S. D. R. W.
Société de Développement Régional
pour la Wallonie

LE SYSTEME URBAIN WALLON

INVENTAIRE DES ETUDES DE HIERARCHIE URBAINE

Etude réalisée par L. MARECHAL, A. DUBOIS, A. MIHALY
sous la direction de R. SCHOONBRODT.

Namur, août 1977.

VII. ORGANISATION TERRITORIALE BELGE PAR J. TOINT

A. METHODOLOGIE

L'étude de J. TOINT s'inscrit dans une perspective particulière : elle vise à dégager un nouvel échelon dans l'organisation administrative belge : les fédérations de communes.(1) Elle se caractérise par une optique normative et institutionnelle. La philosophie politique qui sous-tend cette étude est celle du fédéralisme intégral, vision que l'auteur précisera dans d'autres publications (voir bibliographie). En effet, les fédérations rassemblent "une population et un territoire tels que de nombreux problèmes communs puissent trouver leur solution à ce niveau et ne plus refluer comme à présent, à la province ou à l'état, organismes trop vastes, trop lointains, faute d'autorité à l'échelon convenable."(2)

(1) J. TOINT, La formation des fédérations en Belgique, dans Fédération de communes et grandes agglomérations urbaines, Bruxelles, Union des villes et Communes belges, 1968.

Il faut toutefois préciser que l'utilisation de la notion de fédération de communes est purement conjoncturelle. C'était à l'époque le concept admis pour réaménager l'organisation administrative belge. Nous avons repris cette publication parce qu'elle se situe dans la période des grandes études hiérarchiques : les années soixante. Par ailleurs, l'auteur y est très explicite sur les fondements de son étude. Notons que ce travail se situe dans une suite amorcée par l'auteur en 1951 (M. LAHOUSSE et J. TOINT, Pour un urbanisme régional à l'échelle humaine, dans Cahiers d'urbanisme, n°8, 1951) qui a donné lieu à une première ébauche en 1954. La dernière mouture date de 1976, elle s'insère dans un projet vaste (J. TOINT, J. RAES, L. MARECHAL, Une constitution fédérale pour la Belgique, Namur, Département de Sociologie Economique, 1976. Entretiens, l'auteur a notamment participé aux travaux du groupe l'Equerre sur le Sud-Est.

(2) Ibid., p. 60.

La constitution de ces fédérations repose sur les polarisations telles qu'elles s'inscrivent sur le territoire : les fédérations sont constituées, pour l'auteur, d'unités organiques, dont toutes les parties sont réellement solidaires. "Cette solidarité se manifeste en fait le plus souvent dès aujourd'hui par l'usage commun de certains équipements qui caractérisent des communes dites centres : ce sera un marché, un ensemble de commerces et services administratifs, une école secondaire et technique, un centre sportif, un centre hospitalier ..., ces équipements se retrouvant d'ailleurs souvent à plusieurs dans un même centre."(1)

La détermination du nombre ainsi que des limites de ces fédérations s'appuie sur deux constatations :

- (a) l'existence de pôles urbains autour desquels s'organise la vie sociale et économique (2)
- (b) des conditions minimales de fonctionnement des équipements (3).

(1) Ibid., p. 60.

(2) "L'observation attentive du territoire de la Belgique, comme d'ailleurs de celui de tous les pays d'Europe occidentale, montre que toute la vie sociale et économique s'organise autour de pôles urbains plus ou moins puissants, qui se répartissent sur l'ensemble du territoire et assurent, ou devraient assurer, la présence de tous les équipements requis par la vie actuelle à une distance raisonnable du domicile de tous les habitants.

Certes, il existe dans ce "maillage urbain" des interférences et de sérieuses lacunes, auxquelles il appartient à l'aménagement du territoire de porter remède." (J. TOINT, La formation des ..., p. 60).

