

UN RER À BRUXELLES ? ESPACE DES RIVALITÉS ET GOUVERNANCE DE LA MOBILITÉ

Ludivine Damay

Métropolis | *Flux*

2013/1 - N° 91
pages 21 à 32

ISSN 1154-2721

Article disponible en ligne à l'adresse:

<http://www.cairn.info/revue-flux-2013-1-page-21.htm>

Pour citer cet article :

Damay Ludivine, « Un RER à Bruxelles ? Espace des rivalités et gouvernance de la mobilité », *Flux*, 2013/1 N° 91, p. 21-32.

Distribution électronique Cairn.info pour Métropolis.

© Métropolis. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.



Un RER à Bruxelles ? Espace des rivalités et gouvernance de la mobilité

Ludivine Damay

INTRODUCTION (1)

Au cœur de cet article, on retrouve les préoccupations liées à la « gouvernabilité » des sociétés contemporaines, notamment en matière de transport. Si l'étude de cas présentée ici peut laisser penser qu'il s'agit (encore) d'une bonne « histoire belge », il nous semble au contraire qu'elle figure des thématiques plus générales telles que la question des échelles de l'action publique (Offner, 2006 ; Faure *et alii*, 2007), la gouvernance des aires métropolitaines (Hamel, 2010 ; Lefèvre, 2009), la complexification des politiques de transport (Maksim *et alii*, 2010 ; Sager, 2004), la tendance à l'étalement urbain (Halleux *et alii*, 2002) ou encore la question du développement urbain durable (Hamman, 2008). La Belgique est parfois au centre de l'attention médiatique européenne, surtout pour évoquer les problèmes de gouvernabilité de ce petit état. Caractérisée par un fédéralisme centrifuge (Pâques, 2005) ou de « dissociation » (Delpérée, 2011) dans lequel les parties fédérées (les Régions et les Communautés) cherchent à davantage maximiser leur autonomie, la vie politique et institutionnelle belge est de plus en plus complexe (Delwit et Pilet, 2004). Ces conflits communautaires ont des effets sur la gestion des problèmes publics, surtout lorsque ceux-ci dépassent les limites territoriales et/ou institutionnelles impliquant la nécessité de transgresser ces frontières.

De manière évidente, les questions de mobilité sont particulièrement emblématiques de ces problèmes. La répartition des compétences en la matière place les Régions au cœur de la régulation : elles sont en effet compétentes sur leur territoire en matière de transport public. Cela dit, le niveau fédéral possède également des compétences puisqu'il est notamment le pilote de la Société nationale des chemins de fer belges (SNCB). Le

niveau communal est lui aussi partie prenante : il gère certaines voiries, possède des compétences en matière de stationnement et adopte un plan communal de mobilité (un document de planification pour gérer les déplacements). L'éparpillement des compétences (Aussems, 2009) rend complexe la gestion de la mobilité d'autant plus qu'à l'empilement des niveaux de pouvoirs, il faut ajouter une autre dimension problématique bien connue : l'échelle des problèmes à prendre en compte ne correspond que rarement aux limites institutionnelles des territoires.

Or, cette question de la mobilité est cruciale pour l'avenir de la Région de Bruxelles-Capitale (RBC) qui est régulièrement présentée sous les traits d'une Ville-Région au bord de l'asphyxie sous la pression automobile... Depuis la création de la RBC en 1989, cette problématique est au centre des débats politiques et sociétaux. Comment juguler l'effet d'une politique du « tout à l'automobile » qui a, dès la fin des années 1950, profondément marqué l'espace urbain en accélérant la périurbanisation et qui détériore fortement la qualité de vie en ville ? Comment penser une nouvelle politique de mobilité en lien avec l'aménagement du territoire qui parviendrait à enrayer l'étalement ? Comment dépasser les frontières institutionnelles des différentes composantes de la Belgique fédérale qui rendent impossible le dénouement d'un problème public – celui de la mobilité autour de la capitale – dépassant l'échelle d'une seule entité territoriale et nécessitant une collaboration étroite entre des acteurs publics et privés situés à des échelles différentes ?

Le projet d'implanter un Réseau Express Régional (RER) de, vers, dans et autour de Bruxelles se profile comme une réponse potentielle, tout en suscitant bien sûr des controverses.

Autour de ce cas d'étude, nous montrerons que ces questions de mobilité tendent à former un « espace de rivalités et de régulations de ces rivalités » (Nahrath et Varone, 2007, p. 237). Dans un premier temps, nous retracerons cet espace de rivalités en montrant que le RER est au cœur de nombreux conflits d'usage, conflits autour de visions de la ville mais aussi de politiques concrètes de mobilité à mettre en œuvre. Ces conflits pèsent fortement sur l'espace de régulation, que nous aborderons dans un second temps, au point que si on observe des formes de gouvernance qui vont notamment dans le sens de la désectorialisation et de la reconfiguration des échelles territoriales en vue de construire, de manière négociée, un nouveau réseau de transport en commun, le RER est toujours dans l'impasse politique. Il s'agit bien, en effet, de montrer l'espace de régulation de ce problème public constitué par le RER et non pas de décrire un cas dont l'issue serait intégralement connue puisque les développements récents (2) montrent encore à quel point il reste d'importantes négociations avant que ce réseau périurbain soit enfin... sur les rails. Les travaux d'infrastructure sont en cours, certains ouvrages sont terminés, mais aucun accord politique n'est encore intervenu à propos du schéma d'exploitation et de la mise en service.

LE RER, UN ESPACE DE RIVALITÉS COMPLEXES

La mobilité en RBC est particulièrement problématique et fait partie du débat public dès la création de la Région, en 1989. Avant d'analyser la manière dont l'espace des rivalités se construit, quelques éléments factuels à propos de la situation de Bruxelles, considérée comme l'une des villes les plus embouteillées d'Europe en termes de taux de congestion (3), sont à relever. D'abord, le taux de navetteurs quotidiens de longue distance y est particulièrement important au point qu'on évoque une « société de navetteurs » (Montulet *et alii*, 2008). Le phénomène de la navette – d'abord ferroviaire, puis autoroutière avec un système autoroutier très dense dès les années 1950 – a été favorisé par les pouvoirs publics (Dubois, 2005; Vandermoten, 2003) et finit même par incarner « un élément constitutif de l'urbanisation de la Belgique et de Bruxelles en particulier. Il conditionne jusqu'à nos jours la question des structures urbaines et de la mobilité quotidienne » (Dessouroux, 2008, p. 4). L'étalement urbain, la présence d'un réseau autoroutier très développé, un taux de motorisation fort élevé déclassent un autre élément à relever: une offre ferroviaire parmi les plus denses d'Europe (4). La Belgique dispose très tôt

d'un réseau ferroviaire qui se développera selon une configuration en étoile, autour de Bruxelles, faisant de la capitale le nœud central du réseau autour de la Jonction Nord-Midi – une jonction ferroviaire de 6 voies, partiellement souterraine, traversant Bruxelles et formant le cœur du réseau belge (Van Meerten *et alii*, 2002). Le nombre de gares sur le territoire de l'actuelle RBC (161 km²) est de 20 en 1880 et plus de 30 en 1920. Actuellement, 31 gares et points d'arrêt sont utilisés mais la politique de développement ferroviaire a entre-temps laissé place à une politique du « tout à l'automobile », fort critiquée depuis la fin des années 1980 (Hubert, 2008).

