

Territoire(s) wallon(s)

Trente ans de fusion  
des communes

Petit-Roeulx  
Seneffe

CFDT

Conférence Permanente du Développement Territorial

Région wallonne

Hors série • Août 2008

**Territoire(s) wallon(s)**

**CPDT**



*Conférence Permanente  
du Développement  
Territorial*

**Territoire(s) wallon(s) est une publication  
de la Conférence Permanente  
du Développement Territorial**

**Diffusion :**

Ministère de la Région wallonne  
Direction de la communication  
Place de la Wallonie 1  
B-5100 Namur  
E mail : publications@mrw.wallonie.be  
Tél : 0800 11 901

Prix : 10,00 €

**Abonnements :**

Deux numéros par an - 20,00 €  
Compte n° : 001-5587013-83  
carole.lemaire@uclouvain.be

Les publications de la CPDT sont consultables et téléchargeables sur le site <http://cpdt.wallonie.be>

Droits de traduction et de reproduction réservés pour tous pays. Toute reproduction, même partielle, du texte ou de l'iconographie de cette revue est soumise à l'autorisation écrite de l'auteur.

N° d'ISSN : 1784-4991

**Editeur responsable :**

Luc Maréchal  
Ministère de la Région wallonne  
Rue des Brigades d'Irlande, 1  
B - 5100 Namur

**Rédacteur en chef**

Luc Maréchal

**Comité de rédaction**

Helen Barthe-Batsalle  
Luce Bellefontaine  
Dominique Costermans  
Marie-Laurence De Keersmaecker  
Jean-Marie Halleux  
Florence Lechat  
Luc Maréchal  
Christian Vandermotten  
Bernadette Vauchel

**Secrétariat de rédaction**

Dominique Costermans  
Tél. 32 (0) 10 47 21 89  
E mail : dominique.costermans@uclouvain.be

**Conception graphique**

Debie graphic design

**Mise en page**

Carole Lemaire

**Imprimerie**

Ciaco, Louvain-la-Neuve

**Couverture**

Petit-Roeulx, commune de Seneffe

Les articles n'engagent que la responsabilité de leurs auteurs

# Territoire(s) wallon(s)

## Trente ans de fusion des communes

Numéro hors-série, Août 2008

Conférence Permanente du Développement Territorial



# Table des matières

Trente ans, une génération L. Maréchal	7
Découpage communal, fusions et supracommunalité : une mise en perspective C. Vandermotten	17
La fusion des communes : une réforme trentenaire M. Lazzari, P. Verjans, A.-L. Durviaux	27
Les projets de la Région Alsace Adrien Zeller	35
Des projets de territoires : quelles valeurs, quelles solidarités et quelle citoyenneté ? Atelier 1 Michaël Van Cutsem	47
Les dynamiques économiques et les choix de localisation des entreprises et des services Atelier 2 Bernadette Mérenne	57
Développement économique communal et articulation des échelles territoriales Atelier 3 Christian Vandermotten, Matthieu Strale, Marcel Roelandts	63
Stratégies résidentielles et équité territoriale Atelier 4 Marie-Laurence De Keersmaecker	69
Territoires et mobilité, quels enjeux, quelles politiques Atelier 5 Yves Hanin	75
Les enjeux énergétiques du XXIe siècle auront-ils des impacts territoriaux ? Atelier 6 Jean-Marie Hauglustaine	87
Les enjeux environnementaux face aux limites territoriales Atelier 7 Marie-Françoise Godart	93
A la recherche des rôles pertinents pour des territoires pertinents Peter Cabus	101
Innovation et coopération régionale – Régionalisation expérimentale en Rhénanie-du-Nord-Westphalie Wolfgang Knapp	112
Table ronde	127
La photo comme outil de projet de territoire. Trois expériences « Par ma fenêtre » Dominique Costermans et Julie Deneff	141



# Trente ans, une génération

## *Thirty years, a generation*

L. Maréchal<sup>1</sup>

Au nom de l'ensemble des équipes universitaires qui forment la CPDT, j'ai le plaisir de vous accueillir à une journée de travail à la fois «mémoriale» et tournée vers le futur.

2007 est donc la date anniversaire de la fusion des communes. Trente ans, c'est une génération. Une génération d'hommes et de femmes qui depuis leur prime enfance vivent dans ces communes recomposées. Une ancienne génération politique qui s'amenuise avec le temps (les journaux font part régulièrement du décès du dernier mandataire communal d'une commune avant fusion), une génération intermédiaire qui est passée des anciennes aux nouvelles communes, ou celle des «plus jeunes» qui est entrée de plain-pied dans les communes d'après fusion.

A une époque où règne l'esprit de commémoration, cet anniversaire est passé relativement inaperçu. Pourtant,



Le colloque « Trente ans de fusion des communes » s'est tenu à Liège le 11 décembre 2007

voilà une réforme institutionnelle majeure : en 1977 on est passé de plus de 1.400 à 262 communes en Wallonie. Dans l'édifice des compétences, le niveau communal a pris et prend une consistance nettement plus forte. Celle-ci croît au fil des années, parfois même à contre-cœur, tant les communes sont chargées de nouvelles compétences, sans avoir les ressources financières et humaines qui devraient aller de pair avec cette croissance.

Avec la mise en place en 1983 de la Région, le paysage institutionnel s'éloignait définitivement de celui qui existait depuis la fondation du Royaume de Belgique. Et ceci nous renvoie à un autre chantier institutionnel : celui des relations entre les deux niveaux politiques structurels de la Wallonie. Comment établir des relations qui d'une part se fondent sur des normes et stratégies véritablement régionales et d'autre part sur une subsidiarité avec les communes, bâtie sur des principes de contractualisation ? Ajoutons l'émergence des pays et des agglomérations (les aires de coopération supracommunale dans le SDER), véritable lieu de convergence entre les deux niveaux particulièrement pour les dimensions stratégiques et pour la culture du projet.

Trois axes structureront nos travaux. D'abord, une approche historique, géographique et politique par Monsieur Vandermotten et Madame Durviaux. Il est important de rappeler les enjeux qui ont présidé à la fusion des communes pour mieux comprendre l'évolution passée et approcher le futur que l'on peut esquisser maintenant.

Deuxième axe : le regard venu d'ailleurs avec l'intervention de Monsieur Zeller, Président de la Région Alsace,

<sup>1</sup> Luc Maréchal est inspecteur général auprès de l'administration wallonne de l'aménagement du territoire. Il est le fonctionnaire en charge de la CPDT. Courriel : l.marechal@mrw.wallonie.be

qui va nous parler des projets de sa Région, car derrière l'institution, il y a le projet politique et le projet de territoire. Regards également qui viendront d'Allemagne avec Monsieur Knapp et de Flandre avec Monsieur Cabus. Ils nous éclaireront sur les processus de recomposition territoriale qui sont à l'œuvre tant dans le Land de NordRhein-Westphalie qu'en Flandre.

Le troisième axe de cette journée correspond au travail en ateliers autour de sept thématiques. Le but est, pour chacune de celles-ci, de parcourir les différentes échelles territoriales de l'Europe, voire de la planète, à la commune, voire au quartier, pour dégager le contenu de ces échelles territoriales en termes d'enjeux, de moyens et d'actions. Dans ce spectre territorial, nous nous arrêterons au niveau communal ou supra communal. Quelle est la pertinence de ce niveau ? Question que se posent souvent les géographes, les universitaires et les praticiens. Autrement dit, pour une autorité politique ou administrative de ce niveau territorial, quelle est la possibilité réelle d'une politique volontariste, d'une action concrète ? Rien n'est plus frustrant pour un responsable d'avoir des compétences mais de ne pas pouvoir agir faute de moyens. Ou lorsque disposant des moyens, on ne se situe pas au bon niveau d'action pour être efficace. Force est de constater le désenchantement des citoyens devant ces hiatus, devant cette incapacité qui n'est pas personnelle mais structurelle.

Il est donc primordial de bien positionner à la fois les moyens, les enjeux et le contrôle que l'on peut avoir sur les situations concrètes.

En fin de journée se déroulera une table-ronde avec les Ministres Courard et Antoine ainsi que Monsieur Delforge, vice-Président de l'Union des villes et communes de Wallonie.

Après, vous aurez bien mérité le verre de clôture de la journée. Entretemps, je vous invite à regarder les photos exposées dans le hall. Ce n'est pas simplement un habillage du hall «pour faire beau». Les photos de Monsieur Dor sur la chaîne des terrils révèlent une image peu connue de la Wallonie, bien qu'elle commence à être l'objet d'une certaine curiosité touristique. Ces photos donnent à voir des terrils souvent verdoyants enchâssés dans le tissu urbanisé.

Avec « Ma commune Par ma fenêtre », les photos collectées par Mesdames Costermans et Denef sont l'expression du dialogue intérieur-extérieur qui est à la base de l'insertion de chacun(e) dans son quartier, dans sa ville ou dans son village. Le Professeur Remy, dans le livre consacré aux photos prises à Louvain-la-Neuve<sup>2</sup>, décrit avec justesse l'altérité fondée sur l'autonomie et le rapport privé-public qui sont derrière ce qui n'est pas qu'un jeu photographique mais une façon de toucher un autre registre du territoire : la sensibilité et plus fondamentalement la culture et l'identité. Le territoire n'est pas seulement un relevé de chiffres, ni un recueil de cartes, c'est un espace de vie, de sens, le creuset d'une vision du monde. Et la culture est bien dans ce champ-là.

Pour conclure ce mot d'accueil, je préciserai que le regard porté sur la fusion des communes est celui du



De gauche à droite : Adrien Zeller, Président de la Région Alsace, Yves Hanin, président de séance et Christian Vandermotten, géographe. A la tribune, Luc Maréchal. ■

<sup>2</sup> Dominique Costermans, Julie Denef, Louvain-la-Neuve. *Par ma fenêtre*, Editions Eranthis, 2007, 142 pages.

développement territorial. Car cette réforme fut, et est toujours, une recombinaison majeure du territoire wallon. Les déséquilibres territoriaux, régionaux croissants en Europe, le maintien (souhaitable) des diversités tant culturelles qu'environnementales, le réchauffement climatique, tous ces éléments exigent de réfléchir à l'organisation du territoire, à sa structuration et aux dynamiques qui y sont à l'œuvre comme à la nécessaire régulation de ces dynamiques.

Nous sommes appelés à plus de compréhension et d'intelligence territoriales, et aussi à plus d'audace. Nous sommes invités à décliner non seulement la stratégie de Lisbonne, mais aussi celles de Göteborg, Kyoto ainsi que celle de Bali qui est en pleine actualité. Nous sommes invités à décliner le savoir, la connaissance, le développement durable, la problématique de réchauffe-

ment climatique avec tout ce que cela implique à travers toutes les dimensions de la gestion du territoire, à quelle qu'échelle que ce soit. Finalement, au-delà des mots, nous sommes instamment conviés à un changement de mode de vie et de comportement.

Osons le dire : nous sommes dans une phase de rupture par rapport aux décennies qui nous ont précédés. C'est là qu'est le travail de prospective, c'est là qu'est la tâche des fonctionnaires, conseillers et édiles communaux. Avouons-le : ce n'est pas aisé. D'où l'intérêt de la réflexion collective aujourd'hui, qui ne résoudra pas tout, mais au moins permettra à chacun de ne pas se sentir seul et de pouvoir mettre en perspective (dans le temps et l'espace) l'action là où il la mène, qu'il s'agisse d'une commune, d'une région ou d'autres niveaux territoriaux

# Supracommunalité et communes<sup>1</sup>

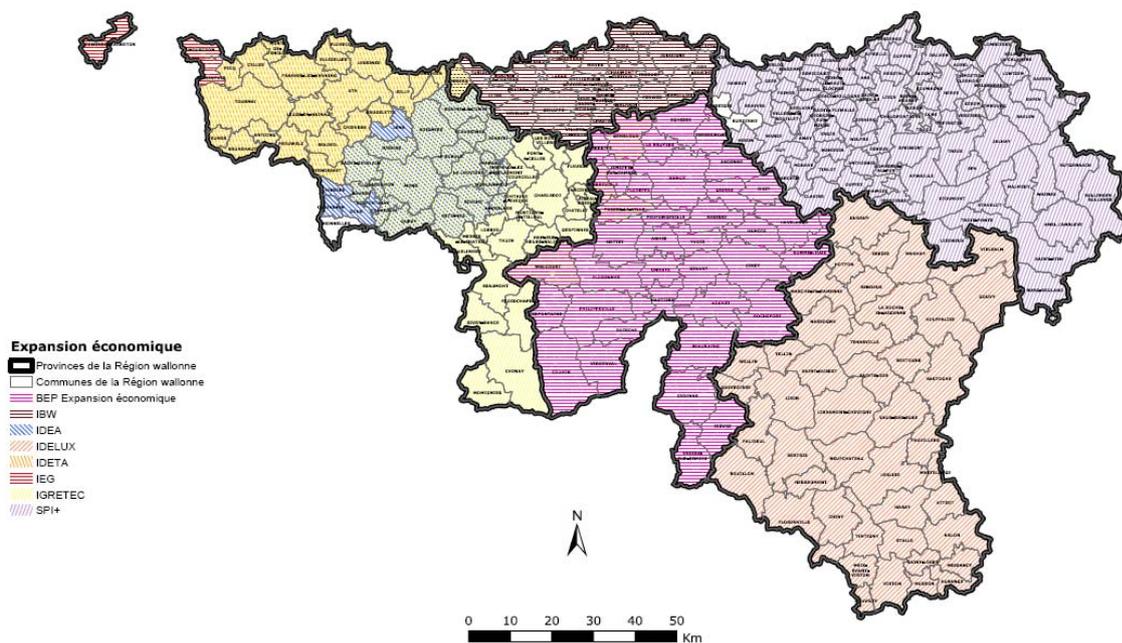
La recomposition territoriale est dominée, dans le registre local, par deux axes : la supracommunalité et les communes.

La supracommunalité est un terme récent dans le paysage institutionnel belge, où la coopération organisée entre communes est visée par l'expression intercommunalité. L'expansion de ce nouveau terme est liée à celui du développement territorial.

## Une Intercommunalité généralisée

Comme l'écrit Pascale Blondiau, « en 1830, au début de l'indépendance de l'Etat belge, les communes étant très attachées à leur autonomie récemment conquise<sup>2</sup>, il y avait peu de contacts entre elles. A tel point, d'ailleurs, que ni la Constitution, ni la loi communale de 1836 n'envisageaient la possibilité de collaboration entre deux ou plusieurs communes, que ce soit sous forme d'association ou par voie de convention. »<sup>3</sup>

### Expansion économique : 8 intercommunales



Réalisation :  
D.G.P.L. - Service de Cartographie  
François Leruth - 14 Juin 2005

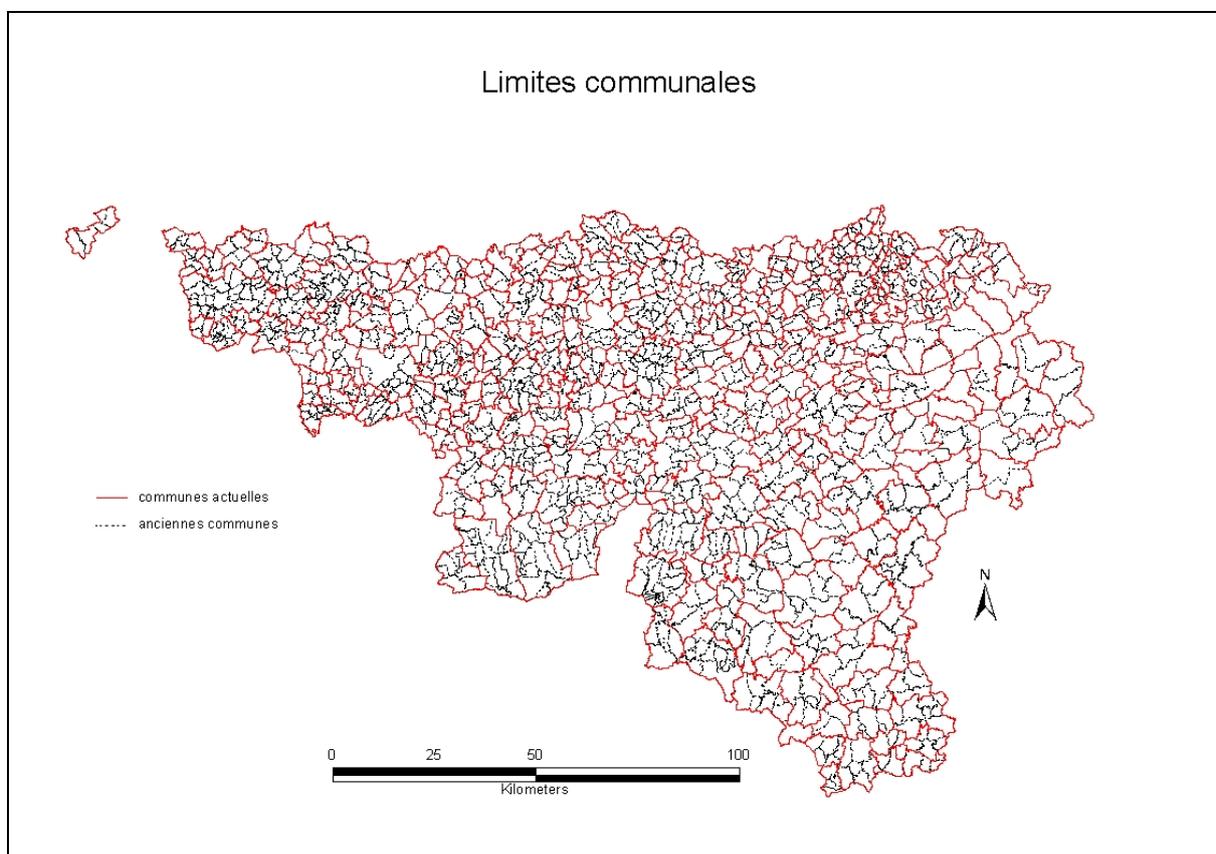
Source des données :  
DPEP - Mai 2005  
DGRNE - Octobre 2004

- <sup>1</sup> Ce texte, rédigé après le colloque, est une version modifiée et augmentée par l'auteur d'un chapitre paru dans *Atlas transfrontalier*, tome 5, *Planification territoriale, Région Nord-Pas-de-Calais et Région Wallonne*, 2006, 36 pages. Il vise à cadrer la fusion des communes par rapport à quelques tendances du développement territorial. Merci à Monsieur Bosquillon pour ses remarques, l'auteur garde l'entière responsabilité du propos.
- <sup>2</sup> On peut pointer ici une autre raison, le nouveau pouvoir belge ne souhaitait pas voir surgir des frondes çà et là sur le territoire.
- <sup>3</sup> Pascale Blondiau, *La supra-communalité : d'où vient-on, où va-t-on ?*, décembre 2002, p.1 (<http://www.uvcw.be/articles>)

Au gré des besoins, les communes se sont associées pour des missions de service public (eau, électricité, éclairage, médico-social, déchets, abattoirs,...). Dans les années soixante, conséquence de la crise économique dans les secteurs charbonniers et métallurgiques, des associations plus globales, orientées vers le développement économique, particulièrement la création et la gestion de zones d'activité économique, voient le jour. Ces dernières évoluent actuellement vers une approche de plus en plus globale, certaines menant même ou participant activement à des démarches de prospective territoriale. Actuellement certaines de ces «intercommunales de développement» (IDE), appelées également d'expansion économique, ont associé à l'intercommunalité de services et d'opérateurs fonciers en liaison avec une politique d'attraction des entreprises (zones d'activité économiques), selon des dosages propres à chacune, le portage politique sous-régional ou l'intercommunalité de projet (soit économique au sens strict, soit territorial).

L'intercommunalité s'est ainsi largement diffusée, le législateur suivant le processus, plus que le devançant. La situation était devenue tellement complexe (il y avait près de cent cinquante intercommunales en Wallonie) que les autorités wallonnes décidèrent d'une part de les rationaliser en agissant sur leur nombre et en les restructurant autour de champs de compétences, d'autre part de revoir leur fonctionnement, devenu pour beaucoup d'observateurs trop peu transparent.

A côté des intercommunales, toutes sortes de coopération de proximité, d'initiative communale, régionale ou fédérale, de niveau supracommunal ont vu le jour : les régies autonomes provinciales, les plans de mobilité impliquant plusieurs communes, les parcs naturels, les contrats de rivières, les associations de projets, les zones de polices, les services régionaux d'incendie, etc. Sans oublier les associations de communes dans le cadre de programmes Interreg.



## Une fusion des communes de grande ampleur

En 1830, la Belgique comptait 2.498 communes. A la suite de la fusion des communes de 1975 (d'application en 1977) suivie par celle de l'agglomération d'Anvers en 1977, la Belgique en comptait 589 : 308 en Flandre, 262 en Wallonie et 19 pour Bruxelles-Capitale.

Opération menée au pas de charge par le Gouvernement national, cette fusion bouleversa profondément le paysage institutionnel. En Wallonie, le nombre de communes passe par la grâce de l'arrêté du 17 septembre 1975 (d'application au 1er janvier 1977 avec les nouveaux conseils communaux élus au sein de ces nouvelles communes) de 1.434 à 262. Par cette fusion, la population moyenne communale de Wallonie passe de 2.226 à 12.183 habitants et la superficie moyenne communale de 12 à 64 km<sup>2</sup>.<sup>4</sup> Notons qu'en Flandre, après fusion, la population communale moyenne est de 17.861 habitants, la superficie de 43 km<sup>2</sup>, une densité régionale plus élevée explique cette différence.

## Vers des pays et des agglomérations

Malgré la taille des communes se fit sentir, en milieu urbain principalement, la nécessité de coopérer dans

des périmètres correspondant à la réalité fonctionnelle. Différentes initiatives ont ainsi vu le jour.

Il faut l'adoption du SDER en 1999 pour qu'une étape institutionnelle soit franchie avec les « aires de coopération supracommunale » (ACS) : « De manière générale, les aires de coopération regroupant plusieurs communes doivent être encouragées et soutenues » (SDER, p. 148). Il s'agit d'une des mesures de l'arborescence en huit objectifs, trente-deux options et mesures qui forment le SDER.<sup>5</sup>

Depuis des initiatives ont été prises au niveau institutionnel ou au niveau de la société civile. Pour accompagner ce mouvement, pour mutualiser les efforts, le Ministre du Développement Territorial, André Antoine, a créé en 2006 une « plate-forme d'intelligence territoriale en Wallonie », dotée d'un site web : [www.intelliterwal.net](http://www.intelliterwal.net), qui constitue une chronique des initiatives, un appui méthodologique et un partage des expériences. Cette démarche s'inscrit dans une logique d'expérimentation encadrée par une réflexion collective plutôt que le lancement de chantiers institutionnels, le temps de ceux-ci pourrait seulement venir après de sérieuses expérimentations.<sup>6</sup>

Tableau 1 : Nombre, superficie et population moyennes des communes par région.

	Flandre		Wallonie		Bruxelles		Ensemble du pays	
	Avant	Après	Avant	Après	Avant	Après	Avant	Après
Nombre de communes	906	308	1.434	262	19	19	2.359	589
Superficie moyenne (ha)	1.491	4.386	1.174	6.428	852	852	1.294	5.181
Population moyenne	6.072	17.861	2.226	12.183	55.962	55.962	4.136	16.565

Source : L. Malvoz et C. Verbist, *op.cit.*, p. 42.

<sup>4</sup> Pour une analyse statistique de l'avant et de l'après, voir L. Malvoz et C. Verbist, *Une Belgique de 589 communes. Les fusions de communes vues sous l'angle de la géographie administrative*, dans *Bulletin du Crédit Communal de Belgique*, n° 115, janvier 1976, pages 21 à 47. Parmi de nombreuses études sur les raisons et la procédure, voir notamment : *L'agglomération namuroise à l'heure des fusions et des fédérations de communes. Texte du débat diffusé à la télévision*, dans *Courier de Namur* 1980, n° 35, février 1973, pages 2 à 11.

<sup>5</sup> voir site : [www.sder.wallonie.be](http://www.sder.wallonie.be)

<sup>6</sup> Pour une présentation de cette plateforme, voir *Newsletter du développement territorial*, n° 2, mai 2007 ([www.developpement-territorial.wallonie.be](http://www.developpement-territorial.wallonie.be)).

## La supracommunalité dans le SDER

Adopté en mai 1999 par le Gouvernement wallon, le Schéma de développement de l'espace régional établit une liaison forte avec la dynamique supracommunale à travers les aires de coopération.

Le projet de territoire de la Wallonie, après l'analyse et la détermination des enjeux, se décline en huit objectifs, trente-deux options et des mesures ou actions ainsi que dans deux cartes qui forment le projet de structure spatiale de la Wallonie.

Le vocabulaire est, comme dans la plupart des domaines, un moyen de structurer l'analyse et l'action. Les deux cartes susprésentées se basent sur :

- les **eurocorridors** et, dans une approche plus univoque, les axes majeurs de transport ;
- les **aires de coopération suprarégionale** (ou transrégionale) avec Bruxelles, le système urbain MHAL au sein de l'Eurégio, Lille et Luxembourg ;
- les fonctions urbaines (les **pôles**) et les fonctions à une seule dimension (au contraire de l'aspect multiple des villes) (les **points d'appui**) ;
- les **aires de coopération supracommunale**.

Selon le Schéma de développement de l'espace régional, « *les aires de coopération regroupant plusieurs communes doivent être encouragées et soutenues.* » Dans un langage moins administratif et plus proche des standards en développement territorial, ces aires de coopération supracommunale renvoient aux notions d'agglomérations et de pays.

Concernant ces aires, le SDER précise : « *Il est nécessaire de mener une réflexion sur l'aspect territorial des aires de coopération (les dimensions les plus adéquates, la nécessaire cohérence et/ou complémentarité spatiale, économique, sociale et culturelle à l'intérieur de l'aire) ; sur les missions et les compétences que les aires de coopération sont le mieux à même de prendre en charge ; sur les formes juridiques possibles ou envisageables.* » (SDER, p.148.)

« *Les aires de coopération supracommunale devront notamment, pour être reconnues par la Région, se doter d'un schéma territorial qui sera en cohérence avec les principes du SDER et avec le Projet de structure spatiale. Ces schémas serviront de documents de référence lors des révisions du plan de secteur. D'autre part, la Région mettra en place une politique de soutien financier de façon à permettre le financement des projets de ces aires de coopération supracommunale.* » (SDER, p. 148-149.)

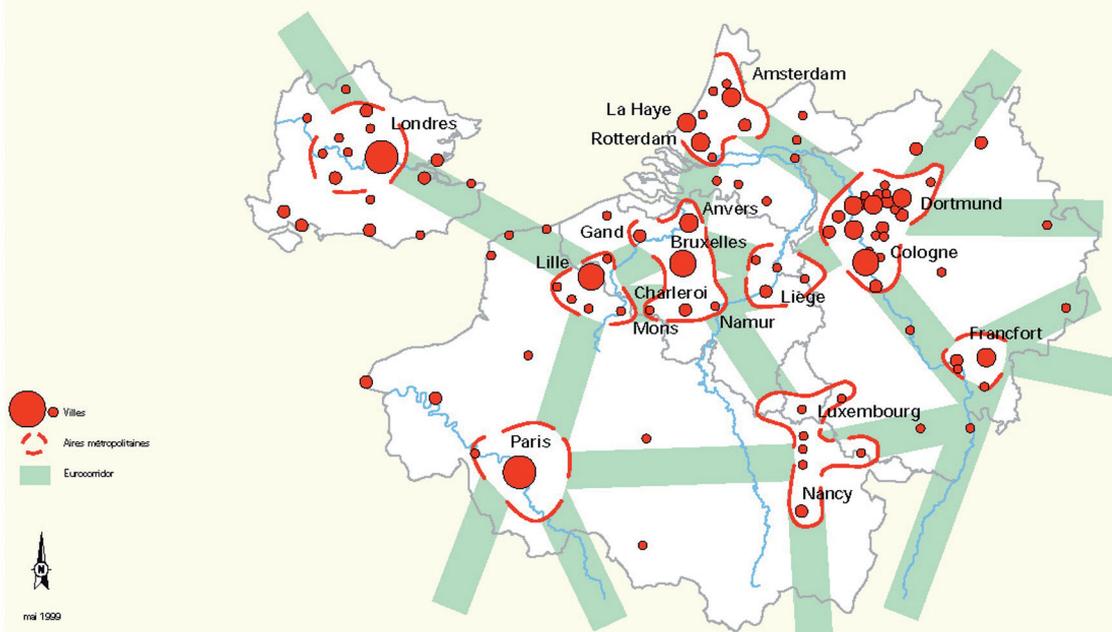
Ajoutons que suite à l'enquête publique préalable à l'adoption du SDER, la notion de péréquation avait été avancée par des instances d'avis (notamment le Conseil supérieur des villes et communes de Wallonie et la Commission régionale d'aménagement du territoire (CRAT). A la suite, le SDER a dégagé une mesure (I.5.F) : « *mettre en place des mécanismes de péréquation financière* », qui est précisée comme suit :

« *La recherche de formules de péréquation financière entre collectivités locales s'impose en vertu du principe de cohésion économique et sociale, conformément à la philosophie du SDER.*

*En effet, les mécanismes de redistribution des ressources entre les collectivités locales ne correspondent pas nécessairement aux charges que celles-ci doivent supporter et ne permettent pas le partage des retombées des initiatives communes. Certaines communes-centres d'agglomération, par exemple, sont confrontées à la diminution et à la paupérisation de leur population, donc à l'amointrissement de leurs ressources. Parallèlement, elles doivent faire face à un accroissement des missions liées à leur rôle central au bénéfice non seulement de leurs habitants mais aussi, et parfois surtout, de ceux de la périphérie.*

*Ces déséquilibres dont les conséquences nuisent à la structure spatiale peuvent être combattus par la mise en place de nouveaux dispositifs de péréquation financière à une échelle sous-régionale. Des dispositifs de ce type*

**INSCRIPTION DE LA WALLONIE DANS LE CADRE  
DES AIRES MÉTROPOLITAINES ET DES EUROCORRIDORS**



existent depuis longtemps déjà dans certains pays voisins. Ils peuvent s'appuyer sur une base légale ou être de type volontaire et contractuel.

De tels mécanismes de péréquation locale permettront aux communes associées au sein d'une même aire de

coopération (voir la mesure I.2.B : «encourager la création d'aires de coopération supracommunale») de mettre en commun certaines de leurs ressources et d'en répartir le produit en fonction des charges et de capacités de chacune. » (SDER, p. 157).

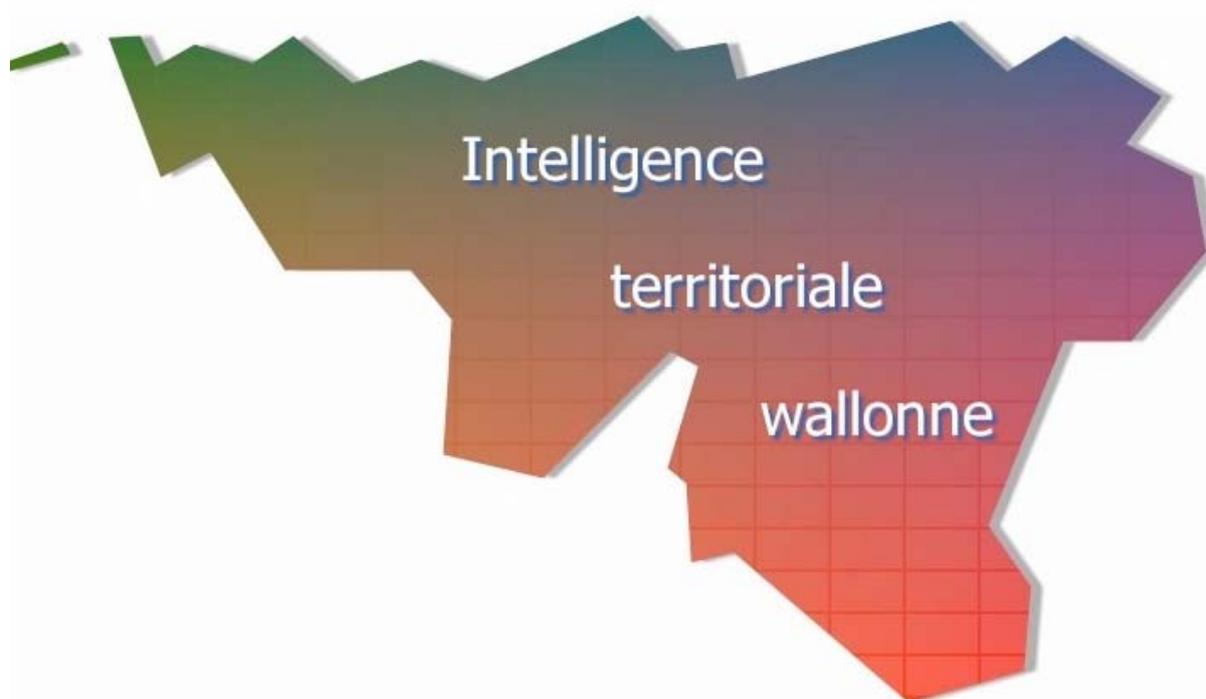
## Bibliographie

MARECHAL, L., *Les aires de coopération supracommunales dans le SDER*, Notes de recherches, 2001/1, Namur, Secrétariat du SDER, huit pages ([http://developpement-territorial.wallonie.be/Dwnld/Oeuvres/SDER\\_ACS.pdf](http://developpement-territorial.wallonie.be/Dwnld/Oeuvres/SDER_ACS.pdf)).

GOT P., *A propos du SDER : la coopération supracommunale*, Cahiers de l'urbanisme, n° 33, 2001, p 45-50 (<http://developpement-territorial.wallonie.be/Dwnld/Oeuvres/got1.pdf>).

SDER, *Fiches thématiques. Fiche 03 : coopération entre commune.* (<http://sder.wallonie.be/Dwnld/Fiches/Fiche%2003.pdf>).

## Plateforme d'information et d'échanges d'expériences sur la prospective territoriale en Wallonie



### L'avenir

Un premier scénario est d'avancer dans le processus de fusion. Certains en effet s'interrogent sur la nécessité de mener une réflexion quant à une nouvelle fusion des communes, si pas pour toutes, du moins pour une partie d'entre elles.

Ainsi un des objectifs de la fusion des communes était de créer des entités comptant au minimum 2.500 à 3.000 habitants et une superficie de 3.000 hectares.

Toutefois cet objectif n'a été qu'en partie atteint et n'est pas sans impact sur les finances communales. Ainsi comme le montre le tableau suivant, au 1<sup>er</sup> janvier 2007 près de 10% des communes wallonnes comptent

encore moins de 3.000 habitants et plus de 60% des communes wallonnes sont des communes de moins de 10.000 habitants.

Or, il est d'observation courante que sous le seuil de 10.000 habitants, les communes font face à des niveaux de dépenses plus élevés que les entités plus peuplées. Ce phénomène concerne essentiellement les communes faiblement peuplées et étendues sur une large superficie qui ont souvent un habitat dispersé entre beaucoup d'anciens petits villages et qui par conséquent ont donc des dépenses plus élevées en matière scolaire (beaucoup de petites écoles communales), de communication (un réseau routier communal important) ou de fabrique d'église.

On peut dès lors se poser la question sur le plan économique de savoir s'il ne conviendrait pas d'entamer une nouvelle fusion des communes afin de ne plus avoir que des entités comptant au minimum 10.000 habitants.

Un autre scénario, ne cachons pas qu'il a notre préférence, est de pousser la logique de projet; de privilégier ici le territoire construit (par les décideurs et les acteurs) au territoire donné (institutionnel). Dans un paysage mouvant où s'enchevêtrent les dynamiques économiques, sociales, culturelles et où des territoires nouveaux

voient régulièrement le jour, la course-poursuite entre le territoire institutionnel et ces territoires est perdue et vaine.

L'enjeu n'est-il pas de bâtir des territoires construits (par le projet) - agglomérations et pays - à partir du socle politique des communes ?

Enfin, songeons au temps sociologique, ne sont point rares les communes où la fusion n'est pas encore totalement absorbée.

	Nbre communes	% Total	Population 01/01/2007	% Total
Population < 3.000 habitants	25	9,54%	61.991	1,82%
Population < 5.000 habitants	71	27,10%	245.412	7,19%
5.000 habitants < Population < 10.000 habitants	88	33,59%	621.507	18,20%
10.000 habitants < Population < 20.000 habitants	63	24,05%	855.670	25,06%
20.000 habitants < Population < 30.000 habitants	26	9,92%	617.951	18,10%
30.000 habitants < Population < 40.000 habitants	5	1,91%	174.747	5,12%
40.000 habitants < Population < 50.000 habitants	0	0,00%	0	0,00%
50.000 habitants < Population < 60.000 habitants	2	0,76%	106.422	3,12%
60.000 habitants < Population < 70.000 habitants	2	0,76%	128.274	3,76%
70.000 habitants < Population < 80.000 habitants	1	0,38%	77.210	2,26%
80.000 habitants < Population < 90.000 habitants	0	0,00%	0	0,00%
90.000 habitants < Population < 100.000 habitants	1	0,38%	91.221	2,67%
100.000 < Population	3	1,15%	495.564	14,52%
<b>Total</b>	<b>262</b>	<b>100,00%</b>	<b>3.413.978</b>	<b>100,00%</b>

# Découpage communal, fusions et supracommunalité : une mise en perspective

*Division into municipalities, mergers and supra-communality: putting things in perspective*

Ch. Vandermotten<sup>1</sup>

*L'histoire du découpage communal reflète celle de la spatialité du système économique et social aux différentes époques de son développement, à la fois au niveau des pratiques locales du territoire et à celui de ses logiques globales. Cette forte liaison entre les caractéristiques du maillage communal, d'une part, les pratiques spatiales et le vécu quotidien, social, économique, politique, des habitants, de l'autre, implique aussi de grandes inerties dans l'évolution de la trame communale. De la sorte, les modifications de celle-ci peuvent être retardées pas rapport aux réalités objectives qui les génèrent, voire même intervenir à un moment où ces réalités objectives sont déjà en voie de franchir une nouvelle étape de leur évolution.*

*The history of division into municipalities reflects that of the spatiality of the economic and social system at different periods of its development, both in terms of the local practices of the territory and of its overall rationale. This strong connection between the characteristics of the municipal meshwork, on the one hand, and the spatial practices and the daily, social, economic and political experience of the inhabitants on the other, also entails large inertias in the development of the municipal framework. That way, the changes thereof can be delayed in respect of the objective realities that generate them, and even intervene at a time when these objective realities are already in the process of crossing a new stage in their evolution.*

Mots-clés : fusion, commune, histoire des institutions, institutions belges

Key words: merger, municipality, history of institutions, Belgian institutions

## Le découpage initial : entre société rurale et proche démarrage de la révolution industrielle

L'origine du découpage communal remonte en Belgique à la fin de 1795 et au début de 1796 : le modèle républicain français est alors étendu à notre territoire. La pièce maîtresse du nouveau système administratif est la départementalisation, c'est-à-dire la division du territoire national en circonscriptions administratives

centralement contrôlées et mises toutes sur pied d'égalité, avec les mêmes structures et, idéalement du moins, des tailles similaires. Cet objectif républicain d'uniformisation du fonctionnement administratif du territoire national, de disparition de toute barrière intérieure, anticipe le démarrage de la révolution industrielle et la nécessité pour celle-ci de bénéficier d'un grand marché sans barrières, que le développement des chemins de fer contribuera par la suite à réaliser concrètement. Il correspond aussi à la nécessité de doter un Etat qui se

<sup>1</sup> Christian Vandermotten est professeur de géographie à l'ULB. Institut de Gestion de l'Environnement et d'Aménagement du Territoire, Université Libre de Bruxelles (ULB), CP246, Boulevard du Triomphe, 1050 Bruxelles. Courriel : vdmotten@ulb.ac.be

veut être l'émanation de ses citoyens d'un cadre de représentation politique homogène, dans lequel cette représentation pourra s'exercer de manière formellement égalitaire.

Pourtant, paradoxalement, alors que le découpage départemental anticipe les besoins de la révolution industrielle, sa pièce de base, la commune, reprend pour l'essentiel, en se contentant d'en gommer les aberrations les plus irrationnelles, un découpage qui correspondait aux logiques de fonctionnement des structures agraires de l'Ancien régime, dans une société qui restait il est vrai à ce moment très largement rurale. La base du découpage communal est la paroisse ou la communauté d'Ancien régime, unité de la vie économique rurale, dans laquelle étaient vécus les liens de dépendance, les pratiques sociales et les usages communautaires, là où ils subsistaient. Ce découpage pouvait correspondre, mais pas toujours, à celui des seigneuries d'Ancien régime, souvent plus complexe encore. Ce principe de décalque des découpages d'Ancien régime est celui d'*immutabilité*. Deux autres principes vont venir corriger le précédent. Celui de *simplification* énonce qu'il faut

supprimer les nombreuses enclaves et exclaves ; cela va être fait en quelques années, parfois non sans mal ni revendications. Le dernier principe est que *chaque lieu habité doit être érigé en commune*. C'est ici que des contradictions flagrantes vont apparaître avec le principe d'immutabilité. Ce principe d'organisation de chaque lieu habité en commune convenait parfaitement à des régions d'habitat groupé, comme le Bassin parisien, d'où est venu le modèle. En revanche, dans des structures de petits hameaux rassemblés en une seule paroisse, comme en Ardenne, ou dans des pays d'habitat dispersé, comme le Pays de Herve, il s'est révélé bien plus difficile de respecter ce principe d'érection de chaque lieu habité en commune. Ceci va d'ailleurs amener bien des hésitations du découpage communal, jusque durant le régime hollandais : on connaîtra la suppression de nombreuses très petites communes, parfois formées d'une seule ferme, comme il en existait à l'origine en Ardenne, et, dans la même région, on assistera à plusieurs redécoupages communaux, correspondant à des réaménagements des regroupements de hameaux<sup>2</sup>.

Tableau 1. Taille des paroisses d'Ancien régime et des communes en 1950, selon les régions agro-géographiques.

Taille moyenne (km <sup>2</sup> )	Paroisses XVIe s.	Paroisses XVIIIe s.	Communes 1950
Campine	30	29	28
<i>dont plateau campinois</i>	38	35	35
Ardenne	47	36	26
<i>dont Hautes-Fagnes et Nord-est</i>	87	62	42
Flandre intérieure sablonneuse et sablo-limoneuse	19	19	18
Lorraine belge	25	22	16
Polders	15	17	16
Condroz – Famenne	17	15	13
Pays de Herve	19	14	10
Région limoneuse (sud de la Flandre orientale, Hainaut, Brabant, Hesbaye)	11	10	9
<i>dont Hesbaye sèche</i>	7	7	7

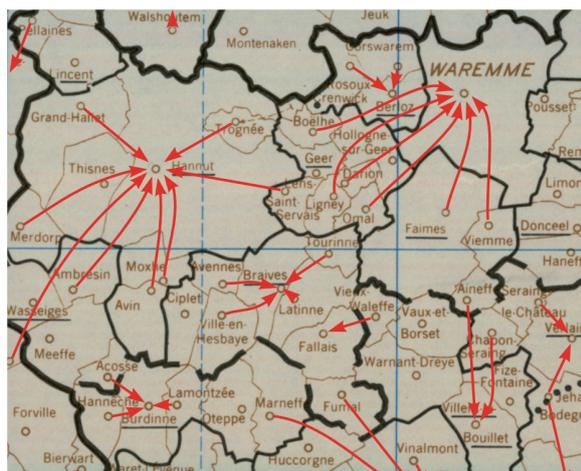
Source : P. Arts (1997)

<sup>2</sup> Le principe de l'érection de chaque lieu habité en commune, conjugué avec la volonté de supprimer les relations dépendantes d'Ancien régime (le contrôle politique du monde rural par les bourgeoisies urbaines) va entraîner la suppression de la Cuve de Bruxelles, qui assurait le contrôle de la ville sur les campagnes environnantes, et la limitation du territoire de la Ville de Bruxelles au tracé de l'enceinte. Il est vrai que cette suppression de la Cuve était aussi dictée par la volonté d'éviter un poids trop grand de Bruxelles dans le département de la Dyle et, plus tard, quand la Ville réclama l'annexion de ses faubourgs, dans la construction politico-administrative belge. Le maintien de la Cuve ou, plus tard, l'annexion progressive des faubourgs, eussent évité l'actuel émiettement communal de la Région de Bruxelles-Capitale.

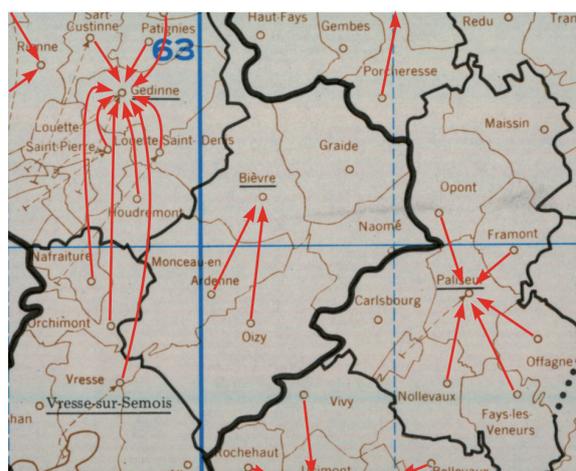
Ainsi, la taille des 2.776 communes<sup>3</sup> résultant du découpage révolutionnaire français est pratiquement identique à celle des paroisses du XVIII<sup>e</sup> siècle. Ces tailles sont largement fonction des régions agro-géographiques : les communes sont très grandes en Ardenne et en Campine, où subsistaient encore à l'époque, sur des sols pauvres, de grands territoires indivis utilisés de manière extensive. Les communes les plus petites se concentrent dans les régions les plus fertiles, en particulier en Moyenne Belgique, pays d'habitat groupé correspondant parfaitement à l'équation un village égale une paroisse (voire, sous l'Ancien régime, une seigneurie), ou aussi en Condroz, où l'emprise seigneuriale était forte. Les communes sont particulièrement petites là où

l'emprise de l'Eglise était en outre très forte, ce qui se traduisait par un découpage paroissial très serré : c'était le cas en Hesbaye liégeoise, sous le contrôle du chapitre Saint-Lambert, ou en Tournaisis, dans les deux cas à proximité du siège d'un très ancien évêché.

La recherche de la simplification entraîne la suppression d'environ deux cents communes avant l'indépendance de la Belgique ; mais on reste néanmoins dans un découpage adapté au fonctionnement d'une société rurale traditionnelle et c'est dans cette trame administrative et politique de base que la Belgique va fonctionner durant toute la révolution industrielle.



En Hesbaye, certaines petites communes avaient déjà fait l'objet d'une première vague de fusions en 1970 et 75, comme autour de Waremme ou de Hannut. Beaucoup de petites communes n'offraient pas les services élémentaires à la population et leurs habitants s'adressent donc à des petits centres extérieurs (flèches rouges, d'après H. Van Haegen, M. Pattyn et C. Cardyn, 1982) : on peut dès lors s'interroger sur les raisons qui ont poussé à créer la nouvelle commune de Geer, ou celles de Berloz et de Faimés, dont la plupart des habitants se rendent à Waremme pour leurs besoins de base. (extrait de la carte administrative au 1/300.000e)



Dans les environs de Gedinne, le découpage communal n'avait pas supprimé toutes les exclaves : celles-ci, de même que les formes allongées des communes, témoignent de complémentarités et de droits d'usage issus de l'Ancien régime. Plus à l'est, autour de Bièvre et de Paliseul, les grandes tailles des anciennes communes sont plus caractéristiques des économies rurales traditionnelles extensives du plateau ardennais. Globalement, les fusions ont respecté ici les relations effectives en matière de desserte pour les services élémentaires. Certes, on eût pu imaginer un rattachement du nord de la nouvelle entité de Vresse-sur-Semois à Gedinne et du sud à Bouillon, mais les distances sont ici grandes et pouvaient justifier l'individualisation de Vresse.

<sup>3</sup> En 1800, sur le territoire de la Belgique actuelle.

## Le découpage communal de la Belgique industrielle

En effet, les adaptations de la trame communale entre la date de l'indépendance et le milieu du XXe siècle sont de bien peu d'importance par comparaison avec l'ampleur des mutations entraînées par l'industrialisation et l'urbanisation intenses. Ces adaptations mineures conduisent à la création de relativement peu de nouvelles communes : 155 entre 1830 et 1928, année des dernières créations en Belgique, 2.671. Outre quelques créations dans le monde rural, comme en Ardenne, où elles restent inscrites dans le contexte du réarrangement des regroupements de hameaux, les créations de nouvelles communes concernent surtout des individualisations de faubourgs ou de quartiers industriels. Le cas le plus célèbre est évidemment la création de la commune de La Louvière en 1869.

Mais les faubourgs qui se développent autour de ces villes sont en revanche très rarement absorbés par les villes mères : s'y opposent les conflits et intérêts politiques locaux, mais aussi les attitudes des gouvernements provinciaux, en particulier de leur personnel politique issu du monde rural, voire même du gouvernement national, qui voient d'un mauvais œil un renforcement trop marqué des grandes villes, qui pourrait contrebalancer leur propre autorité. A Bruxelles même, le processus est arrêté après les annexions des quartiers Léopold et Louise ; il ne concernera par exemple pas Saint-Gilles, malgré un souhait en ce sens exprimé par le conseil communal de cette dernière localité. L'Etat eût peut-être accepté une extension du territoire de la capitale, mais à la condition de transformer le bourgmestre de Bruxelles en une sorte de commissaire du gouvernement, version belge du préfet de police de Paris. Les seules exceptions notables seront toutefois, à partir du début du XXe siècle, les absorptions de communes pour motif d'extension portuaire, à Bruxelles, Anvers, Gand et Bruges.

Entre les deux guerres, il apparaît de plus en plus clairement que le découpage est mal adapté aux réalités des régions industrielles et urbaines qui y sont surimposées. Comme dans d'autres domaines de l'organisation de l'Etat, les années trente voient se développer des réflexions réformatrices : en 1936, le baron Holvoet est nommé commissaire spécial pour la question des grandes agglomérations et il envisage la création de communautés métropolitaines. Mais, toujours comme dans

d'autres domaines, ces réflexions ne se concrétisent pas. De la sorte, ce seront les Allemands qui fusionneront d'autorité les communes des grandes agglomérations en 1941-1942. Initiative allemande, la mesure ne pouvait évidemment qu'être annulée en 1944, dès avant même la libération du pays, par le gouvernement en exil. Ceci va résolument retarder toute solution de la question. Ainsi, très peu de choses se sont passées en matière de découpage communal entre 1928 et 1961.