(3) "(...) en ce qui concerne la Belgique, en tout cas, il paraît bien que la population nécessaire pour assurer le fonctionnement satisfaisant de services communs à un ensemble de villages soit de 10.000 habitants. Les groupements existants qui sont en dessous de ce seuil, témoignent en effet d'une telle anémie de vie sociale qu'il n'y aurait guère d'avantages à former des fédérations aussi peu peuplées. D'ailleurs, compte tenu du fait que la distance entre les villages les plus éloignés et le centre ne devrait guère dépasser 15 kilomètres, pour qu'elle puisse être parcourue en une demi-heure au plus par transport public, une telle population peut être obtenue presque partout, la densité brute par commune ne descendant qu'exceptionnellement en dessous de 25 habitants au kilomètre carré."(Ibid., p. 61)

Pour déterminer ces centres, leur hiérarchie et leur rôle, J. TOINT établit une hiérarchie à 6 niveaux qui s'inscrit dans la ligne des travaux du Groupe l'Equerre sur le Sud-Est et des travaux de J. SPORCK pour la CNAT :

Niveau	Intitulé	Caractéristiques du centre	Population de l'ensemble de la zone (a)
0	Métropole majeure	Agglomération de plus de 1 million d'habitants	
1	Métropole mineure	Agglomération de plus de 200.000 habitants	
2	Ville importante, tête de région	Ville ou agglomération de plus de 50.000 hts.	100 à 200.000 habitants (b)
3	Ville moyenne	Centre de 15 à 25.000 habitants	60 à 100.000 habitants
4	Ville petite	En moyenne 6000 habitants	20 à 60.000 habitants
5	Bourg	En moyenne 4000 habitants	10 à 20.000 habitants
6	Village-centre	En moyenne 2000 habitants	Moins de 10.000 habitants

Source : J. TOINT, La formation de ..., synthèse effectuée à partir des tableaux des pages 65 et 67 ainsi que du texte des pages 61 à 64.

(a) Centre compris.

(b) L'auteur indique à la page 67 "200.000 habitants au moins" et page 65 "100 à 200.000 habitants".

Cette grille n'épuisant pas toutes les caractéristiques des centres, l'auteur y ajoute une répartition des entités entre quatre types de fédérations de communes.

a) fédérations de type A

Ce sont "les grandes agglomérations accompagnées de la frange rurale qui leur est associée au niveau des relations avec les centres de classe 4 ou 3."(1) En effet, au sein de ces agglomérations, des centres secondaires apparaissent, "ces centres secondaires existants ou à consolider se situent, en raison de la population qu'ils doivent desservir, en classe 3 ou 4, mais avec un degré d'autonomie moindre que celui des centres isolés. Les groupes formés par ces centres secondaires ont des populations de 30 à 80.000 habitants, exceptionnellement davantage; ils sont compris dans l'agglomération, ou bien comprennent à la fois une portion d'agglomération et un secteur rural limitrophe."(2)

(1) Ibid., p. 64.

(2) Ibid., p. 63. L'auteur ajoute que ces groupes sont parfois appelés "cantons urbains".

b) fédérations de type B

Elles "représentent la formation la plus générale des fédérations de communes, autour d'un pôle unique, plus ou moins important".(1)
On les trouve avec des centres situés dans les classes 2 à 5 de la hiérarchie.

Remarquons que dans ces fédérations, peuvent apparaître des sous-centres de classe 4 ou 5, sans que, toutefois, leur autonomie puisse s'affirmer en raison de circonstances géographiques particulières.(2)

c) fédérations de type C

Ce sont celles "où le centre est actuellement insuffisant pour atteindre la classe qui lui permettrait de rendre les services attendus dans la zone d'attraction. Il s'agit de centres qui doivent être développés pour combler les lacunes du maillage urbain spontané. La formation d'une fédération de communes autour de ces centres peut sans aucun doute favoriser leur promotion souhaitée."(3)

d) fédérations de type D

Ce type est dû à des contraintes purement institutionnelles. En effet, il s'agit "de groupes de communes qui se rattachent normalement à un centre situé dans une autre province que celle à laquelle elles appartiennent".(4)

On le voit, il s'agit d'une approche explicitement normative, qui se base sur la reconnaissance des solidarités telles qu'elles s'inscrivent dans l'espace; cette reconnaissance s'effectuant par synthèse de travaux personnels et d'études menées ailleurs.