Dès la création de la RBC, l'idée d'un RER entre dans le débat public. S'il y a quelques éléments précurseurs, les acteurs principaux s'accordent à dire que c'est véritablement à ce moment que le projet est lancé sous l'effet conjugué de deux soubassements. En décembre 1988, Stratec (un bureau d'étude indépendant, créé en 1984) remet en effet son rapport final à la SNCB, commanditaire d'une étude cherchant à améliorer la part de marché de l'entreprise vers Bruxelles. Les conclusions de l'étude montrent que la part de marché de la SNCB diminue dans un rayon de 37,5 kilomètres autour de Bruxelles alors que les plus hauts potentiels se situent dans cette couronne qui constitue un important vivier de navetteurs. Suite à cela, les auteurs invitent la SNCB à « remplacer partiellement l'offre actuelle de type interurbain par une offre de type suburbain [...] sur son trajet urbain ce type de service drainerait également une partie des déplacements intra-urbains et périphériques [...] et apporterait ainsi une contribution positive à l'amélioration du niveau des transports en commun urbains de Bruxelles » (5). Si le rapport ne mentionne pas le sigle « RER », il en dessine les objectifs, qui répondent à une intention commerciale de la SNCB, en perte de vitesse à l'époque. La SNCB embrasse sur cette thématique et un plan plus précis d'un futur réseau suburbain, à l'image du RER parisien, s'ébauche, toujours par un bureau privé (6) et sans grande transparence. Elle reculera cependant, évoquant à maintes reprises des problèmes techniques et financiers. Pourtant, le RER s'invite explicitement ailleurs, dans la première campagne électorale au niveau de la RBC en juin 1989. Plusieurs partis se réfèrent à ce réseau, avec en toile de fond, les thématiques de l'asphyxie de la ville, de la congestion, de la place surdimensionnée de l'automobile, de la posture environnementaliste qui se déploie, etc. (7). « L'asphyxie de Bruxelles » est une thématique qui prend de l'importance dans les discours politiques, relayés par les médias

qui lui donnent aussi une vision catastrophiste. Dès la mise en place de la Région, on évoque la nécessité d'un plan de déplacement pour Bruxelles (le futur plan IRIS) qui ferait la part belle aux transports en commun. Cela dit, du côté de l'opposition écologiste au premier exécutif régional bruxellois, on relève néanmoins que malgré les discours : « il y a des consensus – dont celui à propos de la voiture – qui sont difficiles à briser » (8). La place de la voiture en ville est un des grands éléments qui façonnent l'espace des rivalités, dès cette époque, mais il n'est pas le seul. Nous présentons ici trois grands débats qui structurent et jalonnent l'existence et l'avancée du projet RER.

Rivalités d'usages

À qui servirait ce RER ? Quels types d'usages privilégierait-il ? Quels seraient ses effets sur la mobilité mais aussi sur les stratégies résidentielles des ménages ? De houleux débats traitent de ces questions. Si ce sont vraiment les politiques bruxellois qui mènent la danse pour promouvoir le RER en prenant certaines initiatives en matière de négociation ou de publicisation de l'enjeu, leur position est loin d'être unanime.

Pour certains politiques, le RER doit certes répondre au phénomène de la navette automobile en provoquant un report modal de la voiture vers le train, mais il doit également régler le problème de mobilité interne à Bruxelles en servant les usagers bruxellois. Or, l'exécutif bruxellois critique le fait que le premier plan de la SNCB traitant du RER « ne prend aucunement en compte la mobilité interne à Bruxelles. Or s'il le fait dans les autres Régions, il devrait également répondre, ne fût-ce que partiellement, au problème bruxellois » (9). L'exécutif bruxellois suggère de promouvoir deux lignes, vers l'ouest et l'est de Bruxelles (10), comme préfiguration du RER et qui soutiendraient le développement d'une mobilité interne en permettant une meilleure desserte de zones excentrées et moins bien desservies par le réseau ferré actuel qui passe majoritairement dans la jonction Nord-Midi. La promotion de cette mobilité interne à Bruxelles n'est pas forcément du goût des autres Régions d'abord parce qu'elles cherchent, de leur côté, à favoriser une desserte la plus rapide possible au centre de Bruxelles pour leurs navetteurs, ensuite parce qu'elles y voient une forme de hold-up sur les financements fédéraux. La Flandre, par exemple, s'exprime ainsi en 1992 : « Si nous analysons la situation actuelle, nous avons plutôt l'impression que la Région de Bruxelles-Capitale souhaite résoudre ses problèmes par l'engagement des autres et par des ponctions dans les coffres au

niveau fédéral, au niveau de la Région flamande ou de la Région wallonne » (11). Il est évident que pour les autres Régions, tout comme pour la SNCB qui y voit son intérêt en termes de parts de marché, ce sont bien les navetteurs qui sont les premiers usagers potentiels. Paradoxalement peut-être, certains politiques bruxellois sont bien de cet avis : le RER n'est pas fondamentalement une affaire de Bruxellois. « Ce sont les Flamands et les Wallons qui habitent dans un rayon de 30 kilomètres autour de Bruxelles qui ont besoin d'un Réseau express régional. Les Bruxellois, eux, n'en seront que les utilisateurs occasionnels. Nulle raison donc que la Région bruxelloise prenne principalement en charge la construction d'un réseau qui risque d'accentuer encore l'exode de ses habitants » (12). Au travers de cette affirmation, l'objectif visé est surtout d'éviter de participer lourdement à son potentiel financement.

Dans la citation précédente, se profile un autre élément du débat : et si le RER servait surtout à vider Bruxelles de ses habitants ? Pour certains, le RER risque en effet d'accentuer l'exode urbain des ménages riches en dehors de Bruxelles en offrant un moyen rapide et fréquent d'atteindre les centres d'emplois bruxellois tout en procurant aux ex-citadins une qualité de vie supposée plus agréable dans les « campagnes » wallonnes ou flamandes et un marché immobilier lui aussi plus attractif. C'est un débat somme toute classique, celui de l'étalement urbain, dont le lien avec les transports en commun fait l'objet d'analyses (voir par exemple Hecker, 2012 ; Vandermoten, 2003). La crainte de voir se précipiter les Bruxellois en dehors de Bruxelles grâce à ce réseau est présente dès l'origine du projet (13). Le RER est vu comme un service intéressant mais déstabilisateur : le RER peut se révéler « dangereux », parce que la Région « perd des habitants et des emplois et un réseau tel que le RER ne doit pas inciter à de nouveaux départs ». Cet argument trouve des appuis dans le contexte démographique bruxellois (qui a fort changé depuis) : entre 1971 et 1991, la RBC a perdu 11% de sa population alors que la périphérie en a gagné 20. L'emploi se disperse aussi, que ce soit dans les limites régionales ou en dehors (Dobruszkes, 2008). Le RER est ainsi décrit comme la pire chose pour une Région qui est aussi sous-financée notamment en raison d'un impôt prélevé au lieu de résidence. Des études qui modélisent les effets du RER sur la localisation des ménages confirment ce risque d'exode (Boon et Gayda, 2000). Certains politiques bruxellois sont ainsi échaudés par ce qui pourrait s'apparenter à la transformation de la « [...] capitale en un espace d'usage qui relègue au second plan

les attentes légitimes des habitants et la qualité de leur cadre de vie » (14). Le projet de RER pour contrer cet exode doit s'attaquer à la suprématie de la voiture, doit rendre la ville à nouveau attractive, notamment par des mesures d'accompagnement.