## Découpage communal et logiques fordistes

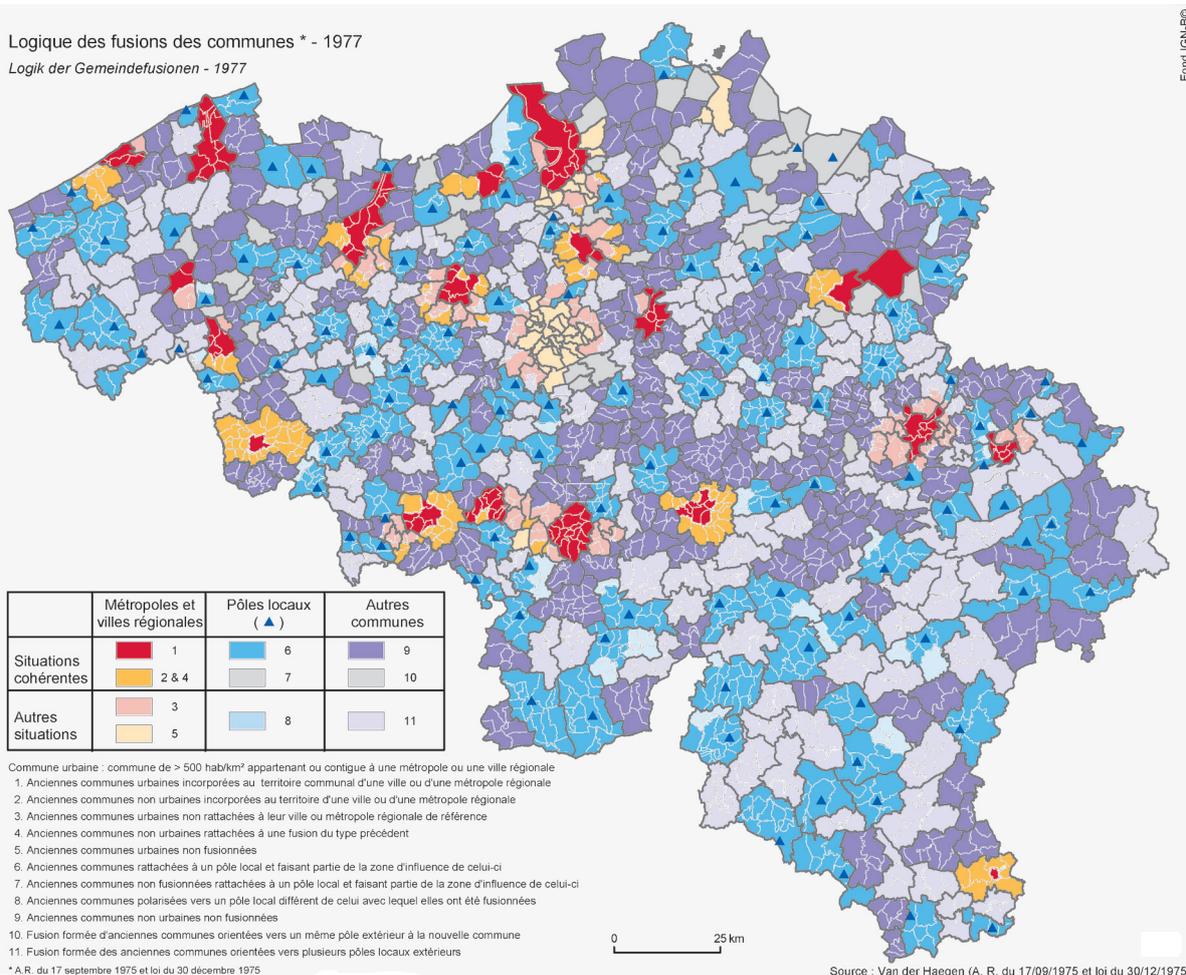
Les logiques de l'après-guerre, plus manifestes encore à partir de la fin des années cinquante, sont celles d'une société industrielle profondément renouvelée, fordiste, plus mobile, où les transports s'individualisent de plus en plus, d'une société de l'équipement et du recours aux services collectifs. Les infrastructures, les équipements sociaux et techniques deviennent d'un coût élevé et nécessitent des compétences pour leur mise en œuvre et leur entretien telles qu'ils ne peuvent être supportés, ni à l'extraordinaire, ni à l'ordinaire, par un grand nombre de petites communes, alors même que se pose encore alors pour beaucoup d'entre elles la question de l'exode rural, que le développement de ces équipements est censé pouvoir freiner, voire inverser. La question des fusions de communes est dès lors posée à nouveau, en premier lieu à propos du monde rural. Toutefois, à nouveau, les inerties sont fortes, de sorte que la réduction drastique du nombre de communes n'interviendra qu'en 1977, alors que la grande phase d'essor du fordisme est déjà terminée, et que les fusions réalisées devront alors gérer dans la pénurie des héritages infrastructurels souvent surcalibrés ou exagérément démultipliés. Certes, des premières vagues préalables de fusions de petites communes rurales avaient eu déjà lieu dans les années soixante et au début des années soixante-dix, coups d'essai avant l'opération de grande ampleur de 1977, comme en Hesbaye.

La grande opération de fusion de 1977 fait passer le nombre de communes belges de 2.359 en 1972 à 596 en 1977 (de 1.326 à 262 en Wallonie). Dans la logique fordiste, à savoir rassembler en une seule entité une ville ou un bourg-centre, ses faubourgs, existants ou en devenir, et son aire d'influence commerciale et de services, cette opération avait été préparée durant les années soixante par des analyses menées entre autres sous les auspices de l'Administration de l'Urbanisme et de l'Aménagement du Territoire, selon les méthodolo-

gies de l'étude des réseaux urbains pratiquées aussi, au même moment, dans bien d'autres pays européens.

Les conclusions en ont été illustrées par les célèbres planches 28 A et B de la première édition de l'Atlas national de Belgique.

Logique des fusions des communes \* - 1977  
Logik der Gemeindefusionen - 1977



De telles fusions permettent d'assurer les cohérences entre un centre et son hinterland, au niveau des échanges fréquents et de la fourniture des services élémentaires, et assurent surtout les péréquations fiscales et la mise en commun des ressources et des équipements entre le centre et sa périphérie. Elles ont été réalisées autour de Namur ou de Tournai. Elles ont presque atteint une taille ad hoc à Charleroi. Dans d'autres cas, en particulier à Liège, les fusions ont été clairement trop

restreintes par rapport aux impératifs de la logique fordiste.

De même, en milieu rural, si la logique de fusion de l'ensemble des communes dépendantes des services offerts par un bourg a parfois été respectée, dans d'autres cas, des situations politiques locales ont entraîné des compromis ou des solutions plus ou moins boiteuses. Elles ont consisté soit en fusions limitées, excluant des communes pourtant dépendantes du centre et les

Tableau 2. Taille moyenne des communes en Wallonie et dans les régions et pays voisins.

Situation vers 2000	Taille moyenne des communes (km <sup>2</sup> )	Population moyenne des communes	Pourcentage de communes de moins de 5.000 habitants	Pourcentage de communes de plus de 100.000 habitants
Wallonie	64	12.700	31 %	1,1 %
Bruxelles	8	51.500	-	10,5 %
Flandre	44	19.100	5 %	1,0 %
Belgique	52	17.500	16 %	1,4 %
France	15	1.600	95 %	0,1 %
Pays-Bas	85	33.100	3 %	5,1 %
Rhénanie du Nord-Westphalie	86	45.600	14 %	4,5 %
Luxembourg	22	3.800	82 %	-

rattachant éventuellement à des entités vers lesquelles elles ne sont pas tournées, soit en formation d'entités éclatées entre des dépendances à différents bourgs-centres et n'en possédant éventuellement pas elles-mêmes, soit même en absence de toute fusion, comme à La Hulpe ou Waterloo.

Par rapport au modèle républicain originel, les fusions de 1977 ont conduit à la formation de communes dont la taille s'apparente plus à celle des cantons français qu'à celle, restée non modifiée jusqu'à ce jour, des communes françaises<sup>4</sup>. Mais elles sont néanmoins d'une ampleur relativement limitée si on les compare aux Pays-Bas et à la Rhénanie du Nord-Westphalie. En outre, les nouvelles entités wallonnes sont loin d'atteindre la taille des flamandes, non pas en superficie, mais en volume de population, c'est-à-dire en fin de compte en capacité de financement des services et des personnels techniques requis pour en assurer le fonctionnement. La population moyenne des communes wallonnes est de 12 à 13.000 habitants, pour 19.000 en Flandre et surtout 45.600 en Rhénanie du Nord-Westphalie ; les communes y ont une superficie sensiblement plus grande que celle des communes wallonnes et double de celle des communes flamandes.

### Le découpage communal face au contexte post-fordiste contemporain

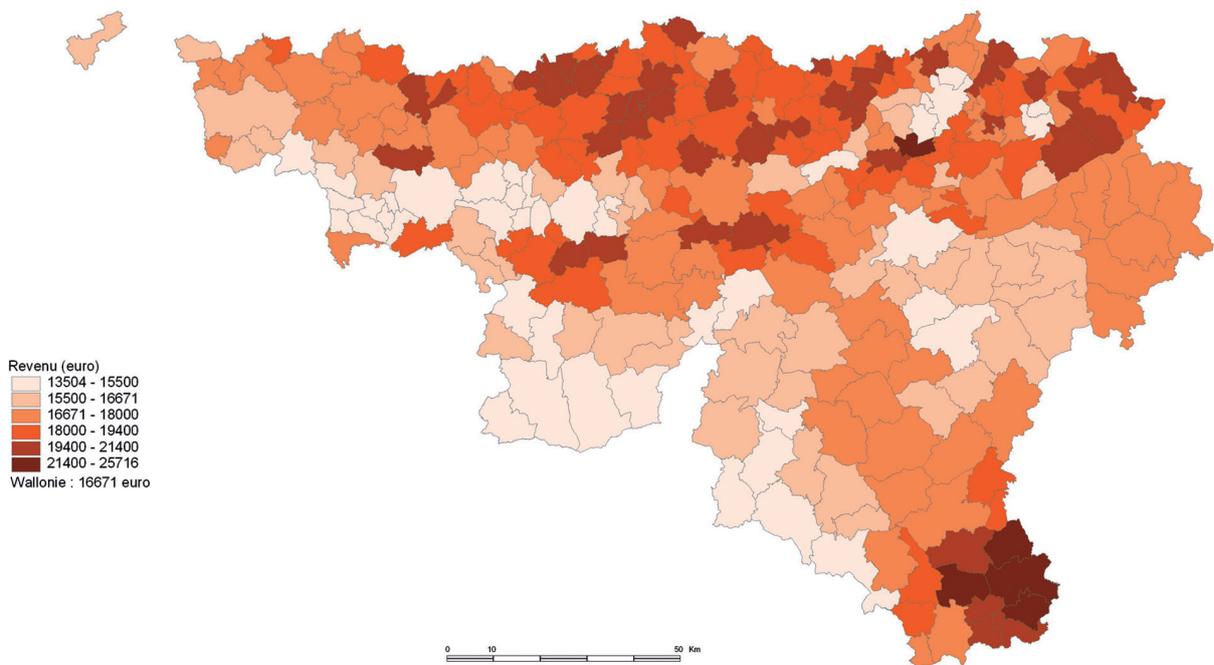
Les mutations post-fordistes sont caractérisées entre autres par une tertiarisation radicale de l'économie, une amplification et une diversification considérable des motifs et des flux de déplacement – dans lesquels la part des transports individuels prend une place toujours accrue –, un affaiblissement des comportements de masse au profit de leur différenciation et de leur individualisation, l'essor de centres commerciaux périphériques, le passage de la suburbanisation à la périurbanisation puis à la rurbanisation. Les bassins d'emploi sont de plus en plus vastes et une part importante de la main-d'œuvre wallonne est attirée par des centres d'emploi extrarégionaux, Bruxelles, Luxembourg, Aix-la-Chapelle. Tout ceci génère des comportements spatiaux et des pratiques de la vie quotidienne qui dépassent et ne s'inscrivent plus dans les logiques de l'attraction et des zones d'influence des petits centres locaux, même si cette réalité subsiste partiellement, ou de la gestion des flux quotidiens de travail à plus grande distance par les seuls transports publics. Deux échelles de pratique de l'espace se dégagent, celle des recours aux centres locaux, qui gardent donc leur pertinence, mais sans doute à une échelle élargie par rapport à celle déterminée durant les années soixante, et celle des bassins d'emploi des grandes villes et métropoles régionales, situées en Wallonie ou non.

<sup>4</sup> Mais il est vrai que la France a développé des formes d'intercommunalité obligatoires, avec financement propre.

En tout cas, dans ce nouveau contexte, la trame communale héritée des fusions de 1977 n'assure plus les péréquations entre communes aisées périurbaines et communes urbaines centrales. Or ces dernières ont fixé les populations d'origine immigrée les plus nombreuses et sont confrontées aux coûts de la rénovation urbaine et à ceux du fonctionnement d'équipements dont les populations périphériques profitent très largement, ne fut-ce que parce qu'ils y exercent leur activité professionnelle. Ainsi, une carte du niveau des revenus moyens par ménage en Wallonie fait bien ressortir en creux l'ancien axe industriel wallon, qui s'oppose aux communes résidentielles aisées situées au sud de Charleroi et de Liège et surtout à celles du Brabant wallon, où le problème se pose par rapport à Bruxelles, sans parler des communes à revenus élevés du Sud-est du Luxembourg, dont les problématiques impliqueraient la mise en place d'une gestion concertée avec le Grand-duché, en particulier en matière de mobilité transfrontalière. Dès lors, ces communes périurbaines peuvent souvent se

permettre des taux de charge fiscale ou parafiscale relativement faibles, ce qui les rend encore plus attractives pour des populations aisées et encourage les réflexes égoïstes, dans un contexte néo-libéral où en outre les redistributions tendent à s'affaiblir, par exemple par le biais du fonds des communes. Tout ceci tend à induire des concurrences entre communes, tant entre les communes centrales et périphériques qu'entre les communes périphériques elles-mêmes. Ces concurrences sont génératrices d'un gaspillage de l'espace résidentiel ou de celui affecté aux activités. Chaque commune veut attirer plus d'habitants (dans un jeu qui est en gros à somme nulle, vu la faible croissance démographique totale), de nouvelles activités, freinant d'autant les dynamiques de reconversion dans les communes-centres. Tout ceci alors que le SDER prône la densification des centres et la concentration de l'habitat et des équipements périurbains sur des pôles bien desservis par les transports publics.

Revenu médian des ménages 2004



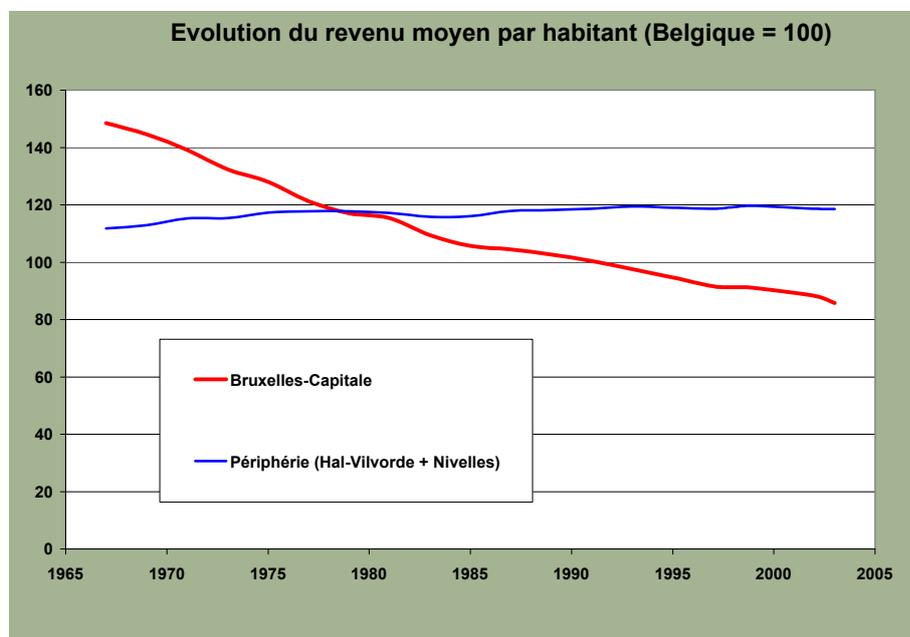
Sources des données : IHS

IGEAT

En particulier, plus encore qu'une question linguistique, la problématique de l'aire métropolitaine bruxelloise relève de l'absence d'une structure de gestion (et de financement) intégrée, qui devrait rassembler tant les communes bruxelloises que les communes flamandes, mais aussi wallonnes, périphériques. L'évolution comparée des revenus par habitant des communes bruxelloises, à la baisse, et de celles de la périphérie, qui se maintiennent à un niveau très élevé, suffit à poser le problème, alors même que la Région de Bruxelles-Capitale fournit à elle seule plus de 20 % du produit national, surtout si on y ajoute les activités non comptabilisées relevant des autorités européennes. Dès lors, la vive reprise démographique de la Région de Bruxelles-Capitale depuis une dizaine d'années n'apparaît pas comme une condition suffisante à une amélioration de la situation urbaine. On pourrait établir le même type de constat autour de Liège ou d'autres grandes villes. Il est d'autant plus vrai que la ville est plus grande. Mais, dans le cas spécifique de Bruxelles, la problématique est d'autant aggravée qu'un découpage régional se superpose aux découpages communaux.

ser. On imagine bien les réactions de type nimby dans le chef des communes périurbaines, dont les électeurs sont peu soucieux de solidarité avec les habitants des communes centrales. On peut aussi s'interroger, dans le cas de trop larges fusions, sur les risques d'une distanciation croissante entre les citoyens et les responsables politiques ; ceci a été proposé comme explication (très) partielle aux succès du Vlaams Blok/Belang à Anvers. Mais on sait aussi que l'apolitisme au niveau communal est le plus marqué dans les communes périurbaines. Les difficultés que de larges fusions pourraient causer au bon fonctionnement de la démocratie pourraient d'ailleurs être évitées en imaginant des conseils de quartier ou de village élus, mais qui n'auraient qu'un pouvoir d'avis, de manière à peser politiquement certes, mais en même temps en empêchant les blocages localistes et l'absence de prise en compte des intérêts généraux qui pourrait en résulter et s'opposer à la promotion de solidarités territoriales.

Une autre possibilité serait la constitution de communautés de communes. Ceci pose le problème de



l'échelle pertinente de leur mise en œuvre. Est-ce celle des petits bassins de vie, des aires d'influence scolaires, au niveau de l'enseignement secondaire, des zones de police, des aires de distribution de la presse locale, tous types de découpages relativement proches ? Mais la prise en compte d'une telle échelle ne résoudrait pas à elle seule les problèmes que suscitent les relations centre – périphérie, non seulement autour de Bruxelles, où la question de la communauté métropolitaine est maintenant posée même au niveau fédéral, mais aussi autour

### Quelles pistes ?

Alors, quelles pistes ?

Première possibilité : de nouvelles fusions, plus larges. Des fusions qui seraient évidemment difficiles à réali-

d'autres grandes villes régionales ou extrarégionales. Ou alors, faudrait-il plutôt envisager la supracommunalité à l'échelle de plus vastes aires de projet, ce qui est la position que défend la Wallonie picarde, dans le cadre commun des aires d'action des intercommunales IDETA et IEG et en interaction avec les proximités mé-

tropolitaines de Lille d'une part, de Bruxelles de l'autre, dans une vision d'un développement à la fois autonome et d'entre-deux. Mais le risque de telles aires très vastes de supracommunalité, s'étendant ici de Comines à Enghien, pourrait alors être un déficit de sens et d'implication pour les citoyens, qui auront peut-être du mal à concevoir la cohérence du projet global.

On peut aussi penser à des aires de coopération supracommunale plus spécifiques et à géométrie variable, par exemple entre certaines communes liées par des projets de bassin hydrographique. Mais de telles spécificités ne permettent évidemment pas la construction de modèles généraux de gestion et de gouvernance, de répartition des pouvoirs, de contrôle démocratique, de capacité financière et de péréquation.

Quelles que soient les formes de supracommunalité, se pose d'ailleurs la question du caractère démocratique de la gestion : doit-il reposer sur une représentation directe des citoyens de l'ensemble supracommunal ou au contraire sur une représentation indirecte, au second degré, à la manière de la gestion des intercommunales, dont on sait que le contrôle est loin d'être toujours parfait ?

Ou enfin, dernière possibilité, faut-il ne pas toucher au cadre communal issu des fusions de 1977, mais renforcer sensiblement les moyens d'intervention du fonds des communes, éventuellement complété par l'instauration d'une fiscalité partout uniforme, à la manière néerlandaise ?

## Sélection bibliographique

- ANNAERT J., DENIS J., DETHIER L., DUMONT M.E., GOOSSENS M., LEFEVRE M.A., SPORCK J. & VAN DER HAEGEN H. (1966), *Planches 28 A et B*, Atlas de Belgique, Comité national de Géographie.
- ARTS P. (1997), *Gemeenten en parochies in West- en Zuid-Europa. Analyse van de invloed van fysisch-, socio- en historisch-geografische factoren op hun grootte, vorm en begrenzing met de hulp van GIS*, Universiteit Gent, 2 vol.
- MALVOZ L. & VERBIST C. (1976), *Une Belgique de 576 communes. Les fusions de communes vues sous l'angle de la géographie administrative*, Bruxelles, Bulletin du Crédit Communal, 115, pp. 21-66.
- SEVRIN R. (1972), *Un essai de géographie administrative appliquée : la fusion des communes hennuyères*, Bruxelles, Cahiers Marxistes, 14.
- SEVRIN R. (1974), *Vers la fusion des communes de Wallonie*, Bruxelles, Fondation Joseph Jacquemotte.
- VAN DER HAEGEN H., PATTYN M. & CARDYN C. (1982), *The Belgian Settlement System*, Acta Geographica Lovaniensa, 22, pp. 251-363.
- VANDERMOTTEN C. (dir.), BARTHE-BATSALLE H., BIOT V., DE BORMAN L., NEURAY C., RONVAUX M.E., VAN HAMME G., VEKEMANS Y., CHARLES J., DECOCQ O., PATRIS C. & ROUSSEAU V. (2002), *Repères pour une dynamique territoriale en Wallonie*. Atlas, Ministère de la Région Wallonne, Conférence Permanente du Développement Territorial.
- VANDERMOTTEN C., BARTHE-BATSALLE H., HANIN Y., ROUSSEAU V., VEKEMANS Y. (2003), *Les communautés urbaines*, Ministère de la Région wallonne, Conférence Permanente du Développement Territorial, plaquette n°1.
- VANDERMOTTEN C., MARISSAL P., MEDINA LOCKHART P., VAN HAMME G. & al. (2007), *Atlas de Belgique. Vol. 1. Géographie politique*, Gent, Academia Press.
- VERBIST C. (1976), *La mise en oeuvre des fusions de communes*, Bruxelles, Bulletin du Crédit Communal, 118, pp. 273-277.
- VRIELINCK S. (2000), *De Territoriale Indeling van België 1795-1963*, Universitair Pers Leuven, 3 vol.

# La fusion des communes : une réforme trentenaire

## *Merger of municipalities: a thirty-year old reform*

M. Lazzari, P. Verjans, A.-L. Durviaux <sup>1</sup>

*La fusion des communes, réforme vieille de plus de trente ans, est un événement marquant dans l'histoire de la Belgique. Ce processus de refonte des limites territoriales des collectivités locales, composé de plusieurs phases, ne se déroula pas sans heurts.*

*Même si une majorité de politiques s'accordaient sur la nécessité d'une telle entreprise, conscients des contraintes du monde moderne, un climat de profonde tension et de conflits politiques s'est emparé du pays. Les parlementaires, chargés de ratifier le plan du Gouvernement, étaient investis de la délicate mission de voir clair dans ce contexte, et devaient faire la part des choses entre un attachement légitime à leur commune d'origine et l'intérêt général, qui impliquait un plan unique et général de fusions.*

*The merger of municipalities, a reform more than thirty years old, is a milestone in the history of Belgium. Consisting of several phases, this process of recasting the territorial limits of local authorities, has not been hitch-free.*

*Even if most politicians agreed on the need for such an undertaking, aware of the constraints of the modern world, a climate of deep tensions and political conflicts swept over the country. Members of parliament, who had to ratify the government's plan, were vested with the delicate mission of seeing things clearly and had to weigh their legitimate attachment to the municipality of origin against the public interest, which entailed a single and general plan of mergers.*

Mots-clés : fusions, communes, histoire parlementaire, institutions belges

Key words: merger, municipality, parliamentary history, Belgian institutions

### Les sources

Cet exposé se base essentiellement sur les travaux préparatoires des derniers textes organisant la fusion, l'arrêté royal du 17 septembre 1975 et la loi qui le ratifie, la loi du 30 décembre 1975. Ils révèlent d'une part la motivation du Gouvernement de l'époque (gouvernement du social chrétien Leo Tindemans) concernant

les fusions, et spécialement celle du Ministre Joseph Michel, Ministre de l'Intérieur de 1974 à 1977, considéré comme le « père » de la fusion des communes et d'autre part, les craintes principales des parlementaires. Enfin, le contexte politique dans lequel la loi fut votée, parfaitement décrit dans quelques articles de quotidiens de l'époque, est abordé.

<sup>1</sup> ULg, Département de sciences politiques. Courriel : melanie.lazzari@ulg.ac.be

## Historique

Quelle est l'histoire de cette idée d'élargissement du territoire des communes en Belgique ?

Elle remonte à bien plus loin que les années 60-70, moment où le processus réglementaire et législatif s'est mis en marche. Dès l'Indépendance de notre pays, le premier mouvement de modification des territoires locaux est allé dans le sens d'un plus grand morcellement. En effet, entre 1831 et 1928, le nombre de communes belges est passé de 2.499 à 2.675. La période située entre 1928 et 1961 est ensuite marquée par une certaine stabilité. Peu de modifications ont eu lieu : seules douze communes ont disparu par le fait de fusions volontaires et isolées<sup>2</sup>.

La réflexion s'est poursuivie durant cette période: en 1937, le Centre d'étude pour la réforme de l'Etat recommanda la fusion obligatoire pour les communes comptant moins de 500 habitants et la fusion facultative pour les communes comptant entre 500 et 1000 habitants, avec une entité voisine. Le projet n'a toutefois pas pu aboutir, disparaissant dans la tourmente du conflit mondial.

Le processus reprit avec la Loi unique du 14 février 1961. Certaines dispositions de cette loi étaient consacrées à l'organisation territoriale des communes et ont permis une simplification qui rendit la fusion réalisable. Le pouvoir exécutif reçut la compétence de supprimer des communes pendant une période de dix ans. Entre 1961 et 1971, le nombre de communes passa de 2.663 à 2.359, sans que les grandes agglomérations ne subissent de modifications<sup>3</sup>.

La loi du 23 juillet 1971 a permis d'étendre la réforme aux grandes agglomérations. La loi prévoyait également des incitants financiers et des garanties pour le personnel communal des communes fusionnées. La fusion, sur base de cette loi, devait s'effectuer de façon volontaire par les communes.

Il a toutefois fallu attendre les années 1974-1975 pour que les fusions soient réalisées de façon effective.

En 1972, la Libre Belgique publia le « Plan Costard »<sup>4</sup>. Raymond Costard était le fonctionnaire du Ministère de l'Intérieur qui avait supervisé la rédaction d'un avant-projet global de fusion des communes sur tout le territoire du pays. Cette indiscretion attisa les craintes et critiques des décideurs locaux.

Le 12 juin 1974, le ton fut donné. La déclaration gouvernementale précisa : « *le Gouvernement a la ferme résolution de procéder au maximum de fusions de communes avant les élections communales de 1976. Ces fusions se feront suivant des plans d'ensemble* ».

Les fusions de communes étaient censées répondre à une série de problèmes auxquels étaient confrontées les communes, à l'époque. Le rapporteur à la Chambre a indiqué qu'en raison de l'évolution technique, certaines d'entre elles se trouvaient impuissantes à faire face aux besoins en divers équipements d'utilité publique. Des économies d'échelle étaient souhaitables, afin d'offrir de meilleurs services à la population.

L'arrêté royal du 17 septembre 1975, ratifié par la loi du 30 décembre 1975, concrétisa la réforme. La fusion fut effective le 1er janvier 1977, date de l'entrée en vigueur de la loi. Le nombre des communes belges ne se monta plus qu'à 596. Il a fallu attendre 1983 pour assister à la fusion des communes qui composent aujourd'hui la ville d'Anvers, ramenant ainsi le nombre des communes à 589. Faute de consensus politique, on n'a alors pas touché aux communes bruxelloises, qui sont aujourd'hui les mêmes qu'avant la fusion.

## Les raisons : améliorer les services, la solidarité, restructurer les pouvoirs locaux

Les raisons de cette large opération de fusions ont, à de nombreuses reprises, été avancées par le Ministre Michel.

Dans son livre *Histoire de Virton : des origines à l'an 2000*<sup>5</sup>, il écrit son sentiment à l'époque de la fusion. « *L'équipement et la capacité de fonctionnement de l'administration regroupée permettra de rendre de plus grands et meilleurs services à la population et en accélé-*

<sup>2</sup> Blavier J., « Dans les coulisses des fusions des communes », *Bulletin du Crédit communal*, n°200, 1997/2, p. 98.

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 92.

<sup>5</sup> Lambert G., Michel J., Petit A., Valet P., *Histoire de Virton : des origines à l'an 2000*, Ed. des musées gaumais asbl Virton – 1998.

*ra la délivrance. Le service des travaux, celui des eaux et forêts, équipés d'un outillage moderne et efficient, pourront travailler d'une manière plus performante et accomplir des tâches qui jusqu'à présent dépassaient la force des petites entités (...), la rationalisation des investissements communautaires, culturels, sportifs, conduira à une économie d'échelle davantage compatible avec des moyens financiers limités ».*

Dans un article qu'il écrit plus tard pour la revue *Res Publica*<sup>6</sup>, le Ministre étoffe son propos. Il mentionne la **solidarité** indispensable entre communes principales et communes périphériques. Selon lui, la répartition des charges entre les entités ne se faisait pas, à l'époque, en proportion des services rendus à la population. Il fallait faire coïncider le territoire des communes avec l'aire des services publics, pour répartir de façon équitable l'effort contributif entre les citoyens. Les administrations des toutes petites communes étaient trop rapidement dépassées et les agents non suffisamment formés. La fusion devait également donner aux petites communes une force de décision, d'intervention, d'emprunt et une meilleure capacité à défendre leurs dossiers devant l'autorité de tutelle.

Devant la Commission de l'Intérieur du Sénat<sup>7</sup>, le Ministre dit vouloir **restructurer les pouvoirs locaux**, à l'instar ce qui s'est déjà fait dans d'autres pays d'Europe occidentale comme les Pays-Bas, la Suède, le Danemark, le Royaume-Uni et l'Allemagne. Il cite les inconvénients inhérents aux petites communes : un manque de moyens financiers, un choix restreint de mandataires communaux, des difficultés de recruter du personnel administratif qualifié alors que les tâches sont d'une complexité croissante.

Dans le rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 17 septembre 1975<sup>8</sup>, le Ministre rappelle que les attributions des autorités locales se sont étendues et diversifiées avec le temps. Les communes se trouvent, selon le Ministre, à l'étroit dans des frontières vieilles de près de deux siècles, alors qu'elles ont élargi leurs actions aux secteurs économique, social, culturel, sportif, etc.

Leur compétence touche aussi l'occupation des loisirs, l'aménagement du territoire et l'environnement, c'est-à-dire, dit le Ministre, des secteurs qui ne s'accommodent pas de limites trop étriquées. Les communes doivent pouvoir disposer d'un personnel qualifié, de bonnes finances, d'une population et d'un territoire suffisants pour rendre les meilleurs services à leurs citoyens.

Un premier pas a été franchi avec l'instauration des **intercommunales**, mais ce système s'est révélé complexe et a engendré certaines formes de concurrence parfois néfastes pour l'intérêt général.

## Les critères

Dans l'élaboration des plans de fusions, certains critères ont été privilégiés par le Ministre. L'administration a veillé à regrouper au sein d'une même commune tout ce qui est aggloméré ou quasi-aggloméré, ainsi que les territoires qui, situés à une certaine distance, sont placés dans la zone d'attraction de ces agglomérations. Des facteurs ont été pris en compte : voies de communication, moyens de transport, relief du sol, bassins hydrographiques, zones boisées, etc. L'accent a également été mis sur les affinités, la mentalité et les manières de vivre.

## La procédure

L'exposé des motifs de la loi du 30 décembre 1975 précise la procédure employée pour procéder aux fusions<sup>9</sup>.

Le Ministre de l'Intérieur présente le projet comme la concrétisation de l'engagement pris dans la déclaration gouvernementale de 1974, la réalisation du plus grand nombre de fusions possible avant les élections communales de 1976, ces fusions se faisant selon des plans d'ensemble.

Le Ministre rappelle l'objectif de la loi de 1971 qui avait habilité le Roi à fusionner des communes limitrophes, à annexer à l'une d'entre elles la totalité ou une fraction

<sup>6</sup> Michel J., « La fusion des communes : un bilan provisoire », *Res publica*, 1982, n°3-4, pp. 407-414.

<sup>7</sup> *Doc. Parl., Sénat, Session 1975-1976, n°721/2, Rapport fait au nom des commissions réunies de l'Intérieur et de la Fonction publique et de la Justice.*

<sup>8</sup> *Doc. Parl., Chambre, Session 1974-1975, n°652/1, 6 octobre 1975, Annexe.*

<sup>9</sup> *Doc. Parl., Chambre, Session 1974-1975, n°652/1, 6 octobre 1975.*

d'une ou de plusieurs autres ou à rectifier leurs limites, si des considérations d'ordre géographique, économique, social, culturel ou financier le requéraient.

L'initiative de ces projets appartient au Ministre de l'Intérieur. Les conseils communaux et la députation permanente de chaque province sont invités à donner leur avis sur ceux-ci. L'opération est réglée par des arrêtés royaux, qui ne doivent entrer en vigueur qu'après leur ratification par le Parlement. Le Ministre dit avoir recueilli les différents avis, et amendé les plans initiaux, qui ont ensuite été soumis pour avis aux comités ministériels régionaux.

Le Gouvernement estime qu'il est opportun de présenter un plan global de fusions pour tout le pays. Le Parlement est invité à se prononcer sur les arrêtés royaux comme sur un ensemble, uniquement par un vote positif ou négatif.

## Les critiques

Les élus ont vivement critiqué le projet pour toutes sortes de raisons<sup>10</sup>.

Les principales sont bien connues : elles touchent à la procédure, à la prise en compte des différents avis par le Ministre et au projet d'élargissement des compétences après la réalisation des fusions. Enfin, le plus grand sujet d'inquiétude pour les parlementaires était la situation du personnel communal.

Le premier point a longtemps retenu toute l'attention tant à la Chambre qu'au Sénat. Le débat de procédure a longtemps pris le pas sur les discussions de fonds : il s'agissait de savoir si le Parlement pouvait ou non amender l'arrêté royal du Gouvernement.

Il s'agit de la controverse sur l'interprétation de la Constitution quant à savoir si le terme « ratifier » empêche les parlementaires d'amender le projet de fusion contenu dans les arrêtés royaux.

Le Ministre soutenait que les parlementaires devaient se contenter d'accepter ou de refuser de ratifier les arrêtés royaux. La loi de 1971 prévoyait cette procédure : la réforme était organisée par des arrêtés royaux ratifiés

par les Chambres. En outre, la fusion devait s'opérer selon un plan d'ensemble, ce qui semblait exclure que les parlementaires puissent modifier, chacun en vertu de considérations locales, différents pans du projet. Les parlementaires s'insurgèrent longtemps contre cette position, relevant selon eux, d'une interprétation abusive. En outre, ils avaient le sentiment d'avoir été trompés par le Gouvernement, n'ayant été avertis qu'après avoir formulé des amendements. Cette querelle de procédure fit piètre effet, la population ayant eu l'impression que le Gouvernement voulait imposer son plan, quitte à dénier la démocratie.

Après de nombreuses tergiversations de part et d'autre, une solution fut trouvée : les amendements à l'arrêté royal ne pouvant être reçus, les parlementaires purent faire des amendements à la loi de ratification. Cependant, ils ont tous été votés majorité contre opposition. Le projet n'a donc pas été modifié substantiellement.

Le deuxième point fut également récurrent dans les critiques des parlementaires. Ils accusèrent le Ministre d'avoir prétendu recueillir l'avis des conseils communaux, celui des députations permanentes et celui des comités ministériels régionaux. En réalité, soutenaient les élus, les avis avaient été totalement méconnus, aucun d'entre eux n'ayant été pris en compte. Certains parlementaires accusèrent également le Gouvernement de méconnaître la loi de 1971 qui prévoyait, selon eux, des fusions au cas par cas, lorsque cela s'avérait nécessaire. L'opération générale du Ministre conduit à des « mariages forcés », déniaient toute autonomie communale. Selon le Parti Socialiste belge, favorable à l'idée de fusion mais opposé au plan du Ministre, les conseils communaux étaient majoritairement contre les fusions proposées. Il s'insurgeait contre le fait que leur avis n'avait pas été écouté. Il trouvait également inadmissible, à l'instar d'autres parlementaires, que le Gouvernement n'ait pas sollicité l'avis du Conseil d'Etat, sous le prétexte de l'urgence. Pendant les débats en Commission de l'Intérieur de la Chambre, le PSB a été jusqu'à enjoindre les décideurs locaux à cesser toutes les tâches administratives qu'ils devaient accomplir pour le pouvoir central ! En un mot, la grève !

Certains députés apostrophèrent aussi le Ministre en soutenant que son plan d'ensemble n'était nullement

<sup>10</sup> Doc. Parl., Chambre, Session 1974-1975, n°652/1 à 23 et particulièrement le n°652/10, Rapport fait au nom de la Commission de l'Intérieur.

motivé par l'intérêt général, mais par des considérations partisans et politiques. Le Ministre n'avait jamais eu, selon eux, des critères clairs et objectifs. Le ton était sans ambiguïté « *Pour un problème d'une importance telle que les fusions, on aurait dû chercher à établir entre tous les partis un pacte communal, comme on a fait en leur temps un pacte scolaire ou un pacte culturel. La majorité entend modifier la carte communale pour tenter de changer à son profit le fonctionnement du suffrage universel.* » Le Ministre se voyait reprocher d'agir dans une improvisation tant juridique que politique et de pratiquer une politique de « fusions pour les fusions ».

Un député accusait le Ministre de modifier, outre les limites communales, les limites provinciales, qui constitutionnellement, ne pouvaient être réformées que par une loi. Le député alla plus loin en rappelant que fusionner des communes, c'est également fusionner des parcelles cadastrales, des terrains et des propriétés, c'est donc changer le statut fiscal de certains lieux. Il apostropha le Ministre : pouvait-il donner la garantie que son projet ne favorisait pas des transferts utilitaires ou spéculatifs et plus particulièrement le transfert de parcelles intéressant la famille de certains ministres ?

Un parlementaire suggéra que la fusion se fasse sous certaines conditions : elle devait aboutir à la création d'entités harmonieuses, c'est-à-dire des entités urbaines, suburbaines et agraires. Il craignait que les fusions ne donnent lieu à des sentiments de domination et d'annexion et préconisait la création de conseils de quartiers pour empêcher ce phénomène.

L'Union des Villes et Communes de Belgique avança quelques idées pour améliorer le plan de fusion du Gouvernement<sup>11</sup>. Selon l'organisation, il était impératif d'assurer une information suffisante des administrations communales et de la population. Les propositions de fusion devaient se baser sur des études préalables et un consensus aussi large que possible des communes concernées. L'Union demanda un examen sérieux des contre-propositions et des arguments des communes, ainsi qu'une décision fondée sur des critères objectifs, au départ des milieux de vie naturels, économiques et sociaux. Elle revendiquait également une mise à disposition de moyens suffisants pour faire face aux dépenses supplémentaires inévitables et de véritables garanties pour le personnel.

Quitte à accepter la fusion, le syndicat des communes demandait aux décideurs d'opérer dans un avenir proche une large décentralisation de compétences au profit des nouvelles communes, ainsi qu'une révision des règles de tutelle administrative, afin que l'autonomie locale ne soit pas altérée.

Certains membres du Parlement approuvèrent cette position et demandèrent également une réforme de l'organisation communale, après les fusions. Ils souhaitaient la modification des relations entre les pouvoirs locaux et le pouvoir central en matière de tutelle et de responsabilité financière. Ils souhaitaient aussi une réforme des relations internes au sein du pouvoir communal. Une plus grande démocratisation leur semblait indispensable car les entités agrandies disposeraient de plus larges pouvoirs.

Les élus s'inquiétèrent également de la nouvelle structure et de l'organisation des intercommunales. Certaines communes risquaient de se retrouver affiliées à plusieurs intercommunales concurrentes ; l'effort de rationalisation devrait donc prendre cet aspect en compte.

De façon plus générale, les élus voulaient du concret. Ils réclamaient des projets précis pour la période qui suivrait les fusions, en lieu et place de promesses imprécises et de la seule parole du Ministre.

Le dernier point était un sujet d'inquiétude générale.

Il s'agissait de l'avenir du personnel communal. Les droits acquis et leur stabilité d'emploi devaient être sauvegardés. Les parlementaires redoutaient la difficulté d'élaborer un statut unique pour tous les agents des anciennes communes en respectant leur situation juridique antérieure. En outre, ces agents avaient besoin d'un recyclage pour faire face aux nouvelles tâches et à des techniques plus modernes.

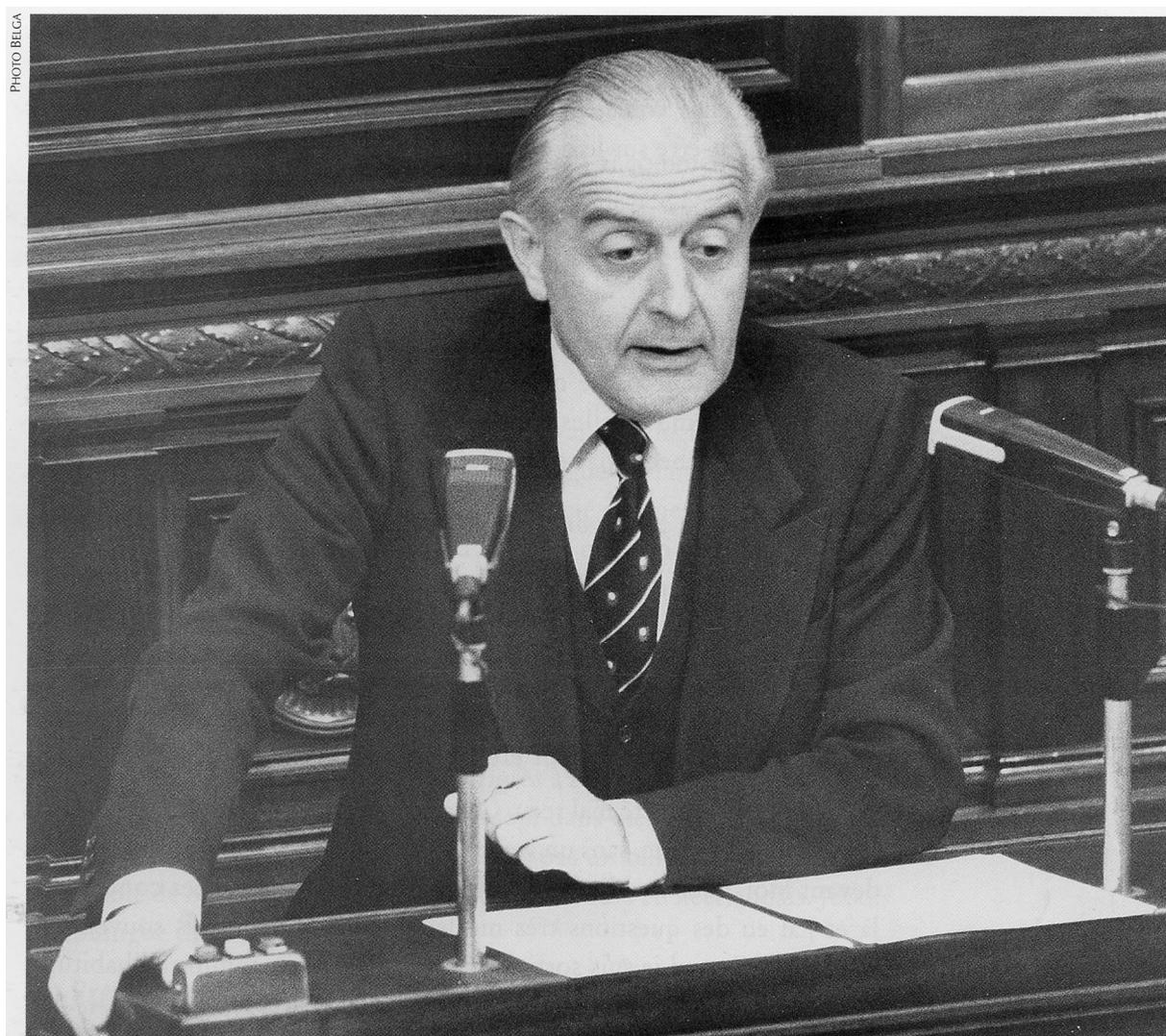
Dans ce cadre, le problème le plus important était celui des grades légaux, et spécialement celui des secrétaires communaux. Les parlementaires s'inquiétèrent de savoir comment seraient choisis les nouveaux secrétaires et receveurs communaux. La fonction de secrétaire adjoint serait-elle officiellement créée ? Ce problème se posait également pour les commissaires de police, les gardes-champêtres, les commissaires d'arrondisse-

---

<sup>11</sup> Doc. Parl., Chambre, Session 1974-1975, n°652/10, p. 14.

ment et les receveurs régionaux. Le groupe socialiste avait violemment invectivé le Ministre à ce propos, en lui reprochant de se servir des fusions pour apporter certaines modifications à la situation des polices communales. Les modifications qu'il avait proposées à la loi communale et au Code rural en vue de porter à 10.000 habitants (au lieu de 5.000) la limite à partir de laquelle il était possible de créer d'office une place de commissaire de police démontraient ses intentions d'introduire progressivement la gendarmerie nationale dans les communes en remplacement de la police locale.

Les secrétaires communaux du pays étaient très inquiets. Ils savaient qu'ils ne pourraient pas tous être nommés après les fusions et demandaient la reconnaissance officielle de la fonction de secrétaire adjoint et le recyclage des secrétaires qui n'avaient pas de diplôme universitaire. De nombreux billets d'humeur de la Fédération nationale des secrétaires et des diverses fédérations provinciales jalonnèrent la Revue communale en 1975.



Joseph Michel, ministre de l'intérieur, auteur du plan de fusion des communes. Source : Bulletin du Crédit Communal ■

Une assemblée des titulaires des grades légaux s'est tenue en septembre 1975, à Liège. La centaine de participants, issus de quarante-sept communes, votèrent une résolution dans laquelle elle considérait que ce qu'on appelait à l'époque le « plan Michel » bousculait sans argumentation véritablement fondée les traditions et l'organisation administrative de la Belgique et faisait fi des collectivités locales.

Au sein de la population, les critiques à l'encontre du plan Michel étaient nombreuses et le soutien aux agents communaux dans l'incertitude était présent partout dans le pays. En septembre, à Arlon, une manifestation contre le projet de fusion du Ministre a réuni 2.500 personnes, agitant des pancartes hostiles à la fusion imposée mais favorables à la fusion volontaire. Le climat était tendu : un mannequin à l'effigie du Ministre fut pendu.

Les plus vifs opposants à la fusion telle que préparée par le Ministre Michel semblaient être les socialistes, le député Lucien Harmegnies en tête. Celui-ci, ministre de l'Intérieur lorsque la loi de 1971 fut adoptée, se targuait d'être l'initiateur du projet qui avait été complètement dénaturé par la suite par son successeur. Simple député en 1975, il mettait un point d'honneur à combattre ce plan qui répondait si mal, à ses yeux, à l'esprit et à la lettre de la loi de 1971.

Lors d'une des manifestations contre le projet, un comité national d'opposition au plan des fusions fut créé. Certains bourgmestres exprimèrent leur intention de préparer des listes anti-fusion pour les prochaines élections, toutes proches. Peu après, sera mis sur pied un Front pour la démocratie locale<sup>12</sup>. Apolitique, il regroupait les divers comités anti-fusion du pays. Son but était d'empêcher la ratification d'une loi de fusion qui ne respectait pas les principes démocratiques de la Belgique. Il exhortait les parlementaires à ne pas accepter un vote de discipline que leur parti voudrait leur imposer, et les bourgmestres, avec l'accord de leur conseil communal, à entrer en rébellion. Le Front a même lancé un appel au Roi afin qu'il use de sa haute influence auprès de son Gouvernement pour que la loi de 1971 et la volonté des populations soient respectées. Pour le Front, le plan Michel était illégal, despotique et arbitraire.

12 *Ibid.*, p. 13.

Développer des territoires à partir des communes n'est pas une idée neuve. Elle n'est en outre, pas un projet neutre.

En 1977, les communes belges furent fusionnées afin de répondre aux besoins en équipements d'utilité publique (économies d'échelle). On passa ainsi de 2.359 à 596 communes ; la fusion des communes de la périphérie anversoise terminant six ans plus tard ce mouvement pour ramener le nombre total à 589. Les communes bruxelloises ont été épargnées par cette vague, faute de consensus au sujet d'une grande commune capitale.

Les achats d'outillage moderne pour les services techniques des travaux ou des eaux, une série de rationalisations dans les investissements d'infrastructure communautaire, sportive, culturelle, l'engagement de professionnels administratifs et techniques de niveau plus élevé, tout cela a justifié le vote de la loi sur les fusions de communes.

Les communes périphériques de plus grands centres profitaient des dépenses de ces centres sans participer à leur financement et la fusion a pu limiter cette logique de « passager clandestin ». De nombreuses petites communes ont pu acquérir une force de décision et une capacité d'emprunt qu'elles ne possédaient pas à la taille inférieure.

D'autres pays d'Europe occidentale avaient franchi ce pas de la modernisation d'entités dont la taille avait été fixée en fonction des contraintes des déplacements pédestres de l'ancien régime. Les nouvelles compétences dans les domaines économiques, culturels, et l'aménagement du territoire et l'environnement exigeaient des moyens financiers et décisionnels plus larges.

Bien entendu, l'opposition de l'époque critiqua les modalités de regroupement des communes et accusa le gouvernement d'avoir opéré une forme de charcutage électoral. Ces critiques n'étaient pas complètement infondées.

