, le paradigme interdirait d'encore toucher à quoi que ce soit. Plus raisonnablement, il évoquera « *la gestion parcimonieuse du territoire* », et des arbitrages à opérer entre emploi et environnement.
- ❖ « *C'est moins la sauvegarde de la planète qui importe que celle des espèces qui y vivent, en particulier l'espèce humaine, dont il faut viser le bien-être* ». On est dans le « *développement durable* », celui qui ajoute l'enjeu social à ceux de la croissance et de l'environnement. Les arbitrages à opérer en deviennent plus complexes.

Ce qui se passe aujourd'hui en aménagement du territoire est difficile à lire : les différents pouvoirs publics ne sont pas d'accord entre eux ; les 3 paradigmes sont actionnés, évidemment pas par les mêmes acteurs. Cela crée souvent de réels blocages.

- ❖ Le paradigme de la « croissance pure » ne nécessite pas un long commentaire : on voit bien que, lorsqu'il s'agit de trouver de nouvelles zones d'activités économiques, il finit toujours par y avoir une solution, quelles que soient les résistances.
- ❖ Plus étonnant, le paradigme de gestion parcimonieuse du territoire est intégré de longue date : il figure explicitement dans le Schéma de Développement de l'Espace Régional wallon (SDER) de 1999<sup>2</sup>. S'il y est aussi explicitement, c'est parce qu'il était déjà dans l'air, à l'occasion des différentes longues étapes antérieures<sup>3</sup>. Pourtant, depuis le SDER, la dispersion de l'habitat s'accroît : entre 2001 et 2008, 73.000 logements ont été construits en Wallonie, sur 57.000 parcelles, dont 32% seulement ont pris place au sein d'un noyau d'habitats<sup>4</sup> ! Ce qui se passe concrètement est le contraire de ce que la Wallonie proclame être sa politique officielle. Au vu des réponses qu'ont faites certaines communes à la récente demande du Ministre wallon de l'aménagement visant à identifier les « noyaux d'habitat », il y a lieu de craindre qu'on ne soit pas sorti de l'auberge ! Simplement évoquer le sujet avec un mandataire, ce peut parfois être entendre se dérouler un argumentaire de guerre froide : vouloir baliser, ce ne serait rien d'autre que le pur et simple retour du soviétisme ! (Sur les origines de la dispersion de l'habitat en Wallonie, voir encadré : « La Wallonie comme ville diffuse ? »)
- ❖ Identiquement, nombre d'acteurs et de politiques visent officiellement à recréer de la mixité de fonction et donc de la mixité sociale dans les quartiers. Assez vainement, il faut bien dire : le séparatisme est la réalité des comportements ; les catégories de populations tendent à se mettre à distance les unes des autres<sup>5</sup>. Rien de vraiment neuf dans ce constat, dressé jadis d'une autre manière par Henri Lefebvre et Manuel Castells : la ville (et donc plus largement le territoire) donne à voir la projection des rapports sociaux sur le sol. La notion de « ghetto » est exagérée, en tout cas pour désigner ce qui se passe dans certaines zones de notre territoire ; il n'en reste pas moins que la ségrégation spatiale est là, et bien là, forme d'un implicite « *qui se ressemble s'assemble* ».

### La Wallonie, une « ville diffuse » ?

Sur les origines lointaines de la situation urbaine de la Wallonie, Bénédicte Grosjean a produit une thèse au contenu assez inattendu, qui mérite le détour<sup>6</sup>. En l'occurrence, la question est : d'où vient l'état de dispersion complexe de notre urbanisation, sous forme de tout petits noyaux, denses en eux-mêmes mais éloignés entre eux et reliés par les routes–rubans ?

Le géographe Roger Brunet a fait un lien intéressant entre des territoires situés dans des positions d'entre-deux (ceux de l'ancienne Lotharingie), qui ont tous les caractéristiques suivantes : être très découpés (les périmètres sont de petite taille), très bien desservis (la densité de réseaux est forte), criblés de villes (mais petites), et basés sur une économie d'échange et non d'accumulation. Ainsi notre territoire a-t-il eu une vie locale très riche – très urbaine – basée sur le commerce, l'artisanat, la proto-industrie, l'exportation. Mais son Histoire chahutée fait qu'il arrive à l'indépendance en 1830 sans pour autant être doté d'une forte identité globale : il y a essentiellement une somme de territoires juxtaposés. Tout est à construire, et le sera à partir du niveau local, car le national n'a pas de légitimité propre.

Trois grandes politiques publiques se sont alors succédées durant la deuxième moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, qui se placent toutes dans le principe de subsidiarité, celui qui considère que l'Etat n'a pas vocation à s'occuper de tout : dès lors que d'autres institutions ou associations gèrent un créneau de l'activité publique, on accepte qu'elles continuent ; pourvu que les activités soient reconnues d'intérêt public, le pouvoir public va leur allouer des subsides.