Rivalités à propos des visions de la ville

Derrière ces positions qui privilégient tantôt les Bruxellois, tantôt les navetteurs, on voit également apparaître différentes visions de la ville ou différents référentiels qui guident les positions de chacun. Bruxelles est-elle une ville hypercentrée, une ville de bureaux concentrés autour des principales gares traversées par la jonction Nord-Midi et par les gares jouxtant le quartier européen? Bruxelles est-elle au contraire une ville polycentrique, une ville qui doit revenir à ses habitants qui ont déjà payé un lourd tribut au développement ferroviaire? Ces images différenciées de la ville se retrouvent dans les propositions concrètes qui préfigurent l'offre du futur RER. Si on caricature (à peine) le débat, les Wallons et les Flamands veulent accéder le plus vite possible au centre de Bruxelles, par la Jonction Nord-Midi ou par le quartier européen (Frenay, 2009). Autant les points d'arrêt doivent être nombreux sur leurs territoires respectifs, autant ils doivent être limités sur le territoire bruxellois puisqu'il s'agit de ne pas alourdir le temps de parcours en arrêts considérés comme inutiles. Pas question non plus de faire circuler des trains vers des pôles de moindre importance, comme la gare de l'Ouest. Bruxelles est ainsi limitée à son extrême centre et au quartier européen, c'est une ville de navetteurs avec quelques pôles d'emplois. Au contraire, la RBC cherche à maximiser le nombre d'arrêts sur son territoire et à favoriser l'utilisation plus harmonieuse d'un réseau ferré existant pour la mobilité interne à Bruxelles. Elle désencombrerait ainsi son réseau de métro, lui aussi saturé sur ses parties centrales, et développerait d'autres potentiels, comme la gare de l'Ouest, par exemple, grâce à des pôles intermodaux, etc. L'image de la ville est davantage polycentrique, surtout dans les débats politiques récents (notamment dans le cadre de l'adoption d'un nouveau plan programmatique d'aménagement, le PRDD), le centre n'est d'ailleurs pas forcément l'origine ni l'arrivée des voyages effectués en ville.

D'autres images de la ville sont également en concurrence du point de vue des référentiels utilisés dans les espaces de négociation ou dans les débats publics. Le RER peut ainsi contribuer à rendre « respirable » la ville, à développer une mobilité « durable » dans la mesure où « le train est un des

modes de transport les plus respectueux de l'environnement » ce qui en fait « un acteur incontournable du développement durable » (15). Le RER devrait favoriser ce report modal de la voiture vers des transports alternatifs, report tant annoncé comme objectif politique dans les plans de mobilité IRIS et IRIS 2 de la RBC. Ce dernier plan, adopté en 2010, se donne comme objectif de réduire de 20% la charge du trafic automobile en 2018 par rapport à 2001 (IRIS 2, p. 21). Ces plans politiques traduisent les « impératifs du protocole de Kyoto » (IRIS 2, p. 4) et souhaitent favoriser une mobilité durable, garantir la qualité de vie (grâce à l'amélioration de la qualité de l'air notamment) et rendre Bruxelles accessible à tous. Le RER fait partie de l'arsenal des mesures à prendre pour parvenir à ces objectifs. Les associations environnementales des trois Régions sont d'ailleurs globalement favorables à ce réseau (16) moyennant la prise en compte de mesures d'accompagnement, de la diminution des nuisances pour les riverains et, pour les Bruxellois, de la prise en compte de la mobilité interne à Bruxelles. À côté de l'image de Bruxelles comme « éco-capitale » (IRIS 2, p. 18), le RER, grâce au report modal engendré, pourrait également permettre d'assurer une meilleure accessibilité aux pôles économiques et aux entreprises. Le moindre des paradoxes n'est pas, en effet, que le RER en réduisant la pression automobile permettra... aux véhicules restant sur les routes de mieux circuler, ce qui est un argument important pour certains acteurs comme les différents partenaires sociaux des trois Régions l'ont exprimé (17). Il en va donc aussi de Bruxelles comme « capitale économique ».

Rivalités autour des politiques de mobilité

Le RER suscite également des débats, fait l'objet de négociations politiques, voire de controverses techniques sur les politiques concrètes à mettre en œuvre, leur degré de faisabilité, leurs effets potentiels. Le moins que l'on puisse dire est que, dans ce pôle de rivalités, la holding de la SNCB (SNCB-Holding) ait la main dans la mesure où elle est propriétaire de l'infrastructure ferroviaire (*via* sa filiale Infrabel), maître d'œuvre des travaux qui touchent son réseau et exploitant du trafic ferroviaire (*via* la SNCB). La situation monopolistique de l'entreprise publique dans la régulation du rail a souvent été décriée: c'est elle qui a été pointée du doigt dans le blocage de l'avancée du projet à maintes reprises. Selon son propre aveu en effet, le RER n'est pas son « core business », qui serait davantage celui des entreprises de transports régionaux. En tant qu'entreprise nationale, elle n'a que peu d'intérêt pour le développement ferré suburbain et privilégie donc son plan *InterCity* et

InterRégion (plan IC/IR) et son développement international. Autres impératifs avancés dans le débat par la SNCB et qui ont un impact sur les politiques menées : la rentabilité et la vitesse commerciale ; la robustesse du réseau et la sécurité du transport. Ces impératifs placent souvent loin derrière d'autres mots d'ordre, y compris celui du développement durable, et permettent à la SNCB ou à Infrabel de freiner certains projets. Pour ne prendre qu'un exemple, sujet à controverses techniques mais aussi plus largement au débat public, la question de la saturation de la Jonction Nord-Midi permet à la SNCB de clore certains projets, ou au contraire d'en favoriser d'autres. La suspicion règne sur ses actions : d'autres tracés auraient dû être privilégiés, d'autres solutions techniques auraient pu être trouvées, pire encore, si la SNCB a accepté le RER, c'est parce que ce projet lui permettait d'augmenter ses capacités en termes d'infrastructures (avec la mise à 4 voies, le tunnel Schuman-Josaphat, etc.) au profit de la robustesse de son réseau.

D'autres politiques viennent s'ajouter aux infrastructures à construire et au schéma d'exploitation du RER. Il apparaît en effet qu'il ne résoudra pas les problèmes de mobilité si des mesures drastiques d'accompagnement ne sont pas prises, mesures visant, d'une part, à rendre plus attractif le train en pénalisant l'usage de la voiture de différentes façons (comme la politique de stationnement, la réduction des voies de circulation ou la mise en place d'un péage urbain) et, d'autre part, à jouer sur les demandes de mobilité grâce à une politique d'aménagement du territoire privilégiant la densité et le développement autour des pôles mieux desservis en transport en commun. Les mesures d'accompagnement ont partie liée avec l'exode et l'étalement urbains. Une première étude menée de 1996 à 1998 a confirmé les risques d'étalement urbain provoqué par le RER (Boon et Gayda, 2000). D'autres études plus tardives en 2002 et 2003 indiquent d'ailleurs dans quelles proportions l'exode urbain sera facilité si on ne prend pas certaines mesures d'accompagnement. Ces études testent aussi l'efficacité des mesures d'accompagnement possibles : sans surprise, la seule augmentation de l'offre de transport en commun ne suffit pas à enrayer l'exode urbain (18). Il faut s'attaquer notamment à la suprématie de la voiture, pour rendre une qualité de vie aux habitants et assurer l'attractivité de la ville. La RBC va batailler pour imposer aux autres acteurs ces mesures d'accompagnement qu'elle juge davantage nécessaires que les autres régions sans doute. Pourtant, il ne suffit pas que les autres régions construisent des parkings autour des futures gares RER, la RBC

et les 19 communes qui la composent doivent aussi adopter des mesures cohérentes en termes de hiérarchisation des voiries, de stationnement, de priorité aux transports en commun, etc. Or, dès l'origine du projet, la frilosité domine : le « tout à l'automobile » comme culture sous-tendant l'aménagement de Bruxelles depuis les années 1950 est tenace et de nombreux partis ou groupes de pression témoignent de leur appréhension à cet égard.