Les fusions de communes ont aussi amené une augmentation du pouvoir des partis politiques communautaires au détriment des petites listes locales qui animaient la vie de beaucoup des entités de base de la vie politique.

Au-delà d'une lecture économique utilitariste ou d'une analyse politologique institutionnaliste, on peut aussi se demander, avec Xavier Mabille<sup>1</sup>, si l'élargissement des entités de base n'a pas distendu les liens sociaux.

Le fait qu'Anvers ait été la plus grande entité et que ce soit celle où les réseaux des partis aient disparu le plus tôt explique peut-être la place prise par un parti antidémocratique et raciste, occupant un terrain délaissé par le bas des partis pris dans un mirage médiatique, croyant qu'il suffisait d'apparaître dans les moyens de communication pour communiquer, oubliant l'interactivité indispensable à la vie politique.

L'extrême anversois nous permet d'illustrer le risque de perte de la qualité du lien social, un risque de perte de dialogue entre les décideurs et les électeurs sur lequel beaucoup s'interrogent alors que la réponse est peut-être toute proche.

1 *Xavier Mabille, Président du Crisp, est intervenu lors du premier atelier préparatoire au colloque, le 16 avril 2006 (Louvain-la-Neuve).*

Un article paru dans un quotidien socialiste liégeois<sup>13</sup> accusait le Ministre d'être animé par des considérations essentiellement partisans. En réalité, écrit l'auteur, ce plan n'était que le résultat d'arrangements entre le CVP et son acolyte wallon, le PSC. Le plan permettait au premier d'augmenter sa puissance politique, et donc économique, sur tout le pays et au second d'endiguer l'influence des socialistes en Wallonie. L'article continuait en citant des statistiques : les fusions laissent subsister en Flandre 34% des communes existantes pour seulement 16% en Wallonie. Nonante communes flamandes sont censées garder leur autonomie, et parmi elles Edegem (commune du Premier Ministre) et quarante dans la Province d'Anvers (province du Premier Ministre). En Wallonie, quatorze communes seulement étaient censées profiter de ce même traitement de faveur. Pour le journaliste rouge, l'opération des fusions était une opération de manipulation de la carte politique du pays.

Le Ministre fut accusé de tricher sur plusieurs plans. Sur celui de la procédure, tout d'abord, qui s'apparentait davantage à une escroquerie qu'à un processus démocratique. Sur ceux, ensuite, de la motivation, pas suffisamment claire et étayée, et de la consultation des avis, inutile. L'évitement de l'avis du Conseil d'Etat était également considéré comme une fourberie de la part de la majorité, ainsi que les quelques mutations provinciales qui allaient passer inaperçues.

Faut-il le dire, ce projet était donc loin de remporter l'unanimité, que ce soit au Parlement ou dans la rue. Considéré comme un coup de force de la majorité, tant son fonds que sa forme ont suscité de vives réactions.

## Le bilan

Même s'il est peu aisé de discerner la réalité derrière les opinions tranchées des uns et des autres, nous pouvons, trente ans après, essayer de dresser un bilan de ces fusions de communes, de façon plus posée et plus objective qu'en ce temps-là.

Officiellement guidée par des motifs louables de rationalisation et de modernisation, cette entreprise de large envergure semble effectivement entachée de raisons plus profondes et moins avouables. Il ne fait aucun doute que des objectifs politiques et électoralistes ont animé la majorité, afin de reprendre le contrôle sur toute une série d'entités gouvernées par de petits partis locaux. La façon d'organiser la réforme laissait également à désirer : même si un plan d'ensemble pouvait effectivement sembler la meilleure technique, le Gouvernement aurait pu éviter de faire passer son projet en force, sans tenir compte des avis émis par les principaux intéressés.

Outre la rationalisation annoncée, nous savons aujourd'hui que la fusion des communes a engendré quelques effets néfastes. Des charcutages électoraux ont indiscutablement eu lieu. Une professionnalisation de la vie politique communale et une complexification du travail des mandataires et spécialement des bourgmestres a provoqué une certaine distance entre les élus locaux et leurs citoyens. Le rôle des partis a été renforcé, au détriment des citoyens qui s'engageaient dans la politique locale par goût et dévouement. Enfin, la fusion s'est traduite par des coûts considérables, notamment en termes de personnel.

---

<sup>13</sup> La Wallonie, voyez par exemple, de nombreux articles paru dans ce quotidien au mois d'août et au mois de septembre 1975, disponibles dans les archives de l'Institut d'histoire ouvrière, économique et sociale (IHOES), site Internet : <http://www.ihoes.be>

# Les projets de la Région Alsace

## *The projects of the Alsace Region*

A. Zeller<sup>1</sup>

*L'avis éclairé d'un Président de Région. La France n'a pas connu la fusion des communes mais l'Alsace partage avec la Wallonie un certain nombre de points communs qui incitent à la comparaison des expériences. Quels sont les atouts de l'Alsace pour réussir sa mutation socio-économique ? Une formidable boîte à outil dans laquelle on retrouve les concepts d'intercommunalité, de pays, de territoires, certes, mais surtout la volonté politique d'animer le territoire aux niveaux les plus pertinents en termes de développement.*

*The enlightened opinion of a Region President. France has not gone through the merger of municipalities, but Alsace shares a certain number of common points with Wallonia, which beckon a comparison of experiences. What winning assets does Alsace have to succeed its socio-economic transformation? A formidable toolbox that contains the concepts of inter-communality, countries, territories, certainly, but above all the political will to revive the territory at the levels most pertinent for development.*

Mots-clés : pays, territoire, Région Alsace, stratégie du développement

Key words: country, territory, Alsace region, development strategy

Mes chers collègues élus, parce que je crois qu'il y en a beaucoup dans la salle, Messieurs les Professeurs, Mesdames, Messieurs. C'est pour moi un bonheur, une joie, une fierté de vous rejoindre ce matin pour faire un peu de transfert et d'échange d'expérience. En ce qui concerne l'aménagement, le développement et l'organisation du territoire, si je viens ici ce matin, c'est autant pour apprendre que pour diffuser une sorte de connaissance qui serait absolue.

En effet, je crois qu'on peut dire aujourd'hui que les problèmes de l'organisation des territoires, de leur animation, de la mutation économique se posent partout.



Photo : Région Alsace

<sup>1</sup> Adrien Zeller est Président de la Région Alsace (France). Courriel : ZellerA@region-alsace.eu

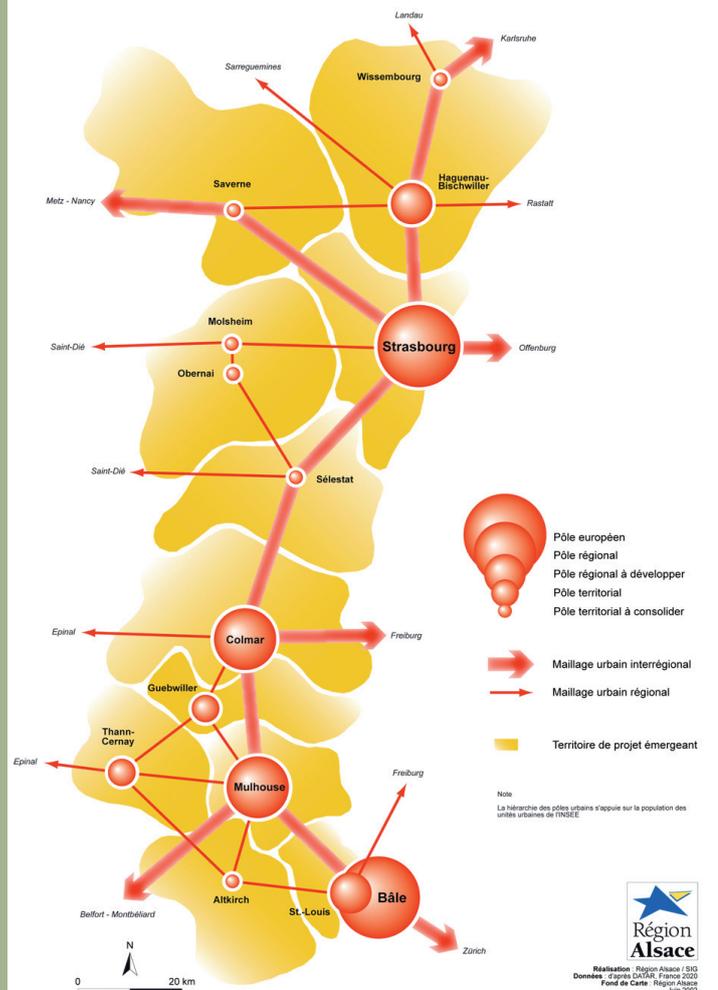
Il est intéressant d'avoir d'emblée l'avis d'un élu. A l'époque de la fusion des communes belges, Adrien Zeller était député-maire de Saverne. Par la suite, il a été conseiller du Département du Bas-Rhin, Secrétaire d'état de la sécurité sociale et député européen. Depuis 1996, il se consacre pleinement à sa vocation de Président de la Région Alsace. Il est également vice-président de l'association des Régions de France.

Adrien Zeller a une excellente connaissance des différents niveaux de territoire, c'est pour ça que je l'ai invité aujourd'hui, et je le remercie encore d'avoir accepté de participer à ce colloque.

Effectivement, comme cela a encore été dit tout à l'heure, la France n'a pas connu la fusion des communes, et l'Alsace compte encore quelques 904 communes pour moins de deux millions d'habitants. C'est presque quatre fois plus que chez nous pour deux fois moins d'habitants. Mais la Région Alsace et la Région wallonne partagent une série de points communs. D'abord, l'Alsace est aussi un euro-corridor. La vallée du Rhin est à la fois une voie fluviale, une voie ferroviaire et une autoroute ; c'est un grand couloir de transport. C'est une région frontalière qui touche l'Allemagne et la Suisse. C'est une région qui se veut aussi partenaire de différents pays d'Europe. C'est une volonté, je pense, de la part de la Région Alsace de se positionner au cœur de l'Europe, comme nous souhaitons le faire aussi. La mise en service du TGV en Alsace en 2007 concrétise un peu plus ce choix.

Ce même TGV s'inscrit dans une politique de recomposition du territoire régional sur la base d'un projet polycentrique, dont le Président Zeller nous parlera sans doute, et qui vise à rééquilibrer les développements sur l'ensemble du territoire de la région Alsace. Du fait que la Région Alsace possède la compétence en matière ferroviaire, elle a pu reconnaître quatre villes desservies par le TGV, puis réorganiser son réseau en fonction de ces quatre grands pôles, jusqu'aux cadences du TER, de compétence régionale, et jusqu'à la mise en service à terme de certains trains-trams. Donc, de mettre en place une forme d'irrigation de l'ensemble du territoire,

### L'organisation polycentrique de l'espace régional en Alsace



avec une volonté régionale très forte. Cet exemple-là est très parlant de la mise en pratique concrète et claire de l'animation des territoires.

Comme vous le savez, en France, les institutions ne sont pas les mêmes qu'en Belgique. Il existe d'autres niveaux de pouvoirs, et il semble que ces institutions disposent d'une boîte à outils très développée. Il y a des projets de territoire au niveau des pays, des relations au niveau des districts européens avec les Allemands et les Suisses, etc. Mais Monsieur Zeller pourra en parler bien mieux que moi, en évoquant les avantages, et peut-être aussi les embûches, d'une gouvernance territoriale multi-niveaux.

Yves Hanin

Les territoires prennent de l'importance au fur et à mesure que l'on globalise l'économie, que nous nous mondialisons, et qu'une série de préoccupations communes à l'ensemble des Régions d'Europe se font jour. La notion de territoire, c'est une notion tout à fait d'actualité : c'est comme si le global appelait du local ou du territorial. D'où l'idée de se préoccuper de son territoire, de celui sur lequel on vit, on travaille, on se forme, on se déplace, on veut un environnement sain. Ces idées gagnent du terrain, militent dans mon pays pour la décentralisation, qui n'est pas du tout achevée, mais militent aussi pour essayer de comprendre ce qui permet d'organiser de manière, je dirais, pertinente un territoire, de l'aménager, tout en suscitant un développement local et territorial pertinent.

Tout à l'heure, Monsieur le Professeur (*nldr. C. Vandermotten*), vous avez dit qu'en France, ça n'avait pas bougé sur le plan communal : c'est à la fois juste, et incomplet. C'est juste parce que nous avons toujours 36.000 communes, dont 900 en Alsace pour deux millions d'habitants. Néanmoins, nous avons fortement développé l'**intercommunalité**. L'intercommunalité, ce sont des groupements de communes, des communautés de communes qui disposent d'une forme d'autonomie fiscale, même si nous n'avons pas complètement la démocratie à l'échelle intercommunale. Mais l'autonomie fiscale est là, donc, on vote des impôts intercommunaux. Et, ces intercommunalités - je parle maintenant un peu plus des zones rurales que des zones urbaines - ont des compétences obligatoires, dont le développement économique et l'aménagement du territoire. Ces intercommunalités prennent de l'importance. Au lieu d'avoir procédé à la fusion des communes comme vous l'avez fait (j'étais en Belgique, à la Commission européenne, à l'époque de la loi dite Michel, dont je me souviens fort bien), nous avons agi de manière progressive, parce que les réflexes de nos concitoyens font qu'on ne veut pas perdre une forme d'autonomie communale qui est précieuse, surtout lorsque l'Etat est lointain et centralisé.

Donc, nous avons des intercommunalités, mais nous avons aussi les **Départements**, nos anciennes provinces. Chez nous, les Départements sont forts, mais nous avons constaté que les limites des départements étaient désuètes, notamment au regard de la mutation du développement économique. C'est la raison pour laquelle, en France, nous avons inventé quelque chose d'un peu nouveau : les **pays**. Ce sont des bassins d'emplois, des

entités territoriales autour d'une ville moyenne, autour desquelles on veut organiser, animer le territoire, sans qu'il y ait de collectivité territoriale à cette échelle. Mais il y a là une association des forces, une association des élus, souvent autour des conseillers généraux, des présidents de communautés de communes, et des députés qui se fédèrent, qui disposent de moyens que donnent la Région, et qui essaient de réfléchir à l'avenir de leur territoire. Ces territoires, de la taille du cinquième d'une province, ce sont des espaces de vie et de travail. C'est sur ces territoires que l'on essaye d'organiser le développement, la formation, l'emploi formation, la modernisation économique, la création d'entreprise... Un pays, c'est une entité avec une ville-centre de 10 à 20.000 habitants, avec un territoire de vingt ou trente kilomètres autour. Ces niveaux ne possèdent pas la personnalité juridique publique mais sont devenus des niveaux stratégiques pour penser l'avenir et pour organiser, non pas l'équipement du territoire, mais l'*animation* du territoire. Je voudrais insister là-dessus ; il ne suffit pas d'avoir des structures communales ou intercommunales pertinentes, encore faut-il essayer de promouvoir ce développement.



Saverne, en Alsace, dont Adrien Zeller fut longtemps le Maire. ■

## Travailler aux niveaux pertinents

Quels sont aujourd'hui, les ingrédients du développement ? C'est assez simple à comprendre. C'est l'*emploi-formation* : si on veut se former, y compris lorsqu'on travaille déjà, ce n'est pas bon d'avoir cent kilomètres à faire pour acquérir une formation professionnelle, ou pour se reconverter lorsqu'on a perdu son emploi, ou lorsque l'on rentre dans des statuts de stagiaire de la formation professionnelle. Deuxièmement, il y a la *diffusion de l'innovation*. L'innovation ne doit pas être réservée aux très grandes entreprises, ni même aux grosses PME. L'innovation, c'est un concept général. Troisièmement, il faut *stimuler la création d'entreprises*, et nous avons pris une série d'initiatives en Alsace au travers desquelles nous disons : « Dans ce territoire, ces pays, ces bassins d'emploi, essayons d'organiser les chefs d'entreprise entre eux. » L'animation économique, c'est, par exemple, un club d'entrepreneurs, des petits en général, cinquante, soixante. Ils sont sur un territoire, ils se rencontrent, ils se forment, ils échangent, ils essayent d'être dans le coup. Ils se demandent : qu'est-ce qui change ? Quelles sont les réglementations qu'ils doivent maîtriser ? Quelles sont les innovations qu'ils doivent connaître ? Quelles sont les solidarités qu'ils peuvent établir entre eux ? Comment progresser, développer plus vite ? Le problème du petit entrepreneur, c'est son isolement, et ces organisations territoriales leur permettent de sortir de l'isolement. À côté de cela, nous mettons en place des *plateformes technologiques* correspondant aux dominantes du territoire ; exemple, en Alsace du Nord, c'est une plateforme technologique autour de la mécanique avancée ; dans le territoire de Saverne, d'où je viens qui est à l'ouest de l'Alsace, c'est une plateforme technologique pour faire progresser les connaissances et les applications en plasturgie ; ailleurs, ce sont les énergies renouvelables, dans un autre endroit, c'est la métrologie. Ce sont des niveaux très locaux de diffusion et de transfert des innovations. Très locaux, pour ne pas devoir dire chaque fois que j'ai un problème : « Il faut que j'aille dans la très grande ville ». Territorialiser le transfert de technologies, territorialiser l'accès aux meilleures connaissances.

À côté de cela, il y est nécessaire de développer les structures scolaires et la formation. Là aussi, nous avons développé une volonté très forte d'avoir des lycées professionnels et technologiques qui vont au-delà de ce qu'on a chez nous : le baccalauréat. Au-dessus, jusqu'au niveau Bac+3, c'est-à-dire les trois premières

années universitaires, nous voulons qu'il y ait des formations professionnalisantes, et pas générales, comme la médecine. Nous voulons que dans chaque ville de 10 à 20.000 habitants, il y ait des formations de haut niveau. Bien entendu, ça ne va pas tout seul, il faut parfois un peu secouer les universités pour qu'elles s'intéressent à la ville qui est à trente ou quarante kilomètres de la métropole. Qu'elles s'y intéressent pour que là aussi, il se passe des choses, et permettre, quand on a un diplôme de technicien, d'obtenir un diplôme d'ingénieur. Par une formation en cours du soir, sur place encore une fois. Tout cela pour créer une vie économique, une envie de se qualifier, une envie de créer, une envie d'échanger. Et, c'est ça le secret du développement économique sur un territoire qui, par ailleurs, cela va de soi, doit être équipé.

On essaye de fabriquer, sur le territoire, des pôles de compétences secondaires, pas des universités, mais des pôles de compétences qui permettent à l'industrie et à l'économie locale d'être à niveau.

En d'autres mots, réformer les structures communales ou intercommunales, ça ne suffit pas. Il faut avoir une stratégie du développement, et dans ce domaine, valoriser notre expérience. Il ne faut pas que les élus veuillent tout faire, il faut donner des responsabilités à un chef d'entreprise pour qu'il devienne président du club de l'économie, qu'il anime une plateforme d'initiative économique, ou qu'il préside une pépinière d'entreprises. Avec une stratégie globale et complète pour chacun de ces territoires, de ces « morceaux » de province, on arrive progressivement à assumer la mutation, à faciliter les reconversions qui sont partout, et à préparer une nouvelle génération d'entreprises de terrain qui peuvent progressivement accéder à des développements tout en promouvant ces territoires.

C'est la stratégie que nous avons mise en place, à côté des efforts de grands équipements : des nouveaux lycées, des systèmes de transport articulés, comme vous l'avez évoqué. Dans nos régions peu peuplées, nous avons dû sauver tous les petits lycées. Le Ministère de l'éducation, lorsqu'il était en charge des lycées, voulait couper les vivres aux petits lycées dans les villes de 5.000 habitants. Nous les avons tous sauvés, parce qu'on s'est dit : « Un territoire sans lycée, c'est un territoire qui voit ses chances d'avenir baisser. » Nous avons décidé, de manière très volontariste, de sauver tous les petits lycées, ainsi que toutes les petites lignes ferro-

viales, de manière à ce que tous les territoires puissent avoir accès aux services publics. Bien sur, on ne fait pas rouler là un train tous les quarts d'heure. Mais néanmoins la desserte, la diffusion des services publics est assurée.

En France, comme vous sans doute, nous luttons pour essayer de garder les petits tribunaux, pour essayer de garder les petits centres des impôts. Si la rationalisation ne doit pas être rejetée, par contre, la territorialisation reste un impératif. La présence des services publics sur les territoires, par hiérarchie, reste un impératif. Et nous, en Alsace, comment avons-nous raisonné ? Il y a de grandes villes en Alsace, des villes d'une certaine taille, de 120.000 ou 150.000 habitants, mais en dessous, nous avons une strate qui pour nous est stratégique : ce sont les villes moyennes, les anciens chefs-lieux d'arron-

dissements. C'est plus petit qu'Arlon mais ce sont des points d'ancrage du territoire. C'est la ville à la campagne, et la campagne pour la grande ville. Et pour nous, ce sont des lieux stratégiques d'animation du territoire, culturel, économique, social, avec des services publics. Mais surtout, une volonté de desservir tout le territoire, au-dessus des communes. Nous avons dû bousculer un peu les intercommunalités pour leur dire : « Au-dessus de vous, il y a encore des terres habitées ! » Un peu plus haut que l'intercommunalité, ou que les fusions de communes, il faut se regrouper, pas la province, pas le département, pas toute la région, mais un niveau intermédiaire où on se rencontre, on travaille ensemble, on définit les besoins, un peu comme les pays, ou les bassins d'emploi. Parfois, il y a des revendications lorsqu'il manque un service, par exemple dans le domaine de la formation. Mais nous, en tant que Région, on se dit :



« Nous avons décidé de sauver toutes les petites lignes ferroviaires de manière à ce que tous les territoires puissent avoir accès aux services publics. » TER – Trains express régionaux en gare de Strasbourg. ■

« Tiens, il y a une demande, peut-être ne sommes nous pas assez présents. »

Quel niveau pertinent, pour faire quoi ? Si vous voulez faire de l'emploi-formation, vous ne pouvez pas tout faire à Liège, vous ne pouvez pas tout faire à Arlon. Donc, il faut avoir des centres secondaires et une vie organisée autour, avec des interactions avec les professionnels, les entreprises, et l'utilisation de la matière grise qui se trouve dans les lycées, dans les collèges, dans les industries, etc. Donc, l'idée, ce n'est pas de dire : « quel est le niveau pertinent d'avenir ? » mais « quel est le niveau pertinent pour faire quoi ? » C'est en réfléchissant comme ça qu'on arrive à déterminer des formes nouvelles. Vous ne pouvez pas faire des élections partout : à l'échelle des pays, des bassins d'emploi, ce sont les élus eux-mêmes qui désignent des représen-

tants, qui prennent des responsabilités pour réfléchir, pour travailler, pour bâtir des projets et surtout pour animer le territoire, pour faire en sorte que ça vive, que ceux qui ont envie de connaître, de bouger puissent le faire sur place. J'ai fait l'expérience, j'ai été moi-même élu dans une ville moyenne, de 15.000 habitants. Et, quand j'ai vu les chefs d'entreprise, j'ai dit : « Vous allez à Strasbourg le soir, parce qu'il y a une conférence importante sur l'environnement et entreprise ? » et ils disent : « Ah, non ! C'est trop compliqué, le soir à six heures après le travail, d'aller à Strasbourg. » Alors, qu'est-ce qu'on a fait ? On a décidé d'organiser des conférences sur place, des formations, sur place, pour les chefs d'entreprises. Donc, une très forte volonté de territorialiser le développement. Et ça, ce n'est pas quelque chose d'institutionnel, c'est une volonté politique d'être présent sur le territoire.



« Après les grandes villes, il y a une strate qui pour nous est stratégique, celle des villes moyennes, des anciens chefs-lieux d'arrondissements. Ce sont des points d'ancrage du territoire. C'est la ville à la campagne, et la campagne pour la grande ville. Pour nous, ce sont des lieux stratégiques d'animation du territoire culturel, économique, social. » Gare de Sélestat. ■

## Le progrès est contagieux

En France, ce n'était pas habituel, parce qu'on raisonne « institution » et on raisonne moins « animation ». Comment fonctionne le progrès ? Nous le voyons bien aujourd'hui, avec le développement durable, le solaire, le bois énergie, la géothermie. Le progrès ne vient pas d'en haut. Il vient par une opération pilote quelque part, puis par effet de démonstration, de contagion, de diffusion et de formation sur un territoire. Et ça, c'est très important, même si en France, c'est très difficile à comprendre. On croit que quand le ministre fait une circulaire, après tout va changer. Eh bien, rien ne change avec une circulaire, rien ne change avec un décret. Ce qui compte, surtout dans les sujets d'aujourd'hui, emploi, formation, mutation, c'est l'effet d'initiation, de diffusion, de démonstration, de contagion. C'est comme ça que le progrès progresse. Il ne progresse pas d'en haut, il ne progresse pas non plus, quand on reste tout seul, dans son coin, à la télé, ou même dans son atelier, ou son entreprise. Donc, il faut créer des lieux d'échange et de synergie sur le territoire, et sur des territoires pertinents. C'est ce que nous avons appris, avec souvent une lutte contre les courants, comme je l'ai dit tout à l'heure : le gouvernement n'a pas assez d'argent, il veut fermer les petits tribunaux, les petits lycées, les petites lignes de chemin de fer. Alors, face à ces enjeux, il faut se poser la question : comment faire pour ce soit efficace, si possible bon marché, mais que ça ne crée pas de désertification supplémentaire sur des territoires ruraux, qui doivent, au contraire, avoir leur chance. Donc, ce sont des messages tout simples, mais que nous appliquons dans la durée. De même la politique d'emploi-formation n'est pas définie à la tête, elle est définie sur le terrain, par concertation avec les chefs d'entreprise, chaque année, en tant que Région nous faisons le bilan : « Quels sont les besoins ? » « Quels sont les professions qui manquent ? » « Quels sont les types d'activité qu'on pourrait développer ? ». Et on bâtit des programmes de formation, notamment pour les demandeurs d'emploi, sur place. Avec le comité d'organisation, à côté de l'agence d'emploi, à côté des établissements scolaires, avec les forces vives, avec notre expertise, chaque fois une volonté politique d'assurer la promotion autant que possible sur place. Nous faisons des cours de création d'entreprise, sur place, sur les territoires, pas dans les communes, dans des groupements territoriaux qui représentent peut-être l'équivalent de vingt ou trente communes, et qui sont pertinents par rapport à ce qu'est la vie aujourd'hui.

Les limites communales sont dépassées pour le développement économique. Les communes sont trop petites, pour le développement économique. Par contre, la province risque d'être trop grande, et la Région en tant que telle aussi. La Région doit elle-même avoir une vision de son territoire, de sa manière d'agir, de manière répartie, en pensant à la dynamique. Ça ne suppose pas seulement plus de fonctionnaires, mais la volonté d'animer ces territoires. Et c'est comme ça que progressivement nous arriverons à des résultats.

Je peux vous en donner un : l'entreprise « Adidas ». Et bien, j'étais le député d'Adidas pendant dix ans. Adidas, avec Bernard Tapie, a fermé toutes les usines et a mis 2.500 salariés au tapis dans un espace rural. Et ces 2.500 emplois ont été rattrapés, non pas en deux ans, mais en dix-douze ans, en soutenant ceux qui localement avaient une envie d'entreprendre. Et bien entendu, en cherchant à accueillir des investisseurs internationaux, allemands, japonais ou autres. Mais ce n'est pas ça qui a fait le changement. Le changement, il est venu d'en bas. Du bas vers le haut : le changement endogène stimulé par une stratégie, établi dans la durée, et par une volonté de mettre en valeur les acteurs, les forces vives et les ressources naturelles et intellectuelles qui existent sur le terrain. Donc, organisation territoriale, bien sûr, il faut qu'elle soit pertinente, et animation et développement économique ne se recoupent pas complètement. Dans mon pays comme ailleurs, il est souhaitable d'avoir des réformes institutionnelles, mais il ne faut pas subordonner la volonté d'animation et du développement économique à la réforme institutionnelle qui ne dépend pas de nous. Parce que si le Parlement arrive à faire ces changements, tant mieux. Mais, s'il n'y arrive pas, il faut vivre quand même. Donc, il faut imaginer d'autres modes d'organisation et de travail. Et cela suppose une volonté politique de dire : « On veut que tout le territoire participe au développement. On veut assurer, à chaque territoire, la valorisation de ses ressources, de ses compétences, et la préparation de l'avenir » C'est un travail un peu invisible, en deux ans, vous ne voyez rien. Pour installer une pépinière, et pour qu'elle ait des effets, il faut huit à dix ans, et pourtant, il faut le faire. Le temps politique et le temps du développement économique immédiat ne sont pas exactement les mêmes. Parce que les élections sont beaucoup plus fréquentes que cette stratégie de développement dans le temps. Mais, la population finit par comprendre que ce qui est fait est cohérent, et surtout qu'on prépare pour elle un avenir.



« Le temps politique et le temps du développement économique ne sont pas les mêmes. Mais la population finit par comprendre que ce qui est fait est cohérent, et surtout qu'on lui prépare un avenir. » Centre-ville piétonnier à Saverne. ■

Alors, voilà un peu le message de notre expérience. Je pourrais parler de bien d'autres choses, des TGV et de tout ça. Mais, je crois que ce qui est le plus important, aujourd'hui, pour éviter les fractures territoriales, c'est l'animation des territoires. Nous avons les mêmes problèmes que ce que j'ai vu tout à l'heure, entre les centres-villes qui se dépeuplent, les logements sociaux, et les périphéries urbaines résidentielles qui se portent bien. Les phénomènes sont partout les mêmes : les réponses à donner ne sont pas des réponses mécaniques. Par contre, nous pouvons toujours apprendre les uns des autres. Je trouve que l'Alsace est une des bonnes régions de France, nous sommes troisième en développement, mais j'apprends très souvent des Régions qui sont moins développées, qui ont dû lutter plus dur que nous, qui ont connu des crises plus difficiles et les ont surmontées, parce qu'eux, ils ont appris à travailler et à se mettre ensemble. Il n'y a pas de recettes ;

par contre, l'échelon et les échanges interrégionaux, internationaux et européens sont toujours très utiles ; il faut toujours voir comment font ceux qui réussissent, et ceux qui gagnent. Et, entre la France et la Wallonie, entre la France, la Belgique, l'Allemagne, la Suisse et l'Autriche - je reviens d'Autriche - il faut toujours essayer de comprendre pourquoi ça marche, qu'est-ce qu'on peut reprendre, et comment inventer son propre chemin de développement. Il n'y a pas de territoires sans avenir, il y a seulement parfois, des territoires qui n'ont pas assez de projets, et pas assez de dynamique interne. Ce qui ne veut pas dire que les pouvoirs régionaux ne doivent pas s'en préoccuper. Ils doivent donner aux territoires les moyens de se fabriquer un nouvel avenir qui n'est pas programmé d'en haut, mais qui est la prise en charge, l'organisation de l'animation d'un travail de terrain qui est toujours payant. Même s'il ne donne pas de miracles, il est toujours payant.

## Question de Michel Laffut

Puisqu'il y a des initiatives régionalement organisées, avec toute l'initiative territoriale dont vous avez parlé, comment s'organise la communication entre les différentes régions françaises ? Dans quel cadre l'Alsace communique-t-elle avec le Languedoc-Roussillon, ou d'autres régions ?

**Adrien Zeller** : Comment communique-t-on ? Nous avons une *Association des Régions de France* qui vient de tenir son congrès à Strasbourg, et nous parlons là de problèmes d'intérêt commun. Mais ces réunions de Régions tournent souvent en réunion de revendication face au gouvernement central. Bien sûr, c'est nécessaire. Bien sûr, nous voulons plus de moyens. Bien sûr, nous voulons plus de compétences. Mais il y a beaucoup d'endroits où il y a de vrais échanges plus thématiques. Par exemple, il existe un réseau, qui s'appelle ETD (*Entreprise et Territoire de Développement*) qui fédère tous les acteurs des Régions dans lesquelles il y a une vraie volonté de développement territorial. Il y a là un échange d'expérience assez approfondi. Entreprise et Territoire de Développement : ces mots disent déjà ce qu'on veut chercher. C'est du développement local organisé, et de l'échange de bonnes pratiques. Avec des congrès comme celui-ci, des cas d'école, des échanges entre acteurs. C'est un moyen. Il y a une autre fédération nationale, dont je suis le Président, qui s'appelle le *Conseil National des Economies Régionales* qui fédère toutes les instances régionales de développement ; il existe d'ailleurs un réseau européen qui s'ap-

pelle « Eurada » dont la Wallonie doit être membre, j'en suis presque convaincu. Mais c'est à une autre échelle. Le CNER vise à connaître et à faire connaître toutes les expériences de développement, de prospection internationales et de développement à l'échelle régionale. Ce dont je vous ai parlé toute à l'heure, ETD, c'est : comment les territoires qui composent une région peuvent-ils s'organiser, se promouvoir ? Qu'est-ce qu'il faut ? Quels sont les ingrédients ? Quelles sont les bonnes pratiques ? Quels sont les échanges d'animateurs, de gens qui auraient acquis de l'expérience, élus, animateurs ou fonctionnaires qui travaillent tous ensemble pour réfléchir ? Comment peut-on mieux faire ? Donc, il y a multiplicité d'organismes. C'est vrai que la France a la chance d'être un très vaste territoire, par rapport à la Belgique, qui peut permettre la confrontation de pratiques très diverses. Il y a les montagnards qui sont réunis dans la *Fédération Française de la Montagne* : toutes les communes de montagne de France s'y sont regroupées pour discuter, entre elles de leurs problèmes, de leurs projets : est-ce que le ski a encore un avenir ? Comment développer le tourisme ? Les loisirs ? Comment organiser le territoire ? Comment lutter contre les avalanches ? Tous les problèmes de la montagne. Et les communes de montagne se réunissent soit au plan national, soit au plan des massifs. Il y a une *Fédération des régions minières*, ou disons anciennement minières, et des anciens bassins miniers qui essaient de faire des échanges de bonnes pratiques entre la Lorraine, le Nord-Pas-de-Calais, le sud Massif Central, partout, on a fermé des bassins miniers. Comment on fait pour se reconverter ? Donc, il y a toute une série d'endroits où on réfléchit, et on pense.



« Il n'y a pas de territoires sans avenir. Il y a parfois des territoires qui manquent de projets, de dynamique interne. Les pouvoirs régionaux doivent donner aux territoires les moyens de se fabriquer un nouvel avenir qui n'est pas programmé d'en haut, mais qui constitue en la prise en charge et en l'organisation de l'animation d'un travail de terrain qui est toujours payant. »

*Siège de la Maison de la Région Alsace à Strasbourg.* ■

L'idée des pays avait été promue par Madame Voynet, qui était Ministre de l'environnement, mais le paradoxe c'est qu'elle avait aussi été reprise par un Ministre de droite, qui pensait également que les pays, ces territoires dont j'ai parlé, étaient des niveaux nécessaires pour permettre de donner un avenir à des zones rurales, à des zones en mutation économique forte, pour générer un développement sur l'ensemble des parties du territoire. Alors, j'en parle. Non pas que tout va bien en France, parce que je considère que nous sommes encore trop centralisés, je voudrais le dire très clairement - tout le monde sait ce que je pense, du Président de la République à chaque parlementaire. Ils savent qu'en Alsace, on veut plus de décentralisation de Paris vers la Région. Mais, encore faut-il savoir ce qu'on ferait de ce pouvoir, et j'ai essayé d'expliquer ce que nous essayons d'en faire : une politique inscrite dans la durée, qui a sa logique, sa cohérence, le rôle des grandes villes, le rôle de demain des villes moyennes. Je reprends l'exemple de la plateforme technologique pour chaque pays, en fonction de la vocation du territoire, pas seulement pour

une région, mais, une plateforme par pays qui donne une vocation. Dans ma Région, ce sera de la plasturgie, ailleurs, c'est la mécanique, les énergies renouvelables, etc. Pour que chaque pays se reconnaisse dans une vocation d'avenir. Ça donne de l'espérance de dire : « Voilà, mon avenir, c'est ça. Je n'ai pas zéro avenir. Non, j'ai un avenir puisque je vais essayer de m'impliquer dans telle ou telle chose ! »

Donc, oui, ces organisations existent. Je peux vous mettre en contact avec ETD, des gens très intéressants, où on peut apprendre et on peut s'enrichir. Et moi-même, quand je veux comprendre des choses, je vais en Autriche. Ou j'essaie de voir comment fait le Pays de Galles, comment fait l'Italie du nord, quels sont les secrets des régions en Catalogne, etc. On apprend toujours en regardant comment font les autres. Mais ce qui est certain, pour moi, c'est qu'il faut, localement créer des synergies, il faut que tout le monde travaille dans le même sens : l'université, le système financier (très important), les collectivités territoriales, communes



« Il faut conjuguer les équipements et l'animation territoriale. L'Alsace, ce n'est pas seulement le TGV et Paris-Strasbourg. Ce sont aussi des lignes régionales que la SCNF voulait supprimer et qu'il a fallu sauver. » ■

ou intercommunalités, les formateurs, et bien entendu le monde de l'économie, le tissu local de l'économie. Il faut les regrouper, il faut les sortir, il ne faut pas dire seulement : « Que la chambre de commerce s'occupe d'eux » Non ! Ca ne suffit pas, il faut, localement, les faire travailler ensemble pour dire : « Qu'est ce qui ne va pas ? » Ils nous engueulent, ils donnent un coup de pied de temps en temps, en disant : « Pourquoi on n'a pas encore telle section technologique dans tel lycée ? » Et là, nous sommes interpellés, puisque nous en sommes responsables. Mais, en même temps, ils progressent, on finit par échanger et progresser.

### Un travail de terrain exemplaire

Je vais donner un autre exemple pour montrer comment il faut combiner la concertation, l'animation avec l'équipement. Il y a huit ans maintenant, nous avons hérité de toutes les petites lignes de chemin de fer en Alsace, il y en a une dizaine. Sur ces dix petites lignes - je ne parle pas des grandes Paris-Strasbourg, ni du TGV, je parle des toutes petites lignes entre des villes qui ont 10.000 habitants - la SNCF voulait en fermer cinq. Nous avons pris les choses en main et nous avons dit qu'on regarderait ce qu'on peut améliorer. On a invité tous les maires. Les usagers qui rentraient le soir par train de la grande ville, on les a regroupés le soir, les cheminots de même. Et on a créé une association pour chaque ligne. Ça s'appelle « Comité de ligne ». On a regardé comment on pouvait améliorer les horaires, comment on pouvait moderniser les gares, accueillir les vélos, moderniser le matériel, répondre aux attentes des gens, repositionner les trains. Et bien, nous avons sauvé les cinq lignes de trains régionaux locaux que la SNCF voulait fermer. Et elles ont toutes 50% de voyageurs en plus qu'il y a huit ans, toutes sans exception. Mais, on a fait autrement que l'Etat, qui fait les choses d'en haut, comme la SNCF quand elle décrète : « Cette ligne n'est plus rentable, je change les tarifs, je change les horaires, je supprime telle liaison, ... » Et nous, nous avons fait l'inverse : on a appelé la SNCF, et on a dit : « Maintenant, vous venez à la table avec nous ! » C'est une chose qu'ils n'avaient jamais faite. On va sur le terrain, on va dans un petit bourg qui est desservi par un train et on invite les gens, on invite les voyageurs, on invite les cheminots, on invite les maires, les élus locaux, ou ceux qui avaient de l'intérêt, et souvent les cheminots sont aussi des élus locaux. On avait les bonnes infos, on a essayé, on a fait des changements, on a dit : « Décalons ce train de dix minutes », « Tiens, là on supprime un arrêt, parce qu'il

n'y a personne, mais par contre, on renforce les arrêts ailleurs. », « Modernisons la gare »... Donc, on a fait un petit travail patient, sur le terrain, c'était ça le changement. Et maintenant, c'est reconnu, ce que nous avons fait, ça a été copié dans toute la France. Tout le monde dit : « L'Alsace a une manière de faire qui est intéressante ». Dans d'autres domaines, ce sont les autres qui ont inventé des choses qui nous sont utiles. Donc, cet échange de bonnes pratiques c'est quelque chose d'extrêmement utile.

### La territorialisation contre l'extrême-droite

En tous cas, la territorialisation, c'est quelque chose d'indispensable. J'ai entendu parler du vote extrémiste en Flandre. Et je peux vous dire que nous avons eu un vote extrémiste en Alsace. Et ce vote extrémiste, on l'a eu dans le monde rural, dans nos campagnes, qui se sentaient abandonnées : pas d'avenir, tout se délocalise, Adidas ferme, le textile s'en va, etc. Un peu comme les problèmes que vous avez connus. Eh bien, nous avons repris les choses en main avec un travail de terrain et un discours politique, bien entendu. Progressivement, ça a chuté de moitié, ça a mis dix ans. Il n'a pas suffi de condamner le vote extrême : il faut apporter des réponses raisonnables sur la base de nos valeurs.

Donc, vous voyez comme la politique et la pratique d'animation territoriale, ça se mélange, ça ne se sépare pas. Si vous avez la politique d'un côté, et l'action locale de l'autre, ça ne marche pas, il faut que ce soit ensemble. Il faut que ça marche ensemble, et que l'un enrichisse l'autre. Les gens veulent être entendus, ils disent : « Pourquoi mon hôpital ferme ? Et ma maternité ? Et pourquoi pour accoucher, je dois aller à Liège, ou à Strasbourg, et localement, ne peut-on pas trouver de solutions ? » Donc, on s'est un peu mis à l'écoute, et à l'échelle des pays, nous avons organisé dans chacun de ces pays, de ces territoires, un conseil de développement. C'est-à-dire, qu'on a dit aux gens qui ne sont pas élus, les présidents d'association, les chefs d'entreprise, les parents d'élèves, on leur a dit : « Venez, on va créer une structure, on est quatre-vingts personnes. On va essayer de se mettre autour de la table, et de temps en temps on discute pour que vous disiez ce qui ne va pas et ce qu'on pourrait faire ensemble, les deux choses toujours ensemble. » Les projets sont nés comme ça. Et un développement, c'est une remise en place. Un peu d'espoir est revenu sur ces territoires. Je peux vous dire que nous avons perdu 30.000 emplois dans le

textile, 10.000 dans la chaussure, 5.000 dans la mécanique,... En ce moment où je vous parle, les Japonais sont en train de partir pour la Chine. Je parle de SONY, je parle de cette semaine. Et bien, on n'a pas de réponse comme ça, en disant : « Demain matin, les deux cents emplois, qu'on perd, on peut vous les remplacer. » Par contre, on est là ! On va essayer de faire quelque chose,

on va bâtir une pépinière, on va stimuler les entreprises en place, on va aider les artisans, on va développer les énergies renouvelables, etc.

Tout cela, à un niveau pertinent, qui n'est pas communal, qui n'est pas intercommunal, mais à une autre échelle territoriale.

# Des projets de territoires : quelles valeurs, quelles solidarités et quelle citoyenneté ? Atelier 1

*Projects of territories : which values, which solidarity,  
which citizenship ? Workshop 1*

M. Van Cutsem<sup>1</sup>

*Cet article explore, à partir de trois exemples contrastés, les relations entre projets de territoires et gouvernance communale. Le rôle secondaire joué par les communes dans les projets de territoire y est expliqué par le caractère ascendant, culturel et « hors-cadre » de ces derniers, qui s'encombrent peu des frontières traditionnelles liées aux administrations ou aux compétences. En fait, les exemples du Molinay, de la Vallée de la Meuse et de la Wallonie picarde montrent que c'est la nature du projet qui détermine la pertinence de l'échelle d'application, à l'image d'un contrat de rivière. Si les communes veulent jouer un rôle dans ces nouvelles dynamiques de réseaux, elles doivent s'y investir ou s'effacer, mais cette option n'en est pas vraiment une...*

*Starting from three case studies, this article analyses the relationship between projects of territories and municipal governance. The weak position occupied by the municipalities in these projects can be explained by their bottom-up, cultural and "out of the box" character: projects of territories are not at ease within traditional administrative or policy limits. In fact, the examples of the Molinay, the Meuse Valley and the Picardian Wallonia tend to show that it is the very nature of the project which defines the relevance of the territorial scale, such as in the case of a river contract. If the municipalities want to play a role in these new networking dynamics, they will have to invest themselves or disappear, but this is not really an option...*

Mots-clés : projet de territoire, participation, gouvernance, quartier, commune, développement territorial, vallée, culture, solidarité, citoyenneté, intercommunalité, projet de ville

Key words: regional project, participation, governance, district, municipality, territorial development, valley, culture, solidarity, citizenship, inter-communality, city project

De l'Europe à la commune, les niveaux de décision politique se sont multipliés en trente années de communes fusionnées. La gouvernance à niveaux multiples<sup>2</sup> est le nom qui a été donné à ce phénomène de complexification croissante qui est perçu par beaucoup comme un mille-feuille institutionnel. Elle se traduit par une multiplicité d'instruments décisionnels qui embrassent autant d'échelles territoriales différentes : du contrat de quartier au contrat de rivière en passant par la zone de

coopération transfrontalière ou au bassin scolaire, pour n'en citer que quelques uns. Chaque « discipline », chaque « matière » définit désormais la pertinence de son territoire d'application en fonction de ses besoins, de ses valeurs.

Les « projets de territoires » évoquent à un concept *a priori* mal défini, ou à tout le moins, non normé. On perçoit intuitivement qu'ils participent à cette logique de

<sup>1</sup> Michaël Van Cutsem est directeur de recherche, responsable du pôle prospective de l'Institut Destrée, 9, Avenue Louis Huart, 5000 Namur. Courriel : [vancutsem.michael@institut-destree.eu](mailto:vancutsem.michael@institut-destree.eu).

<sup>2</sup> Voir notamment Hooghe L. and Marks G., *Multi-Level Governance and European Integration*.

démultiplication des niveaux de gouvernance, en même temps qu'on s'interroge sur leur valeur ajoutée dans un système qui de fait comprend déjà de nombreux référents institutionnels stables et légitimes. On perçoit aussi qu'ils se sentent bien souvent à l'étroit dans les frontières administratives constitutionnellement définies. On peut également poser l'hypothèse qu'ils se sentent à l'étroit dans un système où les compétences sont définies techniquement, en compartiments étanches où ce qu'une sphère de compétence – technique et / ou territoriale – gère, l'autre ne la gère point.

Pour vérifier cette hypothèse, nous avons voulu analyser et susciter un débat à partir de projets de territoires atypiques, de réflexions territoriales hors cadre, de démarches appelées froidement ascendantes dans une mauvaise traduction de l'anglais *bottom-up*, et qui méritent peut-être davantage le terme d'intelligence collective ou citoyenne.

Nous avons également voulu analyser le rôle que les communes, acteurs historiques de référence, *a fortiori* depuis leur fusion, occupent adoptent face à l'émer-

gence de plusieurs projets de territoires, de plusieurs logiques qui les concernent, les traversent ou même, les ignorent. Il apparaît qu'elles doivent, en tout état de cause, en assumer certains effets dans la gestion publique au quotidien. En tant que maîtres d'œuvre, ou opérateurs parmi d'autres ? La question n'est pas innocente. On pose ici aussi une hypothèse : l'échelon communal – personnifié par l'élu et son administration – est souvent absent des initiatives qui sont lancées.

### Du projet de quartier...

La genèse de la démarche « Molinay 2017 » est intéressante à positionner comme premier exemple de réflexion atypique sur un objet territorial peu défini. Le quartier du Molinay, à Seraing, compte près de 1.700 habitants sur une superficie (subjectivement délimitée) de 1,5 km<sup>2</sup>. Il constitue l'un des plus pauvres de la ville. Il est caractérisé par une population multiculturelle, ouvrière et de bas revenus, ayant sur son territoire le - de nouveau - célèbre Haut-Fourneau 6 d'Arcelor-Mittal (voir photo). Le hasard de l'histoire veut qu'une association importante, le Centre d'Action Laïque de la province de Liège y oc-



Le quartier du Molinay à Seraing. Photo : CAL Liège

cupe des locaux et se soit investi dans la participation citoyenne. L'équipe qui y travaille est donc particulièrement sensible à la dégradation des conditions de vie du quartier, anciennement connu comme un « petit Paris » pour son animation et ses commerces. Elle décide de ce fait d'entamer une réflexion prospective relative avec pour objectif de dessiner un projet stratégique mobilisateur pour le quartier et ses habitants.

Le déclencheur de la mobilisation du projet de quartier est la publication et la communication par la ville de Seraing, de son projet de redéploiement mieux connu sous le nom de Master Plan. Pour rappel, ce Master Plan fut mis en chantier suite à l'annonce faite par Arcelor, fin 2003, de fermer ses filières à chaud, en région liégeoise. Cette annonce a motivé la ville à commander une étude urbanistique mais aussi un projet de requalification de l'ensemble de la vallée serésienne dont l'aménagement avait<sup>3</sup> toujours été dicté par les impératifs de l'industrie sidérurgique.

La place et les projets réservés au Molinay dans ce Master Plan, jugés insuffisants, ont motivé la démarche « Molinay 2017 ». Dans un esprit constructif de contribution au projet porté par la ville. Dans l'espoir, aussi, d'attirer l'attention des autorités communales sur les réalités et les besoins d'un quartier en déshérence.

Cécile Parthoens, directrice-adjointe du CAL Liège évoquait également, dans son argumentaire relatif au projet présenté lors du colloque de la CPDT, la nécessité d'organiser une réflexion sur l'avenir du territoire en co-construction avec les... citoyens de ce territoire, ces derniers étant tout aussi légitimes que les élus et les techniciens pour apporter leur pierre à l'édifice.

Aborder le développement du territoire et le choix de projets sous l'angle de la nécessaire participation citoyenne n'est évidemment pas innovant puisque la chose est pratiquée en Wallonie et ailleurs à travers les procédures de consultations et d'enquêtes publiques, par exemple. La réponse est cependant un peu courte et nous renvoie en miroir les frontières étroites de l'approche technique. Surtout quand Cécile Parthoens évoque les difficultés rencontrées sur le terrain, dans la rue, à faire participer ceux qui n'ont pas accès à la parole et invite à s'interroger sur le silence de cette « majorité

silencieuse ». En d'autres mots, peut-être trop provocateurs, les commissions consultatives peuvent-elles des outils pertinents d'éducation permanente lorsqu'on constate, dans un quartier en difficulté, qu'une importante partie de la population ne s'estime pas capable de formuler un discours légitime et pertinent ?