Les trois politiques sont les suivantes :

- 1 – Une première loi (1869) a instauré des « abonnements ouvriers », qui ont réduit le prix des trajets domicile-travail. Cette pratique sera aussi mise en place dans d'autres pays mais pas avec la même ampleur et pas à des tarifs aussi bon marché. Ce qui est aussi spécifique est que les ouvriers pouvaient prendre tous les trains, et pas simplement des « trains spéciaux » ; enfin, ils seront autorisés pour des trajets allant jusqu'à 100 km. Il y a là le début de la mobilité actuelle, celle qu'on appelle la « navette » domicile travail.
- 2 – Une 2<sup>e</sup> loi fonde la Société Nationale des Chemins de fer Vicinaux : ce sont des chemins de fer étroits aussi appelé « économiques » ou « d'intérêt local » en France. Ils vont permettre une augmentation de près de 50% du réseau national existant, déjà très dense. Même sans les vicinaux, la Belgique avait déjà produit le réseau le plus dense au monde. Ce développement a été rendu possible par un fonctionnement particulier de la SNCV<sup>7</sup>, qui servait à coordonner et à rendre possible des initiatives *locales*. L'établissement d'une ligne vicinale était d'initiative communale, locale, voire même parfois privée (à la demande de commerçants ou d'industriels qui désiraient raccorder leur village ou leur entreprise au réseau). Une ou plusieurs communes s'adressaient à la SNCV. Quand on étudie aux archives les demandes adressées à la SNCV, on se rend compte qu'une commune comme Wavre par exemple (à 30km de Bruxelles et mal reliée à l'époque à la capitale) fera deux demandes de lignes, mais pas du tout vers Bruxelles : l'une vers Jodoigne et l'autre vers Perwez. Elle est dans une logique de réseau avec le territoire environnant et non pas une logique de métropolisation de la capitale. Les lignes vicinales n'ont donc jamais été planifiées, conçues en tant que « réseau » : c'est un ensemble de lignes qui est la somme de toutes les nécessités locales, et le produit de toutes les négociations inter-communales. Mais en élargissant le champ de vision, quand on revient à l'échelle du pays, on se rend compte qu'elles couvrent entièrement la province et le pays d'un maillage dense et fin. Celui-ci n'est radio-concentrique que dans un tout petit périmètre autour des villes. Partout ailleurs, il sert à découper les mailles larges du réseau national, créant de nouvelles polarités aux intersections, au lieu de faire « boule de neige » sur les pôles déjà importants.
- 3 – Enfin, en 1889, est promulguée une loi sur les maisons ouvrières, loi dite « de l'ouvrier propriétaire ». Son principe en est que l'Etat prête de l'argent aux ouvriers qui veulent construire – « *là où ils le souhaitent, comme ils le souhaitent* », ainsi que l'on disait à l'époque – cela dispensait les pouvoirs publics ou le patronat de construire massivement des logements ouvriers autour des villes ou des usines (comme c'était plutôt le cas en France).

Bien sûr, ces lois s'inscrivent dans une idéologie sous-jacente (des gouvernements principalement catholiques et libéraux) - de type hygiéniste, anti-urbaine, anti-syndicaliste, qui reflète la crainte des maux de la « grande ville ». Elles planifiaient délibérément la dispersion de la population ouvrière.

*Mais d'un autre côté, on peut aussi considérer qu'il s'agit d'un moment où on « échappe » à l'urbanisme, au sens de l'application sur le territoire d'une pensée planificatrice ; l'urbanisation qui se constitue à ce moment-là découle de processus autres :*

- Les formes dispersées n'ont pas été planifiées au sens spatial du terme car personne n'en a décidé de l'implantation, ni du dessin ; elles n'ont pas été projetées comme telles ;
- Surtout, ce n'est pas parce que l'urbanisation n'était pas planifiée, et qu'on construisait « *là où on le voulait, comme on le voulait* », que pour autant, on construisait « *n'importe quoi, n'importe où* ». L'urbanisation de cette époque est bel et bien réglée, structurée, mais autrement que par la planification d'ensemble.

C'est à se demander s'il est seulement possible de mener une politique d'aménagement du territoire autrement que de manière déclarative ! Nous voulons faire la démonstration que oui, parce qu'il y a un enjeu profondément démocratique qui est en cause, mais il y a du rapport de force à établir et des alliances à créer entre, pour faire bref, « syndicalisme urbain » et « syndicalisme social ». Ce n'est pas si simple : vu depuis le syndicalisme social, le syndicalisme urbain agrège surtout des classes moyennes intellectuelles, mues par une critique culturelle et un appel à d'autres modes de décision<sup>8</sup>. Certes, on peut se trouver des ennemis communs, par exemple les promoteurs d'un grand ensemble

de bureaux, mais les préoccupations sont différentes : les uns se mettent en mouvement parce que c'est le logement ouvrier accessible qui est menacé ; les autres parce que l'installation de bureaux dégrade la qualité de vie et de l'environnement.