LE RER, DES TENTATIVES DE RÉGULATION : VERS UN « ESPACE FONCTIONNEL » ?

Constats et définition de la notion

La discussion autour des transformations de l'action publique et des nouvelles formes de gouvernance qu'elles induisent est dense et alimente de nombreuses productions scientifiques depuis les années 1990. Pensons à la question des échelles de l'action publique et de la congruence entre les espaces institutionnels et l'espace des problèmes à traiter (Offner, 2006 ; Faure *et alii*, 2007) ; aux problèmes posés par l'action sectorielle face à des problèmes perçus comme globaux (voir par exemple, Muller, 1990 ; Donzelot et Estèbe, 1994) ; voire aussi aux créations d'institutions dédiées à la gestion de ce type de matières (Jouve et Lefèvre, 1999). Nous avons choisi, dans le cadre de cet article, de nous appuyer sur la notion « d'espace fonctionnel », proposition formulée par Stephan Nahrath et Frédéric Varone (2007) qui elle-même s'inscrit dans ces débats et s'appuie sur le constat « d'indétermination croissante des territoires » (Duran et Thoenig, 1996, p. 611). Trois constats nourrissent la notion, constats qui ne sont pas novateurs pour partie, mais dont l'articulation nous semble intéressante. Le premier avance une forme de déssectorialisation de l'action publique. Les problèmes publics souffrent d'un traitement trop sectorialisé et donc trop segmenté. Les attentes de transversalité, de coordination, d'approche « globale », de « guichet unique » ou encore de vision « par projet » cherchent toutes à solutionner les problèmes, du point de vue de l'efficacité, qu'une action publique sectorialisée entraîne. Certaines politiques, celles qui ont des « incidences spatiales » (Terribilini et Varone, 2004) fortes dans la mesure où elles ont directement pour objectif de modifier l'espace et ses usages (les politiques d'aménagement du territoire, de transport, les politiques en matière d'environnement) sont d'autant plus concernées que « les périmètres des problèmes publics autour desquels se cristallisent ces politiques se trouvent souvent en décalage par rapport aux logiques sec-

torielles des politiques publiques de même que par rapport aux territoires institutionnels de leur ancrage » (Nahrath *et alii*, 2009). Penser les problèmes environnementaux, comme les politiques de l'eau, nécessite en effet une approche globale qui dépasse les frontières administratives et institutionnelles. Le deuxième constat est lié à cette citation, puisqu'il consiste à montrer le nécessaire dépassement des frontières institutionnelles d'un territoire étatique ou infra-étatique. Différents exemples d'action publique existent comme « les contrats de rivières » qui cherchent à dépasser ces « architectures territoriales et institutionnelles inadaptées aux problèmes » (Leresche, 2001). Ce que cette notion révèle alors est moins la nécessité de redécouper le territoire institutionnel, d'ajouter une nouvelle strate dans une recherche effrénée et peu concluante de congruence entre espace des problèmes et espace politique (Offner, 2006) que « l'affranchissement » des périmètres institutionnels donnés par l'instauration de régulations plus souples. Enfin, le troisième constat renvoie à la progressive remise en cause des « droits de propriétés exclusifs » (Nahrath *et alii*, 2009). La nécessaire gestion durable des ressources, la préoccupation légitime à vivre dans un environnement sain amènent à redéfinir le droit à l'usage de certaines ressources comme l'air, le paysage, l'environnement, dans la mesure où l'usage de celles-ci, même en tant que « propriétaire », peut également produire des externalités négatives qu'un ensemble plus large de population a à subir.

Le concept d'espace fonctionnel, formulé à partir de ces constats, renvoie à l'émergence d'un espace social, plus ou moins territorialisé, de rivalités autour d'un problème public naissant, que des acteurs cherchent à définir, délimiter. Il adopte aussi un versant davantage lié aux questions de gouvernabilité de cet espace en cherchant à englober les processus de régulations de ces rivalités par des acteurs publics (parfois associés à des acteurs privés). Cela dit, ces régulations n'entraînent pas forcément la production d'une nouvelle institution territorialisée et, quand bien même il y aurait cristallisation d'une nouvelle « autorité », celle-ci peut également entrer dans un rapport complexe avec les institutions préexistantes détentrices de certaines ressources (Nahrath et Varone, 2007, pp. 239-240).

Notre intuition est que le projet de RER constitue un bel exemple pour analyser, grâce aux trois constats décrits plus haut (qui seront abordés dans les trois points ci-après), la fécondité heuristique de cette notion (19) et les difficultés de ces tentatives de dépassement des espaces institutionnels classiques. En

effet, les péripéties du projet (que nous n'aborderons pas ici), ont abouti à la création d'une convention le 4 avril 2003 entre les trois Régions et l'échelon fédéral. Cette convention est le résultat d'un long travail de rapprochement des acteurs et s'accorde sur les grands principes de ce futur RER. Elle enjoint les parties à se coordonner en vue de mettre en œuvre un réseau suburbain de lignes ferroviaires (essentiellement) radiales et tangentielles pour permettre un transfert modal de l'automobile vers les transports en commun dans et autour de la RBC (20). Concrètement, le projet RER consiste à établir une offre supplémentaire de trains suburbains en réalisant des travaux d'infrastructures (surtout l'ajout d'une troisième et d'une quatrième voie sur les lignes qu'empruntera le RER) sur le réseau actuel déjà saturé par les trains *InterCity*, *InterRégion* et les trains internationaux de la SNCB. Pour réaliser ces travaux d'infrastructures, un budget global de 2,174 milliards d'euros (21) a été dégagé et les travaux RER ont été lancés sur les lignes concernées. À côté de ces coûts d'infrastructure, les coûts d'exploitation du réseau sont estimés en juin 2009, par la dernière étude réalisée à propos du RER (l'étude dite « article 13 »), à 144 millions d'euros par an (22). Les modalités précises du financement de ce déficit d'exploitation ne sont pas définies à l'heure actuelle. Par ailleurs, la convention établit des espaces de négociations entre toutes les parties, y compris les quatre sociétés de transport impliquées, en vue de finaliser ce réseau RER. Différents organes (23) ont ainsi travaillé (avec l'aide de bureaux d'étude) et ont abouti, en juin 2009, à l'étude « article 13 » (voir la note 22) proposant un scénario intermédiaire de mise en place du RER pour 2015. Alors que de nombreux travaux d'infrastructures sont toujours en cours, que certains ouvrages (comme l'aménagement de nouvelles gares) sont terminés, que des choix importants en termes de matériels roulants ont été posés, que les premières rames appelées à rouler sur le réseau RER sont déjà en circulation, le schéma d'exploitation n'a toujours pas été accepté. L'approbation a été bloquée par les élections régionales, la mise en place de nouveaux cabinets, puis par la plus importante crise communautaire qu'ait connue la Belgique et l'absence d'un gouvernement fédéral. Si la crise politique est apaisée, aucun accord n'est encore intervenu. Cet état de fait, assez paradoxal, montre que de grands travaux d'infrastructure ont été entrepris, voire sont terminés, alors que les acteurs politiques, eux, ne sont toujours pas d'accord sur l'offre concrète (fréquences, points d'arrêts, etc.) à mettre en place. Comme dans le cas d'autres politiques de mobilité (Zitouni et Tellier, 2013), certains acteurs y voient la mainmise des « ingé-

nieurs », dans ce cas-ci ceux d'Infrabel (filiale de la SNCB), sur les projets de mobilité au détriment ou simplement en remplacement d'une vision politique unifiée et claire.