Plus loin dans son exposé, Cécile Parthoens propose une approche du territoire compris comme un bien commun, comme un objet que l'on partage. Le CAL a réalisé un état des lieux du Molinay, porte à porte, en interrogeant les habitants sur la représentation qu'ils avaient de leur quartier. Leur territoire pertinent est constitué par la maison voire tout au plus le bout de la rue. Pour certains (les adolescents notamment), c'est un lieu de rencontres plus large, mais le territoire reste bien souvent perçu de manière trop restreinte. En se positionnant *de facto* individuellement à l'égard de leur territoire, les citoyens contribuent à leur propre isolement et à l'enclavement d'un quartier déjà à l'écart des logiques post-modernes. Les citoyens renvoient donc la question du collectif à la commune. Les associations travaillent souvent à reconstruire une dynamique d'appropriation de l'espace par ses habitants. L'échelle du quartier, de la rue requiert un travail concret qui permet de passer d'une réflexion individuelle à une réflexion de quartier. Le travail rue par rue a constitué une accroche pour initier un projet global de quartier « Molinay 2017 ».



Pour les habitants du Molinay, le territoire pertinent, c'est la maison et la rue. Photo : CAL Liège ■

3 Depuis 2007, l'imparfait n'est peut-être plus de mise.

L'investissement de la ville de Seraing dans la démarche s'est manifesté via la participation active de fonctionnaires et d'un ancien échevin aux travaux. La qualité du travail et l'originalité de l'approche ont été soulignées. Des débats, il est notamment ressorti que quand la ville allait au-delà du stade de l'écoute des acteurs de terrain pour arbitrer dans un sens ou dans un autre, les changements d'orientation étaient fréquents, dépendant en pratique de la voix qui s'exprimait le mieux ou le plus fort. La ville est donc un destinataire potentiel et curieux des fruits d'une démarche prospective de quartier. Au moment où ces lignes sont écrites, il ne saurait y avoir d'indicateur d'appropriation des résultats de la démarche par la ville, la démarche étant en cours de finalisation. Il sera néanmoins intéressant de suivre le parcours du projet de quartier, son accueil par les autorités communales et son impact éventuel sur la politique d'investissements qui seront menés. En d'autres mots, une reconnaissance de légitimité que l'acteur communal peut offrir, et reconnaître par là même l'intérêt de nouveaux modes de réflexion intra-communales pour rapprocher le citoyen de l'intérêt général.

Un cas isolé, le Molinay ? De moins en moins. Toujours à Seraing, l'association Optima, active à Ougrée, développe également une réflexion de quartier. Les contrats de quartier bruxellois ont également initié de nouvelles



Cécile Parthoens, du Centre d'Action Laïque, et Anne Sinzot, chercheuse CPDT

échelles de participation et de réflexion. La démarche Charleroi 2020 a notamment amené un questionnaire spécifique à un quartier de liaison très symbolique pour le projet de ville. En France également, depuis la flambée des banlieues, des réflexions se multiplient relativement aux « zones sensibles ». Dans tous ces exemples, les réponses techniques ne suffisent plus : le vécu des gens, l'imaginaire du quartier (perception par soi et par les autres), les solidarités physiques mais aussi culturelles et identitaires avec le reste de la ville sont des éléments pertinents du débat.

### ... à la logique de vallée

Anne Sinzot, chercheuse au CREAT et à la CPDT a mené une réflexion sur les territoires de vallées et sur les nouveaux besoins qui peuvent s'exprimer à cette échelle.

Le cas de la Vallée de la Meuse a été approfondi dans le cadre d'un programme de recherche de la CPDT : il s'agissait d'une recherche exploratoire menée de mars 2004 à septembre 2005 sur la recomposition des territoires de vallées appliquée au cas de la Haute-Meuse<sup>4</sup>, dont le territoire d'étude s'étend de La Plante (Namur) jusqu'à la frontière française (Givet), avec une focale sur un périmètre de crête à crête, mais en gardant un œil sur les liens entre la vallée et les plateaux avoisinants. L'objectif était d'élaborer un document transversal et opérationnel, proche d'un schéma de structure que l'on trouve à l'échelle communale, mais s'appliquant ici à une échelle nouvelle. Le contenu de ce schéma est relativement classique : un diagnostic, des objectifs de développement de la vallée (constitutifs d'un projet de territoire) et des actions de mise en œuvre au niveau de schémas de structure communaux, de règlements communaux d'urbanisme, voire, pouvant mener à des révisions du plan de secteur. L'étude a fort logiquement privilégié le lien avec le contrat de rivière « Haute-Meuse » et avec sa plateforme de concertation.

<sup>4</sup> Pour le détail de l'étude, voir *Territoire(s) wallon(s)*, n°1, septembre 2007.



Une vue de la vallée de la Meuse depuis Wépion. Photo Anne Sinzot

La dimension participative n'était pas absente puisque une concertation s'est organisée autour de quatre scénarios sur lesquels nous ne revenons pas puisqu'ils ont fait l'objet d'une présentation dans un numéro précédent de cette revue.

La taille et les limites du périmètre d'étude, approché au départ de la thématique de la Meuse, puis élargi à certaines sous-vallées, ainsi que son ancrage dans le réel, ont amené les chercheurs à s'immerger dans le territoire tel que vécu, perçu par les gens, à saisir le mélange des ambiances, des paysages, de la culture. Cette approche est évidemment intéressante puisqu'à nouveau, elle se départit des frontières administratives qui n'ont pas forcément été fixées de manière cohérente par rapport au réel. Réel qui lui-même peut avoir changé en trente ans. Des communes comme Profondeville ou Dinant, dont

l'image est intimement associée à la Meuse, ont des territoires qui mordent sur le fleuve mais dont l'essentiel de la superficie en est éloignée. Les cartes ne reflètent pas non plus les barrières mentales qui font que, de Lustin à Assesse ou d'Yvoir à Ciney, on change de « pays ».

Cette étude a permis de mettre en exergue des enjeux communs : la préservation et la valorisation à long terme d'une vallée verte et d'un patrimoine naturel et culturel ; une image commune en terme d'histoire, de culture et de terroir ; une pression urbanistique à sources multiples : proximité de deux centres urbains, attractivité du cadre de vie et donc spéculation et densification immobilière (immeubles à appartements peu intégrés, appropriation des vues sur le fleuve, disparition des villas mosanes).



Les villas mosanes, menacées de disparition par la pression immobilière. Photo Anne Sinzot

Elle montre aussi que les choix opérés en termes d'équipement, de tourisme, d'activité économique, sont souvent contradictoires : les ouvrages d'art massifs côtoient les espaces naturels préservés, les zones d'activités portuaires – embryonnaires par rapport au potentiel du fleuve – sont traversées par les pistes cyclables, le tourisme de masse dénature localement la qualité du cadre de vie. Enfin, le réseau routier, conçu de manière quelque peu mégalomane comme une autoroute, dessert plus qu'il ne sert le potentiel visuel offert par la vallée. Un comble quand on sait que la voie ferrée longe également la voie navigable : nous sommes en effet en présence d'un des rares axes wallons qui combine, sur une telle distance (puisqu'il continue jusque Liège) voie verte (le Ravel), train, voie navigable et route.

Le point commun de ces enjeux, d'après les termes mêmes de l'étude, est formulé comme suit : « *un des enjeux majeurs pour l'avenir de la Haute Meuse est sans*

*nul doute la prise en compte de l'ensemble des acteurs qui fréquentent ce territoire.* »<sup>5</sup>

Ce type d'étude n'est pas destiné à pointer du doigt les responsables de la situation laissée en héritage. Il est probable que certaines décisions prises au niveau provincial ou régional desservent ou servent l'intérêt local et inversement, selon les situations et les matières. Certains investissements sont aussi faits au service de l'intérêt général et fonctionnent généralement de manière efficace, comme c'est le cas pour la régulation du niveau de la Meuse.

L'intérêt réside dans l'identification des enjeux à aborder de manière plus intégrée et donc dans une dimension supracommunale, et dans la nécessité qui est mise évidence d'adopter une approche systémique des situations. A cet égard, une problématique particulière (un fleuve, une forêt<sup>6</sup>, un paysage<sup>7</sup>) constitue un point

<sup>5</sup> *Territoire(s) wallon(s)*, n°1, septembre 2007, p.62.

<sup>6</sup> Comme l'illustre l'expérience de gestion intégrée du massif forestier de Saint-Hubert.

<sup>7</sup> Point de départ de la démarche « Pays de Herve au Futur »

de départ intéressant qui renverse le rapport entre territoire et projet : c'est le projet – et les acteurs qui le portent – qui permet de développer une réflexion sur la pertinence du territoire et non plus le territoire (prédélimité, prédéterminé) qui légitime le projet.

L'intérêt est ensuite d'identifier des bonnes pratiques, des outils, des moyens qui permettront aux communes de reconstruire une cohérence sans avoir l'impression d'y laisser une prérogative, de construire une passerelle avec la commune voisine sans nourrir une concurrence inutile. Dans le cas qui a été décrit ici, mais c'est une situation que connaissent également les contrats de rivière ou d'autres démarches comparables, l'appropriation des résultats du travail à l'échelon local et régional est très aléatoire. Il appert que seule la commune de Profondeville s'intéresse actuellement à une application des résultats de l'étude. Problème de diffusion ? D'appropriation ? De traduction concrète en outils décisionnels classiques (normes, subventions) ? Il pourrait être intéressant de se pencher sur les difficultés que rencontrent les communes, les provinces, voire la Région wallonne à opérationnaliser les résultats de démarches de réflexions à d'autres échelles territoriales et sur les outils à développer pour ce faire.

### En passant par la supracommunalité culturelle

Le troisième exemple qui permettra d'illustrer notre propos évoque le lien entre territoire, développement régional et culture, naturel dans beaucoup de territoires européens, déconnecté en Wallonie. La Wallonie Picarde, anciennement connue sous le nom de Hainaut Occidental, s'est fédérée en un conseil de développement à l'initiative des opérateurs intercommunaux de la Province. Elle développe un projet de territoire qui associe l'essentiel des forces vives (élus, entreprises, associations) des vingt-trois communes de la région, en ce compris les acteurs culturels.

L'Agence culturelle du Hainaut occidental (ACHO), antérieure au projet « Wallonie picarde » a pour vocation d'intervenir sur le même territoire : elle fait partie des agences de développement culturel pilotes initiées par la Communauté française. Sa vocation est favoriser le « maillage culturel » et multiplier les liens entre l'économie et le culturel, une vocation qu'elle a voulu rapidement associer au projet de territoire « Wallonie picarde » quand ce dernier a émergé.

Engelbert Pètre, Administrateur délégué de l'ACHO et par ailleurs Directeur du centre culturel régional d'Ath, se présente, lors de son intervention au colloque de la CPDT comme un acteur de terrain. Il évoque son territoire d'intervention comme un Eurocorridor situé entre Bruxelles et Lille, fait de paysages verts, de zones industrielles, et de pôles d'activités tertiaires émergents. Il évoque aussi sa structuration autour de plusieurs arrondissements : Mouscron-Comines-Warneton, Soignies, Tournai et Ath. Le territoire accueille des « navetteurs », c'est-à-dire une certaine partie de la population qui travaille à Bruxelles mais souhaite s'installer à la campagne. On y trouve une agriculture toujours très présente, une langue d'appartenance (le picard), et un esprit de clocher qui s'explique par l'absence de pôle indiscutable sur le territoire (Tournai n'ayant pas encore un rayonnement suffisant) qui ne permet pas de consolider l'identité.



Engelbert Pètre ■

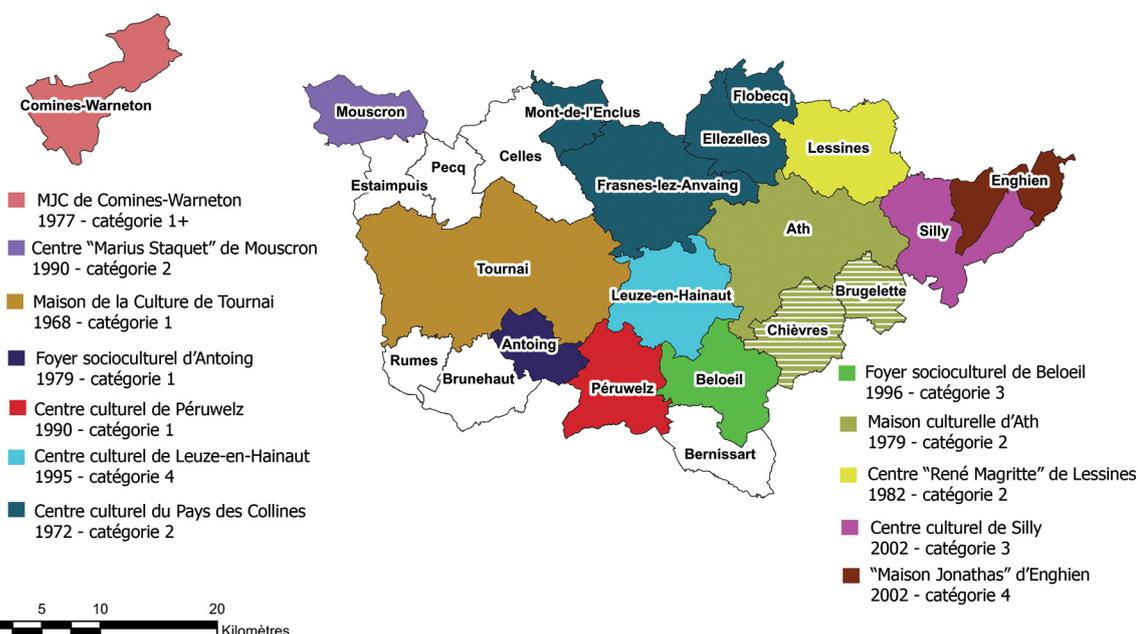
On perçoit rapidement, à partir de ce descriptif, l'importance symbolique de l'élément culturel : n'était-ce le picard, voire Tournai et son patrimoine reconnu par l'Unesco, le descriptif correspondrait à de nombreuses sous-régions wallonnes.

La genèse et la maturation du projet d'Agence de développement culturel sont intéressantes à analyser : les parallèles avec un projet de développement territorial classique sont (et ont été) nombreux.

A titre d'exemple, le territoire peine à se trouver un leadership stratégique indiscutable, partagé entre Tournai et Mouscron, notamment. Engelbert Pètre évoque lui aussi que les moteurs du développement culturel du territoire sont le Centre culturel de Tournai, le plus ancien (il s'agissait initialement d'une maison culturelle pilote) mais aussi la maison culturelle d'Ath. La question très concrète du maillage complet du territoire par les institutions culturelles (voir carte) s'est posée au moment de la création de l'ACHO.



## Les Centres culturels de la Wallonie picarde et leurs zones d'action



L'offre culturelle en Wallonie picarde. ■

La question de l'équilibre entre initiatives locales et projets à ambition régionale s'est concrètement posée, la difficulté de passer du local au régional également. L'option a été prise de renforcer les activités et de proposer la diversité plutôt que rechercher l'homogénéité. Cette diversité peut cependant refléter la multiplicité

des sources de financement et des logiques de reconnaissance dans lesquelles se trouvent les acteurs. En Wallonie picarde, plusieurs axes de développement ont émergé : Tournai travaille sur le transfrontalier, les festivals de rue, les festivals du monde. D'autres acteurs valorisent d'autres atouts, de prestige ou de proximité.

Le rôle de l'ACHO, dans ce schéma multipolaire et multi-niveaux a été de coordonner et de cultiver la diversité : diversité des publics et des lieux, diversité des prestataires (artistes confirmés, professionnels, amateurs), diversité des activités culturelles. La volonté a été de faire connaître et reconnaître les acteurs culturels par l'acceptation des différences, en suscitant les rencontres et l'élaboration de projets communs. Les produits de l'ACHO consistent en un inventaire des lieux pour les artistes, organisateurs ; en un agenda des événements qui invite à la découverte de lieux différents dans la région ; en l'organisation de petits-déjeuners une fois par mois sur des thématiques transversales déterminées par les participants eux-mêmes en fonction de leurs centres d'intérêt.

La mise en correspondance des logiques territoriales qui fondent l'action des communes et celle de la Région wallonne, avec la logique de la Communauté française est un autre défi qui s'est posé à l'ACHO, avant même l'émergence du projet de Wallonie picarde. La logique du mille-feuille institutionnel, déjà évoquée, nécessite de faire se rencontrer les matières personnalisables (liées à la personne) et les matières territorialisées. A nouveau, derrière ce sabir institutionnel, beaucoup de participants à l'atelier ont exprimé leur peine à comprendre comment un message aussi cohérent que celui selon lequel la culture possède les mêmes vertus que l'économie dans le potentiel d'attractivité d'une région est si difficile à appliquer. Les acteurs sont perçus comme fonctionnant dans des logiques de subventionnement étanches qui alimentent une déconnexion entre développement économique et développement culturel.

La première mission du contrat-programme de l'ACHO (2003-2007) a donc été formulée comme suit : favoriser et initier la coopération entre associations et institutions culturelles, privées et publiques du Hainaut occidental. Cela s'est traduit par la création de passerelles entre les acteurs du secteur marchand et des secteurs subsidiés. Des contacts se sont dès lors rapidement noués avec l'intercommunale IDETA, avec les parcs naturels de la région, avec les groupes d'action locaux du programme Leader. L'ACHO apporte un support administratif et technique au Contrat de Pays du Pays des Collines et apporte son aide à l'élaboration du Contrat de Pays des Plaines de l'Escaut. Singulièrement, l'ACHO a encouragé ses interlocuteurs à s'intéresser au projet de territoire mené par le Conseil de développement de la Wallonie

picarde, en travaillant avec eux à la compréhension des enjeux régionaux. De fait, le projet de territoire, en passe d'être communiqué vers le grand public, a été nourri de chantiers culturels issus du travail de l'ACHO et tente ponctuellement, comme c'est le cas ailleurs en Europe, de faire le lien entre économie et secteur de la création.

Dans cette dynamique, il faut une fois de plus reconnaître que les communes n'ont pas le rôle principal. Elles sont certes associées à la dynamique, ponctuellement actives, mais les démarches menées les traversent davantage qu'elles ne les mobilisent. Il est significatif de constater que tant en Wallonie Picarde qu'à Dinant ou dans le Brabant Wallon, la volonté de décroisement et de mise en rapport des acteurs culturels avec les acteurs économiques et sociaux émane d'autant de centres culturels.

Encore une fois, l'exemple de l'ACHO n'est pas isolé. L'expérience de Prospect 15, dans l'arrondissement de Dinant est là pour montrer que le décroisement des matières, au départ de la culture et à partir d'une échelle supracommunale est un travail à la fois porteur et laborieux, nécessaire et... mécompris. Dans l'un et l'autre cas, la question du financement s'est posée de manière aiguë en 2007, la Communauté française ayant renoncé à poursuivre l'expérience des agences régionales de développement culturel sous cette forme.

### La place des communes fusionnées dans les réseaux virtuels territorialisés

On a vu, à travers trois exemples contrastés mais non isolés, que la dynamique d'un projet de territoire tient finalement moins compte du territoire que du projet et du lien social ou culturel qui l'accompagne. Ce qui se met en place dans un quartier, dans une vallée, dans un « pays », c'est une dynamique, ce sont des échanges, des réseaux.

Les réflexions sont menées dans des cadres nouveaux, moins normés, porteurs d'innovation ou de créativité et qui ne demandent pas à être normés, peut-être parce qu'ils ont un rapport au vécu et à l'humain beaucoup plus direct. Quand ils sont ramenés au normé, compris ici comme la réalité des institutions et des compétences, on constate, comme c'est le cas en Wallonie picarde, que les obstacles se multiplient, les incompréhensions apparaissent et les financements disparaissent.

On relève dès lors, comme l'une des participantes à l'atelier l'a exprimé, un paradoxe entre un système normatif où tout est défini (permis, règles, indicateurs, etc.) par les communes, les régions, les provinces, l'Europe, à partir d'une approche physique et administrative du territoire, et d'autre part la volonté continue d'acteurs, de communautés, d'associations qui occupent et animent ces territoires de se mobiliser pour des nouveaux projets, de réfléchir à d'autres cadres, de construire d'autres territoires de projets et aborder à nouveau la question du « demain » ou du « qu'est-ce qu'on va faire ? ». Le territoire s'exprime alors comme une communauté de besoins, de rêves, de loisirs ; il prend beaucoup de formes différentes autour desquelles se réunissent des attentes différentes, impliquant alors différentes échelles territoriales.

Les communes ont un triple rôle à jouer dans l'émergence de ce qui pourrait être qualifié de réseaux virtuels territorialisés. Davantage que celui qu'elles occupent actuellement, à tout le moins, et qui est proche de la passivité.

1. Favoriser l'ouverture et l'échange : les projets de territoires, qui se développent souvent à l'échelon supracommunal favorisent les jeux à somme non-nulle : les acteurs gagnent à se rencontrer, à s'échanger, à voyager par delà leur sphère d'action traditionnelle. Il en reste souvent « quelque chose » à la fin et ce « quelque

chose » enrichit en retour les acteurs ou les territoires qui se sont investis dans la dynamique. L'isolement et le repli sur soi, sont, dans l'Europe des réseaux, une attitude autodestructrice à moyen terme. Il est trop peu de communes qui pratiquent la pédagogie du voyage et vont voir ce qui se passent dans d'autres territoires.

2. Stimuler la participation citoyenne. Elle est garante de démocratie. Elle permet d'articuler le désir de vivre ensemble et de discuter des moyens de vivre ensemble, en définissant ce qu'on veut et où on veut aller. Elle est aussi potentiellement porteuse d'appropriation, de restauration du lien social et du lien au collectif, lesquels que ce soit en ville ou dans les villages, sont perçus comme s'affaiblissant de plus en plus. Elle est également porteuse de réappropriation culturelle car, que ce soit dans le Molinay ou en Wallonie picarde, l'expérience montre que le patrimoine commun est un objet de fierté et de combat.

3. S'investir dans les réseaux. Les réseaux sont un outil moderne et incontournable. Ils sont à géométrie variable. Ils ne sont pas maîtrisables. Ils demandent une énergie importante et ont des règles de fonctionnement qui ne sont pas inscrites dans les codes. Ils ne sont pas toujours rentables. Mais ils foisonnent, soutenus par les nouvelles technologies, ou s'ancrant sur un territoire. Ils sont donc les prochains projets de territoires, les nouveaux lieux de construction de solidarités.



*Les réseaux, même s'ils ne sont pas maîtrisables, pas toujours rentables et demandent une énergie importante, sont les lieux des nouveaux projets de territoire. ■*

## Les dynamiques économiques et les choix de localisation des entreprises et services. Atelier 2

*The economic dynamics and the choices for locating businesses and services. Workshop 2*

B. Mérenne<sup>1</sup>

*Quel rôle les communes peuvent-elles ou doivent-elles jouer dans les nouveaux choix de localisation des entreprises de production et de service ? De quels outils disposent-elles pour intervenir ? Comment articuler les options communales avec celles des communes proches qui font partie du même bassin de vie ? Comment encore intégrer dans les choix communaux les options d'aménagement et de développement de la Région wallonne ? Voici, en vrac, les questions assignées à l'atelier 2 et le résumé des réponses apportées par les quatre interventions.*

*What role can or should municipalities play in the new choices for locating manufacturing and service companies? What tools do they have at their disposal? How can the municipal options be brought in line with those of neighbouring municipalities in the same life area? And how can the Walloon Region's options for town and country planning and development be integrated in the municipal choices? These are the questions entrusted to workshop 2 and the summary of the answers given by the four speakers.*

Mots-clés : entreprises, localisation, développement économique, zonage

Key words: businesses, location, economic development, zoning

Pour répondre à ces questions, quatre interventions étaient prévues. La première (celle du Professeur B. Mérenne de l'ULg) visait à introduire la problématique en rappelant les nouvelles tendances des localisations ainsi que les contraintes et opportunités qui en découlent, et cherchait à proposer des réponses réalistes à cette nouvelle problématique. Deux cas furent ensuite présentés : le schéma directeur d'aménagement spatial, *partim* développement économique, du Brabant flamand (par T. Lagast, chef de service de l'aménage-

ment du territoire de la Province du Brabant flamand) et l'action de l'Agence de Développement Local de Sambreville (par B. Lionnet, directeur de cette agence). Enfin, A. Bastin (chercheuse CPDT au LEPUR) a posé le problème de la mixité fonctionnelle et a présenté une nouvelle pratique développée aux Pays-Bas : le zonage environnemental.

Que retenir de ces quatre exposés ?

<sup>1</sup> Bernadette Mérenne-Schoumaker est géographe et professeur ordinaire à l'Université de Liège. Elle dirige le SEGEFA (Service d'étude en géographie économique fondamentale et appliquée - Département de Géographie, Sart Tilman-B11, 4000 Liège) et le LEPUR (Laboratoire d'études en planification urbaine et rurale - Sart Tilman-B38, 4000 Liège). Courriel : b.merenne@ulg.ac.be.



De g. à dr. : Bruno Lionnet, T. Lagast, Bernadette Mérenne et Aurore Bastin.

## Les communes face aux nouvelles logiques de localisation des activités

Pour comprendre les changements intervenus dans les choix de localisation, il convient d'abord d'en évoquer les causes. Celles-ci peuvent être classées en quatre catégories : acteurs, produits et services, modes de production, de gestion et de vente et nouvelles valeurs. En effet, depuis les années 1960, point de départ des mutations qui ont touché nos économies et nos sociétés, les acteurs ont bien changé : de grands groupes de plus en plus internationaux contrôlent de nombreuses activités, des PME et des TPE nouvelles ont émergé en parallèle, les professionnels de l'immobilier interviennent un peu partout pour organiser le marché des biens fonciers et surtout immobiliers, et les clients eux-mêmes sont de plus en plus multiples et mobiles. De même, les produits et services se sont diversifiés et standardisés tandis que l'innovation est devenue un facteur clé du développement des entreprises. Les modes de production, de gestion et de vente ont aussi beaucoup évolué : l'automatisation et l'informatisation sont généralisées tandis que de nombreuses tâches ont été externalisées ; les espaces de production et de vente ont été souvent réorganisés pour rencontrer de nouvelles attentes (comme le libre-service en matière commerciale) et

le développement de la logistique a provoqué une toute nouvelle gestion tant des flux entrants que sortants et de l'organisation interne des entreprises. Enfin, de nouvelles valeurs s'imposent de plus en plus : un cadre vert, le « quatre façades » et la volonté d'un zonage fonctionnel où, quelle que soit la fonction, l'adage roi est « qui se ressemble, s'assemble ».

Aujourd'hui, les choix de localisation à l'échelle locale ou supra locale reposent en fait sur trois grands paramètres : l'accessibilité (des marchandises, des personnes, de l'information), les caractéristiques du terrain ou du bâtiment (surface, coût, qualité, flexibilité) et l'environnement (le voisinage, la réputation et le cadre de vie).

Une analyse de ces choix amène à quatre observations majeures :

- le zonage monofonctionnel domine (pôles commerciaux, ZAE...),
- beaucoup d'activités se sont transférées ou développées en périphérie des espaces urbanisés,
- la périurbanisation très forte des ménages a favorisé quant à elle celle de nombreux services,
- partout de telles localisations (tant des ménages que des entreprises) ont engendré une forte dépendance à la voiture (et au camion).

Le modèle d'organisation de l'espace qui en résulte est dès lors peu compatible avec le développement durable.

Ces changements de localisation engendrent sans conteste de nouvelles contraintes et opportunités. Parmi les contraintes, citons : de nouvelles concurrences, l'affaiblissement du principe de proximité, une dualisation croissante des populations et des territoires (avec risque de fracture sociale et gestion territoriale de plus en plus difficile et coûteuse), de grandes difficultés pour réduire les consommations énergétiques et les rejets de CO<sub>2</sub>. Parallèlement ces contraintes s'avèrent de plus en plus difficiles à gérer car les pouvoirs publics voient leurs moyens se restreindre et doivent de plus en plus s'engager dans des partenariats public-privé où ils doivent souvent composer avec le monde des entreprises. Mais des opportunités apparaissent : le rôle croissant dans les choix de localisation des compétences humaines et des organisations performantes (lié à la mutation d'un monde de biens matériels vers un monde de services), la prise de conscience un peu partout de la nécessité d'un développement territorial durable, le développement de nouveaux outils par la Région wallonne pour organiser le futur (SDER, Contrat d'Avenir, plan Marshall...) et une plus grande autonomie communale, voire la possibilité pour des communes proches de développer ensemble des projets.

Que peut donc faire une commune et comment le faire ? Cinq conditions semblent indispensables pour mener à bien une nouvelle politique en matière d'accueil des activités :

- pas de développement possible sans une vision stratégique à long terme (dix à vingt ans au minimum),
- sans transversalité, aucune efficacité (d'où nécessité de croiser les politiques de transport, logement, fiscalité, foncières...),
- pas de réponse optimale sans un large consensus et la mise en place d'une nouvelle gouvernance,
- pas d'inflexion possible sans des changements de comportements et de valeurs (d'où nécessité d'informer et de former),
- peu ou pas d'actions efficaces sans l'intercommunalité tant dans les régions urbaines que rurales car les cadres administratifs actuels sont souvent inadéquats et les concurrences entre communes inutiles voire nuisibles.

Trois grands principes devraient donc guider les nouveaux choix spatiaux en termes de localisation des activités :

1. veiller à une meilleure adéquation entre accessibilité et mobilité, ce qui implique des choix de localisation davantage liés aux profils de mobilité des activités et aux profils d'accessibilité des lieux notamment par transports en commun ;
2. développer des noyaux multifonctionnels autour des pôles de transport collectifs sur le modèle nouveau du village urbain (encore dénommé Transit Village ou TOD pour Transit Oriented Development) ;
3. favoriser une mixité raisonnée, c'est-à-dire une mixité fonctionnelle relative des activités assurant leur compatibilité et de préférence leur complémentarité, mais aussi une mixité non seulement des activités économiques entre elles mais des activités et des logements, en évitant bien sûr de recréer la promiscuité activités-habitat du passé.

### De nouvelles aires d'activités intégrées dans un schéma de développement économique régional. L'exemple du Brabant flamand

La province du Brabant flamand a décidé de se doter d'un schéma directeur d'aménagement spatial et a confié ce travail à son administration. Le schéma a été élaboré de 1997 à 2004 et repose sur les neuf principes suivants : prendre en compte les souhaits et besoins des entreprises, favoriser la mixité des activités où cela est possible, optimiser l'occupation des sites existants, échelonner dans le temps le développement de nouveaux sites, gérer les sites d'une manière durable, différencier les critères de localisation selon le type des activités, réserver de l'espace pour des activités économiques extensives, réserver de l'espace pour les jeunes entrepreneurs et développer une stratégie particulière pour les commerces de grande surface. L'optimisation de l'occupation des sites est par ailleurs un moyen très efficace car il permet dans certains cas de gagner 30 % de surface mais cela impose, en l'absence d'un cadre légal contraignant, de contacter les entreprises qui ont des réserves non utilisées depuis vingt ans et de négocier avec elles la cession des terrains.

Par ailleurs, les besoins spatiaux ont été estimés aux trois niveaux de responsabilité de mise en œuvre : 475 hectares au niveau de la Région flamande pour des dé-

veloppements autour de Louvain et dans les espaces urbanisés autour de Bruxelles, 461 hectares (dont 218 de réserve) au niveau de la Province pour des développements dans les petites villes (Aarschot, Asse, Diest, Halle, Tirlemont et réseau de la vallée de la Senne) et les nœuds économiques de Londerzeel et de Ternat et 295 hectares au niveau des communes pour du développement local. Au total, le schéma prévoit donc 1.232 hectares à affecter aux activités économiques.

Un exemple a ensuite été développé : celui de la reconversion d'une ancienne zone d'activités située à proximité de la gare de Diest. Ce projet qui a été inscrit comme prioritaire dans le schéma directeur a nécessité une coopération particulière entre la Ville, la SNCB et De Lijn. Pour mener à bien le projet, un concours a été lancé et a abouti à un plan majeur avec contrat de coopération où sont définis les travaux prioritaires et les responsabilités de chacun en matière financière. L'exécution du plan est, en effet, de la responsabilité des partenaires, la Province n'étant responsable que de la coordination générale. Le succès de l'opération a largement profité d'un partenariat très clair, d'une information fréquente aux habitants et à la presse et bien sûr de financements extérieurs. L'exemple traduit en outre la volonté de la Province du Brabant flamand de valoriser au maximum des sites bien desservis par des modes alternatifs à la voiture.

### L'Agence de Développement Local comme outil de dynamique économique et de choix de localisation. L'exemple de Sambreville

Les mandataires communaux de Sambreville – comme ceux de beaucoup d'autres communes wallonnes – doivent gérer les besoins et les attentes tant des entreprises que des commerces et des services ainsi que de la population. Pour concilier les demandes des différents secteurs, articuler la stratégie communale avec celle de la Région et forcer en quelque sorte un développement durable, la commune de Sambreville a fait le choix de développer une agence de développement local (ADL) et d'en faire un outil de démocratie participative sectorielle, un outil technique de développement de stratégies et un outil de développement durable.

De manière concrète, l'ADL conseille une plateforme stratégique rassemblant des groupes sectoriels et non sectoriels qui adresse des propositions au Collège communal. L'ADL est en fait une structure élargie qui

comprend le bourgmestre, l'Échevin du Commerce, le secrétaire communal, les deux agents de développement local, le coordinateur et le chargé de mission de la cellule URBAN/Projet de Ville. La plateforme stratégique regroupe, pour sa part, outre les membres de l'ADL élargie, quatre représentants du Conseil communal et le représentant des neuf groupes de travail permanents, à savoir : Entreprises, Commerce local, Économie (banques, assurances), Agriculture, Formation-Emploi, Affaires sociales (CPAS, associations caritatives), Environnement, Associations et Citoyens. La création de ces neuf groupes a permis de dresser certains constats en matière d'attentes et de besoins de localisation et de mettre en évidence des similarités et des complémentarités parmi les attentes. La transversalité sectorielle facilite quant à elle le travail de décision des élus communaux puisqu'elle permet de mettre en place des solutions adaptées répondant au mieux aux desiderata de l'ensemble des acteurs concernés.

C'est à cette structure que l'on doit le nouveau plan de réaménagement d'Auvelais-Tamines qui s'articule autour de deux axes N-S et un axe de transition. Ce plan prévoit 125 hectares de nouvelles zones économiques, la création d'une zone de services dans chaque centre ainsi que des zones plus spécifiquement réservées aux grandes surfaces.



Bruno Lionnet, directeur de l'Agence de Développement Local de Sambreville ■



Le zonage environnemental prend en considération une série de nuisances (bruits, odeurs, poussières, trafic...) et la distance minimale à laquelle l'entreprise doit se trouver par rapport aux habitations. Ici, une scierie à Stavelot. Photo : MRW - Drrcom ■

## Développer des projets mixtes grâce à la pratique du zonage environnemental

Renforcer l'intégration des activités économiques au sein des tissus urbanisés traditionnels est aujourd'hui un enjeu majeur du développement économique durable. Mais cela impose une mixité raisonnée des fonctions qui suscite de nombreuses questions : quelles sont les activités compatibles avec la résidence, comment prévenir les réactions de type NIMBY de plus en plus présentes, comment attirer les entreprises dans ces petits parcs, comment gérer les conflits de voisinage... Autant de questions auxquelles tente de répondre la CPDT<sup>2</sup>.

Une première ébauche de réponse a été trouvée dans la pratique du zonage environnemental développée aux Pays-Bas. Au carrefour de l'environnement et de l'aménagement du territoire, cet instrument vise à assurer

une séparation spatiale suffisante entre les entreprises nuisibles et les zones sensibles du point de vue environnemental, séparation variable selon l'ampleur des nuisances générées. Ce zonage s'opère sur base d'une liste des activités dans laquelle est identifiée, suite à la prise en considération d'une série de nuisances (bruits, odeurs, poussières, risques, trafic, impact visuel), la distance minimale à laquelle l'entreprise doit se trouver par rapport à une zone d'habitation calme pour que les impacts sur le voisinage soient considérés comme tolérables. Si les entreprises engendrent des nuisances de différentes natures, c'est la nuisance la plus aiguë qui détermine la catégorie environnementale à laquelle l'entreprise appartient.

Bien sûr, il s'agit là de distances théoriques, obtenues à partir d'une entreprise « moyenne ». Si les activités de l'entreprise sont réellement connues, il est conseillé

<sup>2</sup> Activités économiques et intérêt local : identification des localisations optimales des activités économiques locales.

d'adapter les distances en conséquence afin d'approcher au mieux la réalité. De la même manière, le zonage environnemental ne se veut pas figé ; il doit intégrer le caractère dynamique des activités et du cadre dans lequel elles s'inscrivent (extension, développements technologiques, évolution des normes...). Des corrections de distances sont également possibles pour intégrer les sensibilités des différents milieux (zone naturelle, d'habitat dense, de loisirs...).

A partir de cette grille d'analyse, les autorités communales peuvent prendre les mesures planologiques qui s'imposent afin de garantir un développement harmonieux des deux fonctions urbaines que sont l'habitat et l'activité économique (par exemple : zonage des entreprises au sein d'une nouvelle zone d'activités pour tenir compte des nuisances sur la zone habitat voisine). Certaines communes néerlandaises utilisent cette liste d'activités comme référence pour définir, au sein des plans d'affectation du sol, les activités tolérées en fonction du type de zone. A Eindhoven par exemple, les

nouvelles entreprises de catégorie environnementale 1 et 2 sont directement admises dans les zones centrales et mixtes. L'outil du zonage environnemental semble toutefois plus pertinent dans le cas de nouveaux développements que de diagnostic de situations existantes ; les programmes de réduction des nuisances sont généralement plus coûteux que ce que les finances communales peuvent supporter et ils peuvent avoir de lourdes conséquences économiques.

Les travaux de la CPDT visent actuellement à analyser des cas concrets d'association de résidences et activités légères par l'étude d'expériences wallonnes et étrangères. L'objectif final de la recherche est d'aboutir à la rédaction d'une publication de type « guide de bonnes pratiques en matière de mixité fonctionnelle » afin que tous les acteurs concernés puissent gérer au mieux la cohabitation complexe entre activités économiques et résidences et amoindrir les réticences des riverains lors du développement d'un petit parc local inséré ou accolé à un noyau d'habitat.

# Développement économique communal et articulation des échelles territoriales. Atelier 3

## *Municipal economic development and articulation of territorial scales. Workshop 3*

Ch. Vandermotten, M. Strale, M. Roelands<sup>1</sup>

*La question des rapports entre les communes et l'économie, et des échelles territoriales pertinentes pour en assurer la meilleure gestion, a été abordée par Olivier Dubois pour l'Union des Villes des Communes de Wallonie, par Guy Goessens, échevin des Finances à Oupeye et par deux chercheurs de la CPDT, Xavier May et Pierre Fontaine. Elle a débouché sur un large débat.*

*The question of relations between municipalities and the economy, and the pertinent territorial scales for the optimal management thereof has been broached by Olivier Dubois for the Union of Cities and Municipalities of Wallonia, by Guy Goessens, alderman for finance at Oupeye, and by two researchers at CPDT, Xavier May and Pierre Fontaine. It has led to an extensive discussion.*

Mots-clés : Wallonie, communes, développement économique, revenus, facteurs d'emplois

Key words: municipality, economic activity, location, mobility, employment, trade, supra-municipal strategy

### Les communes et l'activité économique

Les rapports entre les communes et l'activité économique peuvent être examinés sur deux plans.

D'une part, les communes sont le lieu des activités économiques et cherchent le plus souvent à en attirer. En effet, la mondialisation et la flexibilisation de l'économie, qui diluent progressivement l'autorité des Etats-nations, semblent permettre aux communes d'accroître leur rôle d'acteur économique, au-delà de l'attention qu'elles portent de longue date à l'économie locale endogène. Mais la concurrence qu'elles se livrent dans la poursuite de cet objectif conduit bien souvent à ne proposer aux investisseurs potentiels que des effets d'aubaine. En même temps, la présence des activités économiques

impose aux communes de gérer des infrastructures coûteuses, alors que bien souvent une part importante des actifs qui y travaillent n'habitent pas sur le territoire communal. Par ailleurs, la présence d'un grand nombre d'activités économiques peut être répulsive pour le résidentiel. Or ce dernier contribue plus à l'alimentation du budget communal que les activités économiques, qui ne représentent en moyenne que le huitième des recettes communales. En outre, certaines activités économiques nouvelles bénéficient de franchises fiscales, généralement imposées par le pouvoir régional, dans le contexte du Plan Marshall. Enfin, les coûts en infrastructures générés par le développement économique sont supérieurs à ceux entraînés par le développement résidentiel. Toutefois, l'idée que favoriser l'activité économique et l'emploi dans une commune va bénéficier à

<sup>1</sup> Institut de Gestion de l'Environnement et d'Aménagement du Territoire, Université Libre de Bruxelles (ULB), CP246, Boulevard du Triomphe, 1050 Bruxelles.

ses résidents est encore très répandue, alors que cette réalité est largement dépassée avec la croissance de la mobilité individuelle. Les articulations à assurer entre développement économique et résidentiel et les options à privilégier risquent donc d'être brouillées dans le chef des communes, même quand elles souhaitent rester un maillon du redéploiement régional et assumer un rôle social participant aussi de motivations communales. Mais la question se pose dès lors clairement de la mise en place de solidarités financières supra-communales, entre communes de travail et de résidence des actifs.

Tableau 1. Les communes et les pouvoirs locaux wallons en tant qu'employeur (en équivalents temps-plein).

	1995	2004	Evolution 1995-2004
Communes	95.100	105.202	+ 11 %
CPAS	40.252	61.897	+ 54 %
Intercommunales	13.393	16.345	+ 22 %
Zones de police	17.581	30.563	+ 74 %
Hôpitaux	35.496	33.722	- 5 %
Divers	3.627	4.970	+ 37 %
Provinces	12.746	14.663	+ 15 %
Total	218.195	267.299	+ 23 %

Source : UVCW.

D'autre part, les activités économiques propres des communes sont loin d'être marginales. Elles jouent un rôle majeur de soutien keynésien à l'économie. Celui-ci peut être identifié dans différents champs :

- elles sont un gros employeur (250.000 personnes) ;
- elles rendent des services, notamment sur le plan social (CPAS) ;
- elles sont le premier investisseur public du pays (50 % des investissements publics) ;
- elles assument une régulation économique en liaison avec l'aménagement du territoire ;
- elles sont un acteur économique marchand (intercommunales, cablo-distributeurs, régies commerciales et industrielles, vente de bois, etc.) ;
- elles sont actionnaires de sociétés privées (Dexia, Suez...) ;
- elles deviennent progressivement un réel animateur du développement économique du territoire (agences de développement local (ADL), gestion de centre-ville, etc.) ;
- elles sont le réceptacle de structures décentralisées.

### L'exemple de la commune d'Oupeye

Située entre Liège et Maastricht, cette entité est issue de la fusion en 1977 de sept anciennes communes rurales. Elle ne possède pas de centre urbain, scolaire ou commercial. Son territoire abrite depuis le début des années 1960 la grande usine sidérurgique de Chertal le long du canal Albert. Sa présence alimente plus de 20% du budget communal (pour 16 % seulement pour l'impôt sur les personnes physiques et 16 autres % en provenance du Fonds des communes) et a permis à Oupeye de financer de nombreux services communaux, sociaux, culturels, sportifs, etc. Mais par ailleurs, la commune gère de lourdes infrastructures sur son territoire, une grande station d'épuration et une très grande décharge (CET, Centre d'enfouissement technique).

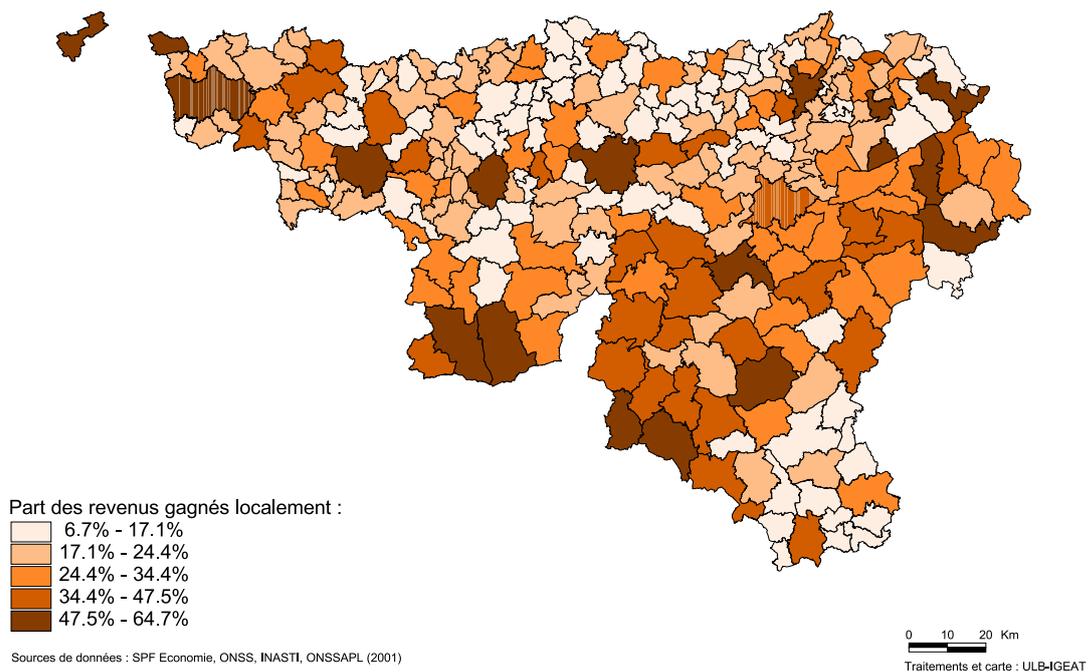
En 2003, Arcelor a annoncé la fermeture de Chertal dans les dix années à venir. Ceci pose d'immenses défis à la commune. Même s'il n'y a que septante habitants d'Oupeye sur les 1.200 travailleurs de l'usine, sa fermeture impliquera la perte de la principale rentrée financière pour la commune. Or, la moitié du budget est consacré aux dépenses de personnel. Des mesures ont donc été prises pour anticiper les effets de cette fermeture : non-renouvellement du personnel communal, baisse des dépenses de fonctionnement, rationalisation des infrastructures communales (regroupements, ventes) et réduction du poids de la dette.

Cependant, ces économies ne suffiront pas, d'autant que les dépenses de transfert supra-communales pour le service incendie ou la police (la prison de Lantin est dans la zone) sont en hausse et échappent au contrôle de la commune. Le projet d'installation d'une plate-forme multimodale dans la commune, Trilogiport, ne représentera pas une solution, car le plan Marshall limite les possibilités d'imposition sur les nouvelles implantations industrielles. Se pose donc l'alternative d'une reconversion plus tournée vers le résidentiel, financièrement plus rentable, si ce n'est la vocation industrielle des zones en bord de canal. Oupeye plaide donc pour la mise en place d'une solidarité financière supra-communale.



La présence des activités économiques impose aux communes de gérer des infrastructures coûteuses, alors que bien souvent une part importante des actifs qui y travaillent n'habitent pas sur le territoire communal. Ici, Charleroi.

Figure 1. Part des revenus du travail gagnée dans la commune de domicile.



Ces deux séries de constats débouchent sur trois questions :

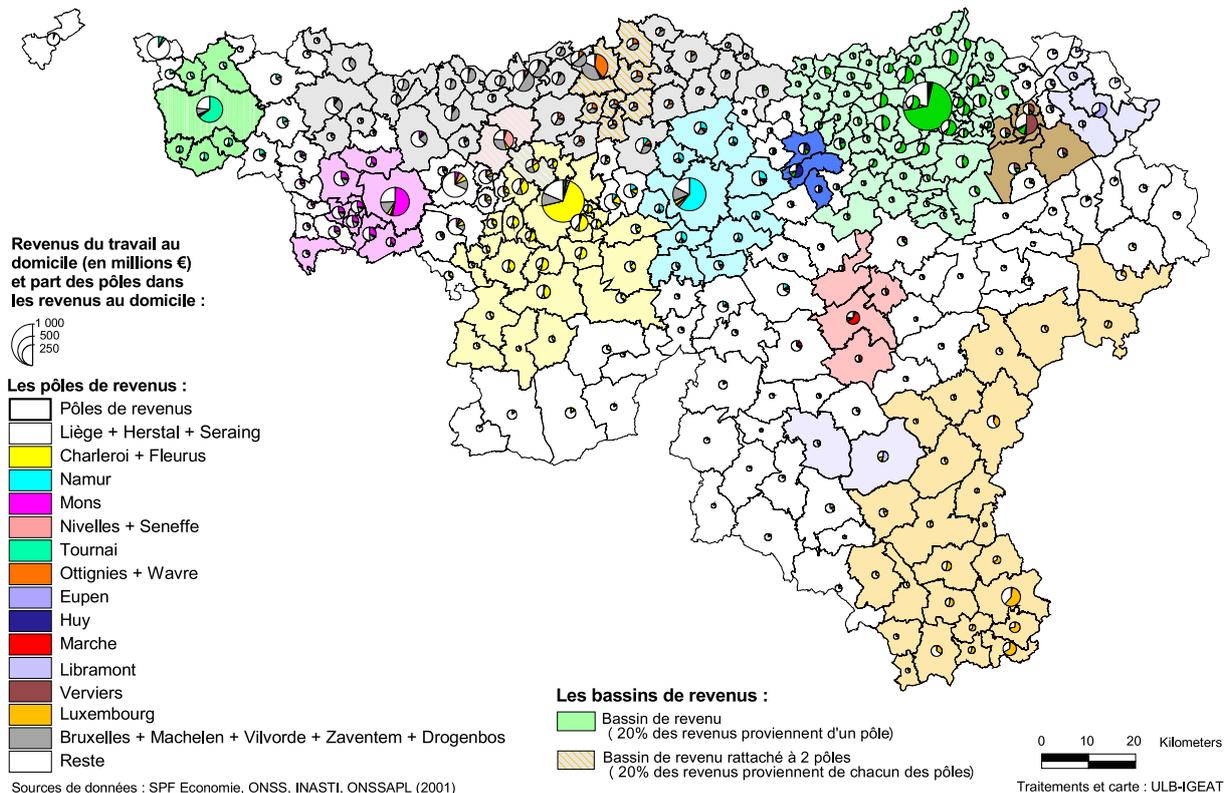
- en termes de développement territorial, l'échelle de la commune est-elle satisfaisante, ou faudrait-il définir les stratégies de développement et d'aménagement sur des espaces plus larges ? Les communes ont-elles les instruments, les moyens et les atouts pour assurer la cohérence entre leurs choix et les politiques régionales ?
- les logiques prévalant en matière de finances communales sont-elles satisfaisantes pour baliser les objectifs de développement territorial et économique des communes et les mettre en accord avec les choix régionaux ?
- comment assurer la participation citoyenne dans les choix économiques et politiques des communes et éviter les effets nimby ? Seuls les citoyens résidents sont-ils légitimement concernés, ou aussi ceux qui y travaillent ? Et comment articuler le développement territorial basé sur le résidentiel et le développement de l'activité économique ?