(1) Ibid., p. 65.

(2) Pour le présent exposé, nous n'insistons pas sur ces sous-centres ni sur les cantons urbains.

(3) Ibid., p. 66.

(4) Ibid., p. 66.

B. RESULTATS (cfr carte XVII)

1) Répartition des centres de fédération entre les différents niveaux

		NOMBRE DE CENTRES		POPULATION DES FEDERATIONS, EN MILLIERS (AU 31/12/63, CHIFFRES ARRONDIS)	
		BELGIQUE	WALLONIE	BELGIQUE	WALLONIE
Métropole majeure	0	1	-	1.090	-
Métropole mineure	1	4	2	2.208	1.067
Ville importante	2	14	6	1.614	578
Ville moyenne	3	27	9(a)	1.506	300
Ville petite	4	78	36	2.384	840
Bourg	5	23	18	272	204
Village-centre	6	7	6	44	35
Fédération sans niveau hiérarchique		8(b)	4	87	24
TOTAL		162(c)	81		

Source : J. TOINT, La formation des ..., pp. 67-75; nos calculs.

- (a) L'auteur affecte Couvin au niveau 3 en émettant quelques doutes, puisqu'il fait suivre cette proposition d'un point d'interrogation.
- (b) Ces huit fédérations sont toutes de type D.
- (c) L'auteur signale à la page 66 de son article 163 fédérations pour son projet. Nous en comptons seulement 162. La différence provient de la province de Hainaut pour laquelle J. TOINT indique 24 fédérations alors que un décompte ne permet d'en relever que 23.

2) Répartition des centres selon le type de fédérations

	Type de fédérations	
	<u>BELGIQUE</u>	<u>WALLONIE</u>
A	5	2
B	119	57
C	13	8
D	22 (a)	11
TOTAL	159 (b)	78

Source : Ibid., pp. 65-75; nos calculs.

- (a) L'auteur signale à la page 66 de son article l'existence de 24 à 27 fédérations de type D, nous n'en relevons que 22 à 25. On reviendra à la note (2) de la page suivante sur cet écart de 22 à 25.
- (b) On trouve 159 fédérations au lieu des 162 car trois fédérations n'ont pas été comptabilisées : Genval, Braine-l'Alleud et Stavelot. L'auteur met respectivement les deux premières entités en type C ou D et B ou D selon qu'elles sont rattachées ou non à Bruxelles; quant à Stavelot, il s'agit de B ou D selon qu'elle est rattachée ou non à Malmédy.

En conclusion, considérons plus particulièrement les deux derniers types de fédération C et D; les premières étant celles qui doivent être développées pour remplir leur rôle et les secondes, celles qui sont à supprimer mais qui pour des raisons de type politique ou administratif (passages d'une province à l'autre) ne peuvent l'être immédiatement.

Dans le groupe C, on trouve une majorité de centres wallons : 8 sur 13. Il s'agit de Lens, Auvelaïs, Eghezée, Bièvre, Clavier, Bullange, Marbehan, Barvaux.(1) A l'exception d'Auvelaïs, tous se situent en zone à dominante rurale. Le groupe D, "fédérations provisoires", comprend à part égale des localités de Wallonie et de Flandre. Outre les huit centres sans niveau, précédemment signalés (2), on compte dans ce groupe quelques localités de niveau 4 qui sont à rattacher à Bruxelles : Overijse, Zaventem, Dilbeek. Les autres se situent au niveau 5 ou 6.

(1) Les centres flamands sont Oostmalle, Aalter, Gavere, Houthalen, Wolvertem.

(2) Il s'agit de Gingelom, Fouron-le-Comte, Héringes-les-Enghien, Dergneau, Muizen, Chastre, Baillonville, Grupont. On notera que les quatre premiers sont sur ou à proximité de la frontière linguistique.