Vers la transterritorialité ?

Au-delà des discussions actuelles autour de la récente création de la communauté métropolitaine autour de Bruxelles (24), il existe une zone métropolitaine « de fait » autour de Bruxelles, notamment du point de vue de la mobilité des personnes. Peu à peu, la dynamique de construction du problème public de la mobilité et du RER a abouti à ce que les différents partenaires publics établissent une zone RER, débordant largement la RBC et comprenant 126 communes dont 33 en Wallonie et 74 en Flandre. Le futur schéma d'exploitation du RER est conçu à partir d'un espace géographique qui dépasse les frontières institutionnelles des Régions et nécessite une concertation entre acteurs. Cette zone, fixée par la convention de 2003, constitue l'espace de référence au niveau du développement du RER. Cela dit, les limites de cette zone sont contestées ou, du moins, la zone RER n'est pas forcément identique pour tous les acteurs. La RBC, par exemple, en a une conception davantage extensive (voir notamment la carte de la zone RER dans le plan IRIS 2). Le concept d'espace fonctionnel ne renvoie pas forcément à un espace clairement territorialisé, mais à un espace de validité des règles pour réguler un problème public, espace dont les limites font l'objet d'un rapport de force. Malgré les contestations, la zone RER a été institutionnalisée par la convention : est-ce à dire que cette zone est devenue l'espace pertinent pour penser l'action conjointe des différents acteurs en vue de développer une politique de mobilité cohérente ? Que les différents arbitrages sont effectués à partir de cette configuration territoriale et en vue de favoriser les objectifs de la convention qui sont bien de promouvoir le report modal de la voiture vers le train grâce à l'édification d'un RER performant ? Malgré les intentions exprimées, cela ne paraît pas évident. Quand on analyse les espaces de négociation au travers des documents produits et des entretiens avec les acteurs engagés, on peut d'abord pointer la persistance des conflits « communautaires » qui surplombent le dossier. Chaque région continue à vouloir maximiser son gain et son attractivité territoriale en soutenant certains développements du RER (voire du rail, plus largement), ce qui aboutit parfois à des demandes douteuses du point de vue d'un intérêt global. Pour ne donner qu'un exemple, la Région Flamande et la Région Wallonne ont dénoncé le schéma d'exploitation proposé par l'étude « article 13 », notamment parce

qu'il déviait certains trains vers les lignes est et ouest dans Bruxelles, au lieu de les faire aboutir dans la jonction Nord-Midi. Les autres acteurs (le niveau fédéral, la SNCB, la RBC) y sont favorables, les experts de toutes les parties s'étant également entendus sur cette option en raison de la saturation de la jonction. Par ailleurs, le calendrier du RER et ses avancées sont soumis à des accélérations ou au contraire à des coups d'arrêts en fonction des agendas politiques de chacun des partenaires. De plus, la coordination entre communes (qui ont un rôle à jouer en matière de permis d'urbanisme et dont les recours d'ailleurs ont entraîné de nombreux blocages et retards dans le projet) n'est pas réalisée, ce qui rend difficile une vision globale, même à l'échelle de la RBC. *In fine*, on observe une absence complète d'autonomisation de cet espace par rapport aux jeux politiques et aux territoires institutionnalisés. L'espace fonctionnel est neutralisé, incapable de constituer un lieu de régulation alternatif, par les stratégies des acteurs liés aux différents niveaux institutionnels (Nahrath, Varone, 2007). Or, d'autres auteurs ont montré l'intérêt de l'autonomisation dans la réussite de projets de mobilité (Sager, 2004 ; Kaufmann et Sager, 2006).

Vers l'intersectorialité ?

Au-delà de la tentative de faire travailler de concert des acteurs d'échelles institutionnelles différentes et de viser à leur coordination, la création d'un « espace fonctionnel » RER invite aussi à dépasser une vision des politiques trop sectorialisées : c'est devenu une évidence, voire un cliché (Offner, 2007), les politiques de mobilité nécessitent une approche globale, au-delà de la « simple » politique des transports (Maksim *et alii*, 2010). Les réflexions croisées entre usage du rail et préoccupations environnementales poussent à la coordination des actions en vue d'un développement durable, ce référentiel ayant profondément transformé les politiques de transport. « Dans l'ensemble des pays industrialisés, l'enjeu de l'intégration entre transport, aménagement et environnement dans une perspective de développement durable s'est imposé à partir du début des années quatre-vingt comme un nouvel impératif de l'action publique locale » (Gauthier, 2005). La politique de mobilité à Bruxelles n'échappe pas à cette règle. La déssectorialisation s'observe dans la nécessité d'adopter des mesures d'accompagnement (25) en complément du RER, mesures d'accompagnement qui peuvent toucher à la réduction de l'usage de la voiture individuelle (comme le péage routier) et plus globalement encore, à l'aménagement du territoire ou à une fiscalité incitative et har-

monisée à l'échelle de la zone. On perçoit cependant de nombreuses difficultés à travailler dans cette direction. De l'aveu des négociateurs impliqués dans la convention RER de 2003, les discussions autour des politiques d'accompagnement n'ont pas vraiment débuté (même si les bureaux d'étude ont présenté les effets potentiels de chaque mesure d'accompagnement sur les stratégies résidentielles des ménages). C'est clairement le parent pauvre de la mise en œuvre de la convention. Il n'y a aucune vision globale de l'aménagement du territoire à l'échelle de la zone RER. Chaque acteur régional produit ses propres schémas d'aménagement (le PRDD à Bruxelles, le SDER en Région wallonne, le Structuurplan en Flandre), ses propres projets sans tenir compte des autres (26), malgré les intentions politiques exprimées d'aller dans le sens d'une plus grande coopération (27). Si des avancées sont néanmoins perceptibles, elles le sont au niveau de chacune des Régions, séparément, dans leur volonté d'intégrer aménagement du territoire et mobilité. Cela dit, malgré les bonnes intentions, on constate là encore que les différentes administrations ont bien du mal à travailler de concert et à intégrer, dans les cahiers des charges des projets urbains, des critères « mobilité » ou encore à communiquer sur les stratégies de développement ferroviaire pour éviter, par exemple, les projets urbanistiques classant des espaces en sens contraire. Par ailleurs, au-delà des discours, les projets d'aménagement urbain continuent à buter sur la prédominance de l'automobile.

Vers une redistribution des droits d'usage ?