## Un outil pour mieux appréhender le fonctionnement des territoires

La question sous-jacente aux précédentes implique de mieux appréhender les sources des revenus des habitants des communes, et donc au-delà celles d'une part importante des recettes communales. Cette question fait l'objet d'un des thèmes de recherche de la CPDT. X. May et P. Fontaine, à l'IGEAT-ULB, mettent pour ce faire au point un outil d'aide à la décision permettant de mesurer les flux de revenus qui irriguent un territoire selon les trois optiques classiques de la comptabilité nationale : la production, les revenus et la consommation.

L'optique « revenu » concerne non seulement les revenus nets réellement disponibles du travail, mais aussi ceux de transfert et du patrimoine. Elle tient compte des revenus en provenance des régions et pays limitrophes. Ce nouvel outil permettra à terme de calculer l'impact

Figure 2. Pôles et bassins de revenu du travail.



de la création ou de la suppression d'une activité dans une commune, d'aider à gérer les perturbations économiques auxquelles elles peuvent être confrontées et de mettre en place des stratégies supra-communales, soit en termes de localisation des activités, soit en termes de solidarités entre communes pourvoyeuses d'emplois et communes réceptrices de revenus du travail.

A ce stade, la méthodologie mise en œuvre a permis d'estimer et de spatialiser les flux de revenus du travail pour les 262 communes wallonnes. La géographie des revenus qui en résulte identifie les dynamiques économiques et les relations existant entre les communes de travail et de résidence. Ainsi, en moyenne pour la Région wallonne, la part des revenus du travail produits dans une commune et revenant à ses résidents n'est que de 25 %, ce qui illustre l'ampleur des phénomènes de navette (il faudrait encore y ajouter les revenus de transfert et du patrimoine). Autrement dit, l'essentiel des revenus générés par une activité dans une commune profite aux habitants d'autres communes. Cette analyse permet de mettre en évidence les différentes échelles des interdépendances économiques entre communes et donc de définir potentiellement des bassins de coopérations intercommunales économiquement pertinents, dans lesquels les choix politiques stratégiques pourraient être déterminés<sup>2</sup>.

### Nouvelles fusions de communes, nouveaux modes de financement ou stratégies supra-communales ?

Ce qui précède renvoie à nouveau à la recherche de l'échelle spatiale pertinente pour assurer un maximum d'efficacité et de solidarité territoriale.

Certes, la fusion des communes fut positive et a déjà permis des économies d'échelle, d'atteindre des masses critiques suffisantes pour mener toute une série de politiques, et de professionnaliser le personnel. L'Union des Villes et des Communes de Wallonie n'est dès lors pas favorable à de nouvelles fusions : elle prônerait plutôt un renforcement de la solidarité territoriale à travers un refinancement du fonds des communes et un développement des stratégies supra-communales.

En cette matière, les territoires pertinents d'actions pourraient être à géométrie variable, en fonction des problèmes, avec des outils stratégiques et de développement économique à moyen et long terme ad hoc, existants ou à développer : intercommunales, zones de police, aires de réflexion stratégique (agences de développement local, parc naturel, etc.), communautés urbaines, projets de pays, mais aussi des territoires d'échelle infra-communale, comme des initiatives de quartier.

Toutefois, si la mise en place d'un échelon ou d'échelons stratégiques supra-communaux a été au centre du débat et reconnue comme cruciale, il reste que dans les faits leur mise en place n'apparaît pas évidente. Le développement de coopérations de ce type risque de se heurter à de nombreux comportements égoïstes ou à des conflits d'intérêt politiques. Dans bien des cas, on peut craindre qu'elles ne naissent pas spontanément. Il conviendrait donc d'établir une instance encourageant, voire forçant les régulations stratégiques à une échelle supra-communale.

Restera encore à faire le choix entre aires à géométrie variable, selon les projets, ou constantes. Si ce dernier choix était préféré, doivent-elles être du niveau des petits bassins de vie ou plus larges, pour constituer de vastes aires de projet, mais au risque que le citoyen n'en appréhende pas concrètement l'espace ? Faut-il reprendre l'échelle des intercommunales existantes, mais la taille de la province n'est-elle pas trop large et est-elle un espace pertinent de développement ? Ces coopérations doivent-elles être institutionnalisées ou plutôt émerger des projets de la société civile et être portées par elle ? L'échelle adéquate pour un projet stratégique n'est pas nécessairement celle qui l'est pour la participation citoyenne, elles ne coïncident pas forcément. En outre, comment fonder la légitimité et assurer la transparence du fonctionnement de telles structures ?

En tout cas, les participants au débat se sont accordés sur l'importance d'assurer des péréquations financières entre communes partenaires et sur le besoin d'outils de solidarité intercommunaux pour limiter la concurrence fiscale, trop importante actuellement. Il est apparu non

---

<sup>2</sup> Ces résultats ont également permis de définir les bassins de revenus des grands pôles d'activités économiques en Wallonie. L'objectif est de fournir une base de données conviviale à la Région et aux communes permettant de mesurer et visualiser l'impact d'une perturbation économique. Ce sera un apport utile et nécessaire pour les décideurs communaux et régionaux.

seulement nécessaire de refinancer le fonds des communes, mais aussi de mettre en place des incitants régionaux pour les projets de coopération intercommunale et de réfléchir à des inflexions dans la pondération des dépenses de transfert vers les communes : d'autres critères doivent pour le moins s'ajouter à ceux fondés sur le simple chiffre de la population.

Le risque de concurrence économique négative pourrait évidemment se voir déplacé vers le haut, entre les niveaux stratégiques intercommunaux. Pour l'éviter, la

solution semble passer par un renforcement du contrôle stratégique régional et l'implication de la Région dans la mise en place des organes de coopération intercommunale. A l'autre extrémité, et même si ce n'est pas toujours facile, l'implication des citoyens doit être encouragée et favorisée : elle est nécessaire et incontournable pour une bonne réussite des stratégies de développement communal. Celles-ci seront d'autant plus efficaces que la population y a été associée à tous les niveaux (CCAT, comités de quartiers, etc.).

# Stratégies résidentielles et équité territoriale. Atelier 4

## *Residential strategies and territorial equity. Workshop 4*

M.-L. De Keersmaecker<sup>1</sup>

*Selon l'hypothèse de l'économiste français Laurent Davezies, tout le fonctionnement du système territorial repose aujourd'hui sur la mobilité résidentielle de la population. L'attractivité des territoires devient alors un enjeu fondamental de développement. Dans ce contexte, cet article se penche tout d'abord sur les facteurs d'attractivité résidentielle, tels que perçus par les autorités communales. Il présente ensuite les résultats d'une analyse des stratégies résidentielles des communes, tant des communes périurbaines et rurales que des communes urbaines, tout en préservant le développement économique, social et environnemental de leur territoire. Enfin, se pose la question de l'échelle territoriale à laquelle les pouvoirs publics doivent agir pour promouvoir l'attractivité résidentielle. Pour y répondre, les réalisations de deux expériences de collectivités supracommunales sont présentées et évaluées en fonction des objectifs qui leur ont été fixés.*

*According to French economist Laurent Davezies, every territorial system nowadays functions according to the residential mobility of the population. The appeal of the territories is therefore vital in the development stakes. Against this background, this article focuses first on the residential appeal factors, as understood by the municipal authorities. It then presents the results of an analysis of the residential strategies of urban, suburban and rural municipalities, while preserving the economic, social and environmental development of their territory. Finally, the question arises as to the territorial scale that the public authorities have to address to promote residential appeal. Two experiences of supra-municipal communities are presented and evaluated against the objectives set.*

**Mots-clés :** attractivité résidentielle, stratégie communale, croissance, population

*Key words:* residential appeal, municipal strategy, growth, population

Traditionnellement, si le développement local est mesuré par la somme des valeurs ajoutées créées localement par un secteur de base, exportateur de biens, et si le moteur de développement d'un territoire est dans sa capacité de capter des revenus dans le reste du monde, on observe, aujourd'hui, un découplage croissant entre les lieux de création de valeurs ajoutées et les lieux de distribution des revenus qu'elles ont générés. Les revenus des activités exportatrices apparaissent

maintenant comme n'étant qu'une modalité parmi d'autres de captation de revenus provenant de l'extérieur. Une autre approche est alors d'envisager le développement local comme non seulement basé sur la production mais également sur la consommation de biens sur le territoire concerné. Il y a d'abord les revenus provenant de la redistribution des revenus sur le territoire, soit au travers de l'emploi dans le secteur public, soit au travers des allocations sociales et des pensions. Il y

<sup>1</sup> Marie-Laurence De Keersmaecker est professeur UCL et chercheur qualifié CREAT. Courriel : marie-laurence.dekeersmaecker@uclouvain.be

a ensuite les revenus liés à la mobilité résidentielle des travailleurs ; ces résidents en un lieu qui consomment sur place des revenus qu'ils ont gagnés à l'extérieur. Il s'agit alors des migrants alternants, des touristes ou des propriétaires de secondes résidences.



Marie-Laurence De Keersmaecker ■

Tout le fonctionnement du système territorial repose donc sur la mobilité résidentielle de la population. Cette mobilité est déclenchée par de multiples facteurs, aussi bien culturels et sociaux que liés à la complexification du marché du travail et aux besoins différents et multiples de chaque étape du cycle de vie des ménages. L'attractivité résidentielle des territoires devient alors un enjeu fondamental de développement : les territoires sont mis en concurrence sur la base de leur offre résidentielle, de la qualité de leur offre culturelle et de leur desserte en moyens de transport.

Un très grand nombre de communes de la Région wallonne sont confrontées d'une manière ou d'une autre aux évolutions du processus de développement local. Elles sont interpellées sur leur aptitude à atteindre cet objectif de développement, en encadrant néanmoins les effets de cette attraction résidentielle sur la cohésion sociale dans la commune et sur l'environnement. Elles

sont également à la recherche de l'échelle spatiale optimale de construction de politiques de développement durable en région wallonne.

L'atelier s'est penché sur les questions suivantes :

- Les communes ont-elles construit une stratégie d'attraction des habitants ? Cette stratégie est-elle différente suivant les caractéristiques des communes et leur localisation ? Quels sont les habitants que ces communes désirent attirer ? Y a-t-il un nombre optimal d'habitants ? Doit-on envisager dans certains cas un frein à la croissance ?
- Quels sont les impacts des stratégies d'attraction résidentielle sur la mixité sociale ? sur les risques de gentrification des quartiers centraux ? sur la cohésion sociale et territoriale ? sur l'environnement ?
- A quelle échelle territoriale les pouvoirs publics doivent-ils agir pour promouvoir l'attractivité résidentielle et le développement local tout en favorisant la mixité sociale, en évitant les problèmes de ségrégation sociale et en respectant l'environnement ?

Ces questions ont été posées à quatre intervenants qui ont orienté leurs exposés sur :

- les projets de la Communauté urbaine de Lille-Métropole (LMCU) comme espace de développement résidentiel (exposé par Annette Groux) ;
- la construction d'aires supracommunales comme lieux de construction d'une solidarité dans le développement des communes en prenant l'exemple de la Communauté urbaine du Centre (CUC) (exposé par Willy Taminiaux) ;
- les impacts du développement résidentiel sur la désstructuration des espaces bâtis dans les communes rurales à partir d'une enquête réalisée pour le compte de la Région wallonne par la Fondation rurale de Wallonie (FRW) auprès des mandataires communaux de treize communes dans le cadre d'une réflexion sur le devenir du monde rural en lien avec une éventuelle révision des plans de secteur (exposé par Julien Legrand) ;
- les recherches de la Conférence permanente de Développement territorial (CPDT) sur les facteurs d'attractivité résidentielle des communes en Région wallonne à partir de l'analyse de différents outils communaux (quatre-vingt déclarations de politique communale, quatorze schémas de structure communaux, dix plans communaux de développement rural et huit projets de ville (exposé par Marie-Laurence De Keersmaecker) .

## Des facteurs d'attractivité résidentielle

Tant les travaux de la CPDT que les résultats de l'enquête menée par la FRW convergent vers la définition de différents facteurs d'attractivité résidentielle des communes situées en milieu rural. En plus des raisons démographiques de modification de la structure des ménages, on constate que les ménages recherchent l'espace, le retour à la nature, à un cadre de vie qu'ils estiment de qualité. Le modèle culturel est celui de la maison à quatre façades dans un jardin. Le lieu de résidence est d'autant plus attractif qu'il est proche d'une centre de commerces, de services et d'équipements. Les modes de vie ont changé, de même que les mentalités. Face à ces besoins, la congestion dans les villes, la dégradation des centres urbains, les problèmes de mobilité et de stationnement, la pollution sont autant de facteurs qui contribuent au départ des ménages des villes vers les périphéries. Dans ce contexte, le développement de la voiture et des infrastructures routières a permis le rapprochement relatif de bon nombre de communes des centres villes. En outre, les terrains sont moins chers en périphérie. On remarque des problèmes d'indisponibilité des terrains pour des raisons de spéculation foncière, de stratégie de réserve et pour des difficultés de mise en valeur de terrains exigus ou en intérieur d'îlots. De plus, l'évolution de la localisation des lieux de travail vers des espaces périphériques peut pousser certains individus à se localiser à proximité de leur lieu de travail situé dans des centres secondaires. Et enfin, certaines communes cherchent à augmenter la population de leur territoire en vue d'accroître les recettes fiscales, de développer des équipements et des services et de créer ou d'attirer des emplois.

## Les stratégies résidentielles des communes attractives

Cinq questions relatives aux stratégies résidentielles et aux conditions de croissance des communes ont été posées aux chercheurs de la CPDT.

La commune favorise-t-elle l'accroissement de sa population ? L'option prise par la commune quant à la mise en valeur des zones d'aménagement communal concerté (ZACC) semble être un bon indicateur. La volonté de la commune varie en fonction de son dynamisme démographique. Les communes qui connaissent une forte croissance de la population choisissent de bloquer l'ouverture des ZACC à l'urbanisation dans leur

commune. Les communes en croissance se fixent des objectifs maxima de taille de la commune et décident d'encadrer par différents critères l'ouverture des ZACC. Enfin, les communes en stagnation ont une politique volontariste d'ouverture des ZACC à l'habitat.

Quel type de croissance les communes souhaitent-elles ? De manière générale, les communes ont pour stratégie d'encadrer la croissance par le phasage de la mise en exploitation des ZACC, par le respect du patrimoine paysager, par la valorisation des espaces publics, par l'amélioration des équipements, par l'augmentation de la qualité du parc de logements et par la revitalisation des centres urbains. L'objectif des communes est également de favoriser la mixité sur leur territoire. Cette mixité doit se réaliser dans plusieurs domaines. D'une part, les communes prônent la mixité fonctionnelle afin d'éviter les cités-dortoirs et de promouvoir le développement économique autant que résidentiel. D'autre part, elles insistent sur la nécessité de mixité des logements ; ceux-ci doivent être diversifiés pour répondre aux besoins de différents segments de la population.

Y a-t-il promotion du tourisme ? Les pouvoirs publics communaux se tournent vers un tourisme respectueux de l'environnement : il s'agit de diverses formes de tourisme rural avec aménagement des espaces publics et mise en valeur du patrimoine.

Le type de développement souhaité par les communes recherche-t-il un équilibre entre développement économique et développement résidentiel ? Les communes veulent éviter de devenir essentiellement des communes-dortoirs mais privilégient l'installation d'activités économiques en accord avec le cadre de vie agréable des résidents.

Y a-t-il une volonté d'organiser la supracommunalité ? Certaines communes sont prêtes à coopérer dans des matières telles que l'implantation des commerces ou des infrastructures collectives et l'organisation de la mobilité.

L'encadrement de l'urbanisation est un objectif de la plupart des communes. L'enquête de la FRW auprès de bourgmestres de communes wallonne a mis en évidence la déstructuration du territoire liée au développement de la fonction résidentielle. Ces édiles communaux insistent sur la nécessité de révision des plans de secteur considérés comme obsolètes car en contradiction avec les objectifs régionaux de densification des espaces. Ceux-ci devraient être remplacés par un plan intégra-

teur des différents outils de gestion du territoire communal et un outil plus prospectif. Des règles plus stables dans le temps, des procédures moins coûteuses, plus simples et plus rapides devraient être mises en place. Dans le même domaine, les permis de lotir devraient être remplacés par des plans masses plus intégrateurs. Au sein de ces plans de secteur, il faudrait supprimer les zones d'habitat dans les rubans excentrés et en zone inondable. L'habitat devrait être plus groupé et favoriser la mixité sociale. Les commissions consultatives d'aménagement du territoire (CCAT) devraient être requalifiées. Des mécanismes de solidarité devraient être mis en place, soit par l'intervention régionale pour équiper des zones moins attractives comme les intérieurs d'îlots, soit par l'attribution différenciée du Fonds des Communes. Enfin, il apparaît clairement que les communes souhaitent plus d'autonomie et souhaiteraient faire le test d'une commune pilote en totale décentralisation.

### Quelle stratégie d'attractivité résidentielle ont les communes urbaines ?

Le diagnostic de nombreuses communes urbaines laisse apparaître de nombreux sites dégradés qui correspondent à d'anciens quartiers ou à d'anciens sites d'activités économiques. De ce constat, naît la volonté de développement d'une ville renouvelée qui réponde aux besoins des habitants. Divers choix sont effectués pour opposer une réponse globale et décisive aux problèmes des centres urbains.

La métropole lilloise appuie sa politique de renouvellement urbain sur la redéfinition des fonctions économiques et urbaines des territoires, sur la requalification des friches industrielles, sur le renouvellement massif du parc de logements, sur la rénovation des bâtiments et des espaces publics, sur la revalorisation des coupures urbaines, tout en valorisant la participation des habitants à toutes ces opérations.

La vitalité des centres, petits ou grands, est également un défi auquel sont confrontées les communes wallonnes, qu'elles soient ou non attractives. Y ramener des habitants mais aussi des commerces et des équipements est un objectif de nombreuses communes. Le renforcement de la centralité se réalise

par la rénovation urbaine, l'amélioration de l'image des centres, des politiques du logement pour attirer de nouveaux segments de la population et la recherche de la mixité raisonnée des activités dans les centres.

### A quelle échelle territoriale les pouvoirs publics doivent-ils agir pour promouvoir l'attractivité résidentielle tout en préservant le développement économique, social et environnemental ?

Les travaux de l'atelier se sont penchés sur l'échelle spatiale de définition des stratégies d'attractivité résidentielle des communes. La commune ou un territoire de regroupement de plusieurs communes, permettant d'éviter des concurrences entre les communes et de développer des solidarités. Il existe aujourd'hui, tant en Belgique qu'à l'étranger, des expériences de supracommunalité qui ont été tentées dans le cadre de problématiques particulières. Deux exemples sont présentés, d'une part la Communauté urbaine de Lille-Métropole (LMCU) créée dans la métropole lilloise en France et d'autre part dans la Communauté urbaine du Centre (CUC) créée en région wallonne autour des communes situées dans la région du Centre.

### L'exemple de la Communauté urbaine de Lille

Créée en 1967, la Communauté urbaine de Lille compte



Le conseil de développement de la Communauté urbaine de Lille est constitué de maires et d'adjoints désignés par les différents conseils municipaux au prorata de la population. Photo : Pascaline Chombart

un million d'habitants (dont 200.000 à Lille) répartis sur quatre-vingt cinq communes. Le Conseil de la Communauté urbaine est constitué de maires et d'adjoints désignés par les différents conseils municipaux au prorata de la population. Essentiellement techniques au départ (aménagement du territoire, transports urbains, eau et assainissement), les compétences de la Communauté urbaine ont évolué, à partir de 1999, ainsi que le voulait la législation, vers la prise en charge de questions de développement économique, de valorisation du patrimoine naturel et paysager, d'infrastructures collectives et d'habitat. Au travers de son Schéma de Développement et d'Urbanisme, le territoire cherche à promouvoir une utilisation parcimonieuse du sol et une politique ambitieuse de renouvellement urbain.

#### Les compétences de la Communauté urbaine de Lille

La métropole lilloise est confrontée à un problème de logement dont les causes sont multiples : un prix du foncier élevé, une diminution de la mobilité dans le parc HLM, un grand nombre de logements insalubres, un solde migratoire négatif, une forte demande sociale de logement, un nombre insuffisant de constructions neuves.

Pour répondre à ces défis, la LMCU a décidé d'augmenter l'offre de logements nouveaux, de développer une véritable politique foncière, d'affiner le projet de rénovation urbaine, de poursuivre la réhabilitation des logements anciens et de répondre aux besoins de segments spécifiques de la population. La réalisation de ces objectifs risque néanmoins de poser des problèmes budgétaires, notamment pour le financement de logements sociaux.

La Communauté urbaine de Lille est très présente dans le domaine de la politique de l'habitat et du renouvellement urbain. Citons le Grand Projet Urbain et le Grand Projet de Ville qui ont permis un partenariat renforcé entre la Communauté urbaine, l'Etat, la Région, le Département et les communes concernées. Depuis 2003, une nouvelle institution, l'Agence Nationale de Rénovation urbaine, coordonne les différents projets de rénovation urbaine et ouvre les négociations de montage de projets avec la Communauté urbaine de Lille.

#### L'exemple de la Communauté urbaine du Centre

Créée en 1996, d'abord sous forme d'association de fait, ensuite sous forme d'ASBL, la Communauté urbaine du Centre (CUC) avait pour objectif d'institutionnali-



Confrontée à un problème de logement, la LMCU a décidé d'augmenter l'offre de logements nouveaux.  
Photo : Pascaline Chombart

ser un territoire ne correspondant pas aux découpages administratifs classiques en provinces et en arrondissements. Cette sous-région n'a cependant pas d'existence administrative. C'est en effet une sorte de « groupe de pression » qui vise à assurer la convergence et à fédérer les pouvoirs locaux vers des projets qui contribuent au développement du territoire. Elle est composée de treize communes totalisant 260.000 habitants, appartenant à trois arrondissements différents. Sa ville principale, La Louvière, ne dispose que de faibles rentrées fiscales alors qu'elle est en charge de la plupart des équipements. La CUC ne dispose d'aucun pouvoir décisionnel et a très peu de moyens financiers. Elle s'organise autour de plusieurs conseils et conférences réunissant des représentants des patrons et des syndicats, les présidents des CPAS, les secrétaires communaux. Sa tâche principale a été l'élaboration d'un plan de reconversion économique d'une région qui a perdu plusieurs dizaines de milliers d'emplois en trente ans, ce à partir de trois axes principaux. Dans le volet des infrastructures, sont abordées les voies de communications et la conception d'une plate-forme multimodale. En ce qui concerne le volet attractivité, il y a des projets relatifs à l'image de marque de la région, l'assainissement des friches industrielles, le logement et l'environnement. Enfin, le troisième axe, celui du redéploiement économique et de l'emploi, comprend la création d'une cellule de re-dynamisation économique, l'augmentation des moyens d'investissement et la création d'une Maison du Tourisme, la coordination touristique et culturelle et le développement de l'économie sociale. La CUC travaille actuellement à l'élaboration d'un plan stratégique de développement qui doit être examiné, amendé et statué par chacune des communes.

Le bilan de dix ans d'union est positif et a permis la construction de plusieurs associations dans l'action, que ce soit dans le domaine de la lutte contre la pauvreté et l'endettement ou dans le domaine du développement économique et social. Néanmoins, la Communauté urbaine se heurte aux prérogatives des communes qui demeurent intactes, à leur individualité et aux communes qui estiment devoir bénéficier d'un rôle de leader.

## Conclusions

Le développement résidentiel apparaît comme un enjeu territorial important au fil de toutes les expériences pré-

sentées : mise en œuvre des ZACC dans les communes wallonnes, opérations de renouvellement urbain dans les communes centrales, déploiement de politiques du logement, dynamisation d'activités touristiques et culturelles.

L'attraction des communes du point de vue résidentiel est ainsi mise en cause. Les pouvoirs publics communaux insistent néanmoins sur les conditions nécessaires de construction de facteurs d'attractivité : l'association du développement résidentiel avec des opérations de développement économique, l'intégration des activités résidentielles et touristiques dans l'environnement, la nécessaire mixité sociale et résidentielle pour éviter de créer des phénomènes de ségrégation sociale et territoriale. Les mandataires communaux défendent également une meilleure intégration des outils communaux d'aménagement du territoire en vue de lutter contre la déstructuration des paysages suite à l'urbanisation.

La question de l'échelle de construction de politiques visant à augmenter l'attractivité d'un territoire n'a pas encore trouvé de solution idéale. Il faut oser la supra-communalité, pour éviter les concurrences entre communes, favoriser l'équité territoriale et construire des solidarités entre territoires. Cependant, aujourd'hui, les moyens mis en œuvre ne favorisent pas ce niveau territorial. En France, la centralisation reprend régulièrement ses droits et surimpose le niveau de décision d'un organisme national à la communauté urbaine. En Belgique, les prérogatives communales demeurent importantes et les communes disposent de nombreux outils de développement résidentiel, tant dans le domaine de l'aménagement du territoire que dans le domaine du logement. La concurrence entre le pouvoir public régional et les pouvoirs publics communaux est un fait non-négligeable et entraîne de ce fait des demandes encore plus pressantes de plus grande autonomie communale.

Encore de nombreuses réflexions quant aux outils à développer ou à optimiser pour renforcer l'attractivité des communes tant urbaines que rurales et rurales tout en préservant le développement économique, l'environnement et la cohésion sociale sont nécessaires pour avancer dans cette problématique. Il en est de même sur le niveau de territoire qui soit cohérent pour envisager cette forme de développement et auquel on affecte les moyens tant décisionnels que financiers pour répondre aux objectifs fixés.

# Les territoires et la mobilité, pertinences et impertinences ? Atelier 5

## *Territories and mobility, relevance and non-relevance? Workshop 5*

Y. Hanin<sup>1</sup>

*Les individus et les entreprises jouent des mobilités au sein et au-delà des frontières des territoires institutionnels, tandis que les pouvoirs territoriaux, eux, jouent de l'organisation des réseaux pour structurer leur territoire. En fin de compte l'adéquation entre offre territoriale de transports et pratiques de mobilité est donc au centre de cette tension entre territoires institutionnels, vécus et économiques.*

*Sur cette base, l'atelier visait à comprendre comment les territoires de la Région flamande et de l'Agglomération de Valenciennes avaient repensé dans le cadre d'aires métropolitaines leur offre de transports et tiré profit de cette réorganisation pour restructurer leur espace régional, sous-régional, urbains et périurbains en réponse aux nouveaux besoins de mobilité des personnes et des entreprises.*

*Ces deux exemples sont particulièrement éclairants au regard de la situation wallonne encore basée sur une offre principalement routière (voiture, bus) organisée au sein de territoires de moins en moins en adéquation avec les nouveaux besoins de mobilité.*

*Individuals and companies move within and beyond the boundaries of institutional territories, whereas the territorial authorities see to the organisation of networks to structure their territory. In the end, the reconciliation of the territorial transport supply and the mobility practices is at the centre of this tension between institutional, experienced and economic territories.*

*Against this background, the workshop wanted to gauge how the territories in Flanders and greater Valenciennes had reorganised their transport within metropolitan areas and capitalised on this reorganisation to restructure their regional, sub-regional, urban and suburban space so as to meet the new mobility needs of people and businesses.*

*These two examples are particularly elucidating for the situation in Wallonia which is still based essentially on road transport (car, bus), organised in territories that are less and less in line with the new mobility needs.*

**Mots-clés : mobilité, territoire, multimodalité, mobilité douce, transports**

*Key words: mobility, territory, intermodality, soft mobility, transport*

---

<sup>1</sup> Sociologue, urbaniste, Yves Hanin est professeur en urbanisme et développement territorial et directeur du Centre d'études en Aménagement du Territoire (CREAT-URBA-UCL). Courriel : yves.hanin@uclouvain.be.

La CPDT a souhaité mettre en perspective les politiques de mobilité pratiquées en Flandre, dans l'agglomération de Valenciennes et au sein des communes de la Région wallonne. Trois niveaux de territoire et trois pratiques distinctes mais un diagnostic commun : celui d'une société de l'hypermobilité où l'usage de l'automobile est encore prédominant alors que l'on enregistre nombre de problèmes de congestion routière, de coûts sociaux liés aux accidents de la route, d'impacts environnementaux et de santé publique liés aux pollutions des véhicules, de coût croissant des produits pétroliers et de rareté prochaine de cette ressource.

Faut-il sortir de cette hypermobilité en tentant de réduire la demande de déplacements ? Faut-il au contraire revoir l'offre de transports pour répondre à l'augmentation des besoins en recourant à la multi- et à l'intermodalité ? Faut-il agir sur les deux registres de la demande et de l'offre ? Quels sont les rôles des territoires face à la mobilité ?

Comme le colloque l'a démontré, la mobilité quotidienne des individus révèle de plus en plus que les territoires institutionnels ne sont plus en phase avec les territoires vécus. Et ce n'est que dans le contexte de nouveaux territoires, dans lesquels les compétences sont réparties par complémentarité et subsidiarité entre niveaux territoriaux, que l'on peut avec pertinence mettre en place de nouvelles politiques de mobilité davantage basées sur la multi- et l'intermodalité.

Les territoires intermédiaires entre les régions et les communes sont ainsi souvent cités comme plus pertinents pour penser et organiser la mobilité et pour restructurer l'espace et réallouer les compétences aux niveaux de territoires existants.

## En Flandre, vers une politique territoriale de la mobilité

Karl Vermaercke, expert en mobilité auprès du Gouvernement flamand, a retracé l'évolution de la gestion de la mobilité en Flandre. Selon lui, quatre périodes peuvent clairement être mises en évidence sous l'impulsion du Gouvernement flamand.

### Le renforcement de l'offre de transports en commun

Il y a une vingtaine d'années, pour répondre aux impacts négatifs de la circulation routière, à la dispersion de l'urbanisation et à la déstructuration de l'espace qu'elle implique ainsi qu'aux effets négatifs de la congestion sur l'essor économique des villes et de la Flandre, le



*Karl Vermaercke, expert en mobilité auprès du Gouvernement flamand, a retracé l'évolution de la gestion de la mobilité en Flandre*

Gouvernement souhaitait inciter au report de mode en accentuant principalement l'offre de transports en commun.

Une politique très volontariste a donc été menée. Même si la voiture individuelle y reste dominante, la Flandre peut compter sur une population disposant d'une certaine culture de la multimodalité. Point n'est besoin de rappeler que la pratique du vélo, mais également l'usage des transports en commun, sont nettement plus répandus au nord qu'au sud du pays. Dans ce contexte a priori plus favorable, et à la faveur de la régionalisation de la Société nationale des chemins de fer vicinaux en 1989, le Gouvernement flamand a entrepris une vaste politique de renforcement, de modernisation et d'intégration des sociétés de transports urbaines et provinciales en créant la société De Lijn. L'objectif était donc de prendre le contre-pied de la logique menée jusqu'alors : désormais, la nouvelle société viserait non pas à adapter l'offre à la demande mais à stimuler les besoins en développant l'offre de transports (lignes, fréquences, qualité des véhicules, tarification et information). Cette politique de renouveau commercial a connu un certain succès mais surtout auprès des piétons et des cyclistes. Les automobilistes étaient nettement moins attirés par

cette augmentation significative de l'offre. En effet, des déséquilibres étaient manifestes : ici l'offre était trop abondante alors qu'ailleurs les connexions ou les fréquences demeuraient insuffisantes. En outre, les facilités offertes aux automobilistes (création de nouvelles voiries, parkings en ville et aux abords des commerces, dispersion de l'urbanisation, etc.) continuaient à se multiplier.

Face à ce demi-échec la politique a été réorientée.

#### Accroître l'offre tant en modes doux qu'en transports en commun sur la base de deux niveaux territoriaux

Dans un second temps, la Région flamande a donc revu sa démarche par la définition d'une politique de mobilité fondée sur deux niveaux territoriaux :



*En Flandre, la politique de mobilité inverse la hiérarchie traditionnelle des modes de déplacement. Les modes doux et les transports en commun sont désormais prioritaires sur l'automobile.* ■



*La Flandre peut compter depuis longtemps sur une certaine pratique de la multimodalité.* ■

la Région avec De Lijn, et les communes. Dans cette perspective, l'objectif était plus radical puisqu'il visait à définir une politique de mobilité en inversant la hiérarchie des modes préconisée depuis plus d'un siècle. Contrairement à la politique prônant les développements routiers et les déplacements en voiture, il fallait désormais que le plus grand nombre de déplacements puisse se faire en modes doux (à pied et à vélo), à défaut en transports en commun (bus, tram, train) et enfin en voiture seulement lorsque les alternatives n'étaient pas possibles. Concrètement, depuis son logement chaque citoyen devait pouvoir accéder à pied ou à vélo aux commerces, aux équipements et aux services de proximité. De même, il devait disposer d'une offre en transports en commun pour accéder à son lieu de travail et à ses principaux lieux de loisirs.

Cette politique a été initiée autour de deux axes. Le premier visait à établir des conventions de subventionnement avec les communes pour la réalisation de plans de mobilité (subventionnés à hauteur de 60 %) prévoyant de limiter les stationnements tant dans les lieux de résidence qu'à proximité des commerces et des emplois, de promouvoir les infrastructures de modes doux vers les principaux lieux publics de la commune (80 à 100 % de subventionnement pour la réalisation de trottoirs et de pistes cyclables éclairées et sécurisées), de tracer

éventuellement un contournement routier autour du centre et de réaménager les espaces publics de manière à les partager.

Le second axe correspondait à l'application du décret « Basismobilité » adopté en 2004. Ce dernier imposait à la société De Lijn de développer l'offre au sein des zones d'habitat par la création de lignes et de points d'arrêts afin de garantir à chaque citoyen une offre en transports en commun en complément des cheminements piétons et vélos prévus dans les plans communaux de mobilité. Toutefois, depuis 2006, le Gouvernement flamand a dû constater que cette politique de mobilité « plafonnait » à nouveau. En effet, les communes semblent dépassées par l'ampleur des projets d'adaptation des réseaux et de l'offre de transports en commun. L'augmentation du nombre de voyageurs s'est à nouveau produite aux dépens des piétons et des cyclistes qui ont tiré profit des nouvelles facilités offertes, notamment la gratuité des transports.

#### Accroître l'offre de manière sélective en fonction des cheminements et des territoires vécus

Dans un troisième temps, l'objectif a donc été de mieux organiser les initiatives communales et régionales. Vu le nombre de lignes à créer et les besoins en infrastructu-

res pour les modes doux, il convenait d'être plus sélectif et de mieux coordonner les initiatives des deux niveaux de pouvoirs. Le principe qui s'est dès lors imposé était de sélectionner les travaux et les réseaux à développer sur la base des principaux cheminements des individus. Outre l'identification ciblée et coordonnée de chantiers au travers de modules Communes-Région, cette politique vise à penser la mobilité non plus en marge du territoire mais réellement comme une mise en adéquation de l'offre de mobilité en lien avec les territoires vécus par les habitants. En ce sens, les communes sont incitées à revoir leurs travaux de réalisation de trottoirs et de pistes cyclables en donnant la priorité aux liaisons vers les lieux les plus fréquentés : chaque petit pôle commercial, le centre ville, chaque école, les centres sportifs et culturels doivent être accessibles via des réseaux doux. Une attention plus spécifique a été portée aux écoliers qui doivent pouvoir atteindre leur école de manière autonome sans devoir recourir à la voiture des parents ou des voisins. Les « piedibus » ou les « bus-vélos » sont organisés et des pistes tracées entre les quartiers et les établissements scolaires.

Cette mobilité fondée sur les cheminements ne se limite pas aux territoires vécus dans la proximité. En fonction des lieux de travail et d'achat des résidents, des cartes



*Penser la mobilité non plus en marge du territoire mais réellement comme une mise en adéquation de l'offre en lien avec les territoires vécus par les habitants.* ■

territoriales ont été dressées et permettent de redéfinir les lignes de transports en commun de De Lijn. Dans les treize secteurs établis sur la base d'enquêtes de mobilité, les communes doivent faciliter l'accès vers les arrêts de bus ou de tram et vers leur gare ou celle de la commune voisine. Ces treize secteurs ou aires territoriales de la mobilité quotidienne peuvent être comparés aux bassins de vie et sont partiellement ou totalement différents des anciens découpages territoriaux. Au sein de ces aires, la politique d'accentuation de l'offre est poursuivie mais de manière sélective : l'offre est toujours accentuée afin d'inciter au report de mode mais elle est plus orientée vers les villes, les zones d'emplois ou les centres de commerces principalement fréquentés par les citoyens. Dans les zones de trop faible densité, l'emploi du vélo ou de la voiture partagée ou du transport à la demande, voire de la voiture individuelle, est la règle. La politique de la multi- et de l'intermodalité se met ainsi en place. L'hypermobilité au sein de ces secteurs ou territoires n'est donc pas pénalisée. L'offre est, au contraire, adaptée en fonction des distances et des temporalités spécifiques aux besoins et aux caractéristiques de chaque territoire. Les modes, le matériel roulant, les horaires, les lignes y sont adaptés.

La Région veille aussi à augmenter les connexions entre les réseaux publics des secteurs par l'unification des tarifs et la centralisation des sources d'information. La mise en réseau de ces secteurs n'est pas encore totalement réalisée car elle dépend pour l'essentiel d'une réarticulation avec le réseau des chemins de fer. Actuellement, au sein du programme Netmanagement, De Lijn et la SNCB tentent de définir pour chaque gare un statut et un rôle (destinations principales, fréquences, niveaux de desserte assurés par les modes doux et les lignes de tram ou de bus) de même que les projets d'urbanisation aux abords des gares. Dans certains cas, la Région flamande souhaite remettre en service certaines lignes ferroviaires soit via un service classique de trains, soit en innovant avec la mise en service d'un train-tram. Si l'on n'en est pas encore à une intégration complète des sociétés SNCB et De Lijn (tarifs, bâtiments et quais communs aux lignes bus-tram et train), des pistes existent pour réduire au minimum l'ensemble des inconvénients lors des ruptures de charge.

Actuellement cette réarticulation entre De Lijn et la SNCB passe aussi par la réalisation du RER qui, non seulement, va faciliter les relations avec Bruxelles mais aussi et surtout va renforcer l'irrigation au sein du losange flamand (Bruxelles, Gand, Anvers et Leuven). Dans



*La Région flamande souhaite remettre en service certaines lignes ferroviaires soit via un service classique de trains, soit en innovant avec la mise en service d'un train-tram.* ■

cette même optique, De Lijn devrait entreprendre de nouvelles négociations avec la STIB pour (re)titiser un réseau intégré entre les deux régions. L'objectif fondamental est donc de dépasser les frontières et les territoires institutionnels pour répondre au mieux aux besoins de mises en connexion entre les multiples lieux des territoires vécus des individus.

### **Restructurer le territoire sur la base de la multi- et de l'intermodalité**

Une quatrième période s'ouvre pour le Gouvernement flamand : restructurer le territoire sur la base de la multi- et de l'intermodalité. Le Gouvernement a en effet entrepris, à la suite du Structuurplan, une réelle restructuration du territoire par la localisation des activités en fonction des réseaux doux, des réseaux de transports en commun et des réseaux routiers. Cette restructuration reconnaît différents nœuds multimodaux tout en visant à limiter les nœuds de transports en commun - voiture, notamment en ne développant que de manière limitée les parcs relais en respect du principe hiérarchique adopté.

Mais la restructuration du territoire vise plus encore la densité résidentielle qui doit être en lien direct avec l'offre d'équipements, avec le réseau doux et avec les nœuds intermodaux. L'urbanisation est pensée en fonction des réseaux alternatifs à la voiture. Ainsi, l'organisation des réseaux et des localisations pénalise l'automobile au profit des cheminements doux. Les quartiers résidentiels et les équipements sont localisés à proximité des axes regroupant les flux piétons et vé-

los qui bénéficient des plus courts chemins alors que la voiture n'est plus attractive car son temps de parcours est plus long et que les entraves sont multiples (pas de stationnement à l'arrivée, multiplication des stops aux carrefours, etc.). Les communes doivent à terme présenter à De Lijn des projets d'urbanisation et des axes doux qui offriront une concentration et une convergence d'usagers potentiels vers les arrêts de bus et de trams. En d'autres mots, ce sont les réseaux doux et les points de desserte en transports en commun qui structurent le territoire. Cette approche est révolutionnaire en matière d'urbanisme même si historiquement elle fut appliquée entre les 19 et 20<sup>e</sup> siècles. Cela signifie aussi que la mobilité, puisqu'elle n'est plus uniquement définie autour de l'automobile et du réseau routier, n'est plus perçue comme une source de nuisances mais au contraire comme une réponse aux besoins des individus et comme un moyen de produire un territoire durable. Elle vise aussi à promouvoir un usage plus sélectif de la voiture sans pour autant limiter la liberté de mobilité qui est centrale dans nos rapports à l'espace.

Ce qui est instructif dans l'exemple flamand, c'est naturellement la prise en main de la problématique au niveau régional avec une évolution de la conception de la politique, mais aussi la confirmation que les territoires vécus se tissent souvent entre le niveau des communes et le



Antoine Plard, chargé de mission Plan de déplacements urbains au Syndicat intercommunal pour les transports urbains de la Région de Valenciennes (SITURV) ■

niveau des Régions avec des dépassements de frontières. L'objectif est donc double : restructurer les villes et les espaces bâtis en inversant la logique de hiérarchie des modes (localisation et densité en fonction des modes doux, des transports en commun et seulement en troisième lieu en fonction de la voiture pour rétablir une multi- et intermodalité en concentrant les flux vers quelques pôles multifonctionnels) et de recomposer les territoires institutionnels par des complémentarités-subsidarités de compétences autour des réseaux et des nœuds de connexion sur l'articulation des bassins de vie et des bassins d'emploi. Trois niveaux de territoires apparaissent ainsi autour de la logique des cheminements des individus : la mobilité douce de proximité organisée par les communes, la mobilité fonctionnelle menée grâce à une concertation entre les communes et De Lijn au sein de treize territoires intermédiaires et la mobilité d'emploi développée en concertation entre De Lijn et la SNCB au sein des territoires de la Région flamande et de la Région bruxelloise.

### A Valenciennes, quand la mobilité refait le territoire

Le second exemple présenté lors de l'atelier est celui de l'agglomération de Valenciennes. Comme l'a expliqué Antoine Plard, chargé de mission Plan de déplacements urbains au Syndicat intercommunal pour les transports urbains de la Région de Valenciennes (SITURV), la démarche repose sur deux dimensions au sein du bassin de vie reconnu comme territoire pertinent : l'identification d'un acteur central de la mobilité et une application des principes à l'ensemble des échelles.

L'intervenant a largement souligné le rôle de l'intercommunale de transports comme l'opérateur central de la recomposition territoriale à l'échelle de l'agglomération. En second lieu, il a montré que cette recomposition était très concrète et palpable car elle touche de multiples aspects du développement territorial (projet de développement socio-économique de territoire, cohésion sociale, urbanisme avec renouveau urbain et revalorisation de friches, marketing urbain, etc.) suite à la mise en service du tramway.

### L'identification d'un opérateur moteur à l'échelle du territoire pertinent

Le premier point mis en avant est qu'il n'existe pas de territoire institutionnel qui corresponde au territoire de la mobilité quotidienne des individus. Seul l'opérateur



La gare de Valenciennes. Photo : SITURV - Samuel Dhote

de transports urbains rencontre cette territorialité qui se tisse entre les entités de Valenciennes, Denain, Condésur-Escaut et Saint-Amand-les-Eaux. Ces quatre villes constituent une métropole regroupant quelques 350.000 habitants. Elles sont désormais intimement liées au sein d'un bassin de vie en cours de restructuration suite aux fermetures des mines et des aciéries et aux redéploiements des centres de services, de commerces et d'emplois.

Or ces communes appartiennent à deux Communautés d'agglomération différentes. En effet, le nouveau territoire institutionnel français créé en vertu de la Loi Chevènement de 1999 a été recomposé pour l'essentiel sur

la base de logiques politiques et non de nouvelles logiques fonctionnelles polycentriques. Notons cependant que cette recomposition institutionnelle permet d'atteindre des objectifs spécifiques comme la rénovation urbaine ou encore la relance économique. A l'inverse, le nouveau territoire fonctionnel des habitants s'articule au niveau du territoire de l'intercommunale des transports. Cette dernière avait en charge l'élaboration du Plan de déplacements urbains (PDU) prévu depuis 1982 avec la Loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI). Comme ailleurs en France, le PDU a pour objectif, au sein d'un territoire pertinent de mobilité quotidienne, de diminuer substantiellement le trafic automobile grâce au redéploiement des transports en commun et des modes doux. Les motivations visent principalement à réduire les nuisances et la dépendance aux produits pétroliers. Dès lors, les projets concernent surtout la promotion des tramways et des bus alimentés au gaz ou au biocarburant, de même que la bonne insertion des piétons, des deux roues et des transports en commun dans l'espace public par le tracé des réseaux et la reconfiguration des rues, voiries et places. L'intercommunale agit à une échelle pertinente par rapport aux nouveaux besoins de mobilité.

L'intercommunale bénéficie aussi d'une légitimité pour composer ce territoire au travers du périmètre du PDU. Notons également que cette légitimité est renforcée par le soutien politique et financier dont elle jouit de la part de l'Etat français. Dans le même temps, la détermination de ce territoire vécu à l'échelle

métropolitaine des deux Communautés d'agglomérations permet d'atteindre un seuil de population suffisant pour garantir la demande potentielle nécessaire à un transport de masse comme le tramway.

La mise en œuvre du projet de tramway a permis de concrétiser ce nouveau territoire vécu en mettant en connexion les quatre villes dans un réseau intégré soit par le tracé de nouvelles lignes de tramways, soit par la revalorisation de certaines lignes ferroviaires via le train express régional, soit enfin par la reconfiguration du réseau de desserte bus à haut niveau de service. A chaque échelle, la concrétisation de ce nouveau maillage de réseaux induit des transformations. C'est le second point d'enseignement de l'expérience valenciennoise.



*La ville de demain passe par le renouveau du transport collectif. A Valenciennes, le tramway a aussi permis de désenclaver des quartiers et des équipements qui n'étaient accessibles qu'en voiture ou ne bénéficiaient que d'une desserte symbolique.  
Photo : SITURV – Samuel Dhote*

### La naissance de la ville de demain passe par le renouveau du transport collectif

La transversalité et l'imbrication à toutes les échelles du renouveau généré par le tramway conduit au constat que la ville de demain naît du renouveau du transport collectif articulé avec les modes doux. Outre la reconnaissance d'un nouveau territoire au-delà des découpages anciens (communes et départements) ou plus récents (communautés d'agglomération), le projet de tramway a été le support d'un projet socio-économique pour le territoire de la métropole de Valenciennes. La présence et le redéploiement d'entreprises de construction ferroviaire autour de Valenciennes a permis d'inscrire le tramway en lien avec le renouveau du rail par la reconnaissance de la ville comme capitale européenne du rail avec la présence de l'agence ferroviaire européenne depuis 2003. Le rail devient non seulement un vecteur quotidien de la mobilité, il est aussi un vecteur économique et de recherche puisque l'université de Valenciennes a lancé un pôle de compétitivité en matière de transports. Le tramway a aussi permis de désenclaver des quartiers et des équipements qui n'étaient accessibles qu'en voiture ou ne bénéficiaient que d'une desserte symbolique.

Trois lignes de tram sont en cours de réalisation, ce qui a conduit à revoir le réseau de bus et à réaménager les

arrêts à un haut niveau de service (abris, information en ligne, bus surbaissé et arrêt à niveau, etc.) pour favoriser le rabattement cadencé vers les trams. Des parkings relais ont été aménagés aux principaux accès routiers pour inciter aux transferts de mode le plus loin possible de l'agglomération. Toutefois, on touche ici certaines limites du projet notamment dans son inscription à travers les tissus existants. Si les pôles universitaires, la gare et les centres commerciaux sont directement desservis par le tramway, la place d'Armes, qui est le cœur de Valenciennes, et l'hôpital ne le sont pas. De même, certains tracés du tramway utilisent d'anciennes voies ferrées à l'arrière des principaux tissus urbanisés et en dehors des espaces publics. L'intercommunale n'a donc pu imposer partout le tracé optimal du tram. Par ailleurs, les niveaux communaux n'ont que rarement complété le renouveau des espaces publics et la présence de l'automobile demeure très forte.

Malgré ces limites, il faut souligner que les lignes de tramway et de bus ont été dans un grand nombre de situations l'occasion de reconfigurer les espaces publics, et ce sur toute leur largeur. Plus de 70 % des espaces publics des centres-villes de Valenciennes, Denain et Condé-sur-Escaut sont ou seront rénovés en renforçant les espaces piétons et des vélos. Le programme comprend aussi une composante « verdure », notamment en lien avec les coulées vertes formées par les voies

du tramway mais aussi par la plantation d'arbres. Il prévoit enfin l'équipement complet en nouveau mobilier urbain.

Plus fondamentalement, le projet a permis de créer un nouvel espace commercial au centre-ville de Valenciennes, de réaménager le centre de Denain et de valoriser une vaste friche urbaine contiguë à la place centrale d'Anzin. L'urbanisation de ce site permettra la réalisation d'un important projet de logements et de bureaux sous le nom de Valmont, projet dont les futurs occupants seront incités à utiliser prioritairement les modes

et donc de revaloriser les berges de l'Escaut afin d'y développer de nouveaux quartiers de logements et de requalifier certaines cités sociales.