Lorsque les pouvoirs publics répondent aux interpellations, force est de constater qu'ils sont désormais plus souvent sensibles aux enjeux de protection de patrimoine et de « revitalisation » qu'aux enjeux sociaux : les rénovations urbaines s'accompagnent d'un mouvement de « gentrification » (dans les quartiers rénovés, des familles de la classe moyenne succèdent à des familles à bas revenus). L'alliance à organiser doit au contraire permettre aux habitants des quartiers en difficulté à faire valoir leurs intérêts et négocier leur place ; c'est la condition pour éviter que les dossiers soient confisqués par la seule classe moyenne. Certes, il y a des conflits d'intérêts à pouvoir gérer, mais à dépasser au nom d'un idéal de lutte contre les inégalités sociales.

Lorsqu'il s'agit d'imposer un projet d'aménagement contre l'avis des habitants, les pouvoirs publics actionnent deux armes : d'une part, celle de « l'expertise », qui enlève la parole des citoyens et des usagers au nom d'une rationalité technocratique ; d'autre part, celle de la délégitimation au nom de l'accusation « *Vous êtes dans l'effet NIMBY* », en d'autres termes : « *Vous n'êtes contre le projet que parce que c'est près de chez vous. Vous manquez de sens des responsabilités : vous ne voulez que reporter les nuisances de l'équipement chez d'autres, sans pour autant renoncer pour vous aux avantages que ledit équipement procurera* ». La critique ne manque pas systématiquement de sens, il faut bien l'avouer, il n'est que de voir le nombre d'utilisateurs de gsm qui ont un jour pétitionné contre l'installation d'une antenne.

Il est clair qu'il ne faut pas accepter de renoncer à toute parole collective au nom de l'expertise : on sera clairement dans le champ du conflit et du rapport de force. Pour muscler le point de vue des habitants, et faire en sorte que ce qui est en cause soit autre chose que l'effet nimby, il n'y a pas d'autre formule que le passage par l'action d'éducation permanente : en renforçant les capacités critiques et le pouvoir de compréhension des logiques sociales, on peut passer du registre de l'insatisfaction des usagers à celui des citoyens actifs, aptes à s'intéresser à la définition de ce que peut être l'intérêt collectif.

Pierre GEORIS

Protection de la propriété intellectuelle : la FTU utilise le système de licences et de partage des connaissances Creative Commons  
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/2.0/be/deed.fr>



Les notes d'éducation permanente sont mises à disposition selon les termes de la [licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Partage à l'Identique 3.0 non transposé](#).

Les autorisations au-delà du champ de cette licence peuvent être obtenues à [gvalenduc@ftu-namur.org](mailto:gvalenduc@ftu-namur.org).

**FTU – Association pour une  
Fondation Travail-Université**

Rue de l'Arsenal, 5 – 5000 Namur  
 +32-81-725122  
 Chaussée de Haecht, 579 – 1030 Bruxelles  
 +32-2-2463851

Site éducation permanente : [www.ftu.be/ep](http://www.ftu.be/ep)  
 Site recherche : [www.ftu-namur.org](http://www.ftu-namur.org)

Éditeur responsable : Pierre Georis



**Avec le soutien de la Communauté française / Fédération Wallonie Bruxelles**

- 
- <sup>1</sup> En concordance avec le choix de thème de la Semaine Sociale 2012, organisée par le Centre d'Information et d'Education Populaire du Mouvement Ouvrier Chrétien.
- <sup>2</sup> « Schéma de Développement de l'Espace Régional », adopté par le Gouvernement wallon le 27 mai 1999
- <sup>3</sup> Par exemple dans le projet de Plan Régional d'Aménagement du Territoire (PRAT), déposé en 1995.
- <sup>4</sup> Julien Charlier, Isabelle Reginster, Julien Juprelle : « Etude de la localisation résidentielle récente au regard du développement durable », Working paper IWEPS, août 2011
- <sup>5</sup> Henri Rey : « Banlieues, quels enjeux politiques ? », in « La ville », dir. Michel Wieviorka, éd. Sciences Humaines, Auxerre, 2011
- <sup>6</sup> Bénédicte Grosjean, « Urbanisation sans urbanisme. Une histoire de la ville diffuse », Mardaga, Wavre, 2010. Le doctorat a obtenu le Grand Prix 2008 de la Thèse sur la Ville (France).
- <sup>7</sup> SNCV = Société Nationale des Chemins de fer Vicinaux.
- <sup>8</sup> Claire Scohier, Mathieu Sonck et Nicolas Prignot : « Le mouvement social face à l'aménagement du territoire. Quelles alliances construire pour mettre le social au cœur de la question urbaine ? », in « Politique », n° hors-série, octobre 2012.