L'infrastructure ferroviaire peut être analysée comme une ressource artificielle susceptible de distribuer des biens et des services grâce à des prestations en termes de transport (Aubin et Moyson, 2011). Le projet de RER, en créant un espace de négociation entre acteurs qui aboutira à une décision politique appliquée au rail, soulève des demandes qui visent à modifier l'usage de cette ressource, qui n'est pas extensible à l'infini en raison de limitations techniques (le nombre de sillons disponibles, par exemple, ou encore la saturation d'un tronçon), voire financières. Cette redistribution des droits d'usage de la ressource se ferait au nom de plusieurs arguments. L'argument environnemental est le premier : le développement d'une mobilité plus durable qui devrait bénéficier à l'ensemble de la zone RER en vue d'atteindre les impératifs du protocole de Kyoto mais aussi la mise en conformité avec une série de directives européennes sur la qualité de l'air dont le non-respect soumettrait la RBC notamment à des sanctions. Le RER, bien que ce

soit aussi l'objet de polémique, permettrait pour partie de se conformer à ces impératifs : la ressource rail est ainsi comprise comme étant au service d'une ressource plus globale, liée à la qualité environnementale. L'argument d'équité est également mis en avant, notamment par la RBC, qui s'estime lésée en termes d'investissement ferroviaire et de schéma d'exploitation (28). L'argument s'appuie aussi sur le fait que les Bruxellois supportent beaucoup d'externalités négatives dans les usages ou le développement de cette ressource rail (en raison d'une concentration des infrastructures importantes qui ont pesé sur la ville, comme la Jonction Nord-Midi qui a causé des travaux d'importance majeure dans des territoires densément peuplés) sans en tirer suffisamment de profit direct et dont les leviers de décisions semblent, par ailleurs, leur échapper. Là encore, si l'espace fonctionnel RER est bien le lieu de discussions autour d'une forme de redistribution de droits d'usage, nous constatons qu'il n'y a pas vraiment d'intégration des points de vue au nom d'une norme supérieure, la préoccupation environnementale, qui permettrait sans doute de faire des arbitrages plus équitables. C'est le cas par exemple dans certaines politiques en Suisse dans lesquelles les planifications urbanistiques d'installations génératrices de trafic sont réalisées en tenant compte des déplacements qu'elles vont induire et sont donc limitées au nom de quotas globaux d'émissions à partager (Nahrath *et alii*, 2009).

CONCLUSION

Comment expliquer les avancées – l'institutionnalisation du projet dans une convention, la construction d'infrastructures, de nouvelles gares... – et, néanmoins, les blocages persistants ? Sans entrer dans une analyse des configurations des acteurs politiques qui évoluent au gré des élections, au gré de la formation des gouvernements fédéraux et régionaux, sans entrer dans l'histoire longue du projet qui dévoile une progressive coalition autour de l'enjeu, il nous semble intéressant de revenir sur « le caractère opératoire du quiproquo » (Offner, 2012). Les acteurs qui se lancent dans le projet ont sans aucun doute leurs propres visions de ce réseau de transport en commun, leurs propres intérêts, leurs propres visées stratégiques qu'ils espèrent faire triompher... plus tard. Si l'action s'enclenche, c'est grâce au fait que les incertitudes ne sont pas levées notamment sur les usages du RER, le schéma d'exploitation, le financement du déficit d'exploitation, etc. Dans le cours de l'action, des arguments s'avancent, des impératifs différents s'affrontent, mais il n'y a pas de « super-règle », comme le dit Ricoeur

(1991), capable de mettre tout le monde d'accord. Peut-être que le passage par le développement de l'infrastructure lourde du rail finira par étendre son emprise sur le projet d'une manière telle que ce sera difficile de reculer, donnant à voir une forme d'« escalade des engagements » (Zitouni et Tellier, 2013). L'histoire est loin d'être finie.

Cela dit, Bruxelles n'est pas la seule métropole à être confrontée à la difficile combinaison entre « espace des fonctions » et « espace institutionnel et politique » (Sénécal et Bherer, 2009). Et pourtant, ici comme ailleurs, les intentions politiques sont présentes : il s'agit de penser la mobilité au-delà des espaces institutionnels et territoriaux, au-delà des découpages administratifs, en vue de favoriser un développement durable et de réduire, *in fine*, la congestion automobile. Si les espaces de délibération autour d'un nouvel instrument de mobilité de, dans, vers et autour de Bruxelles, laissent présager une nouvelle forme de gouvernance plus efficace, intégrée, force est de constater qu'ils ont beaucoup de mal à correspondre aux intentions politiques de départ. Serait-ce un cas particulièrement inefficace ? Sans donner ici d'autres éléments qui vont dans ce sens, nous voudrions monter en généralité et signaler trois points : 1) même les institutions métropolitaines, quand elles existent, ont parfois des difficultés à penser au-delà des institutions et des territoires qui les ont créées (Boudreau et

Collin, 2009); 2) les approches comparatives ont montré, en ce qui concerne la coordination urbanisme-transport, que les échecs étaient éminemment plus nombreux que les réussites et cela, quels que soient les arrangements politico-institutionnels (Paulhiac-Scherrer, 2010); 3) malgré la diffusion du référentiel international du développement durable, il n'est pas facilement traduit localement dans des principes d'organisation sociale tant il remet en cause, lui aussi, les modes classiques d'intervention publique (Da Cunha *et alii*, 2005; Hamman, 2008).

Ludivine Damay est chercheuse post-doctorale et chargée de cours à l'Université Saint-Louis-Bruxelles. En janvier 2010, elle a soutenu une thèse portant sur l'analyse de l'action publique en matière de participation citoyenne. Actuellement, elle travaille sur le Réseau Express Régional (RER) bruxellois, grâce à un contrat de recherche obtenu auprès de la Région de Bruxelles-Capitale. Elle a notamment édité, en collaboration avec Denis Duez et Benjamin Denis, Savoirs experts et profanes dans la construction des problèmes publics, Bruxelles, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 2011. damay@fusl.ac.be

NOTES

1) Cette étude est réalisée dans le cadre d'un contrat de recherche post-doctoral entamé le 1er janvier 2011 financé par la Région de Bruxelles-Capitale. En termes méthodologiques, nous nous basons sur une analyse documentaire d'archives et d'articles de presse couvrant la période de 1989 à nos jours. Nous avons également effectué 15 entretiens semi-directifs avec des acteurs du dossier RER.

(2) Le lecteur peut notamment se reporter à ces articles de presse : Renette, E., Lhuillier, V., « Le RER : pas terminé avant 2025 ? », *Le soir*, 30 janvier 2013 ; « Le RER s'annonce à l'horizon... 2025 », *La Libre*, 30 janvier 2013. Voir également les derniers débats parlementaires à Bruxelles : Parlement de la RBC, *Compte rendu intégral*, séance plénière du 1er février 2013.

(3) L'étude réalisée par Tomtom (juin 2011) classe Bruxelles en première place des villes les plus congestionnées [En ligne]

(consulté le 25 avril 2013). URL :

<http://www.tomtom.com/news/category.php?ID=4&NID=1159&Lid=13> ; Maerivoet S., Yperman I., Analyse de la congestion routière en Belgique, Rapport pour le Service public Fédéral Mobilité et Transports, 15 octobre 2008, [En ligne] (consulté le 15 mai 2013).URL :

<http://www.tmlleuven.be/project/congestieprobleem/congestion-en-belgique-2008-10-15-fr.pdf>

(4) La densité du réseau ferroviaire en Belgique est la deuxième plus importante d'Europe : 116 km de chemins de fer pour 1000 km², ce qui place la Belgique juste derrière la République Tchèque et loin devant la moyenne de l'Union (50 km). Source : eurostat – 2008 : [En ligne] (consulté le 15 mai 2013). URL :

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-08-028/FR/KS-SF-08-028-FR.PDF

(5) STRATEC, *Étude de la desserte ferroviaire de Bruxelles et environ*, rapport final pour la SNCB, 5 décembre 1988, p. 31.

(6) Vantroyen J.-C., « Le chemin de fer pour éviter l'asphyxie de la capitale », *Le Soir*, 29 mai 1989.