Trois défis s'offrent encore à l'intercommunale. Le tramway s'est inscrit dans un processus de renouveau urbain tout en le renforçant et lui donnant une existence physique, mais les relations avec les trois niveaux de territoires institutionnels doivent être approfondies. Actuellement la politique du stationnement est de compétence communale. Or les communes ne sont pas enclines à réduire l'offre de parking ou à mettre en œuvre des pratiques alternatives comme les piedibus



*A Valenciennes, le tramway s'est inscrit dans un processus de renouveau urbain tout en le renforçant et lui donnant une existence physique. Photo SITURV – Samuel Dhote*

doux et les transports en commun. La desserte du site permet son urbanisation et inversement les activités implantées induiront une clientèle pour le réseau. Outre ce double gain, ce projet permet de renforcer la centralité de la métropole par la création d'un bipôle Anzin-Valenciennes au cœur du territoire et sur chacune des deux rives de l'Escaut désormais connectées par le tramway. En direction de Condé, le tramway devrait aussi permettre d'assainir d'autres sites d'anciennes industries

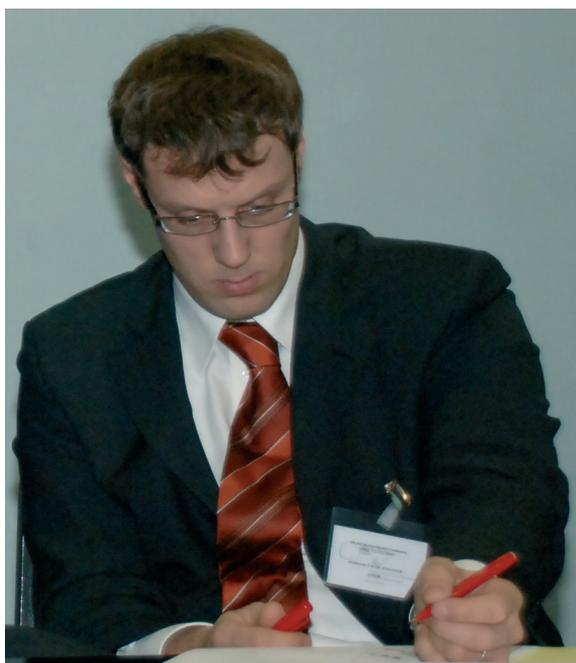
et les réseaux cyclables. Comment peut-on davantage les y inciter ? Faut-il que l'intercommunale puisse agir directement et ainsi se substituer aux municipalités afin d'agir sur ces leviers décisifs ? Au niveau des Communautés d'agglomérations, l'intercommunale souhaite aboutir à un schéma directeur intégré (« inter-SCOT ») afin d'orienter les choix de localisation des nouveaux projets d'urbanisation en fonction des réseaux de transports collectifs. Enfin, à l'échelle du bassin d'emploi,

l'intercommunale est partenaire des services ferroviaires régionaux du Nord-Pas-de Calais. En ce sens elle possède une réelle complémentarité tram-train notamment vers Lille. Par contre, son projet de réouverture de la ligne ferroviaire vers Quiévrain et Mons, qui offrirait une alternative aux travailleurs transfrontaliers mais aussi aux travailleurs du Valenciennois qui se rendent à Bruxelles quotidiennement, se heurte à l'immobilisme belge en la matière.

Ce second exemple nous permet de mettre en exergue qu'une société de transports publics, si elle est bien structurée au niveau du bassin de vie et qu'elle peut marquer l'espace par des aménagements, peut devenir un réel opérateur territorial. Son efficacité est cependant limitée face aux prérogatives des municipalités ou des opérateurs régionaux encore trop frileux en matière de politique de transports collectifs.

### En Wallonie, des outils et des pistes pour les communes et la Région

La troisième partie de l'atelier était consacrée au cas des communes wallonnes. Tom de Schutter, directeur du Département de la mobilité à l'Union des Villes et Communes de Wallonie, a largement évoqué l'ensemble des outils à disposition des communes en matière



Tom de Schutter, directeur du Département de la mobilité à l'Union des Villes et Communes de Wallonie ■

(directement ou indirectement) de mobilité. Selon lui, il manque réellement de coordination entre les outils et les niveaux de pouvoirs. Ainsi le Plan communal de mobilité est trop rarement mis en correspondance avec l'aménagement du territoire et l'urbanisme local ou régional. .

Le Plan communal de mobilité et la possibilité offerte aux communes de recourir aux services d'un conseiller en mobilité constituent les deux outils de base pour penser la mobilité au niveau communal. Dans ce cadre, la mobilité reste cependant perçue comme une nuisance pour le cadre de vie des habitants ou au contraire comme un droit ou un vecteur de développement économique. Cette tension paradoxale semble difficilement surmontable pour les communes qui demeurent, comme une grande majorité de la population wallonne, soumises à la dépendance automobile. En Wallonie, il semble régner, plus qu'ailleurs, un sentiment de résignation selon lequel les alternatives à la mobilité routière ne peuvent être pertinentes.

Tom de Schutter souligne que les plans de mobilité, outre leur caractère non réglementaire et non contractuel avec la Région, sont trop peu souvent axés sur de réelles alternatives à la voiture. Plus fondamentalement, les moyens mis à disposition des communes par la Région sont trop faibles pour les concrétiser.

La sélectivité, la coordination et l'imbrication des politiques au niveau de territoires intermédiaires plus pertinents, à l'image de ceux définis en Flandre, ne seraient-elles pas également une solution en Wallonie ? Le débat au sein de l'atelier a démontré que les communes wallonnes ne semblaient pas attirées par cette perspective, redoutant surtout de perdre leurs prérogatives. Or les exemples indiquent qu'il s'agit surtout de revoir la répartition des compétences par mode entre niveaux de territoire. On ne peut espérer une approche analogue des plans intercommunaux de mobilité, qui sont en effet trop rarement établis à l'échelle de bassins de vie mais résultent encore trop souvent d'accords entre communes limitrophes.

En réalité, cette troisième partie de l'atelier fut éclairante sur la difficulté voire l'impossibilité de penser l'intermodalité en Wallonie, de penser le territoire en lien avec la mobilité et enfin d'établir une répartition des compétences et des modes entre niveaux de territoire.

Le débat a largement mis en évidence la nécessité de définir des territoires supracommunaux en lien avec une réelle politique transversale pour intégrer modes de déplacements, accessibilités et modes d'urbanisation (mixité, densité). Les projets commerciaux, scolaires,



*De nombreux hectares à proximité des gares sont affectés en zone non urbanisables par un plan de secteur obsolète élaboré sur base de la mobilité voiture. Ici, Mont-Saint-Guibert. ■*

hospitaliers, de bureaux ou de logements devraient être localisés et structurés en fonction de l'accessibilité et de la desserte alternatives à la voiture. Il est vain de les localiser sur de nouveaux axes en espérant que demain les transports collectifs les desservent. A court terme, il est nécessaire de mettre en place une réflexion sur ces territoires, sur leur intégration dans la structure régionale du SDER et sur les structures des villes et villages. Une stratégie doit être élaborées au niveau régional notamment à l'égard des réseaux ferroviaires dont une partie sera sans doute prochainement régionalisée ou redessinée autour de la desserte des grandes villes (Bruxelles, Liège et Charleroi). Quel est le rôle de chacune des deux-cent-soixante- gares wallonnes ? Quel est l'avenir de lignes secondaires comme Namur-Dinant-Bertrix ou encore celles au sud de Charleroi (Couvin et Erquelines) ou de Liège (Marche et Gouvy) ?

A côté de cette réflexion, il est opportun de dégager une politique de révision des plans de secteur afin de favoriser l'urbanisation aux abords des gares. Les plans de secteurs ont été élaborés sur la base de la mobilité voiture. Aujourd'hui, de nombreux hectares à proximité des gares sont affectés en zone non urbanisables. Leur affectation à l'urbanisation devrait être compensée par l'affectation en zone non urbanisable des zones d'habitat non bâties et mal desservies en transports collectifs. Une réelle politique de compensation planologique doit être mise en place pour permettre des projets d'urbanisme équilibrés. La mise en œuvre de ces projets, de même que ceux proches des gares RER, appelle un opérateur régional qui transcende les écueils entre communes, SNCB et ministères régionaux. A court terme également, il convient de dresser des « plans de mobilité-territoire » pour les agglomérations en étudiant finement

les possibilités offertes par le redéploiement de tramways comme en France et, pour les villes moyennes, en identifiant les pôles à irriguer par les réseaux doux (gares, écoles, équipements publics, etc.) à l'image de la Flandre. Au-delà de la possibilité de créer des lignes locales en concertation entre les communes et les TEC, il conviendrait de définir les axes d'urbanisation et de desserte en transports en commun, en ce compris les localisations des parcs relais. La régénération urbaine doit désormais intégrer davantage la problématique de la mobilité urbaine non seulement par l'aménagement des espaces publics et le réaménagement des autoroutes urbaines ou la réduction des offres de stationnement, mais aussi par l'articulation des modes et le choix des activités.

Ces pistes, qui ne sont pas nouvelles, ont été largement détaillées lors du colloque. Les expériences flamande et française leur ont donné un regain d'intérêt.



*Quel rôle doivent jouer les deux-cent-soixante-deux petites gares wallonnes ? A l'heure où l'on parle de régionaliser une partie du réseau, une réflexion stratégique régionale s'impose. ■*

# Les enjeux énergétiques du XXI<sup>e</sup> siècle auront-ils des impacts territoriaux ? Atelier 6

## *Will the energy stakes of the 21st century have territorial impact? Workshop 6*

J.-M. Hauglustaine<sup>1</sup>, V. Cremasco<sup>2</sup>

*Il n'est plus besoin de situer les enjeux planétaires de la préservation des ressources énergétiques et du réchauffement climatique. Chaque décideur, chaque responsable, chaque particulier est concerné par ces problèmes, dans lesquels sa décision, l'entité qu'il représente, son comportement vont interférer, à son échelle. Mais, au-delà de l'impact sur les particuliers, ces enjeux auront-ils des impacts territoriaux ?*

*There is no longer any need to pinpoint the global stakes of the conservation of energy resources and global warming. Every decision-maker, every manager, every individual is concerned by these problems, for which their decision, the entity that they represent, and their behaviour will interfere at their respective scale. But beyond the impact on individuals, will these stakes have territorial impact?*

Mots-clés : consommation, énergie, résidentiel, tertiaire, énergie grise, mobilité

Key words: consumption, energy, residential, tertiary, embodied energy, mobility

Pour répondre à cette question des enjeux énergétiques, il était prévu d'articuler quatre exposés.

Le premier, donné par le président de l'atelier, Jean-Marie Hauglustaine, était un exposé introductif qui avait pour but de cadrer l'aménagement du territoire sous l'angle énergétique, comme une approche transversale situant l'action de chacun et ses conséquences.

Trois exposés venaient ensuite éclairer la réflexion par trois expériences intéressantes :

- Dipl. Ing. Benjamin Bornefeld (STAWAG Stadtwerke Aachen AG) relatait l'action pionnière de la cellule énergie de Aix-la-Chapelle, qui a mis en place un

« Energy Efficient Concept Aachen » avec la coopération d'entreprises, d'associations et de décideurs locaux ;

- Marie Descamps, LAP&T-ULg, situait la stratégie d'amélioration des bâtiments existants, sous l'angle à la fois du propriétaire (ou locataire) concerné, mais repositionné au sein de sa rue, de son quartier, dans l'espoir d'interventions coordonnées en chantiers groupés bénéficiant d'aides publiques ;
- Magali Viane présentait l'action menée à la Ville de Mouscron par sa cellule ELEA, qui a initié la construction d'une cité bioclimatique respectant des objectifs environnementaux ambitieux.

Que retenir de ces quatre exposés ?

<sup>1</sup> Jean-Marie Hauglustaine est chargé de cours adjoint à l'ULg (LAP&T, Département ArGEnCo). Courriel : jmhauglustaine@ilg.ac.be.

<sup>2</sup> Veronica Cremasco, ingénieur civil architecte, est chercheur CPDT.

## Le bâtiment dans son site, sous l'approche des consommations énergétiques

Jean-Marie Hauglustaine introduit la problématique et les différentes facettes qu'elle revêt. Il resitue l'actuelle « crise de l'énergie » dans une échelle spatio-temporelle globale et la décline ensuite pour l'habitat en Région wallonne.

Il met d'abord l'accent sur toutes les consommations énergétiques d'un bâtiment : pas seulement celles nécessaires au chauffage mais aussi celles nécessaires au transport des usagers (le cas d'un bâtiment tertiaire est illustré) ou encore l'énergie grise nécessaire à la production et la mise en œuvre des matériaux lors de la construction du bâtiment<sup>3</sup>.

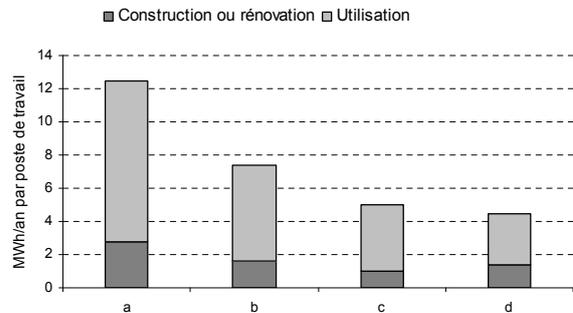


Jean-Marie Hauglustaine, président de l'atelier

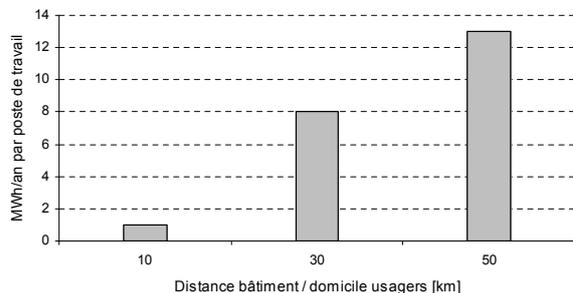
N. Kohler a évalué la consommation d'énergie primaire – exprimée en MWh/an par poste de bureau – de quatre bâtiments de bureaux (l'un existant, les autres neufs), pour leur construction (ou rénovation), leur utilisation, la fabrication et l'utilisation d'équipements domotiques

(utilisés dans certains bâtiments dits « intelligents ») et pour le transport des usagers du bâtiment que l'implantation induit. Les quatre projets se distinguent comment étant :

- un bâtiment neuf équipé de systèmes de qualité standard ;
- un bâtiment neuf également, mais équipé de systèmes de meilleure qualité ;
- un bâtiment rénové, équipé de système d'excellente qualité ;
- un bâtiment neuf que l'on pourrait qualifier de « high tech » faisant appel aux technologies les plus pointues.



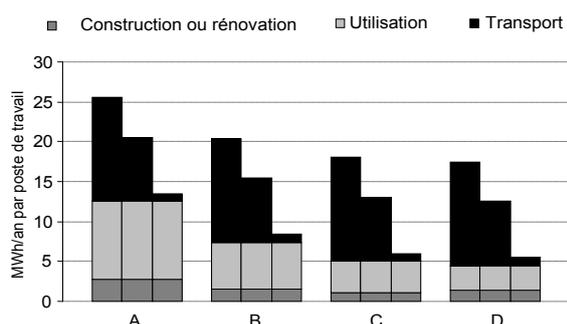
L'énergie « grise » nécessaire pour la construction du bâtiment représente une proportion qui va croissant dans le total, au fur et à mesure que les qualités du bâtiment et des systèmes permettent une consommation plus réduite en période d'utilisation.



L'énergie nécessaire au transport des usagers entraîne une consommation qui croît avec la distance bâtiment / domicile.

<sup>3</sup> [KOHL-98] KOHLER N., Sustainability of New Works Practices and Building Concepts, in STREITZ N. et al., Cooperative Buildings - Integrating Information, Organization and Architecture, Éditeur : N. Streitz (Heidelberg), «Computer Science - Proceedings of the First International Workshop on Cooperative Buildings (Co-Build '98), Darmstadt (Allemagne), February 1998», 9 p., 1998.

Si l'on additionne donc les consommations pour le bâtiment proprement dit pour les quatre solutions de projet (premier graphique) et le transport des usagers pour les trois distances retenues (deuxième graphique), on obtient le graphique ci-dessous.



Que faut-il préférer ? Un bâtiment de qualité « basique » mais situé proche de ses occupants (A - bâtonnet de droite) ? La consommation totale serait alors de 13 MWh/an par poste de travail. Ou bien un bâtiment « high tech » éloigné de ses occupants (D - bâtonnet de gauche) : sa consommation totale atteindrait alors 17,5 MWh/an par poste de travail.

Le cadre est posé : si les réglementations thermiques s'intéressent aujourd'hui aux consommations des bâtiments pendant leur utilisation, on constate que l'énergie grise nécessaire à leur construction deviendra cruciale lorsque des efforts importants auront diminué la consommation d'usage. L'énergie grise est un poste qui sera bientôt concerné par les réglementations environnementales.

Mais que dire de l'influence du choix de l'implantation ? On le voit, sous l'angle des consommations induites par le transport des usagers, il peut faire inverser les choix d'un projet.

Les consommations d'un bâtiment-test sont ensuite analysées, et mises en regard de la législation existante et donc du niveau d'isolation thermique. L'aspect financier et donc les coûts sont également illustrés. Jean-Marie Hauglustaine montre ainsi que le renforcement de l'isolation thermique fait diminuer le coût global sur trente ans, même lorsqu'on va au-delà du niveau d'isolation thermique globale K55 imposé actuellement. Les consommations du même bâtiment sont comparées, ensuite, en regard de l'orientation des fenêtres et de la qualité du système de chauffage. Ses affirmations sont

renforcées: investir pour diminuer la consommation de chauffage reste toujours rentable mais l'étape préalable déterminante en matière d'économies d'énergie est bien l'isolation thermique de l'enveloppe.

### L'action pionnière de la cellule énergie d'Aix-la-Chapelle

Benjamin Bornefeld expose l'action pionnière de la cellule énergie d'Aix-la-Chapelle, qui a récemment mis en place le « EnergieeffizienzKONZEPT Aachen » avec la coopération d'entreprises, d'associations et de décideurs locaux.

Il montre tout d'abord les résultats de l'audit énergétique que la ville a réalisé. Étape indispensable, ce bilan identifie les consommations énergétiques de différents secteurs (industrie, commerce, etc.) pour différents types d'applications (chauffage, éclairage, etc.). Sur cette base, un plan d'économie est dressé, avec des objectifs chiffrés à atteindre. À ces objectifs généraux, répond un « AktionsPlan 2006-2010 » contenant une série d'actions concrètes à mettre en place sur le terrain. Benjamin Bornefeld illustre son propos en détaillant l'une ou l'autre. Par exemple, il commente la mise en place d'une charte de qualité et la certification des entrepreneurs pour la bonne mise en œuvre des matériaux d'isolation thermique.

Pour conclure, il annonce une économie globale de 560 GWh pour un investissement de 2,8 millions d'euros, de 2006 à 2010. L'ordre de grandeur de cette économie ressemble à l'ordre de grandeur de la consommation d'énergie du parc des bâtiments de l'Université de Liège.

### La stratégie d'amélioration des bâtiments existants, par quartier

Marie Descamps expose l'approche qu'elle développe comme doctorante au sein du LAP&T-ULg. Elle expose les différentes composantes de l'épineux problème de la réduction des émissions de CO<sub>2</sub> qui l'amènent, chiffres à l'appui, à considérer attentivement le parc des bâtiments existants. Elle livre ensuite les éléments d'une stratégie d'amélioration de ces bâtiments, vue d'abord sous l'angle du propriétaire (ou locataire) concerné, mais repositionné ensuite au sein de sa rue, de son quartier, dans l'espoir d'interventions coordonnées en chantiers groupés bénéficiant d'aides publiques.

### Mouscron : une commune qui implique les futurs constructeurs dans une cité bioclimatique.

Magali Viane relatera le cas concret du développement, dans la ville de Mouscron, d'une cité bioclimatique aux objectifs environnementaux ambitieux et de son pôle technologique (aujourd'hui terminé). Magali Viane présentera l'origine du concept, son initiateur Philippe Dutilleul, les différentes études, l'asbl ELEA et l'intéressant montage de l'opération.

sens mais aussi à l'ensemble du secteur de la construction de progresser et de définir à moyen terme de nouveaux standards de construction. Elle présentera alors le cahier des charges des performances environnementales qui a été rédigé dans le cadre de cette opération. Cette démarche est innovante car elle fixe des performances à atteindre plutôt que d'imposer à l'auteur de projet puis à l'entrepreneur un choix de matériaux et de mise en œuvre.



*Elea, un projet de construction dans le respect des principes du développement durable qui permet à l'ensemble du secteur de la construction de progresser. Photo Elea.* ■

La caractéristique première de ce projet est le respect des principes du développement durable tant dans l'économie d'énergie, l'ergonomie, la gestion des déchets, que l'économie d'espace, l'intégration au paysage, l'économie des ressources naturelles, etc. En ce qui concerne le caractère social des habitations, il doit être pris au sens large du terme, c'est-à-dire au sens de la mixité sociale. Ces logements seront mis en vente à des prix raisonnables par rapport au marché. En concrétisant de manière tangible le paradigme de développement durable, cette opération exemplaire permet non seulement à chacun d'entre nous d'en comprendre le

### Discussion

Veronica Cremasco, médiatrice, ouvre alors le débat en rappelant que les différentes présentations s'inscrivent, à son sens, très justement dans le thème du colloque car elles envisagent la problématique de l'énergie à des échelles diverses : le bâtiment et son potentiel d'économie, des cas à valeur d'exemples portés à l'échelle communale, la législation régionale, la gestion d'une ville.

Plus particulièrement, ces exposés posent la question (soulevée en matinée) de l'échelle judicieuse, à la fois

pour l'intervention pratique et pour la solidarité; sans oublier que ces deux points de vue peuvent diverger et soulèvent très certainement des réflexions de natures différentes.

A quelle échelle agir concrètement ? Quels mécanismes de solidarité mettre en place ? Au-delà de la question technique de l'économie d'énergie, c'est la question des moyens à mettre en œuvre qui est ici objet de réflexion.

## Conclusions

Les questions et échanges d'expériences furent divers et variés ; on pourrait regrouper ces interventions en deux grandes catégories sur base de la réflexion qui précède.

Une première catégorie regroupe ainsi les questions relatives à l'échelle pertinente d'intervention dans la pratique. Les retombées et la portée d'exemples comme celui de Mouscron sont-elles évaluées ? En tout cas, les nombreux candidats acquéreurs déjà enregistrés auprès de l'asbl ELEA attestent de l'effet stimulant d'un tel projet. Le débat s'engage également sur la méthode.

Comment faire percoler les bonnes pratiques rapidement dans la pratique courante ? Jusqu'où ce type de projet doit-il pousser l'innovation technologique ? On assiste alors à quelques échanges d'expériences communales inventives, qui tentent de donner une alternative au « quatre façades »!

Un deuxième groupe concernait davantage le financement de projets d'économie d'énergie et les mécanismes de solidarité. Les opérations pilotes doivent-elle inclure des fonds publics ou la rentabilité propre doit-elle être garantie ? Dans le cas de projets de logements, ne doit-on pas craindre une ghettoïsation ? Une gentrification ? La question complexe du financement de l'isolation thermique du bâti existant a également été abordée.

Le président de séance conclut en rappelant que l'initiative de chaque acteur à chaque niveau (particulier, architecte, investisseur, mandataire communal) a du sens. Et que la prise de risque qui consiste à dépasser la législation existante, les pratiques courantes, les vieux mythes, etc. se révèle rentable dans tous les sens du terme.

La Wallonie est grosse consommatrice d'énergie. La seule consommation du secteur résidentiel a augmenté de 12% de 1990 à 2005. Le secteur résidentiel constitue clairement l'un des enjeux énergétiques du XXIème siècle. L'enjeu lié au secteur résidentiel est d'autant plus important qu'il touche à trois problématiques différentes qui resituent le débat dans une perspective plus large que la simple performance énergétique d'un bâtiment : la consommation d'usage, la consommation en énergie grise et la mobilité.

Bien qu'il concerne des bâtiments de bureaux, et donc le secteur tertiaire, le dernier graphe proposé par J-M Hauglustaine permet de développer ces trois questions que tout bâtiment et tout projet de construction devrait poser.

La consommation d'usage regroupe toutes les dépenses énergétiques qu'occasionne un bâtiment une fois en fonction : le chauffage, les auxiliaires de refroidissement (bien que sous nos latitudes ces systèmes ne

devraient pas être envisagés), la ventilation, l'eau chaude sanitaire, mais aussi la dépense d'énergie utile à la cuisson des aliments, l'éclairage, les électroménagers. En somme, tout ce qu'un bâtiment une fois en usage va consommer pour remplir son rôle. C'est un premier poste, souvent très lourd en kWh et en euros, mais qui peut aujourd'hui être sensiblement réduit. Mais d'emblée, l'imbrication des différents paramètres de la question énergétique se pose car les meilleurs rendements sont attendus dans des constructions neuves. Or qui dit construction neuve, dit consommation d'énergie pour construire de nouveaux bâtiments, consommation d'espace, mais aussi consommation d'énergie pour démolir, recycler, ... Quel sort réserve-t-on à l'immense stock de bâtiments existants ? En lien direct, c'est la question économique-sociale de la réhabilitation du stock qui devrait alimenter le débat. C'est la piste d'étude qu'a choisie une des intervenantes, Marie Descamps.

On le voit très vite, la consommation d'usage du bâtiment n'est pas la seule à prendre en considération. Le

graphe considère un deuxième poste : celui de l'énergie grise ou l'énergie nécessaire à la fabrication, le transport et la mise en œuvre des matériaux. Une consommation d'énergie sans laquelle le projet ne pourrait même pas voir le jour. C'est une donnée de base, une constante qui n'évolue qu'au moment d'une éventuelle transformation ou restauration. Elle est d'ailleurs très justement représentée sur le graphique comme la première couche de kWh attribuée au bâtiment.

L'énergie grise est encore peu prise en considération à sa juste valeur, à tel point qu'elle est, même dans cet encadré, reléguée à la deuxième place. Les compteurs qui tournent quotidiennement (l'énergie d'usage) restent encore LA donnée de référence. Pourtant, à l'heure où les factures énergétiques se doivent de diminuer drastiquement, l'énergie grise est amenée à prendre de plus en plus sa place réelle dans les bilans.

Outre le côté énergivore de certains matériaux dû à leur mode de fabrication et leur transport, d'autres données comme la composante renouvelable des matériaux devrait faire partie du bilan de consommation des ressources.

Enfin, le troisième poste énergétique qui s'additionne dans le bilan des consommations concerne le transport des usagers, leur mobilité. Dernier poste, mais pas des moindres ! Comme le montre le graphe, il conditionne souvent le poids en kWh d'un bâtiment.

La dépense énergétique prise ici en considération concerne les trajets domicile-travail comme on l'envisage le plus fréquemment, lorsque du moins on l'envisage. Comme elle concerne les deux points à relier (le domicile et le travail), cette charge énergétique concerne tout autant le tertiaire que le résidentiel. Il serait d'ailleurs peut-être plus juste de l'imputer pour moitié à l'un et à l'autre. Au delà de ça, les habitudes de mobilité et de travail évoluent de manière telle qu'il faudrait certainement envisager d'autres types de données plus révélatrices de la réalité des situations.

Si ces trois postes sont commentés ici, c'est parce qu'ils ne sont pas encore systématiquement intégrés dans une approche énergétique des bâtiments. La prio-

rité actuelle porte encore et toujours sur les réductions des consommations d'usage comme en témoigne la directive européenne sur la performance énergétique des bâtiments ou le décret wallon qui la transpose.

Un exemple: la directive européenne demande qu'un certificat sur la performance énergétique des bâtiments soit communiqué lors de la construction, la vente ou la location d'un bâtiment. C'est déjà un grand pas, mais ce certificat ne concerne qu'une estimation de la consommation d'usage du bâtiment.

L'énergie grise n'est pas encore entrée dans les habitudes de réflexion. Or en matière de consommation d'énergie, l'heure est grave. Il faudrait d'ores et déjà dépasser ce raisonnement pour intégrer ce que représente vraiment un bâtiment en consommation d'énergie. On urbanise plus de cinq hectares par jour en Région wallonne depuis les années quatre-vingts, ce qui pose gravement la question de la consommation d'énergie nécessaire à la construction (énergie grise). Il faut imaginer le fonctionnement des usines, les gens qui y travaillent, la construction des usines elles-mêmes, etc.

Quid du débat autour de l'énergie consommée pour le transport des usagers, des utilisateurs des bâtiments? Il voit le jour volontairement maintenant (en conclusion, tant le point est important), mais un peu isolément (parce que la problématique est davantage indépendante).

Il faut dès aujourd'hui agir sur les trois champs de consommation en même temps, mais la mobilité des usagers reste une problématique particulière. La juste localisation d'un projet ou la moins coûteuse énergétiquement parlant découle d'une réflexion sur l'aménagement du territoire qui doit s'adapter aux évolutions des habitudes, que ce soit par rapport aux moyens de transport proprement dits ou par rapport aux habitudes de déplacement. Des politiques fortes dans ces matières peuvent influencer grandement les résultats. La conception même du « se déplacer et déplacer » doit évoluer au même titre que celle d'investir un territoire et de le construire.

# Les enjeux environnementaux face aux limites territoriales. Atelier 7

## *Environmental stakes and the territorial limits. Workshop 7*

M.-F. Godart<sup>1</sup>

*Cet article envisage les atouts et les faiblesses des communes dans la gestion de deux problématiques environnementales à travers deux expériences concrètes, le contrat de rivière et le parc naturel. D'autres supports aux actions communales sont également envisagés. Les communes sont proches des citoyens et des territoires d'action, ce qui constitue sans nul doute une opportunité à valoriser. L'articulation des outils et des échelles d'action offre aussi d'intéressantes opportunités de gestion de l'environnement. En définitive, ce sont surtout les moyens qui limitent l'efficacité des outils, plus que les échelles d'action.*

*Via two local experiences, assets and weakness of municipalities concerning local environmental management are presented: tools are mainly river contract and natural park. Other tools are also considered as support for municipal actions. The main opportunity pointed is the closeness between municipality and citizens. Besides, the articulation between tools and scales for actions yields also interesting opportunities for developing environmental management. Finally, it is mostly the lack of resources that limits tools efficiency than scales for action.*

**Mots-clés :** commune, intercommunalité, environnement, gestion, citoyenneté, gestion de l'eau, parc naturel, développement territorial

*Key words:* municipality, inter – communality, environment, citizenship, water management, natural park, territorial development

Au sein de la problématique globale de la pertinence du cadre communal dans le développement territorial, la prise en compte, la gestion et la valorisation de l'environnement, sont des enjeux particulièrement critiques.

La question posée interpelle deux entrées distinctes : le territoire local, avec ses différents acteurs : élus, citoyens, acteurs économiques, associations... et l'environnement, concept complexe et multiple.

Depuis une quinzaine d'années, l'émergence de la crise économique et sociale se double d'une crise de l'environnement,

liée à la prise de conscience d'un certain nombre de problèmes posés par le développement peu ou mal maîtrisé des sociétés occidentales<sup>2</sup>.

L'environnement est, plus que jamais, perçu comme posant problème : pour une administration, pour un élu politique, la perception de l'environnement équivaut en général à une préoccupation, voire une contrainte, un problème qu'il faut résoudre, souvent dans la précipitation, et qui a un coût financier. Tous ces problèmes d'environnement sont traités de façon *sectorielle*, souvent au cas par cas et au coup par coup, sans vision

<sup>1</sup> Docteur en Sciences (botaniques), Marie-Françoise Godart est chargée de cours en environnement à l'ULB et responsable académique pour la CPDT (GUIDe – ULB)

<sup>2</sup> VERGNOLLE-MAINAR, C. et DESALLY, B. *Environnement et sociétés – territoires, risques, développement, éducation*. CRDP Midi-Pyrénées, 2005, 364p.

d'ensemble des problèmes dans l'espace et dans le temps long.

Dans la foulée, l'environnement devient non seulement un champ de réflexion et de recherche, mais aussi un champ d'intervention dans les problèmes de société. On entre dans une nouvelle façon de poser les problèmes, dans une nouvelle réflexion sur l'évolution de la société, une nouvelle interprétation du monde qui nous entoure, un nouveau regard sur la nature et la société<sup>3</sup>. Au total, l'environnement apparaît comme un objet hybride et évolutif qui réclame, de la part des chercheurs et des enseignants, une grande faculté d'adaptation et une constante interrogation pour comprendre et expliquer les liens multiples et complexes qui lient environnement et société.



Marie-Françoise Godart pose la question des enjeux environnementaux face aux limites territoriales. ■

Tous les acteurs de la société sont concernés : citoyens, décideurs, monde économique, enseignants, chercheurs, ... Si les actions concrètes des citoyens ou des acteurs économiques peuvent apporter leur contribution à une meilleure prise en compte de l'environnement,

elles restent limitées dans leur portée, notamment sur le plan territorial. Elles ne portent pas non plus nécessairement sur les compartiments de l'environnement les plus pertinents ou les plus menacés. D'autres échelles d'intervention se révèlent indispensables à une gestion globale de la problématique d'environnement. A ce titre, le territoire communal peut avoir une pertinence particulière par sa proximité avec le citoyen.

### Réflexion générale sur la prise en compte de l'environnement dans les communes

Les trente années écoulées depuis la fusion des communes ont vu se mettre en place d'importants changements dans le rôle et les compétences des communes. De même, les attentes par rapport à la qualité de vie ont également fortement évolué durant cette période. L'implication des communes a évolué en ce qui concerne la gestion courante, la résolution des problèmes locaux et l'articulation des réglementations et des évolutions régionales, nationales et même mondiales. La commune est ainsi devenue un acteur important suite à la régionalisation de la Belgique et l'importance croissante des politiques européennes à l'échelle locale de par le principe de subsidiarité. Ces deux événements ont rapproché les décisions du citoyen. Ce rapprochement peut constituer un atout, les élus locaux ayant une connaissance plus fine du terrain.

Parmi les nombreuses approches de la gestion de l'environnement, celle qui s'intéresse aux composantes telles que l'air, le sol, l'eau, les déchets, la nature/biodiversité, le climat, le paysage, l'énergie, la mobilité ou le bruit est fréquemment privilégiée par les praticiens et les textes réglementaires.

En fonction des enjeux communaux, du degré de maîtrise des compartiments de l'environnement par les pouvoirs publics et des liens avec le développement territorial, deux thématiques sont privilégiées dans les travaux de l'atelier : la nature/biodiversité et l'eau.

Face aux enjeux liés à ces deux aspects de l'environnement, divers outils sont disponibles pour la commune. Ces outils peuvent être regroupés en quatre catégories :

<sup>3</sup> BARBAULT, Robert. *Écologie générale – structure et fonctionnement de la biosphère*, 5e édit., Paris, Dunod, 1997, 326p.

- les *outils directement liés à des problèmes d'environnement et gérés par la commune* (ou centrés sur celle-ci). Il s'agit des plans communaux de développement de la nature (PCDN) et de leur forme élargie, les plans communaux d'environnement et de développement de la nature (PCEDN), des opérations « combles et clochers », « fauchage tardifs des bords de route », encouragement des énergies renouvelables...
- les *outils plus globaux et non centrés sur l'environnement*. Il s'agit le plus souvent d'outils gérés par la commune ou centrés sur la commune, tels que le schéma de structure communal (SSC - document d'orientation, d'évaluation, de gestion et de programme de développement durable de l'ensemble du territoire de la Commune) ; le Programme communal de développement rural (PCDR - outil d'aménagement actif destiné au développement des espaces ruraux) ; la délivrance des permis, les études d'incidences sur l'environnement, l'agenda 21 local, les plans de mobilité,...
- les *outils supra communaux directement liés à l'environnement* comme le parc naturel régional, le contrat de rivière, le plan d'assainissement par sous bassin hydrographique (PASH), ...
- les *outils qui découlent de programmes européens* et qui impliquent des partenariats à divers niveaux : Life+, Interreg, Leader+, plan de développement rural (PDR), ...

A ces outils s'ajoutent les cadres d'action découlant des textes européens comme la Directive «oiseaux», la Directive «habitat», Natura2000, ...

L'objectif de l'atelier, en lien avec la thématique générale du colloque, n'est évidemment pas de passer en revue ces nombreux outils, ni encore de les examiner de manière critique. Il s'agira plutôt d'examiner la pertinence du territoire communal face aux contraintes imposées par l'environnement et sa gestion quotidienne.

## Le contrat de rivière

### Cadre de travail

Le rôle des communes, les difficultés et les avantages d'un outil supra communal, les liens entre communes et autres acteurs dans l'outil « contrat de rivière », sont



*L'implication de la commune d'Houffalize dans le Parc naturel des deux Ourthes (PNDO) permet de mettre en évidence le rôle que peut jouer une commune sur l'environnement grâce à cet outil.* ■

successivement envisagés au travers de l'exemple du Contrat de Rivière Vesdre<sup>4</sup>.

Concrètement, un contrat de rivière est un protocole d'accord entre l'ensemble des acteurs publics et privés concernés, sur des objectifs visant à concilier les multiples fonctions et usages des cours d'eau, de leurs abords et des ressources en eau. L'engagement porte sur des objectifs de gestion ainsi que de sensibilisation. Après une première phase qui consiste en un inventaire des caractéristiques du cours d'eau, des activités et des problèmes qui lui sont liés, une seconde phase permet l'élaboration de propositions d'actions.

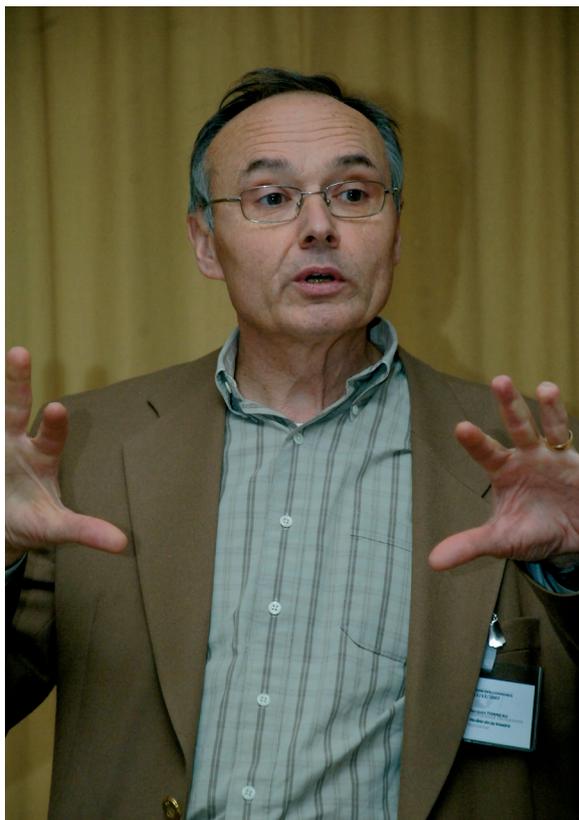
Sur le plan opérationnel, l'organisation du processus est souple et varie selon les contrats. Elle dépend notamment des acteurs impliqués et des rapports de force en présence. Le financement est l'un des aspects concrets de l'implication communale : communes, provinces et Région wallonne apportent leur part. Il en résulte que les contrats de rivière rassemblant peu de communes ou moins soutenus par les provinces disposent d'un financement moins important, ce qui entraîne clairement

<sup>4</sup> Exposé de Jacques Tonneau, coordinateur du contrat de rivière de la Vesdre

une grande disparité dans les disponibilités financières des différents contrats de rivière.

Pour remédier à ces disparités, une uniformisation des statuts devrait être mise en place en 2008. Chaque structure responsable d'un contrat de rivière prendra la forme d'une asbl et les missions à assurer seront clarifiées. Ces nouvelles dispositions devraient permettre un financement en hausse de la part régionale.

En termes de liberté/contraite d'actions, la pratique montre que la participation des communes au financement de la structure ne constitue pas une contrainte et n'implique pas de pressions sur le choix des actions et le fonctionnement de la structure. Il semble plutôt que ce soit la proportion du territoire communal concerné par le contrat au sein du sous bassin hydrographique qui constitue le principal moteur de l'investissement concret des communes dans le processus.



Jacques Tonneau expose les atouts du Contrat de Rivière.

Dans le cas de la rivière Vesdre, deux structures se rencontrent dans le cadre du contrat de rivière : l'Association des Communes du Bassin de la Vesdre (ACBV), dont sont issus l'assemblée générale et le comité d'administration et le comité rivière regroupant l'ensemble des partenaires et dont sont issus le bureau et la cellule de coordination du contrat rivière. En outre, différents groupes de travail thématiques ont été constitués (par ex. : qualité de l'eau, tourisme, sensibilisation, hydraulique), ainsi que des groupes locaux (par ex. : inventaires des cours d'eau, enquêtes publiques, etc.).

Il convient de préciser que la cellule « contrat de rivière » constitue une interface entre la Région wallonne et les communes et entre les communes et les autres acteurs. Son rôle n'est pas décider à la place de ces différents acteurs mais bien de les mettre en cohérence.

#### La gestion de l'eau et les communes

Les contrats de rivière gèrent des sous bassins hydrographiques<sup>5</sup>, échelle d'intervention optimale pour les eaux de surface. Cependant, pour cibler plus précisément les actions, le sous bassin est divisé en « masses d'eau de surface ». Dans le cas de la Vesdre, vingt-quatre de ces masses ont été identifiées.

Par nature, les cours d'eau et les eaux souterraines ignorent les limites administratives. Le niveau local est dès lors d'autant plus important pour mener des opérations de gestion aussi proches que possible des limites naturelles<sup>6</sup>. Dans ce cadre, les communes collaborent étroitement avec les contrats de rivière et, plus particulièrement, via les bénévoles impliqués dans les groupes locaux qui réalisent par exemple des inventaires (cours d'eau, petits patrimoines liés à l'eau, plantes invasives,...).

Dans ce cadre, les communes sont les points de jonction privilégiés pour coordonner l'action des groupes locaux.

De ces collaborations naissent des résultats intéressants, parmi lesquels on peut citer :

- meilleure connaissance des caractéristiques environnementales locales
- mise en valeur du patrimoine local (naturel, touristique, sportif)
- action citoyenne (ex: opération rivière propre)
- mise en valeur des spécialistes locaux

<sup>5</sup> Le terme « bassin hydrographique » est habituellement réservé au bassin des fleuves. Il n'y a donc que quatre bassins en Région wallonne : la Meuse, l'Escaut, le Rhin et la Seine

<sup>6</sup> C'est notamment le cas pour les opérations « rivières propres », qui relèvent de l'initiative communale

- information/sensibilisation Communes, Région wallonne, épuration, distribution et captages
- facilitation de la communication entre les communes et les habitants
- rencontre avec tous les partenaires.

Le cas de la rivière Ourthe<sup>7</sup>, comparé à celui de la Vesdre, met en évidence les divergences et les similitudes que peuvent présenter deux outils de même nature, appliqués à deux rivières différentes.

Comme dans le cas de la Vesdre, la mise en place du contrat de rivière a nécessité la réalisation d'un inventaire de terrain pour identifier et caractériser les cours d'eau de toutes catégories en mettant en évidence les problèmes environnementaux en matière de rejets, de dégradations d'ouvrage, d'érosion de berges, d'érosion due au bétail, de présence de résineux en bordure de cours d'eau... Cet inventaire permet dès lors d'offrir aux acteurs et aux décideurs une image à la fois locale, mais aussi globale, du bassin complet dans une optique de gestion environnementale.

Un tel inventaire est également l'étape indispensable à la mise en place d'actions de restauration ou d'entretien visant à restituer une qualité environnementale et paysagère au bassin hydrographique. Parmi ces actions, l'élimination des plantes invasives (comme la Berce du Caucase ou la Balsamine de l'Himalaya) est l'occasion de mettre en évidence l'un des problèmes récurrents de la gestion de l'environnement : le manque de moyens adaptés. En l'occurrence, pour l'action d'élimination, il est fait appel à une combinaison de bénévolat et de mise à disposition des ouvriers communaux sur un cycle couvrant environ quinze jours en période de préparation de la saison touristique. Dans de telles conditions, le dispositif semble impossible à pérenniser, sauf si la Division Nature et Forêts (DNF) du Ministère de la Région wallonne peut prendre ces actions en charge ...

### Problèmes et atouts

Les problèmes financiers ne sont seuls à poser problèmes dans le cadre des contrats de rivière. La conception même de l'outil pose également question, puisqu'il n'est par exemple pas doté de force contraignante ou qu'il se limite à la coordination des acteurs, à l'information et la sensibilisation. En outre, le fait que l'organe Contrat de rivière n'entreprend pas d'actions, mais dépend de

la bonne volonté des différents acteurs impliqués pose aussi problème pour garantir l'efficacité des décisions et la crédibilité auprès des populations concernées. Enfin, le manque de réponse régionale adaptée à certains constats (voir espèces invasives) constitue un frein de plus à l'efficacité de l'outil.

Néanmoins, dans de nombreux cas, le contrat de rivière agit comme facilitateur dans les relations entre acteurs. Dans le bassin de la Vesdre, par exemple, un étang était comblé. Le Contrat de rivière a pris contact avec les acteurs concernés : commune, DNF... et les a réunis. La commune a marqué son accord pour curer l'étang. Un autre exemple est cité dans la vallée de l'Ourthe, où le Contrat de rivière a pu établir un *modus vivendi* entre adeptes du kayak et pêcheurs, deux loisirs souvent en conflit.

Si le cycle de l'eau est lié à une étendue unitaire (le sous bassin hydrographique) qui s'applique bien à une compréhension des phénomènes liés aux eaux de surface, en ce qui concerne les eaux souterraines, la situation est plus complexe : le sous bassin hydrogéologique ne correspond pas toujours au sous bassin hydrographique, ce qui rappelle encore une fois que l'eau est indépendante des limites administratives.

Néanmoins, comme le constate Jacques Tonneau, si l'on considère l'eau dans une optique de gestion, l'échelle locale prend tout son sens dans un contexte global : quelques rejets polluants localisés peuvent mettre à mal la biodiversité d'un site sensible ou encore la qualité d'une nappe phréatique. C'est dans ce cadre que la collaboration « Contrat de rivière/Commune » trouve toute sa pertinence. De plus, à côté des outils à caractère environnemental plus ou moins affirmé, on peut aussi souligner l'intérêt de démarches reposant sur des initiatives intercommunales (achat groupé de matériel de gestion), voire des structures de type intercommunale reconnues (secteur assainissement de l'intercommunale organisant des collectes pour mettre fin aux décharges non surveillées). Par contre, l'outil intercommunal (cas de l'intercommunale de valorisation des eaux) peut être actif sur le terrain (soutien dans la problématique de l'égouttage), sans pour autant remplir pleinement son rôle en raison du manque de cohérence ressenti par les communes devant les changements de politique adoptés par la Région (passage et articulation entre les PCGE et les PASH).

<sup>7</sup> Discussion basée sur l'exposé de Gérard Otto, Bourgmestre de la Commune d'Houffalize

## Le parc naturel régional

### Cadre de la réflexion

L'implication de la commune d'Houffalize dans le Parc naturel des deux Ourthes (PNDO) permet ensuite de mettre en évidence le rôle que peut jouer une commune au travers d'un parc naturel dans la gestion de l'environnement<sup>8</sup>.

Ce rôle éventuel dépend de différents éléments qu'il convient de garder à l'esprit et qui guident la réflexion :

- une commune peut-elle assurer une gestion environnementale efficace de son territoire dans les domaines de l'eau et la nature (biodiversité) ?
- est-il raisonnable pour une commune de prétendre à une gestion environnementale efficace de l'eau et de la nature dans la limite de son territoire communal ?
- l'autonomie communale est-elle suffisante pour prétendre remplir les deux fonctions majeures énoncées ci-avant ?
- quelles sont les limites des outils mis en œuvre ?

La réponse à ces questions doit tenir compte de deux contraintes existantes au sein de la commune d'Houffalize destinée à illustrer les problématiques envisagées. Il s'agit d'une part, des limitations imposées par le budget communal et la disponibilité en personnel (pas d'éco conseiller) et d'autre part, de la non concordance entre les limites communales et les limites naturelles (bassins hydrographiques et biotopes). D'autres contraintes ou considérations doivent également guider la réflexion : il s'agit des devoirs que doit remplir toute commune en terme de prévention et sensibilisation, ainsi que de la faculté de répression via le règlement communal de police, qui nécessite avant tout une sensibilisation aux problématiques environnementales du personnel communal et plus particulièrement des policiers.

La décentralisation purement communale ne peut apporter une solution globale... mais des moyens existent pour mettre en œuvre une politique environnementale communale sans répondre parfaitement et globalement à la problématique.

### Les différents outils mobilisés

Les multiples outils mis à disposition des communes par le pouvoir régional peuvent jouer un rôle majeur dans la gestion environnementale d'une commune.

Ces outils, déjà évoqués dans l'introduction peuvent être regroupés en outils communaux (à vocation « naturelle » ou non) et les outils pluri ou supra communaux (également à orientation environnementale ou non).

Parmi les outils communaux, le schéma de structure communal (SSC), qui permet notamment de définir les superficies à haute valeur écologique et d'intérêt paysager ; le règlement communal d'urbanisme (RCU) qui peut intégrer des impositions bénéfiques pour l'environnement et la biodiversité (matériaux durables, utilisation d'essences indigènes, ...) ; le programme communal de développement rural (PCDR) dont les actions peuvent cibler des thèmes en faveur d'un environnement de qualité (maisons de village appliquant une démarche écologique, permettant dès lors de sensibiliser les populations aux techniques respectueuses de l'environnement) et enfin, le plan communal de développement de la nature (PCDN), seul outil à vocation réellement orientée vers la nature. Ce plan permet notamment la mise en œuvre ou la réalisation d'actions sur le patrimoine naturel comme par exemple la création d'un maillage écologique, d'un sentier écologique en partenariat avec d'autres acteurs (ici, un parc naturel), l'entretien des haies, le fauchage tardif, la mise en œuvre de convention « combles / clochers », la préservation de zones humides ou encore la création d'un verger sauvage.

### Le Parc Naturel Régional

Dans l'étude de cas présentée, l'expérience du Parc Naturel des Deux Ourthes (PNDO), créé en 2001 permet d'illustrer le rôle qu'une telle structure peut jouer dans la gestion environnementale d'un territoire.

Pour un territoire, le fait d'appartenir à un Parc Naturel offre des opportunités non négligeables d'action, via notamment l'adhésion du territoire à des programmes européens de type « Interreg » ou « Life ». C'est ainsi que parmi les actions initiées par le PNDO on peut ci-

---

<sup>8</sup> Exposé de Mr Gérard Otto, Bourgmestre de la Commune d'Houffalize



*Le déboisement de plantations d'épicéas, une action du PNDO qui a permis la réapparition d'orchidées. Ici, à Maboge (La Roche-en-Ardenne). Photos PNDO* ■

ter le dégagement des fonds de vallées (accompagné de désouchage), plus particulièrement, le déboisement de plantations d'épicéas, ayant permis la réapparition d'orchidées (sous l'égide d'un projet financé par le programme Intereg) ; la gestion de formations herbacées grâce au pâturage extensif de bétail écossais pour maintenir la végétation basse ; des actions de conservation de la nature comprenant la reconstitution d'un verger haute tige avec d'anciennes variétés fruitières ardennaises ; la reconstitution d'un bocage et l'intégration des exploitations agricoles à une gestion respectueuse de l'environnement ; la réalisation d'un projet financé par le programme européen « Life » (trois millions d'euros de l'UE) pour reconstituer l'habitat de la Loutre.

Le financement par les communes et la Région wallonne étant globalement faible par rapport aux missions à remplir, le PNDO, comme la plupart des parcs naturels wallons, est sensible aux projets éligibles dans les divers fonds européens, qui apportent des financements intéressants. Le revers de la médaille de cette dépendance aux fonds européens est la limitation du potentiel de réalisation de projets en fonction des subsides disponibles et dès lors, le risque d'interruption soudaine de dynamiques en cours à la fin des périodes de financement.