(7) Voir par exemple: Broche J.-C., « Le FDF verdi exalte les transports », *Le Soir*, 11 avril 1989, p. 10; Bouillon P., « Pour le PSC, à Bruxelles, la personne est aussi capitale », *Le Soir*, 22 mai 1989, etc.

(8) Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, *Compte rendu intégral*, Séance plénière du jeudi 13 juillet 1989, p. 44.

(9) Alsteens O., « Le plan Star 21 de Mr Dehaene a oublié les Bruxellois », *Le Soir*, 21 avril 1990, p. 10.

(10) *Ibid.*

(11) Sauwens J., Ministre communautaire des Transports, du Commerce extérieur et de la Réforme de l'État, *Le RER à toute vitesse*, Actes de la table ronde du 5 juin 1992, Bruxelles, p. 5.

(12) C'est le président du parti SP, un Bruxellois qui s'exprime. Tellier D., « Le SP appuie le plan Transport SNCB. Le RER n'est pas l'affaire des Bruxellois », *Le Soir*, 1er août 1997, p. 4.

(13) Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, *Bulletin des interpellations et des questions orales et d'actualité*, 13 mars 1992, p. 197.

(14) Picqué C., 1999, *Pour Bruxelles. Entre périls et espoirs*, Bruxelles, Éditions Racine, p. 123.

(15) Bovy L., « RER: un projet de mobilité nécessaire », Présentation au Conseil économique et social, 28 octobre 2010.

(16) Voir par exemple: IEW, avis d'IEW sur le RER, 1er septembre 2004.

(17) Déclaration commune des SERV, CESRBC et CESRW, *Le Réseau Express Régional*, 27 juin 2006.

(18) *Ibid.*, p. 92; Par ailleurs, « l'augmentation du coût d'usage de la voiture [dont le péage urbain] et les restrictions du stationnement sont les mesures les plus efficaces pour diminuer la congestion » (*Ibid.* p. 55).

(19) Bien que le terme d'espace « fonctionnel » nous apparaisse ambigu parce qu'il peut faire référence à des courants de pensées ou de pratiques ayant, précisément, les prémisses inverses – c'est-à-dire, pour faire bref, le cloisonnement des fonctions en un territoire donné (l'urbanisme fonctionnel par exemple) –, nous utilisons cette notion qui a le mérite de faire tenir ensemble les trois constats précédemment évoqués. Par ailleurs, si on pense, au-delà du fonctionnalisme classique en sociologie, à la notion de démocratisation « fonctionnelle » chez Norbert Elias, on a là un exemple d'usage de la notion qui renvoie à un sens plus « commun » de « fonction », la démocratisation fonctionnelle étant un processus de démocratisation « par en bas », signifiant « la réduction des différences de pouvoir entre les différentes couches sociales » (Elias, 1991, p. 78), irréductible à un processus de démocratisation qualifié d'« institutionnel ».

(20) Loi du 17 juin 2005 portant assentiment de la Convention du 4 avril 2003 visant à mettre en œuvre le programme du Réseau Express régional de, vers, dans et autour de Bruxelles, *Le moniteur Belge*, 1er mars 2006.

(21) Contrat de gestion entre l'État belge et Infrabel (2008-2012), document présenté à la commission de l'infrastructure de la Chambre le 16 juin 2008.

(22) Il s'agit de l'étude réalisée par SIGNIFICANCE-STRATEC-TRACTEBEL et TRITEL: *Évolution et optimisation du Réseau Express Régional de Bruxelles et de ses environs. Développement 2015 et vision aux horizons 2020 et 2030. Rapport pour le Service Public Fédéral Mobilité et Transport*, 22 juin 2009. Cette étude, dite « article 13 », était prévue à l'article 13 de la convention de 2003. Le coût d'exploitation est calculé sur un scénario appelé « intermédiaire 2015 ».

(23) Le comité des ministres fédéraux et régionaux de la mobilité; le comité de pilotage comprenant un représentant de chaque ministre qui a le transport public et/ou la mobilité dans ses attributions, un représentant de chaque administration qui a le transport public dans ses attributions et un représentant de chaque société de transport en commun; le groupe opérationnel regroupant les 4 sociétés de transport.

(24) Dans le cadre de la 6e réforme de l'État, une loi spéciale a été adoptée le 19 juillet 2012 créant la communauté métropolitaine de Bruxelles, qui regroupe les trois Régions, les 19 communes bruxelloises et les communes des deux provinces du Brabant flamand et wallon. Cela dit, cette structure de concertation est actuellement une coquille vide, un accord sur l'objet et les modalités de la concertation devant encore intervenir. Par ailleurs, cette communauté métropolitaine suscite de vives contestations (surtout du côté flamand): des recours devant la cour constitutionnelle ont notamment été introduits par certaines communes.

(25) Les mesures d'accompagnement sont définies de manière très large dans l'article 2 de la convention du 4 avril 2003: « toute action qui a pour objectif de favoriser l'utilisation des transports en commun dans la zone RER ».

(26) Pensons par exemple à ce que la presse appelle « la guerre des centres commerciaux » entre la RBC et la Flandre et qui concerne le développement de trois projets concurrents dans le nord de Bruxelles dont un situé en Flandre. Dewez A., Lhuillier V., « La guerre des centres commerciaux », *Le Soir*, 27 janvier 2012.

(27) Les Régions ont lancé, le 26 novembre 2012, un « forum d'information en aménagement du territoire » visant à échanger l'information en cette matière, dans lequel la thématique de la mobilité apparaît d'ailleurs.

(28) « Picqué: j'ai peur que la SNCB oublie Bruxelles », *Le Soir*, 7 juin 2011.

BIBLIOGRAPHIE

- AUBIN D., MOYSON S., 2011, « La régulation du rail en Belgique. Analyse des régimes institutionnels depuis 1832 », *Courrier hebdomadaire du Crisp*, n°2114-2115
- AUSSEMS M., 2009, « D'une politique des transports à une politique de mobilité globale? », in: Beaufays J., Matagne G. (éds.), *La Belgique en mutation. Systèmes politiques et politiques publiques (1968-2008)*, Bruxelles, Bruylant, pp. 285-311.
- BOON F., GAYDA S., 2000, « Quelques impacts du futur RER sur la région bruxelloise et sa périphérie », communication présentée au 14e Congrès des Économistes Belges de Langue Française en novembre 2000, [En ligne], consulté le 26 avril 2013. URL: <http://www.stratec.be/files/articles/IMPACTSRER2-FB.pdf>
- BOUDREAU J.-A., COLLIN J.-P., 2009. « Épilogue. L'espace métropolitain comme espace délibératif? », in: Sénécal G., Bherer L. (sous la dir. de), *La métropolisation et ses territoires*, Québec, Presses de l'Université du Québec, pp. 278-287.
- DA CUNHA A., KNOEPFEL P., LERESCHE J.-P., NAHRATH S., 2005, *Enjeux du développement urbain durable*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes
- DELPÉRIÉ F., 2011, « La Belgique existe-t-elle? », *Pouvoirs*, n°136, pp. 9-19.
- DEWIT P., PILET J.-B., 2004, « Fédéralisme, institutions et vie politique. Stabilité, instabilité et retour », in: Coenen M.-T., Govaert S., Heinen J. (coord.), *L'État de la Belgique. 1989-2004: Quinze années à la charnière du siècle*, Bruxelles, De Boeck, pp. 43-79.
- DESSOUROUX C., 2008, « Le poids des héritages », *Transports urbains*, n°114, pp. 4-7.
- DOBROUSZKES F., 2008, « Un cadre peu propice à l'utilisation des transports collectifs », *Transports urbains*, n°114, pp. 8-15.
- DONZELOT J., ESTÈBE, P., 1994, *L'État animateur: essai sur la politique de la ville*, Paris, Esprit
- DUBOIS O., 2005, « Le rôle des politiques publiques dans l'éclatement urbain: l'exemple de la Belgique », *Développement durable et territoires* [En ligne], Dossier 4 | 2005, mis en ligne le 04 juin 2005, consulté le 25 avril 2013. URL: <http://developpementdurable.revues.org/747>
- DURAN P., THOENIG J.-C., 1996, « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, août, vol. 46, n°4, pp. 580-622.
- ELIAS N., 1991, *Qu'est-ce que la sociologie?*, Paris, Ed. de l'Aube
- FAURE A., LERESCHE J.-P., MULLER P., NAHRATH S., 2007, *Action publique et changements d'échelles: les nouvelles focales du politique*, Paris, L'Harmattan.
- FRENAY P., 2009, « Pour un projet de développement territorial associé au RER bruxellois Essai de mise en évidence des facteurs déterminants fondamentaux », *Brussels Studies*, [En ligne], n°31, consulté le 26 avril 2013. URL: <http://www.brusselsstudies.be/publications/index/index/page/4/lang/fr>
- GAUTHIER M., 2005, « La planification des transports et le développement durable à Montréal: quelles procédures de débat public pour quelles solutions intégrées? », *Flux*, n°60-61, avril-septembre, pp. 50-63.
- HALLEUX J.-M., BRUCK L., MAIRY N., 2002, « La périurbanisation résidentielle en Belgique à la lumière des contextes suisse et danois: enracinement, dynamiques centrifuges et régulations collectives », *Belgeo*, n°4, pp. 333-354.
- HAMEL P., 2010, « Les métropoles et la nouvelle critique urbaine », *Pôle Sud*, n°32, pp.153-164.
- HAMMAN P. (dir.), 2008, *Penser le développement urbain durable: regards croisés*, Paris, L'Harmattan
- HECKER A., 2012, « Mobilité en site propre et forme urbaine: une possible interaction? », *Revue géographique de l'Est*, vol. 52, 1/2, mis en ligne le 04 février 2013, consulté le 7 mars 2013. URL: <http://rge.revues.org/3623>
- HUBERT M., 2008, « L'Expo 58 et le "tout à l'automobile". Quel avenir pour les grandes infrastructures urbaines à Bruxelles? », *Brussels Studies*, [En ligne], n°22, consulté le 26 avril 2013. URL: <http://www.brusselsstudies.be/publications/index/index/page/6/lang/fr>
- JOUBE B., LEFÈVRE C., 1999, « De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes? Permanence ou recomposition des cadres de l'action publique en Europe », *Revue française de science politique*, vol. 49, n°6, pp. 835-854.
- KAUFMANN V., SAGER F., 2006, "The coordination of local policies for urban development and public transportation in four swiss cities", *Journal of Urban Affairs*, vol. 28, Number 4, pp. 353-374.
- LEFÈVRE C., 2009, *Gouverner les métropoles*, Paris, LGDJ et Lextenso
- LERESCHE J.-P., 2001, « Une introduction: Gouvernance locale: une perspective comparée », in: Leresche J.-P. (sous la dir. de), *Gouvernance locale, coopération et légitimité. Le cas suisse dans une perspective comparée*, Paris, Pedone, pp. 11-27.
- MAKSIM H., VINCENT S., GALLEZ C., KAUFMANN V. (dir.), 2010, *L'action publique face à la mobilité*, Paris, L'Harmattan
- MONTULET B., HUYNEN P., HUBERT M., 2008, "Belgium – A Society of Commuters", in: Schneider N. F., Meil G. (eds), *Mobile Living Across Europe I. Relevance and Diversity of*

- Job-Related Mobility in Six European Countries*, Barbara Budrich Publishers, Opladen & Farmington Hills, pp. 269-304.
- MULLER P., 1990, *Les politiques publiques*, Paris, PUF
- NAHRATH S., VARONE F., 2007, « Les espaces fonctionnels comme changements d'échelles de l'action publique », in: Faure A., Leresche J.-P., Muller P., Nahrath S., *Action publique et changements d'échelles: les nouvelles focales du politique*, Paris, L'Harmattan, pp. 235-257.
- NAHRATH, S., VARONE, F., GERBER, J.-D., 2009, « Les espaces fonctionnels: nouveau référentiel de la gestion durable des ressources? », *Vertigo- la revue électronique en sciences de l'environnement*, [En ligne], Volume 9 Numéro 1 | mai 2009, mis en ligne le 23 mai 2009, consulté le 25 avril 2013. URL: <http://vertigo.revues.org/8510>
- OFFNER J.-M., 2006, « Les territoires de l'action publique locale. Fausses pertinences et jeux d'écarts », *Revue française de science politique*, n°1, vol. 56, pp. 27-47.
- OFFNER J.-M., 2007, « Introduction », *Flux*, n°69, p. 5.
- OFFNER J.-M., 2012, « L'action publique entre raisons et déraisons », *Revue Urbanisme*, n°385, juillet-août, pp. 27-28.
- PÂQUES M., 2005, *Droit public élémentaire en quinze leçons*, Bruxelles, De Boeck & Larcier
- PAULHIAC-SCHERRER F., 2010, « À la recherche d'un référentiel territorialisé: Retour critique sur les fondements d'une analyse cognitive des politiques urbaines », in: Maksim H., Vincent S., Gallez C., Kaufmann V. (dir.), *L'action publique face à la mobilité*, Paris, L'Harmattan, pp. 181-200.
- RICOEUR P., 1991, « Pour une éthique du compromis (entretien avec P. Ricoeur) », *Alternatives non violentes*, p. 2.
- SAGER F., 2004, « Institutions métropolitaines et coordination des politiques publiques: une AQQC des arrangements politico-administratifs d'articulation entre urbanisme et transports en Europe », *Revue Internationale de Politique Comparée*, Vol. 11, n°1, pp. 67-84.
- SÉNÉCAL G., BHERER L. (sous la dir. de), 2009, *La métropolisation et ses territoires*, Québec, Presses de l'Université du Québec
- TERRIBILINI S., VARONE F., 2004, « Politiques publiques à incidence spatiale et discriminations sociales », in: Montulet B., Kaufmann V. (dir.), *Mobilités, fluidités... libertés?*, Bruxelles, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, pp. 243-278.
- VANDERMOTEN C., 2003, « La navette de travail vers Bruxelles: des abonnements ouvriers au RER », in: Laconte P. (dir.), *La gare et la ville. Grands axes et réseau express régional: enjeux et perspectives*, Fondation pour l'Aménagement Urbain, Éditions du Perron, Kortenberg, Alleur, pp. 49-57.
- VAN MEERTEN M., VERBEURGT G., VAN DER HERTEN B., 2002, *Un tunnel sous Bruxelles. Les 50 ans de la jonction Nord-Midi*, Bruxelles, Éditions Racine
- ZITOUNI B., TELLIER C., 2013, « Comment les corps techniques construisent la ville. Gestion stratégique du temps lors de la conception du plan d'extension urbaine au 19e siècle et de la création du (pré-)métro au 20e siècle à Bruxelles », *Brussels studies*, [En ligne], n°64, consulté le 26 avril 2013. URL: <http://www.brusselsstudies.be/publications/index/index/page/1/lang/fr>