Ce constat permet de mettre en évidence les principales lacunes de l'outil « Parc Naturel », qui viennent partiellement nuancer les points positifs mis en évidence :

- le financement apporté par la Région wallonne ne suffit pas à remplir les obligations d'un Parc Naturel

(en l'occurrence pour le PNDO, le montant alloué ne permet que l'engagement de deux ETP pour six communes) ;

- l'obligation de réaliser d'importantes avances de trésorerie pour engager des actions (découlant du mode de fonctionnement des programmes européens) ;
- le manque de reconnaissance en comparaison avec les parcs en France qui sont mieux subventionnés
- l'absence de pouvoir contraignant, notamment par rapport aux demandes de permis d'urbanisme, et l'avis toujours consultatif.

## Conclusions

Le fait que le patrimoine environnemental ou naturel ne connaît pas les frontières administratives appelle en toute logique une approche globale, du type contrat de rivière ou Parc naturel, ce qui n'empêche pas la commune de rester un maillon institutionnel indispensable se reposant sur la proximité des citoyens et du territoire concerné par les problèmes à gérer.

Si travailler en transcommunalité (ou inter communalité) permet de mutualiser les moyens, cela n'implique pas de tout faire ensemble. Dans ce cadre, concrétiser une bonne collaboration transcommunale, c'est aussi identifier et asseoir le cadre dans lequel s'inscrit cette collaboration. Pour ce faire, décider de ce qui doit être fait de manière collégiale et ce qui sera mieux géré de manière isolée, sans pour autant nuire au travail commun, nécessite de définir un organigramme et des champs d'actions communs.

# A la recherche des rôles pertinents pour des territoires pertinents

## *In search of relevant roles for relevant territories*

P. Cabus<sup>1</sup>

*Peter Cabus évoque les expériences flamandes en matière de développement territorial durable. Il a reformulé le titre de sa contribution ainsi : « A la recherche des rôles pertinents pour des territoires pertinents ». En effet, on peut dire que c'est la reformulation de ce que le Président de la Région Alsace a dit précédemment <sup>2</sup> : il ne s'agit pas seulement de définir des territoires, mais de définir leurs rôles. Ces tâches peuvent être accomplies par des mandataires, mais aussi par d'autres agents de la société dans ces territoires.*

*Peter Cabus goes over the Flemish experience on sustainable territorial development. He has given his paper the following title: "In search of relevant roles for relevant territories." In his view, it is not enough to define territories; it is also necessary to define their roles. These tasks can be carried out by authorised representatives, but also by other agents of society in the territory. Peter Cabus's article sheds very interesting light on the specific way in which Flanders wields the town and country planning tools of a common institutional heritage.*

Mots-clés : fusion, commune, Flandre, institutions, plans de secteur

Key words: merger, municipality, Flanders, institutions, development plans

J'ai choisi deux thèmes, l'aménagement du territoire et la politique socioéconomique, et le rôle des niveaux sous-régionaux. Je ne vais pas m'attarder sur le premier parce qu'à mon avis, il s'agit surtout d'un système traditionnel de gouvernement, et il faut interpréter le terme « gouvernement » dans son sens anglais : « government », à savoir, le processus de gestion d'un certain

territoire, le processus de « Policy-making ». Cela n'a rien à voir avec un gouvernement précis d'un certain niveau administratif (p.e. La Belgique ou les Régions). Le deuxième thème est à mon avis plus intéressant car là, je vois un potentiel réel de gouvernance. Ça veut dire un processus de « Policy making » avec un engagement réel des « stakeholders » du territoire concernant.

<sup>1</sup> Peter Cabus est géographe de la KU Leuven. Sa thèse de doctorat porte sur l'industrie automobile en Europe. Il travaille à la KU Leuven en tant que professeur à l'Institut géographie économique et sociale, au SERV (Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen), l'équivalent de notre Conseil économique et social de la Région wallonne (CESRW), et il mène des études pour le compte d'un bureau d'études. Il y a peu de temps d'ici, vous avez eu peut-être l'occasion de l'entendre, notamment en Région wallonne, parce qu'il a présenté un travail sur les réseaux d'entreprise en Flandre qui était très révélateur des nouvelles problématiques des réseaux.

<sup>2</sup> « Les projets de la Région Alsace », par Adrien Zeller, Président de la Région Alsace, page 35.

## L'aménagement du territoire

Ce qui nous intéresse dans le système de l'aménagement du territoire, c'est surtout le rôle des territoires dans le système de planification, et la capacité des territoires de co-déterminer les stratégies territoriales. On connaît tous la loi de l'aménagement du territoire de 1962, car en ce temps-là nous étions encore un pays unitaire et c'étaient les mêmes lois qui avaient cours au nord et au sud du pays. En principe, on avait cinq niveaux de planification: la Belgique, puis les Régions qui étaient les Provinces en Flandre ; ensuite on avait les plans de secteurs, et au niveau des communes les plans généraux et particuliers d'aménagement du territoire.

En Flandre, on n'a gardé que deux des cinq niveaux : des plans de secteur qui couvrent toute la Flandre, et dans les communes, on n'a fait que les PPA pour des parties de la commune. Il n'y a qu'une commune qui a fait un plan général, une seule dans toute la période après 62. Ce n'est pas beaucoup pour la Flandre.

Vous connaissez certainement les plans de secteur, avec toutes ces couleurs qui déterminent la destination de chaque mètre carré dans toute la Flandre (et la Wallonie). C'est surtout le monde professionnel de la planification qui émettait des remarques et des critiques à l'époque où on faisait ces plans, dans les années septante – quatre-vingts. La planification était très centralisée. C'est au niveau de la Flandre qu'on dessinait ces plans, avec un niveau de détail qui est en effet en principe réservé au niveau local. On disait aussi que c'était des plans « blueprint » c'est-à-dire un plan très statique qui ne peut pas s'adapter aux dynamiques qui se présentent dans la société. Par exemple, on parle aujourd'hui du concept de développement durable. Ça n'existait pas à cette époque-là, et c'est difficile d'intégrer des concepts nouveaux dans ce type de plans. On a aussi dit que c'est une planification de permis. Donc, on met l'accent sur la sécurité juridique. C'est très important, mais ça a comme conséquence que les plans sont utilisés uniquement pour refuser ou admettre des permis dans les différents zones. C'est tout. Planifier, c'est dessiner des plans ; puis c'est au niveau du responsable administratif de refuser ou d'admettre les différents permis.

Comme déjà dit, à partir des années septante, on réfléchit sur un nouveau système de planning en Flandre. Mais ce n'est qu'au début des années nonante qu'on a vraiment commencé le grand travail du Plan de Structure de la Flandre (Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen - RSV). En 97, on obtenait l'approbation pour le RSV. Pour soutenir ce nouveau système de planning, on s'est doté d'une nouvelle base législative en deux étapes, d'abord un décret sur la planification (1996) puis un décret sur l'aménagement du territoire (1999).

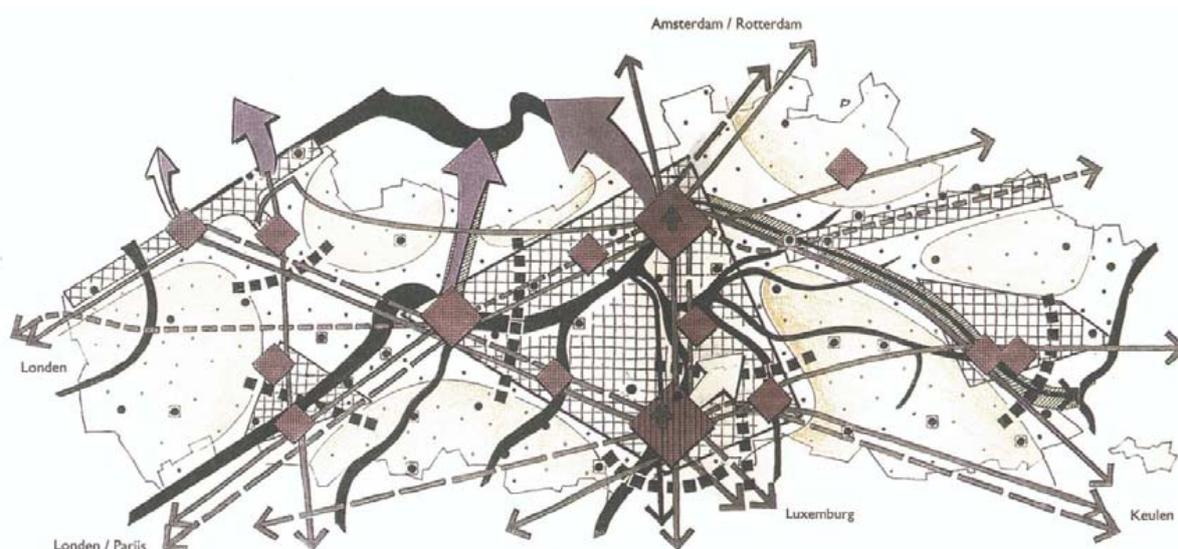
On ne peut pas dire que la loi de 62 n'a plus d'impact, puisqu'aujourd'hui encore la plupart du territoire flamand est toujours planifié selon les plans de secteur et les autres instruments de cette loi. Ceux-ci seront graduellement remplacés par les nouveaux instruments de planification introduits par le décret de 1996/1999.

On a deux instruments de planification. D'abord, il y a les plans de structure, comme le RSV au niveau de la Flandre ; il y a aussi les plans d'exécution. Dans les plans de structure, on a en effet trois volets. Un volet informatif qui décrit les territoires, les problèmes, les potentialités, mais aussi les prévisions : par exemple, de combien de maisons a-t-on besoin dans le futur ? De combien de zones industrielles a-t-on besoin, etc. ? Puis, on a un volet directif, qui est surtout un volet qui décrit un futur souhaitable représenté dans un plan que vous voyez de façon plutôt artistique. C'est typique des plans d'aujourd'hui, les planifications actuelles sont plus artistiques que les plans de secteurs.

Mais le volet directif, ça veut dire quoi ? On dessine une structure désirée. On part d'une structure actuelle - qui présente des caractéristiques non désirées (p.e. suburbanisation) -, et on veut aller vers une structure désirée dans le futur. Le gouvernement flamand, mais aussi les autres niveaux administratifs (provinces, communes), ne peuvent pas dépasser ce volet sauf dans des circonstances imprévues, ou de nouveaux développements.

Finalement les plans de structure ont aussi un volet obligatoire qui est approuvé par le Parlement flamand en ce qui concerne le RSV. Ce volet a comme contenu toutes les tâches différentes, par exemple les 7.000 hectares de zoning industriels qu'il faut réaliser entre 97 et 2007. C'est donc un volet obligatoire.

Figure 1 : Structure désirée de la Flandre



Source : Ministerie Van de Vlaamse Gemeenschap (1997), Ruimtelijk structuurplan Vlaanderen.

Il faut remarquer que l'horizon du plan du RSV était 2007. On est maintenant fin 2007 et le plan existe encore. Les travaux pour actualiser le RSV et donc pour prolonger son horizon jusqu'en 2012 sont encore en train de se faire. Cette actualisation ne changera pas les lignes stratégiques du RSV. On a donc maintenant un plan déjà vieux d'une quinzaine d'années, ce qui est beaucoup trop pour un plan stratégique.

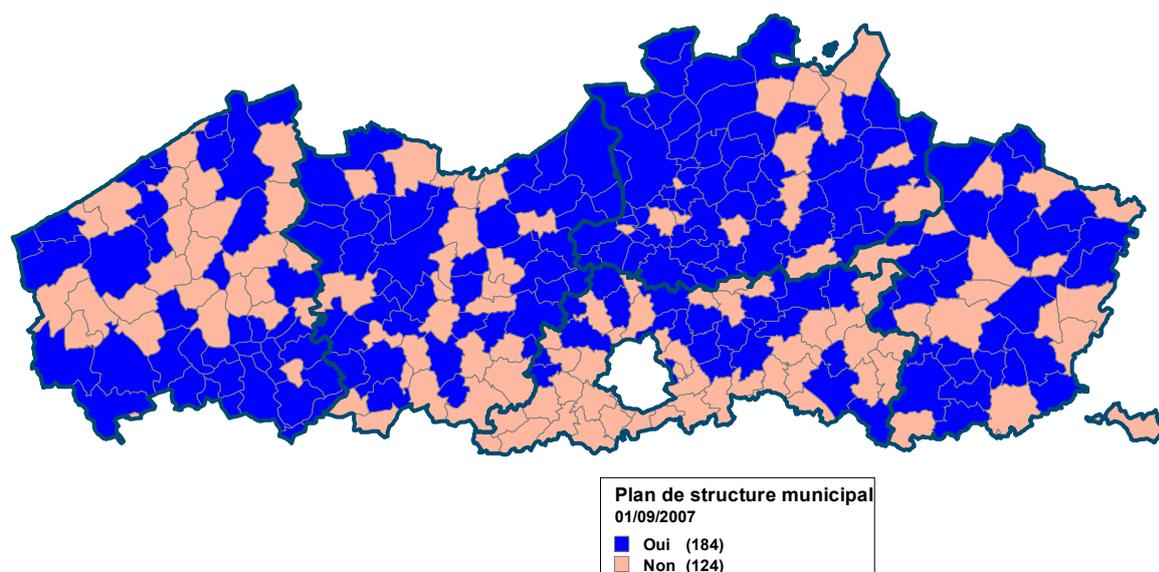
En ce qui concerne le plan d'exécution, le terme lui-même indique qu'il s'agit de l'exécution des plans de structure aux trois niveaux. Après l'approbation de ces plans-là, les plans de secteurs vont être remplacés par ces nouveaux plans d'exécution. Ça veut dire que pour l'instant plus de 90% du territoire flamand est encore planifié par less plans de secteur. Mais ils seront graduellement remplacés par des plans d'exécution.

Où est la subsidiarité ici ? Parce qu'un des thèmes de mon exposé, c'est la recherche de la subsidiarité et de la gouvernance. La subsidiarité est présente dans le décret de 1999. Ça veut dire que les niveaux administratifs ont tous un rôle à jouer.

Il faut savoir que dans les années nonante on avait une discussion très profonde sur le futur des provinces. Deux groupes se sont opposés, l'un qui disait : « On n'a plus besoin des provinces, on a déjà beaucoup de niveaux administratifs » et l'autre qui disait l'inverse : « Il faut avoir un niveau intermédiaire entre la Flandre et la commune ». Ce sont les seconds qui ont gagné, et le dossier d'aménagement du territoire et le décret de 99 est le premier dossier à avoir été approuvé avec une nouvelle mission pour la province, la première depuis longtemps.

Les provinces ont déjà approuvé leur plan de structure entre 2001 et 2004. Mais c'est autre chose au niveau municipal. Parce que là, on voit qu'environ deux tiers des communes ont déjà réalisé un plan de structure. Quant aux autres, on ne sait pas quand elles vont faire ce plan de structure. On peut voir sur la carte où sont situées les communes avec un plan de structure.

Figure 2 : Communes avec un plan de structure



Source : <http://www2.vlaanderen.be/ruimtelijk/vijfvoorwaarden/vijfvoorwaardenstart.html>

Donc, chaque niveau peut introduire ses propres accents qui sont liés à leur niveau de pouvoir. Mais, il faut dire que c'est quand même dans un cadre très hiérarchique. Ça veut dire que la Flandre fait son plan de structure, et toutes les directives qui y sont prévues doivent être appliquées au niveau inférieur ; la même chose avec le plan de la province vis-à-vis des plans de structure au niveau de la commune.

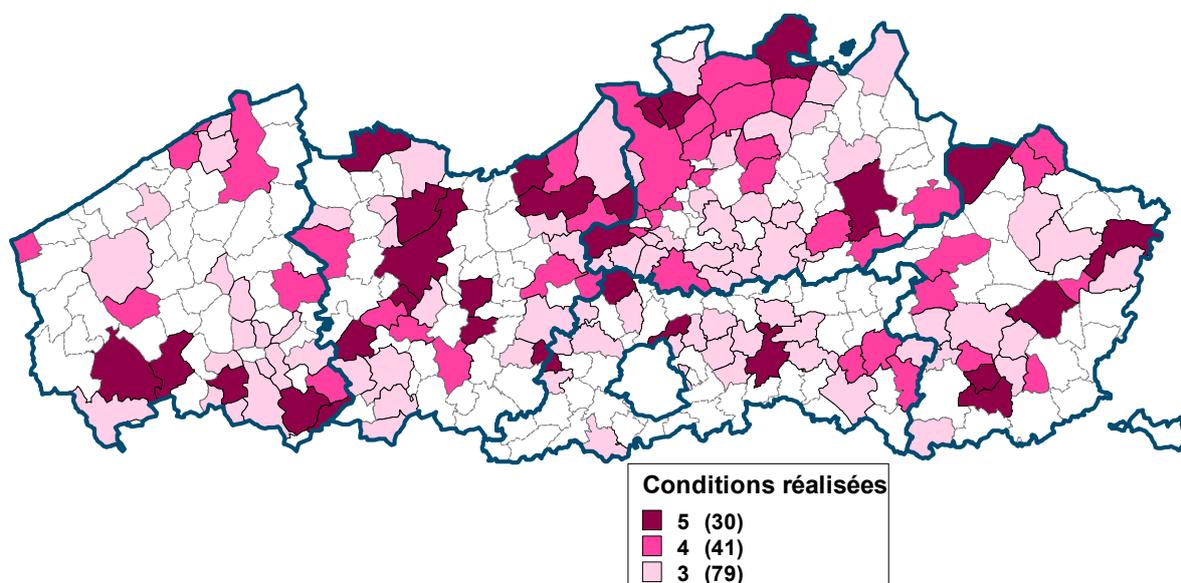
La liberté de mouvement des communes est très relative. On peut constater que ce système de planification est très lourd et qu'il demande une forte capacité administrative de la part des municipalités. On a vu que seulement deux tiers des communes se sont déjà dotées d'un plan.

Un autre aspect de la subsidiarité c'est que les communes peuvent être administrativement « libérées » d'une

certaine manière. Elles peuvent jouir de plus de compétences au niveau des permis quand elles réalisent cinq conditions. La première est d'avoir un plan de structure, dont seulement deux tiers des communes disposent. Une deuxième condition, c'est d'avoir un fonctionnaire d'urbanisme. Et puis, il faut avoir trois registres : un registre des plans, un registre des permis et un registre des parcelles non bâties. Pour l'instant, trente communes flamandes remplissent ces cinq conditions et jouissent de compétences élargies au niveau des permis.

Donc, pour conclure cette partie, on a une subsidiarité, une sorte de gouvernance, mais très strictement liée aux niveaux administratifs : la Flandre, la province et la commune. Il ne s'agit pas d'un territoire qui serait quelque part en-dessous ou en dehors des différents niveaux administratifs. C'est, à mon avis, un système plutôt traditionnel de gouvernement.

Figure 3 : Conditions de libération réalisées par les communes



Source : <http://www2.vlaanderen.be/ruimtelijk/vijfvoorwaarden/vijfvoorwaardenstart.html>

## La politique socio-économique et le rôle des niveaux sous-régional

### Gouvernance

Pour expliquer le deuxième cas, c'est-à-dire le développement socio-économique et le rôle des sous-régions, je crois qu'il est important d'expliquer ce qu'est la gouvernance. On en a déjà entendu parler aujourd'hui, mais dans des sens différents. Ensuite, je vais très brièvement citer quelques tendances dans tous les pays de l'OCDE, et je vais prendre aussi l'exemple de la France, qu'on a déjà entendu ce matin avec le Président de la Région Alsace. Enfin, je vais expliquer comment en Flandre le système s'est construit historiquement.

Au niveau de la gouvernance, on peut dire qu'il y a vraiment un consensus, qu'il faut partir d'une approche gouvernementale traditionnelle top-down et arriver à

une politique où la société résout ses problèmes collectivement et satisfait ses besoins dans un territoire spécifique. Ça peut être l'Union Européenne, ça peut être une nation, ça peut être une région, une ville, ça peut être beaucoup de territoires. Il existe deux publications importantes pour l'explication de cette tendance de gouvernance. Au niveau de l'OCDE, il y a la publication des citoyens partenaires<sup>3</sup>, et au niveau de l'Union Européenne, le Livre blanc de la gouvernance européenne<sup>4</sup>. Pour synthétiser très brièvement, ces deux ouvrages disent que la participation des acteurs de la société est essentielle.

La question qui se pose aujourd'hui est celle de la dimension territoriale optimale pour un système de gouvernance. On a d'abord le principe de subsidiarité qui dit qu'il faut prendre les décisions les plus proches possibles du citoyen. J'ai déjà expliqué que dans le système d'aménagement du territoire, ce n'est pas le cas

<sup>3</sup> OCDE, 2001: *Des citoyens partenaires*.

<sup>4</sup> EU, 2001: *Gouvernance Européen, Un livre blanc*.

en Flandre, on prend la décision la plus haute possible, au lieu de la plus basse. Il faut aussi avoir une échelle territoriale où on peut assurer une coordination horizontale efficace, donc ce n'est pas unisectoriel, c'est multisectoriel. Et il faut aussi envisager la possibilité de formation de réseaux entre les acteurs de la société du territoire. Dans ce contexte, on peut citer Michael Storper, un géographe américain qui dit qu'on est à l'époque de ce qu'il appelle « New Regionalism », le nouveau régionalisme. Il voit la région jouer un rôle central dans le processus du développement économique. Donc, on passe des nations aux régions. Ce n'est pas un parti pris politique de ma part, mais le résumé de ce que j'ai lu dans son œuvre.

#### Tendances dans les pays de L'OCDE

Encore quelques tendances dans les pays de l'OCDE : vous verrez que ce qu'on a Je me base sur une étude de 97<sup>5</sup>, qui a déjà dix ans, mais les conclusions sont toujours valables. Le seul mot qui manque peut-être, c'est « durable ». Mais c'est parce que le mot « durable » n'est actuel que de cinq ans. Ce qu'on constate dans tous les pays de l'OCDE, c'est qu'on va d'une politique de soutien des régions en retard vers une politique où toutes les régions sont prises dans une politique socio-économique qui accentue les points forts. Ça ne veut pas dire qu'on n'a pas de points faibles, mais on accentue les points forts: accent sur le développement endogène, accent sur des programmes cohérents au lieu des projets, et aussi accent sur l'innovation régionale. Un deuxième élément, c'est le décalage vers le niveau local et régional ; on a aussi une création de structures formelles et informelles, avec une mobilisation des acteurs locaux. Finalement, on voit aussi que les autorités nationales décentralisent les compétences vers ces structures nouvelles ou existantes.

Je vais vous donner l'exemple de la France, et j'étais content d'entendre, ce matin, le Président de la Région Alsace qui confirme que l'exemple que je vais vous

donner. La France est un état complexe à comprendre. Je vois deux systèmes de développement régional. Le premier système est très formel, avec vingt-six régions ; ces régions peuvent avoir un contrat de sept ans avec l'Etat, avec des objectifs régionaux dont elles sont responsables. Donc, c'est un système formel de l'Etat. Mais l'autre, c'est la politique des Pays que j'ai entendu expliquer par le Président qui était très enthousiaste. Je le suis aussi par ce que c'est un système très informel, très ouvert ; la définition d'un territoire est elle aussi très ouverte. Un Pays, c'est un territoire représentant une cohésion géographique, historique, culturelle, économique et sociale. C'est très ouvert comme définition. On a aussi une très grande flexibilité. Il n'y a pas de minimum de population : un pays existe déjà à partir de 5.000 habitants, et ça va jusqu'à 400.000 habitants. En ce qui concerne la surface, on a aussi un très grand décalage avec des pays de moins de 100 km<sup>2</sup> et d'autres qui couvrent jusqu'à presque 5.000 km<sup>2</sup>. C'est aussi un espace de rencontre où les partenaires sociaux, avec les mandataires locaux, se réunissent et pour arriver à une vision commune. On décide d'une charte avec une vision à long terme (dix ans c'est déjà du long terme), avec un contrat entre le Pays et l'Etat, ou avec la Région où ce Pays est situé. Pour l'instant, il y a 326 contrats signés ; presque toute la France est couverte de Pays. Il est aussi intéressant de mentionner qu'on a quinze pays interrégionaux, dont les frontières dépassent celles des régions. Cela signifie que ce sont des structures informelles très ouvertes au niveau territorial.

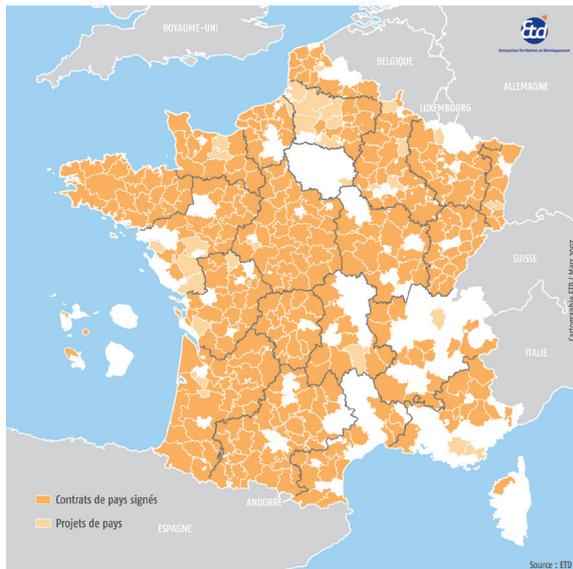
En ce qui concerne les agglomérations, c'est un complément de la politique des Pays. Une étude de la DATAR a constaté que le rayonnement économique des villes françaises était plus limité que celui d'autres villes européennes. L'objectif fut alors de renforcer ces agglomérations, et ici aussi, on travaille avec très grande flexibilité au niveau de la définition du territoire d'une agglomération. J'aime bien ce système par ce que la flexibilité, la « sorte » de gouvernance, est présente ici dans cette forme de politique sous-régionale.

---

5 OECD (1997), *Regional policies in the 90's: The shift towards competitiveness and partnerships with subregional levels.*

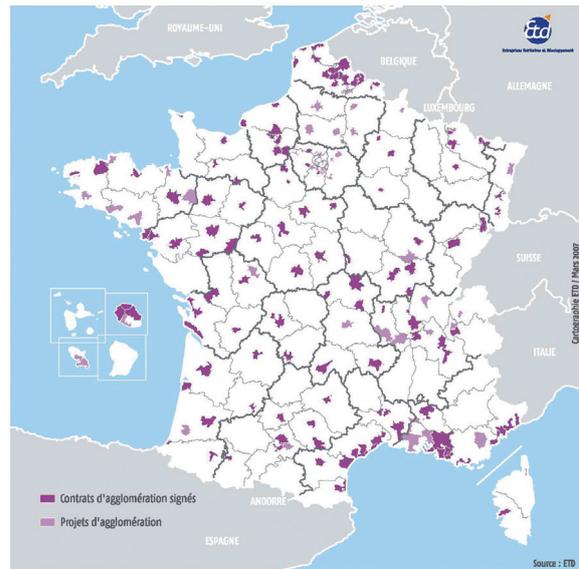
Figure 4 : Contrats de Pays et d'agglomération signés au 1er janvier 2007

#### CONTRATS DE PAYS SIGNÉS AU 1<sup>er</sup> JANVIER 2007



Source: <http://www.projetdeterritoire.com>

#### CONTRATS D'AGGLOMERATION SIGNÉS AU 1<sup>er</sup> JANVIER 2007

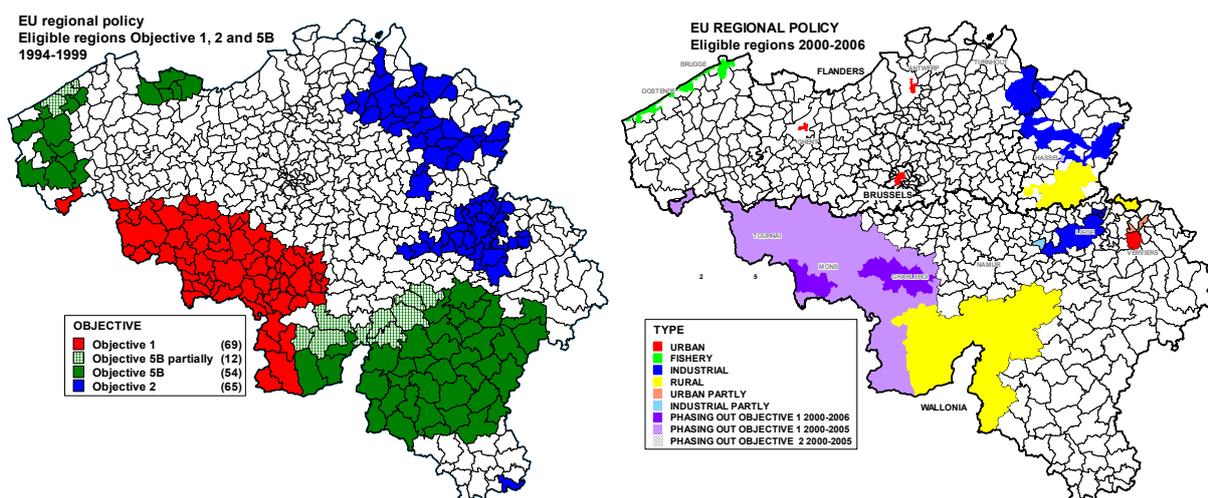


### La politique socioéconomique sous-régionale en Flandre

Qu'est-ce qui se passe en Flandre, maintenant ? Dans l'état unitaire, comme en Wallonie dans les années cinquante, on avait un système très traditionnel, avec des subsides pour les investissements. Dans les années septante, on avait, je crois, dans le cadre de la loi de planning économique, des agences de développement régional, créées au niveau de la province. C'était une compétence de la Flandre ; maintenant, c'est une compétence des provinces. Depuis 2004, on a transféré la compétence des agences de développement du niveau de la Flandre vers le niveau des provinces. Ce sont maintenant les POM (Provinciale Ontwikkelings Maatschappij) : les agences de développement provincial. En la Wallonie on avait une seule agence, mais elle est supprimée maintenant.

Dans la période de 1970 à 2006, on a vu un très grand changement de la politique sous-régionale socioéconomique. D'abord, on avait le développement d'une politique régionale au niveau de l'Europe, avec les Objectifs 1 et 2. On constate que ces politiques régionales de l'Europe sont assez traditionnellement liées et fixées sur des régions en retard ou sous-développées. Pour la Flandre, cette politique européenne donne de moins en moins satisfaction. On avait en effet un amoncellement territorial très agrandi. On voit sur la carte la situation avant 2000, et après 2000, jusque 2006. On constate qu'en Flandre, mais aussi en Wallonie, les régions éligibles sont en profonde diminution. Pour la période de 2007 à 2013, on n'a plus de territoires définis pour les fonds structurels dans le cadre de l'Objectif 2. Dans le cadre de l'Objectif 1, nous avons des régions dans l'est et dans le sud de l'Europe. On peut dire que la politique européenne n'est pas une base pour une politique régionale cohérente au niveau des territoires.

Figure 5 : Régions éligibles avant et après 2000

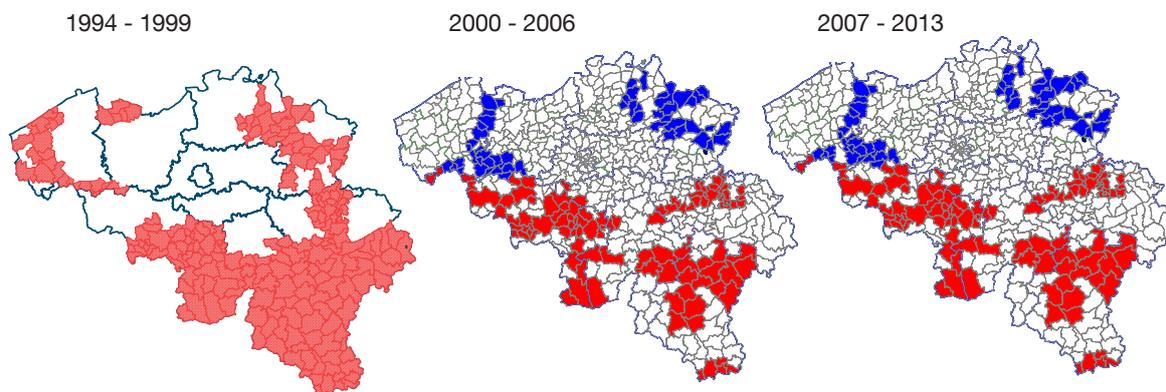


Source : Commission européenne et calculs propres.

C'est aussi le cas pour les zones de développement. Ces trois cartes (Figure 6) montrent, pour la période de 1994 à 2013, la politique de soutien des investissements. Les communes colorées sont des communes

où on peut soutenir les investissements. Il est clair que comme dans la politique régionale européenne, ce ne sont pas des territoires où on peut développer une politique cohérente sous-régionale socioéconomique.

Figure 6 : Les zones de développement en Belgique entre 1994 et 2013

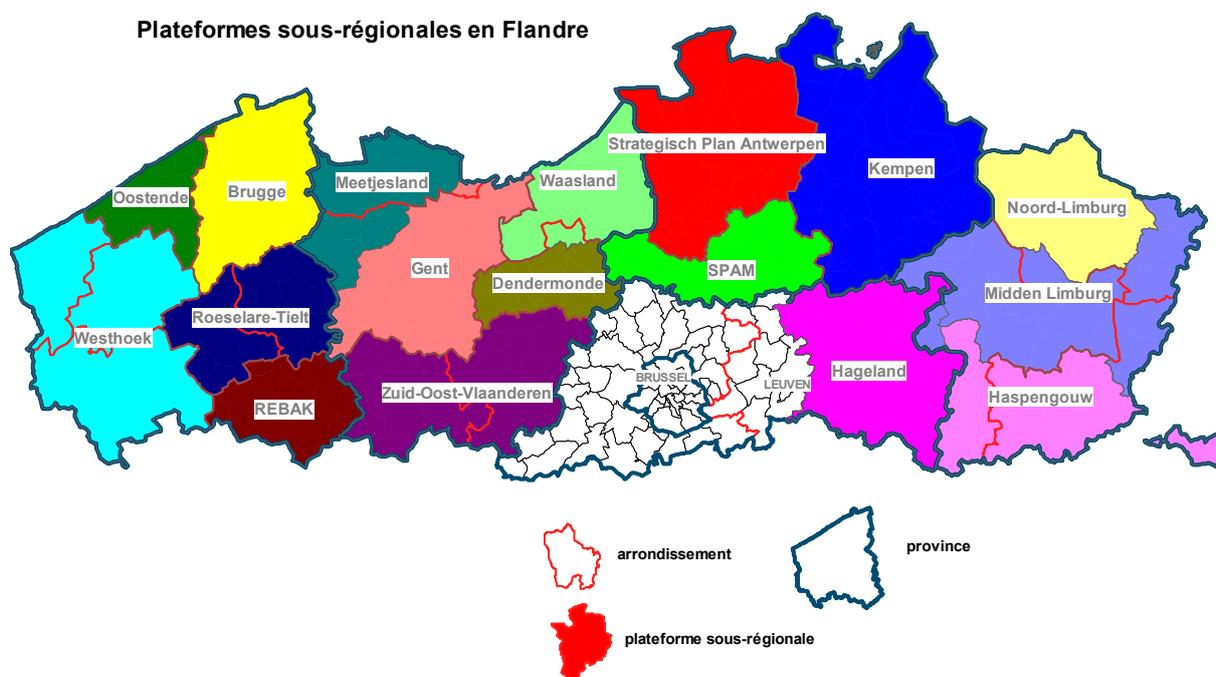


Source : Commission européenne et calculs propres.

Donc, on a besoin d'une politique cohérente, et quand on a des moyens européens, il faut les intégrer dans des programmes cohérents. En 1994, on avait eu la création des plateformes sous-régionales, et on voit sur la carte (Figure 7) la situation de ces plateformes. C'est un niveau sous-provincial, mais dans la plupart des cas, supra-arrondissemental. Dans plusieurs cas, c'est un amalgame de deux ou trois arrondissements, mais dans certains cas comme le Meetjesland, il dépasse aussi les frontières administratives de l'arrondissement et il pénè-

tre dans l'arrondissement de Gand. Dans d'autres cas, par exemple dans le Limbourg, on voit que les frontières de ces plateformes ne sont pas les mêmes que les frontières administratives. On voit aussi que dans l'arrondissement de Hal-Vilvoorde et dans celui de Louvain, on n'a pas de plateformes, parce que le bourgmestre de Louvain, Louis Tobback, a dit: « On est trop fort pour avoir besoin de ce genre de plateformes, donc on fait ça nous-mêmes. »

Figure 7 : Les plateformes sous-régionales jusqu'à 2004



La population va de 100.000 habitants dans le Meetjesland jusqu'à un peu moins d'un million d'habitants dans la région urbaine d'Anvers. On avait une autonomie substantielle locale, on disposait de ce que l'on peut appeler une « construction de coalition de développement », avec les élus locaux, les mandataires, les partenaires sociaux, et aussi d'autres agents de la société, par exemple des mouvements environnementaux. On a aussi mis en place un directeur régional, donc un manager pour la région, pour stimuler les actions, mais aussi pour stimuler la formation de réseaux entre les acteurs territoriaux. Le budget pour le fonctionnement des plateformes est subventionné par la Région flamande.

Donc, c'est un type de gouvernance réel.

Un devoir important des plateformes était de construire une vision stratégique soutenue par les acteurs de la région, avec des choix stratégiques. Finalement, on est arrivé à faire une charte régionale entre ces plateformes et le gouvernement de la Flandre.

Pour réaliser ces projets, on n'a pas des budgets séparément mais on intègre les projets dans les programmes de différentes administrations flamandes. Ça veut dire que, par exemple, quand on a un projet touristique, c'est l'administration du tourisme qui est responsable de la réalisation du projet.

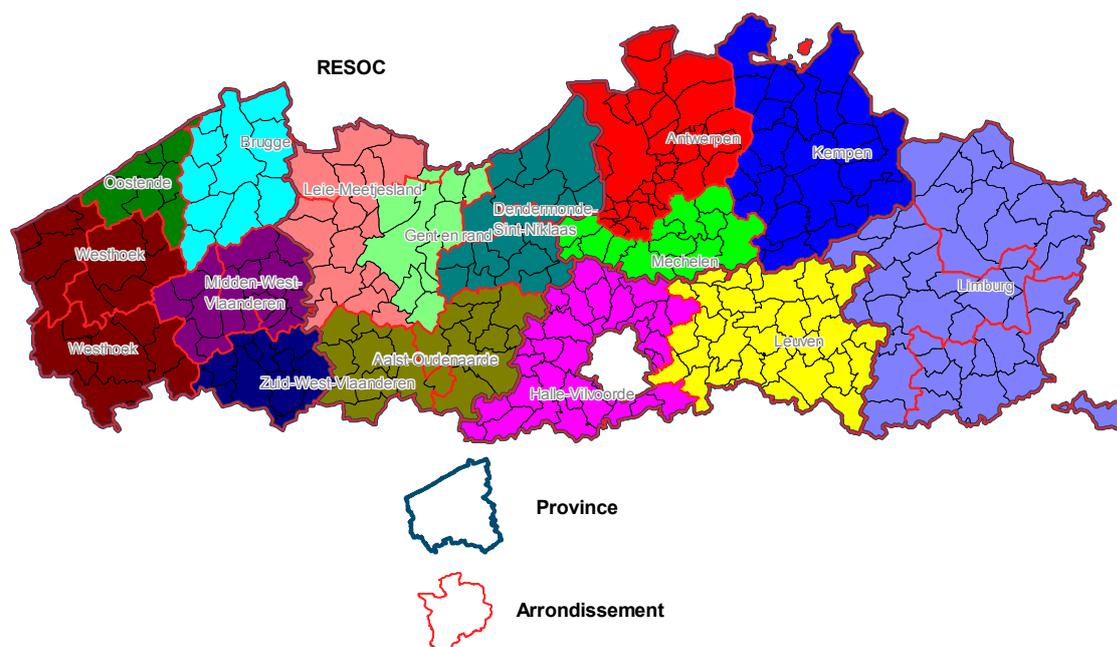
Est-ce un point fort ? Peut-être pas, parce que le point faible majeur de ce système est que la plateforme elle-même n'a pas de moyens. Donc, pas de moyens pour la réalisation de projets, et non plus pour suivre, pour surveiller le progrès des projets. La force de mobilisation de la plateforme diminue quand les forces vivantes de la région ne voient pas de progrès.

Aujourd'hui, nous sommes dans un autre projet qui suit ce système de plateformes. On se base sur le décret de 2004 pour la création des « Comités régionaux de concertation socioéconomique » (RESOC). On a intégré

dans ces plateformes les aspects du marché du travail et l'aspect économique. Les points forts sont restés plus ou moins intacts et des négociations tripartites entre les partenaires sociaux, la province et les communes ont vu le jour. La présidence est, dans la plupart des cas, entre les mains de la province.

Comme pour le système de plateformes on est en train de réaliser une charte, un pacte régional, mais qui n'est pas signé par le gouvernement flamand. C'est donc un engagement flamand encore plus faible que dans le système des plateformes.

Figure 8 : Comités Régionaux de Concertation Socio-Economique (RESOC) à partir de 2004



On constate sur la carte qu'en général, les territoires sont plus ou moins comparables avec les plateformes antérieures. On remarque maintenant que Louvain est intégré dans un comité, ainsi que Hal-Vilvoorde. Il reste une grande exception, quand on compare les plateformes : c'est le Limbourg. Le Limbourg forme un seul comité surtout pour une raison politique : les Limbourgeois veulent se situer comme une unité dans le monde extérieur. Les problèmes sous-provinciaux sont abordés dans ce qu'on appelle des « Tables » sous-régionales, pour le nord, le centre et le sud.

## Conclusion

Pour conclure, on peut dire qu'en matière d'aménagement du territoire on a une vraie subsidiarité, mais c'est surtout une subsidiarité très hiérarchique avec un gouvernement traditionnel « top Down » (du haut vers le bas). Les communes peuvent gagner, quand elles réussissent à réaliser leurs devoirs. Mais on a déjà indiqué que ce sont des devoirs très lourds.

En matière de développement sous-régional, je crois qu'on a un vrai potentiel de système de gouvernance à ce niveau, à un niveau territorial pertinent. Mais pour avoir un système réel de gouvernance en matière du développement régional, il faut aussi avoir une rencontre avec les stratégies « top down ». Quand le « top down » n'existe pas, c'est un système qui ne fonctionne pas très bien, parce que l'on n'a pas suffisamment d'engagements réels qui peuvent mener à une réalisation de la vision stratégique de la région.

Dans un colloque qui a pour sujet le développement durable, on peut dire que les agents qui représentent un

territoire ne sont pas seulement les partenaires sociaux et les mandataires qui sont élus dans ce territoire. On peut aussi dire qu'un développement intégral, un développement durable, est plus qu'une politique socio-économique.

Et finalement, pour conclure, on a élaboré un décret pour organiser les RESOC. Avec l'exemple des Pays et les agglomérations, on peut dire qu'on a fait une très grande faute, parce qu'avec le décret on a fait une grande formalisation des structures sous-régionales, et selon moi ça tue l'initiative locale spontanée.

# Innovation et coopération régionale – Régionalisation expérimentale en Rhénanie-du-Nord-Westphalie

*Innovation and regional cooperation – Experimental regionalization in North Rhine-Westphalia*

W. Knapp<sup>1</sup>

*C'est en tant que voisin de la Région wallonne que Wolfgang Knapp a été invité pour expliquer ce qu'il en est en Rhénanie du Nord-Westphalie de la coopération inter-communale et régionale. Son exposé met d'abord l'accent sur la longue tradition des expériences menées dans sa région. Ensuite, il évoque le programme Regionale en tant qu'instrument stratégique du gouvernement du land pour réinventer la région au travers de projets novateurs et la coopération Ruhr Ville-Région 2030 en tant que régionalisation communale.*

*Wolfgang Knapp has been invited as a neighbour of the Walloon region to explain how inter-municipal and regional cooperation is conducted in North Rhine-Westphalia. His presentation stresses first the long tradition of experiments in his region. He then deals with the Regionale as a strategic instrument of the Land government to reinvent the region with innovative projects and with the cooperation Ruhr City Region 2030 as a municipal strategy of regionalization.*

Mots-clés : Allemagne, Rhénanie du Nord-Westphalie, Ruhr, régionalisation expérimentale, coopération inter-communale et régionale

Key words: Germany, North Rhine-Westphalia, Ruhr, experimental regionalization, intermunicipal and regional cooperation

## Une longue tradition « d'expériences » portant sur de nouveaux modèles de coopération régionale

Depuis les années 1990, l'Allemagne connaît, comme d'autres pays, des discussions sur une série d'évolutions que l'on peut ranger sous le dénominateur commun de « régionalisation » ou de « construction régionale », et qui engagent des débats et des processus touchant à l'organisation judicieuse des phénomènes situés entre les niveaux de l'État et des communes : tant dans la discussion scientifique que dans la conduite quotidienne des communes et des Länder, on observe ainsi un essor significatif de concepts d'action basés sur l'idée de région.

Dans les débats, cette évolution est mise en relation avec un grand nombre de causes qui renvoient à des changements structurels tant sociaux qu'économiques. C'est ainsi que sur le plan de l'économie et l'écologie, les évolutions structurelles s'avèrent impossibles à gérer, comme avant, par des interventions du pouvoir central ; dans le même temps, cette tâche semble généralement trop lourde pour le niveau strictement local. Les régions peuvent alors constituer un niveau intermédiaire pour des entités telles que les villes qui, en s'associant, seront en mesure non seulement de mieux résoudre des problèmes de tous les jours, mais également de trouver les forces nécessaires pour leur positionnement dans le contexte d'une concurrence au plan international. D'autre part, le niveau régional prend une importance

<sup>1</sup> Wolfgang Knapp est directeur de Recherches (Senior Researcher) pour les domaines « Métropolisation » et « Régionalisation » à l'Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (Institut de recherche en développement territorial et urbain) à Dortmund (Rhénanie-du-Nord-Westphalie).

accrue pour une prise en compte des rapports de cause à effet sociaux, écologiques ou économiques au sein d'espaces de responsabilité commune. Dans le même temps, on peut observer que les entreprises, à côté de leur inscription au niveau international, recherchent des connexions et la formation de clusters au niveau régional afin d'être à même de produire de manière plus souple, plus rentable et mieux répondre aux attentes de leurs clients : à leurs yeux, de telles stratégies décentralisées sont porteuses d'avantages en termes de marchés et de coûts. Sans nul doute, l'explication des performances économiques des régions s'explique également par l'existence de structures spécifiques de communication et de réseaux d'acteurs, c'est-à-dire de cultures régionales historiques avec leurs profils de communication, de conflits et de coopération.

Outre ces causes, une série de raisons d'ordre pratique incitent de nombreux acteurs locaux à participer activement au discours de la coopération communale :

- Les modifications de la structure urbaine et la tendance à l'extension territoriale des entreprises et de l'habitat accentuent la nécessité des coopérations. A cet égard, la suburbanisation croissante a conduit à de nouveaux rapports entre la ville et ses environs : les entreprises s'implantent désormais dans la périphérie ; la différence entre ville et campagne s'estompe ; dans les nouveaux complexes fonctionnels métropolitains, tant les fonctions que l'emploi se trouvent plus nettement séparés. Cette évolution demande elle aussi une concertation plus grande entre les entités.
- A la suite de ces évolutions, et tout particulièrement dans les concentrations urbaines, on constate une discordance de plus en plus accusée entre l'échelle – petite et locale – des structures politiques et administratives et celle – de plus en plus grande – des problèmes et des tâches à entreprendre.
- La concurrence traditionnelle entre communes s'est considérablement accrue ces dernières années, pour atteindre quelquefois des proportions ruineuses, en particulier dans les concentrations urbaines. Des développements clairement défavorables se manifestent aussi sur d'autres plans, comme l'évolution de l'utilisation des sols, les autorisations d'installation de complexes commerciaux ou de loisirs non intégrés, ou encore l'affectation de zones industrielles et économiques. Ce contexte met en évidence la nécessité

de favoriser un développement régional porté par les communes. La concurrence au plan local se voit de plus doublée par une concurrence entre villes-régions, qui pour partie s'exerce également au niveau international. Des stratégies de développement cohérentes au niveau régional peuvent permettre d'exploiter les avantages d'une division du travail territoriale et de mettre au point de commun accord des facteurs d'implantation « souples ».

- Étant donné la crise financière persistante des communes, le financement d'établissements d'enseignement, de centres culturels et d'infrastructures de soins ou d'élimination des déchets ne peut plus s'envisager que dans un cadre coopératif. De même, les coopérations intercommunales ouvrent la possibilité d'une revitalisation concertée et judicieuse et d'une réduction des coûts par une mise en commun des efforts.
- Enfin, l'action de l'Union Européenne constitue elle aussi un moteur non négligeable de la régionalisation, dans la mesure où la collaboration au plan régional constitue une priorité des politiques d'aide des fonds structurels régionaux ou d'initiatives communautaires telles que INTERREG ou LEADER.

La nécessité d'une plus grande présence du niveau régional (en fonction de la conformation et de la cohérence spécifiques de chaque région) est dès lors à la fois justifiée et largement acceptée. Cependant, la question de savoir selon quelles formes cette évolution doit être prise en compte reste controversée. En pratique, on observe une multitude de variantes, allant de coopérations lâches et ponctuelles à divers types de réseaux de villes ou à des formes de coopération davantage institutionnalisées. Ces différences ne s'expliquent pas seulement par des raisons fonctionnelles, propres aux tâches à entreprendre ou à gérer : comme les communes sont constitutionnellement subordonnées aux Länder fédéraux, il n'est pas étonnant que la liberté dont elles disposent dans le cadre de leurs coopérations soit également conditionnée par les intérêts du Land concerné.

La Rhénanie-du-Nord-Westphalie a une longue tradition des expériences portant sur de nouveaux modèles de collaboration au plan régional. C'est ainsi qu'elle a été le premier Land allemand à régionaliser sa politique structurelle dans les années 1980, suivie de l'instauration généralisée de conférences régionales et d'une ré-

gionalisation de la politique culturelle. Pour les années 1990, on citera en particulier l'exposition internationale d'architecture et d'urbanisme *Internationale Bauausstellung (IBA) Emscher-Park*, dans le cadre d'un programme de revitalisation de la zone septentrionale du bassin de la Ruhr qui a vu dix-sept villes mener pendant une durée de sept ans des expériences sur diverses formes de collaboration au travers de différents projets. En 1997, le gouvernement du Land a lancé le programme REGIONALE, un nouvel instrument de promotion destiné à transposer les principes les plus importants de l'initiative IBA dans d'autres parties du Land.

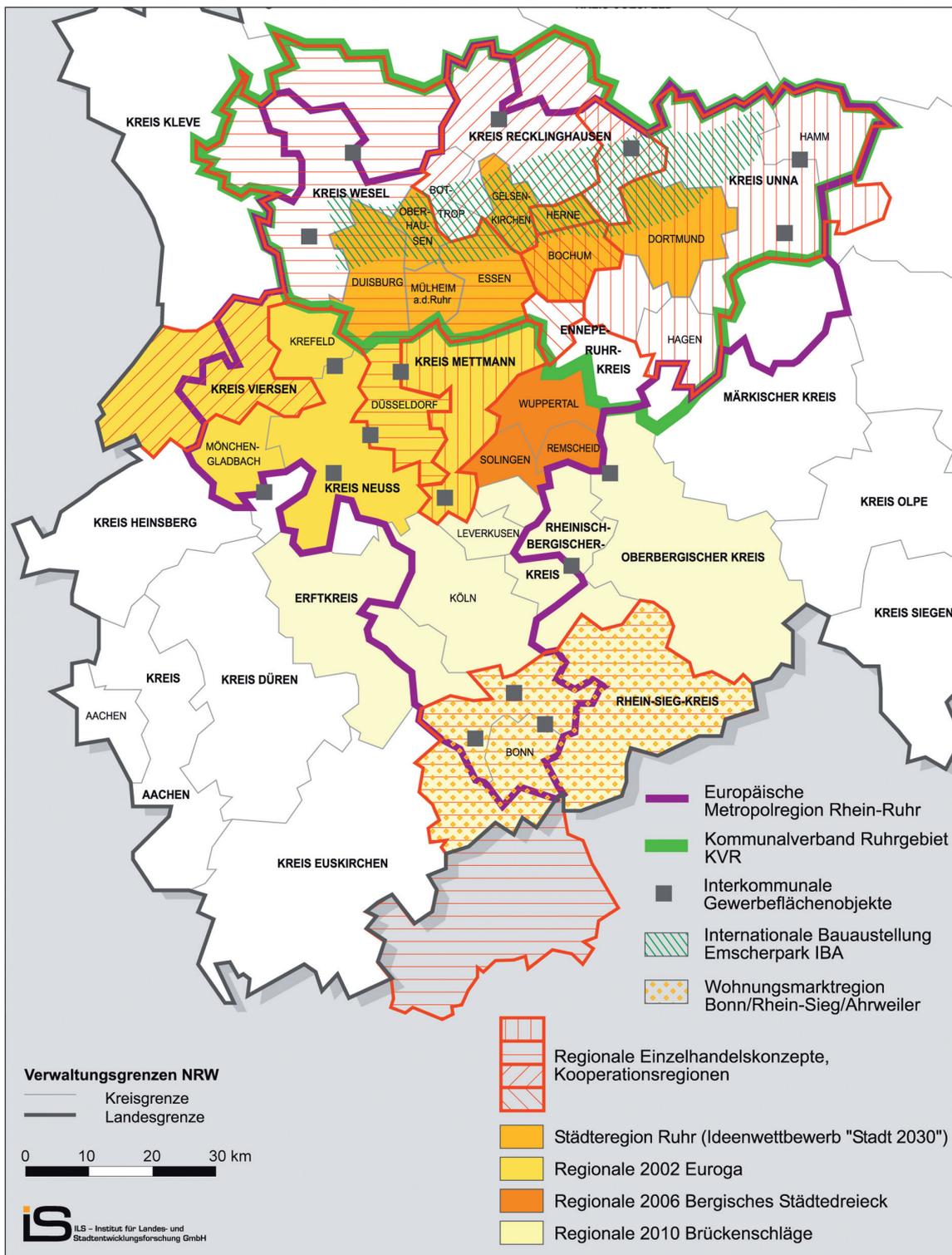
Depuis les années 1980, le souci d'une meilleure gestion de nombreuses tâches de planification, de développement infrastructurel et de politique structurelle a vu naître une multitude de formes de coopération, en particulier dans la conurbation Rhin-Ruhr. La figure 1 résume certaines formes importantes ou exemplaires d'organisation de collaborations translocales ; parmi les initiatives de coopération en cours, on distinguera principalement les initiatives sectorielles, les initiatives thématiques et celles articulées sur des projets spécifiques.

Parmi les formes d'intégration organisationnelle des dernières décennies, la plus intéressante, la plus suivie sur le plan politique et la plus connue du grand public est sans doute le *Kommunalverband Ruhrgebiet* (KVR – Association Intercommunale de la Région de la Ruhr), transformée en janvier 2004 en *Regionalverband Ruhr* (RVR – Union Régionale de la Ruhr) par décision du parlement du Land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie. Cette structure a permis de prendre en compte les nécessités d'une plus forte connexion régionale du bassin de la Ruhr, qui se sont fait jour à la suite de l'évolution socio-économique et d'un maillage translocal plus poussé de cette région polycentrique qui compte quinze arrondissements (*Kreise*) et villes-arrondissement (*kreisfreie Städte*). Cette réforme permet aujourd'hui l'élaboration d'un plan d'affectation régional, établi par trois villes voisines afin de remplacer les anciens schémas de secteur. En outre, la nouvelle Union Régionale est investie de missions contraignantes pour ce qui touche aux projets d'importance régionale, au développement économique régional et au développement territorial et urbanistique. D'autres formes de coopération à intégration translocale en Rhénanie-du-Nord-Westphalie suscitent ou ont suscité l'intérêt politique et public en Allemagne, mais également en Europe : ainsi, la « po-

litique structurelle régionalisée » (non reprise dans l'illustration) et l'exposition Internationale *Bauausstellung (IBA) Emscher Park* par le passé, ou les différents programmes REGIONALE et le projet « Ruhr ville-région 2030 » aujourd'hui. Cette contribution portera principalement sur ces deux dernières initiatives. La politique structurelle régionalisée avait pour but de permettre, par le biais de quinze conférences régionales installées au travers du Land (dont dix dans la région Rhin-Ruhr), la discussion sur un cadre général de développement futur entre les acteurs concernés de différentes régions définies au préalable, la formulation de projets prioritaires et l'élaboration de concepts de développement régional soutenus par le Land. L'exposition IBA Emscher-Park, organisée de 1989 à 1999, était quant à elle destinée à donner des impulsions pour un renouvellement écologique, économique et social de la partie la plus difficile du bassin de la Ruhr, à savoir un territoire d'environ 800 km<sup>2</sup> s'étendant sur les rives droite et gauche de la rivière Emscher, de Duisbourg à Bergkamen. Avant tout, cette initiative visait à permettre la création de processus de planification novateurs, allant au-delà des habitudes traditionnelles dans ce domaine.

Comme ailleurs, la région Rhin-Ruhr connaît un grand nombre de formes de collaboration axées sur des domaines d'action spécifiques. Parmi les formes de coopération thématique juridiquement organisées et établies depuis longtemps, on citera par exemple la Société coopérative de l'Emscher, chargée de la gestion des eaux usées de la région ainsi que, depuis quelques années, de la renaturation de l'Emscher et du développement du Parc paysager régional de l'Emscher, ou encore le *Verkehrsverbund Rhein-Ruhr*, une structure régionale de coordination des transports publics. Parmi les formes de coopération informelle les plus récentes, on peut citer les *Regionalen Einzelhandelskonzepte* (Concepts régionaux pour le commerce de détail), la *Regionalisierte Wohnungsbauförderung Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler* (Développement régionalisé de l'habitat et de la construction résidentielle Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler) et les *Interkommunalen Gewerbegebiete* (Zones commerciales intercommunales). Depuis le milieu des années 1990, les communes se montrent de plus en plus disposées à mettre en œuvre des concepts régionaux pour le commerce de détail en vue d'une politique d'implantation harmonisée, de façon à réduire ou éliminer les aspects négatifs de la concurrence entre communes dans ce domaine. Outre les communes et les arrondissements concernés, les acteurs principaux

Figure 1: Coopération inter-communale et régionale dans l'agglomération Rhin-Ruhr



de cette concertation sont généralement les autorités cantonales (*Bezirksregierungen*), les organisations du commerce de détail et les chambres de commerce et d'industrie. Misant sur un développement « depuis le bas », le gouvernement du Land se limite jusqu'à ce jour à soutenir les coopérations par des fonds d'encouragement. L'entité Bonn/Rhin-Sieg/Ahrweiler, un groupement volontaire de dix-huit villes et communes, est devenue entre temps une région modèle pour les aspects budgétaires des incitants dans le cadre de la politique de l'habitat et du logement du Land. C'est ainsi que les fonds disponibles pour la politique du logement ne sont plus attribués commune par commune, mais sous la forme d'une dotation budgétaire commune à la région dans son ensemble, qui dispose d'une grande autonomie pour son affectation concertée. Enfin, les collaborations intercommunales deviennent également de plus en plus fréquentes dans le domaine du développement des zones industrielles et économiques, souvent sources de conflits entre communes. C'est ainsi que depuis le début des années 1990, ces dernières développent des zones industrielles et économiques dans un cadre intercommunal.

La complexité des processus de régionalisation – tant « depuis le haut » que « depuis le bas » – apparaît clairement lorsqu'on réalise que ceux-ci engagent de fait une définition « expérimentale » d'un nouveau lien, effectif et légitimé démocratiquement, entre stratégies institutionnelles et formes non institutionnalisées à couplage souple de moyens d'action, de mobilisations et d'auto-organisation au plan local, ce qui implique une reconstruction de la gouvernance par le biais de nouveaux ordonnancements et ordres des relations territoriales et une redéfinition de l'échelle des « théâtres » de la territorialité (Gualini 2004: 331). Ainsi, les tentatives de modification de la nature des politiques territoriales se trouvent confrontées à des défis tant *territoriaux* que

*politiques* en relation réciproque. En tant que restructuration de la conduite de l'État, les processus de régionalisation impliquent par conséquent des propriétés « expérimentales » caractéristiques : ils visent à une nouvelle définition des relations entre la régulation étatique et l'action locale, et sont ainsi susceptibles de créer de nouvelles sources de légitimation et d'efficacité de l'action publique. "Promoting institutional innovation becomes central to them as they dwell upon an interplay between *institutional design* – as an expression of institutional intentionality – and *institution building* – as an expression of interactive processes of interpretive and negotiated policy definition, enacted within scale-specific arenas" (Gualini 2004:332).

C'est pourquoi Gualini (2004:340) propose, en vue d'une meilleure compréhension des initiatives de régionalisation expérimentale, de prendre en considération deux dimensions d'analyse distinctes mais liées :

- une nouvelle définition de l'échelle territoriale adéquate pour les besoins de la politique régionale en tant que moyen de régulation politique (ceci concerne l'aspect territorial de la régionalisation et les modèles de territorialisation des théâtres d'action et des paramètres impliqués dans les pratiques de gouvernance), et
- le principe institutionnel fondateur de la régionalisation, à savoir les modèles d'accès, d'inclusion et de participation, ainsi que les structures d'influence qui se déploient sur les théâtres d'action et au travers des modes d'interaction et des paramètres de la pratique de la gouvernance – tant pour ce qui concerne les relations intergouvernementales (instances publiques - instances publiques) que pour les relations interorganisationnelles (instances publiques - instances privées).

Tableau 1 : La diversité des initiatives de régionalisation en Rhénanie-du-Nord-Westphalie

Fondement institutionnel	Fondement spatial		
	Modelé sur la politique et le développement des projets (Régionalisation des échelles géographiques)	Modelé sur les échelles géographiques (Régionalisation de la politique et des projets)	Modelé sur les acteurs et les réseaux (Régionalisation des réseaux)
Modèle associatif (modelé sur les procédés)	Regionalisierte Strukturpolitik, Regionalkonferenzen in Handlungsregionen, Regionale Entwicklungskonzepte (1988 ff.)		Regionalisierte Strukturpolitik, Projekt Ruhr GmbH, Clustermanagement (2000 ff.)
Méthode de concours (sélection des projets et initiatives)		Internationale Bauausstellung (IBA) Emscher Park (1988-1999) REGIONALEN (1997 ff.) Stadt 2030 - Städtereion Ruhr 2030 (2001-2003)	
Concours pour installer des projets-pilotes expérimentaux		Region der Zukunft (1996) (EUREGIO, Modellregion Märkischer Kreis)	Forum Städtenetze (1996) (Bergisches Städtedreieck, Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler)

Source: E. Gualini (2004: 342); modifié

Les différentes initiatives de régionalisation en Rhénanie-du-Nord-Westphalie peuvent être classées dans une matrice associant les dimensions territoriales et politiques des principes institutionnels fondateurs de la régionalisation. Pour ce qui concerne les principes d'ordre territorial, on peut distinguer de façon idéalisée la régionalisation des échelles territoriales, celle des politiques et des projets, et enfin celle des acteurs et des réseaux. Les initiatives de régionalisation des échelles territoriales, généralement engagées « depuis le haut », se focalisent sur des objectifs de développement portant sur des régions définies formellement, même s'il ne s'agit pas nécessairement d'une formalisation juridique. Sur le plan organisationnel, elles s'appuient sur des théâtres informels (conférences, forums ou conseils consultatifs) marqués par un style de décision consensuel. La régionalisation du domaine d'application des politiques et des projets repose généralement sur des initiatives ou projets de développement communs sur lesquels les partenaires s'accordent par consensus, et dont la portée détermine le choix et l'implication d'acteurs politiques considérés comme pertinents. Nés le plus souvent de façon endogène, ils déploient des for-

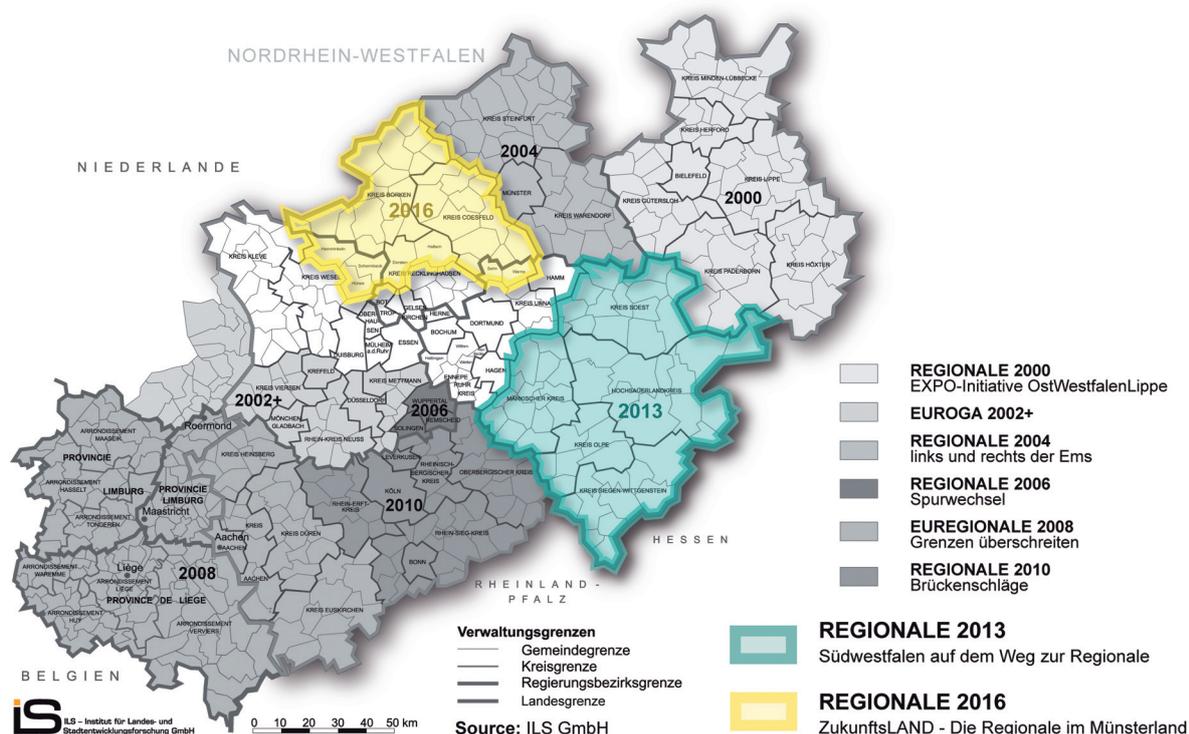
mes d'organisation et de gestion communes. La régionalisation des acteurs ou des réseaux caractérise des initiatives qui prennent la forme de réseaux d'entités (villes) ou d'acteurs territoriaux et reposent sur la prise en considération d'intérêts politiques communs et de ressources communes (elles sont donc par définition sélectives et exclusives). Enfin, pour ce qui concerne le principe institutionnel fondateur des initiatives de régionalisation ou des relations intergouvernementales et interorganisationnelles établies, on peut distinguer un modèle associatif (néo-corporatiste) orienté vers les processus, un modèle concurrentiel tendant à sélectionner par le biais d'une mise en concurrence des initiatives généralement articulées sur des projets spécifiques, et l'émergence de projets modèles expérimentaux – eux aussi sélectionnés selon un processus concurrentiel. Dans cette matrice, les initiatives REGIONALE et STÄDTEREGION RUHR 2030 (« Ruhr, ville-région 2030 ») que nous allons présenter plus en détail se classent par exemple dans la catégorie des modèles concurrentiels orientés vers les échelles territoriales et visant à régionaliser des politiques et des projets.

## Le programme REGIONALE en tant qu'instrument stratégique du gouvernement du Land : réinventer la région au travers de projets novateurs

Propres à la Rhénanie-du-Nord-Westphalie, les programmes REGIONALE constituent pour ainsi dire une singularité dans le domaine de l'innovation. L'initiative REGIONALE s'appuie sur les expériences accumulées pendant la mise en œuvre de l'exposition IBA Emscher Park des années 1990 pour en développer les éléments novateurs et les mettre au service, dans une forme adaptée, de stratégies de développement dans

d'autres parties du Land. Le gouvernement du Land offre à ses régions la possibilité de réaliser une REGIONALE portant sur des « espaces culturels et naturels en Rhénanie-du-Nord-Westphalie ». Tous les deux ans, une REGIONALE a lieu dans une région différente du Land. Les objectifs centraux de l'instrument REGIONALE (en allemand, un néologisme faisant mot-valise à partir des termes « Region » et « Biennale ») sont la préparation, la réalisation et la présentation communes de projets, événements et initiatives développés dans la région selon une conception cohérente et destinés à aiguïser le profil en tant que région.

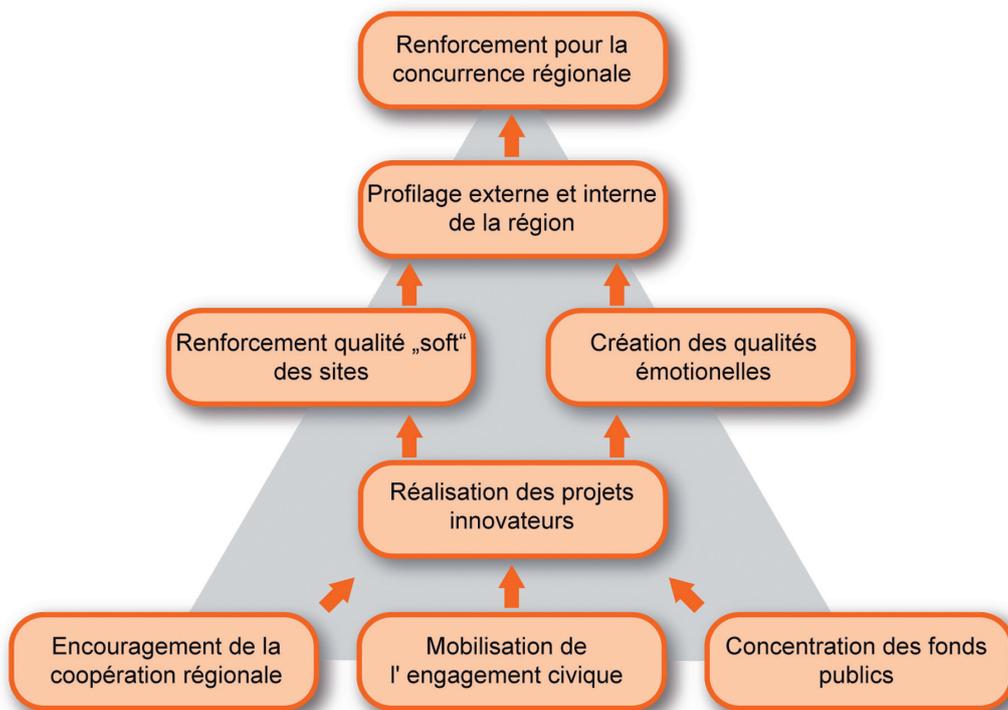
Figure 2 : REGIONALE 2000-2016



Le programme REGIONALE se distingue d'autres coopérations régionales à long terme par une forte orientation sur les projets et leur publicité. D'une part, le choix de projets novateurs permet un renforcement des collaborations régionales : les différentes mesures sont à développer dans un cadre conceptuel défini au niveau régional ; l'impulsion fournie par le Land ne concerne

que des idées de projets destinés à agir sur les potentiels existants et s'intégrant comme autant d'éléments dans une stratégie de développement régionale. Dans le même temps, chaque projet individuel doit mobiliser l'engagement des citoyens et des entreprises en faveur de son lieu d'inscription. Sur le plan promotionnel, les projets REGIONALE se caractérisent par une incitation

Figure 3 : Hiérarchie des objectifs de l'approche « REGIONALE »



Source: ILS GmbH

ILS - Institut für Landes- und  
Stadtentwicklungsforschung GmbH **ILS**

prioritaire et concentrée spatialement. L'objectif supérieur de l'initiative REGIONALE est de renforcer les lieux « faibles » et de créer des « qualités émotionnelles » – c'est-à-dire de renforcer l'identification des citoyens et des entreprises d'un lieu donné avec « leur » région et de renforcer le rayonnement extérieur de celle-ci, de façon à améliorer sa position dans la concurrence inter-régionale.

### Six expériences distinctes de coopération régionale...

Le programme REGIONALE a lieu tous les deux ans dans une région différente du Land. Les six program-

mes REGIONALE de la première phase (2000 – 2010) démontrent le potentiel d'innovation de l'initiative : aucun des projets REGIONALE n'est semblable aux autres. Cette diversité concerne en premier lieu le découpage spatial des régions, déterminé par les acteurs concernés eux-mêmes. Un projet REGIONALE peut se limiter à trois villes (comme le *Bergisches Städtedreieck* – un « triangle de villes » qui regroupe Remscheid, Solingen et Wuppertal) ou s'étendre sur soixante-huit villes et communes totalisant 1,8 millions d'habitants (comme la *Dreiländerregion Aachen*) ; il peut épouser des limites administratives existantes (*Ostwestfalen-Lippe*) ou créer de nouveaux découpages territoriaux (par exemple, les « rives gauche et droit de l' Ems »).

Tableau 2 : Les REGIONALE en Rhénanie-du-Nord-Westphalie

	REGIONALE 2000	REGIONALE 2002	REGIONALE 2004	REGIONALE 2006	REGIONALE 2008	REGIONALE 2010
Dénomination/ Devise	EXPO-Initiative OstWestfalen-Lippe	EUROGA 2002plus	links und rechts der Ems	Spurwechsel - Bergisches Städtedreieck	EuRegionale 2008 - Grenzen überschreiten	Brückenschläge
Surface Habitants	6.500 km <sup>2</sup> 2 Mio.	3.500 km <sup>2</sup> 2,7 Mio	3.200 km <sup>2</sup> 670.000	330 km <sup>2</sup> 670.000	4.850 km <sup>2</sup> 1,8 Mio	4.000 km <sup>2</sup> 3 Mio
Collectivités territoriales	Districts Gütersloh, Herford, Höxter, Lippe, Minden-Lübbecke, Paderborn;  ville Bielefeld;  70 villes et communes en tout	Districts Viersen, Mettmann, Neuss; villes Düsseldorf, Krefeld, Mönchengladbach, Geweste Noord et Midden-Limburg (NL);  62 villes et communes en tout	Districts Warendorf, Steinfurt;  ville Münster;  38 villes et communes en tout	Villes Remscheid, Solingen, Wuppertal  3 villes et communes en tout	Districts Aachen, Düren, Euskirchen, Heinsberg; Villes Aachen, Parkstadt, Limburg (NL), Maastricht e. M. (NL), Deutschs. Gemeinschaft (B);  68 villes et communes en tout	Villes Köln, Bonn, Leverkusen; Rhein-Erft-district, Rhein-Sieg-district, Rheinisch-Bergischer district, Oberbergischer district  53 villes et communes en tout
Leitmotiv/ Thèmes	technique/ énergie, héritage	eaux, exposition, d'horticulture, héritage, réseau de la piste cyclable	eaux, paysage, agriculture, architecture	développement de l'intérieur de la ville, culture d'entreprise, paysage de l'eau	société de la connaissance, environnement naturel, développement culturel	Rhin, espaces verts, héritage, jeune generation, science, mobilité
Projets	54 projets dont Regionalstation Zukunft - Haller Willem, MARTa Herford, Energie- und Umweltboulevard	110 projets dont Schloss Dyck, Schloss und Park Benrath, Neandertal, Museum Nordkanal-Projekt	32 projets dont EmsAuenWeg, Landschaftspark Bagno, Kulturgut Haus Nottbeck	24 projets dont Brückenpark Müngsten, kompetenzhoch, Südliche Innens-tadt Solingen	14 projets en ce moment dont Vogelsang ip, Indeland, GrünMetropole	33 projets en ce moment dont envihab, Stadt impuls Gummersbach, Masterplan grün

Source: ILS GmbH

L'éventail des thèmes traités va des soins de santé et des modes d'exploitation à faible consommation de ressources naturelles à la culture industrielle et paysagère, au marketing des implantations, à la mobilité du trafic et à l'enseignement. Depuis la REGIONALE 2006, on observe une importance croissante des thèmes liés aux aspects économiques. C'est ainsi que la REGIONALE 2006 s'est axée sur le marketing des implantations au niveau régional et qu'elle a mis en évidence un engagement entrepreneurial pour le site concerné. La REGIONALE 2010, quant à elle, entend associer entreprises et institutions de recherche de la région de Cologne/Bonn dans le cadre de projets de la catégorie *Impulse für den Standort* (Impulsions pour les implantations).

### ... sous-tendus par une série de principes communs...

Au-delà de leur diversité territoriale et thématique, les programmes REGIONALE posent des principes fondateurs communs pour la collaboration régionale dans toutes les régions : principe de « coopération » (mis en œuvre sous la forme de collaborations volontaires et à durée déterminée), principe « d'innovation » et principe de « publicité » (« concours-expositions » à l'intention des publics internes et externes à la région).

La collaboration régionale est favorisée dès l'appel à propositions. Les acteurs régionaux préparent leur

candidature, délimitent le champ de la coopération et s'accordent sur les objectifs et les thèmes de leur collaboration. La coopération se poursuit par un appel public à projets adressé aux acteurs régionaux et la sélection commune de projets « à valeur régionale ajoutée ». La concrétisation des projets et la présentation des étapes de réalisation permettent elles aussi de donner une plus grande publicité à « l'idée de région » en tant que projet coopératif. Ces trajets se bouclent par un « final » au cours duquel tous les projets font l'objet d'une présentation publique. La volonté de favoriser le « neuf » (principe « d'innovation ») par le biais de la concurrence n'est pas seulement alimentée par un souci de l'innovation au sens large, visant à une qualité nouvelle de l'architecture, de l'urbanisme et de l'aménagement des paysages et des sites, mais aussi à des évolutions d'avant-garde dans le domaine artistique et culturel, des méthodes novatrices et de nouvelles formes d'engagement entrepreneurial et citoyen ; elle est également renforcée par la sélection de régions présentant des idées et des concepts novateurs et la concrétisation de projets de plus grande taille dans un cadre concurrentiel. Enfin, le principe de « publicité » se manifeste dans la mise en avant de projets-pilotes et de projets-modèles à grande échelle, ainsi que dans l'organisation d'un « final » en conclusion de chaque programme REGIONALE pour en montrer ou en mettre en scène chacun des projets.

### ... et des agences « REGIONALE », moteurs de la coopération

L'organisation proprement dite des programmes REGIONALE est elle aussi caractérisée par une démarche commune. En règle générale, les villes et arrondissements concernés créent une société à responsabilité limitée dont l'assemblée décidera en dernier ressort des thèmes et de la sélection des projets. L'assemblée est assistée par un groupe de travail composé de « délégués à la REGIONALE » – en majorité des échevins des collectivités et des entités territoriales concernées – qui communique les objectifs et les méthodes. Les demandes de subventions et la mise en œuvre des mesures incombent aux promoteurs des différents projets. Cette dernière fonction est le plus souvent assumée par les villes et les communes, mais peut l'être également par des associations ou des groupes d'initiative, voire, dans le cas de structures collaboratives, de modèles de gestion originaux sur la base d'accords de coopération.

Le moteur concret du processus de coopération est constitué par une « agence » composée d'un ou deux postes de direction et d'un petit nombre de collaborateurs fixes, souvent soutenus dans leur travail par des cabinets d'architecture, des bureaux d'urbanisme et des agences de communication extérieures. L'agence, financée à 80 % par le Land, initie les projets, veille à la mise en réseau des acteurs de la région, accompagne la sélection des projets et organise la publicité qui leur est donnée. En tant qu'institution temporaire, l'agence existe parallèlement aux structures établies et est généralement bien acceptée.

### Pour faire le point : aspects positifs et problématiques du programme REGIONALE

Une évaluation définitive des REGIONALE serait actuellement prématurée, car seuls trois programmes ont été menés à terme ; trois autres se trouvent en phase de concrétisation et l'on vient seulement de désigner que les REGIONALE 2013 et 2016 auront lieu dans les régions de Südwestfalen et du Münsterland. Une analyse d'impact s'avère elle aussi une tâche très difficile : des objectifs tels que l'amélioration de la collaboration au plan régional ou le positionnement de la région vis-à-vis de l'extérieur sont de nature qualitative, et de ce fait « mesurables » de façon approximative seulement ; de plus, sur le plan méthodologique, les impacts éventuels sont difficiles à distinguer des tendances qui sont à la base de la nouvelle évolution vers la dimension régionale. On peut néanmoins avancer quelques propositions générales sur la base des estimations des acteurs impliqués ou exclus.

C'est ainsi que l'initiative des REGIONALE semble avoir accéléré les collaborations dans les régions concernées, même s'il convient d'attendre encore pour vérifier si elle aura amélioré la démarche collaborative de façon fondamentale et durable. Par rapport aux régions administratives, les territoires d'action délimités sur la base de critères fonctionnels offrent de meilleures conditions à la coopération. Les identités territoriales historiques facilitent la collaboration. Les régions trop grandes empêchent une gestion efficace du cercle des acteurs concernés, et entravent par conséquent l'effort de coopération ; de plus, elles compliquent l'identification régionale. Les agences externes aux administrations et

agissant en tant que modérateurs favorisent la coopération ; il faut cependant faire remarquer aussi que la collaboration entre agences et administrations établies ne se déroule pas toujours sans conflits, du fait de chevauchements thématiques et organisationnels.

Le recours à un cadre concurrentiel et à des mesures d'accompagnement à la qualification a permis la mise sur pied de projets de grande qualité, susceptibles de faire office de points d'identification régionaux. La limitation des dotations dans le temps et l'exigence d'une présentation publique des projets lorsqu'ils sont réalisés favorisent le souci du concret et la disposition aux compromis – une dimension importante de la coopération. D'autre part, la « coopération limitée dans le temps » rend plus difficile l'orientation programmatique à long terme et conduit à faire l'impasse sur des thèmes potentiellement conflictuels. La pression du temps s'exerce plus d'une fois au détriment de la phase de concrétisation des projets. On observe que toutes les initiatives ne parviennent pas à garantir la poursuite de leurs objectifs sur toute la durée du projet et de son financement. Par ailleurs, des marges financières plus étroites nécessitent de bons accords et une bonne attribution pour les projets d'importance régionale. Enfin, l'engagement de la part des entreprises et de la société civile reste à ce jour très limité ; dans la plupart des cas,

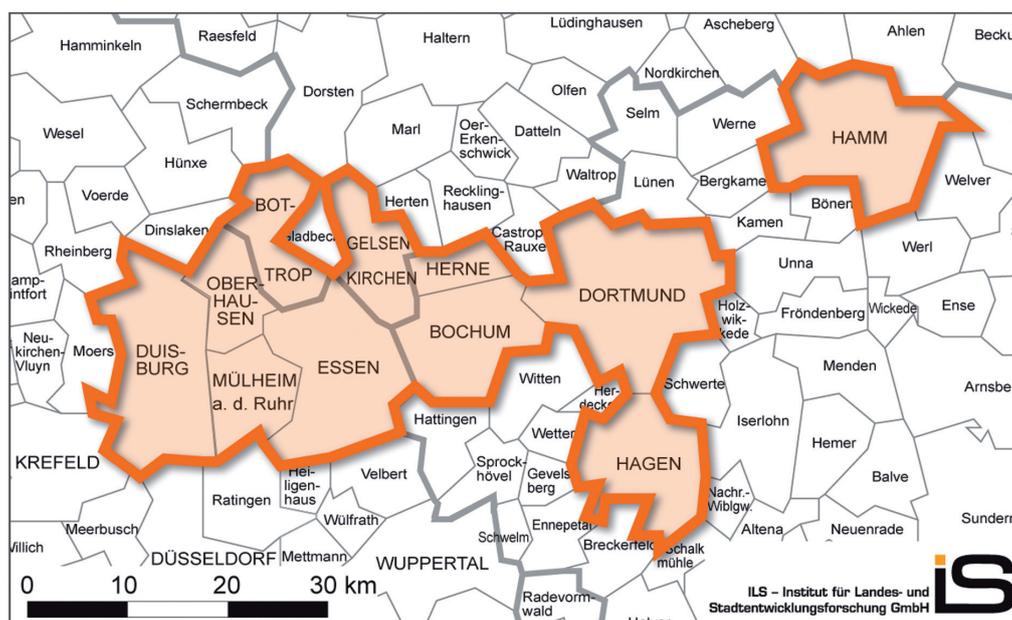
les projets sont financés et portés (exclusivement) par l'autorité publique.

Au total, on peut affirmer que l'initiative REGIONALE constitue une contribution non négligeable à un mix régional spécifique entre formes de gouvernance « douces » et « dures » ; ajoutons à cela que des réseaux de gouvernance informels tels que les programmes REGIONALE sont à considérer comme des compléments, et non comme des substituts aux structures fixes de collaboration régionale.

### « RUHR VILLE-RÉGION 2030 » : la régionalisation en tant que stratégie communale

« RUHR VILLE-RÉGION 2030 » était à l'origine un des 21 partenariats de recherche soutenus par le Ministère fédéral de l'Enseignement et de la Recherche dans le cadre du projet « La ville en 2030 » [« Stadt 2030 »]. En 2000, les huit villes de Bochum, Dortmund, Duisburg, Essen, Gelsenkirchen, Herne, Mülheim-sur-le-Rhin et Oberhausen se sont réunies pour engager ensemble une réflexion sur l'avenir de la région à l'horizon 2030, en collaboration avec l'Université de Dortmund (faculté d'Aménagement du territoire). A la mi-2001, les partenaires ont matérialisé leur accord de coopération

Figure 4 : Städtereion Ruhr 2030



en signant la « convention de Herne », dans laquelle ils décrivaient également le contenu du projet qu'ils allaient poursuivre pendant dix-huit mois à partir du 1er novembre 2001. Leur objectif était de développer un cadre directeur à long terme, partant des attentes, des intérêts et des moyens d'action des villes et greffé sur le potentiel de la ville-région de la Ruhr ; ce cadre devant intégrer des visions d'avenir desquelles pourraient être dérivées des tâches communes au niveau des collectivités. Par les biais de négociations entre les villes, celles-ci se sont accordées sur des règles du jeu pour ce qui concerne la concrétisation de ces visions d'avenir. La préparation de la transposition du cadre directeur en réalisations concrètes au travers de projets-pilotes a permis d'en éprouver les mérites et de lui donner une visibilité auprès d'un large public.

Dans le prolongement de ce projet de recherche initial, « RUHR VILLE-RÉGION 2030 » est *aujourd'hui* un cadre collaboratif qui réunit onze villes de la région de la Ruhr sur la base d'un contrat métropolitain signé à la mi-2003, après délibération des conseils des villes concernées, par les plus hautes instances des huit partenaires initiaux. En 2007, les villes de Bottrop, Hagen et Hamm ont elles aussi signé le contrat métropolitain et ont rejoint la communauté des villes. Le contrat a permis d'entériner les objectifs communs et de jeter les fondements politiques d'une coopération future. Depuis lors, la collaboration entre les villes participantes s'est manifestée en particulier dans des domaines d'action tels qu'un « plan directeur pour la Ruhr » (portant sur les thèmes suivants : habiter dans la ville-région de la Ruhr ; projets urbanistiques d'intérêt particulier ; la Ruhr, une région au bord de l'eau), le « développement coopératif », les « rives nouvelles (la vallée de la Ruhr, Habiter au bord de l'eau) » et un « plan d'affectation commun » au niveau de la région.

### Du partenariat de recherche au contrat métropolitain

Au rebours des discussions récurrentes à propos d'une nouvelle organisation politique de la région de la Ruhr, le projet « RUHR VILLE-RÉGION 2030 » a cherché non à prendre comme point de départ des nécessités immédiates et des points d'action urgents, mais à l'inverse, à s'appuyer sur des visions positives de l'avenir de la région pour en déduire les priorités de l'action, mettre à jour les possibilités de collaboration intercommunale et développer une identité régionale décomplexée et sûre

d'elle. Le projet voulait s'articuler ainsi sur des visions d'avenir, des règles du jeu dans le cadre métropolitain et la préparation de projets-pilotes communs de développement régional.

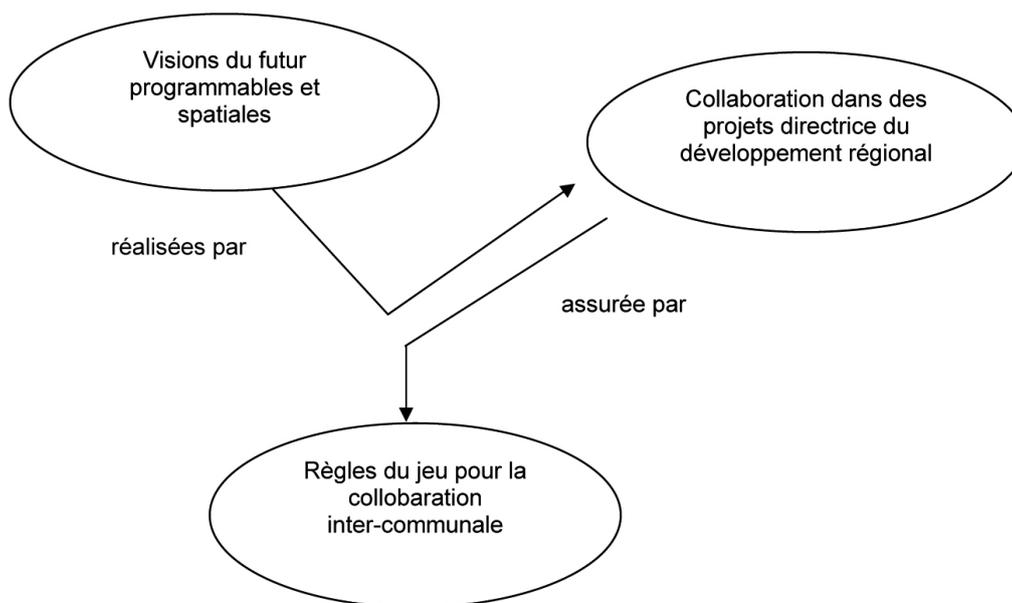
La région de la Ruhr est traversée par de nombreuses frontières qui dessinent des espaces politiques, économiques, sociaux et culturels distincts. Elles façonnent l'identité et les intérêts des acteurs régionaux. Comme l'ont montré plus d'une fois les discussions du passé, la modification formelle de ces frontières n'est pas de nature à améliorer le positionnement et les perspectives de la région de la Ruhr ; il importe dès lors d'engager un travail actif sur elles pour dégager des possibilités nouvelles. L'instrument le plus important pour un tel travail actif s'est avéré la coopération « métropolitaine », dans le cadre de laquelle la ville-région polycentrique est considérée comme un laboratoire pour des expériences portant sur les frontières et les espaces.

Pour développer un cadre directeur commun, les partenaires au projet ont mis en place un espace d'action dialogique dans lequel les visions, les points de vue et les intérêts des uns et des autres puissent être mis en présence. Un groupe de recherche a été créé à l'Université de Dortmund pour établir les fondements scientifiques de ce cadre directeur. D'importants domaines thématiques ont fait l'objet de discussions avec les acteurs politiques, administratifs, économiques et sociaux lors d'événements et de manifestations publiques. Un « salon du cadre directeur » a été organisé afin d'inciter les habitants de la région à contribuer à l'élaboration des principes directeurs et à leur concrétisation.

Les résultats obtenus par le biais de l'espace d'action dialogique ont permis d'élaborer les visions d'avenir programmatiques et spatiales, les règles du jeu des collaborations intercommunales et les projets-pilotes pour la « RUHR, VILLE-RÉGION EN 2030. »

La réflexion sur les principes directeurs était placée sous la devise « coopération et autonomie », de façon à souligner qu'une collaboration n'est pertinente que lorsqu'elle s'avère utile aux intérêts de chaque ville qui y prend part. Le principe de la coopération entre villes garantit que chacune d'elles améliore son positionnement et ses perspectives en se joignant à la réalisation de potentiels au niveau métropolitain. L'autonomie des villes n'est par conséquent pas un obstacle aux collaborations, mais tout au contraire une condition de souplesse

Figure 5 : Éléments des modèles de la « Städteregion Ruhr 2030 »



et de réussite des efforts engagés dans le cadre de la ville-région. Les autres principes directeurs dégagés étaient la « coopération par tâches », la « concurrence des idéaux », la « mise en valeur des espaces de possibilités métropolitaines » et la « culture de la différence ».

- La ville-région de la Ruhr a ainsi été comprise comme un espace de partenariats pour la mise en place de projets balisés par des règles du jeu. La coopération a été considérée comme un instrument de transposition de projets-pilotes dont les villes conviennent dans leur contrat métropolitain.
- En l'absence de modèles de solutions pour la maîtrise des nombreux défis qui se posaient, il importait de poursuivre différentes stratégies de coopération, dans lesquelles la diversité des conceptions, la variation des perspectives et l'appétit des expérimentations puissent contribuer à la recherche de la meilleure solution pour la réalisation de tâches communes. Par cette « concurrence des idéaux », les villes ont créé des liens mutuels de partenariat et mis en place les fondements nécessaires à leur développement futur.
- Le paysage urbain de la région de la Ruhr est marqué par d'innombrables superpositions de frontières et d'espaces fonctionnels, qui créent ce que l'on peut appeler des « espaces de possibilité ». Périphéries, structures fragmentées et équivoques spatiales sont, dans la région de la Ruhr, les traits caractéristiques d'une multitude de lieux désordonnés, abandonnés, « in-signifiants », « in-définis » (friches industrielles, friches agricoles, routes et cours d'eau au trajet trans-frontière, ...). Agissant ensemble au niveau métropolitain, les acteurs peuvent mettre en valeur ces lieux, les redéfinir et leur donner une signification et une importance nouvelles.
- Par sa « culture de la différence », la ville-région de la Ruhr favorise la rencontre et la coopération d'habitants sûrs de leur identité et de leur avenir. Les différences d'âge, de sexe, d'expérience ou d'attentes, d'origine culturelle ou de couche sociale constituent des motifs de valorisation et de respect.

La coopération sans règles est impossible ; c'est pourquoi les participants se sont engagés, pour chaque pro-

jet-pilote, au respect de règles du jeu comme fondement des expériences de coopération communes. Ces règles du jeu régissent la conduite des projets dans leurs différents aspects, l'échange d'informations, les mesures destinées à favoriser la confiance et la compréhension réciproques, les efforts communs en vue de la réalisation des avantages de la coopération, la compensation des avantages et des inconvénients, les engagements et obligations réciproques et l'affirmation des intérêts communs vis-à-vis des interlocuteurs extérieurs.

Ajoutons que le projet « RUHR, VILLE RÉGION » n'a pas été – et n'est pas – seulement marqué par des accords sur des visions d'avenir communes et par une meilleure connaissance réciproque entre les villes et leurs représentants, mais aussi par un vécu concret, qu'il s'agisse de l'aboutissement de solutions créatives, du constat commun de conséquences moins souhaitables, ou d'une confiance gagnée lors de la progression d'un projet au travers de ses différentes étapes. La concrétisation des visions directrices programmatiques et spatiales s'est faite au travers d'une série de projets-pilotes : élaboration de plans directeurs thématiques, développement de plans d'affectation et d'aménagement régionaux, développement territorial coopératif, politique métropolitaine commune en matière de migrations, ou encore, consolidation des budgets communaux par le biais de coopérations de gestion intercommunales.

Après l'achèvement du projet de recherche proprement dit, les villes participantes ont décidé de poursuivre leur collaboration afin de concrétiser les idées et les projets accumulés et de mettre à profit la communication installée entre elles pour le développement futur de la région. C'est ainsi qu'à la mi-2003, après que les conseils des différentes villes eurent pris les décisions nécessaires en ce sens, un contrat métropolitain a été conclu par les plus hautes instances d'un groupe initial de huit villes (Bochum, Dortmund, Duisbourg, Essen, Gelsenkirchen, Herne, Mülheim-sur-la-Ruhr et Oberhausen) afin d'entériner leurs objectifs communs et jeter le fondement politique de leur coopération future. Les villes de Bottrop, Hagen et Hamm se sont jointes au contrat en 2007.

Le préambule du contrat métropolitain stipule de façon programmatique que les villes coopèrent en toute autonomie et en fonction de leur intérêt propre à l'objectif de renforcer l'attractivité de la région et de contribuer à l'appropriation de son identité et de ses valeurs dans le but d'améliorer sa compétitivité par rapport aux autres

régions métropolitaines et cela, dans le respect des principes du développement durable, de l'égalité entre hommes et femmes et de la polycentricité. La coopération est ouverte aux autres communes et à d'autres acteurs régionaux. Les cinq courts articles qui suivent développent une stratégie de compétitivité dans la mesure où ils prévoient la concrétisation des principes énoncés dans le préambule au travers de projets-pilotes dont le mérite relatif est évalué à l'aide de critères de concurrence. Les articles qui précisent la conclusion d'accords d'exécution en vue de la concrétisation des projets et annoncent la création de structures de collaboration durable se caractérisent par une grande réserve vis-à-vis d'une éventuelle institutionnalisation d'une ville-région de la Ruhr. L'élément le plus remarquable est sans doute la liste des domaines d'action des premiers projets-pilotes tel qu'elle figure à l'article 5, où l'on trouve un grand nombre de thèmes, dont les uns semblent naturels, tels que le développement coopératif et la consolidation des budgets par des coopérations de gestion intercommunales, alors que d'autres sont plus surprenants : politique communale active en matière de migrations, développement d'une ville-région interculturelle, « Habiter au bord de l'eau », « Rives nouvelles dans la vallée de la Ruhr », plans d'affectation et d'aménagement régionaux, ou encore un plan directeur métropolitain. Entre temps, la concrétisation des visions directrices a commencé, en particulier pour ce qui concerne les plans directeurs thématiques et le plan d'affectation commun des villes de Bochum, Essen et Gelsenkirchen.

### La régionalisation en tant que voie d'émancipation des communes

La pensée régionale comme voie d'émancipation des communes, telle qu'elle est élaborée dans le cadre du projet « RUHR VILLE-RÉGION 2030 » et qu'elle a été fixée dans le « contrat métropolitain », se distingue sur plusieurs points essentiels des formes plus répandues de construction régionale « depuis le haut » (impulsée par le Land). Contrairement aux formes de décentralisation politique au sens d'une dérégulation de l'action de l'État, il s'agit en l'occurrence d'une stratégie de coopération intercommunale qui émane des communes elles-mêmes. Au lieu d'une discussion sur l'organisation et la gouvernance politiques au niveau régional dans le contexte de nouvelles formes de conduite de l'État, on voit se dessiner un équilibre entre coopération et autonomie, une auto-organisation au plan régional et

un élargissement des moyens d'action des communes. Alors que la régionalisation « depuis le haut » vise en fin de compte des formes « dures » de coopération et des régions unitaires et institutionnalisées comme telles, « RUHR VILLE-RÉGION 2030 » remet en question les frontières et les découpages territoriaux et cherche, par des réseaux « peu serrés » et des formes de coopération « souples », à apporter des solutions à la non-correspondance croissante entre divisions politiques et administratives et espaces fonctionnels.

Par ailleurs, en tant que solution contractuelle globale entre villes engagées dans une coopération mutuelle, le projet « RUHR VILLE-RÉGION 2030 » se distingue également des formes de coopération communale déployées « à l'ombre de la hiérarchie », qui intègrent dans leur démarche la main tutélaire du Land. Doutant de leur capacité à s'autoréguler, ces dernières comptent sur le niveau d'autorité supérieur pour la résolution des conflits en cas d'échec de leurs formes de coopération « souples », au lieu que « RUHR VILLE-RÉGION 2030 » affirme sa confiance dans les capacités d'autorégulation des participants coopérateurs et rejette les influences régulatrices venant « de l'extérieur » (par le biais d'institutions régionales) ou « d'en haut » (par le biais du Land). Le contrat métropolitain ne définit pas seulement un cadre souple, projet par projet, pour la collaboration et la concurrence (intérêt propre), mais fournit également les mécanismes d'incitation et de sanction aux

formes de collaboration juridiquement contraignantes, ainsi qu'une compensation des avantages et des inconvénients au niveau régional.

### Remarque additionnelle

La coopération intercommunale et régionale est à l'ordre du jour. Comme bien d'autres ensembles territoriaux, la Rhénanie-du-Nord-Westphalie mène depuis deux décennies des expériences portant sur diverses formes de régionalisation « depuis le haut » et « depuis le bas ». Dans notre contribution, nous avons en particulier mis en évidence le programme REGIONALE en tant qu'instrument stratégique du gouvernement du Land et l'initiative « RUHR VILLE-RÉGION 2030 » en tant que stratégie communale de régionalisation. Ce faisant, notre intention n'est pas de proposer des « prêts-à-penser » pour les développements dans d'autres régions. Il n'existe pas de modèle général qui puisse s'appliquer à toutes les coopérations régionales, et on a à bon droit pu critiquer les tentatives consistant à exporter tels quels des modèles ayant fait leurs preuves dans une région donnée. Néanmoins, les considérations qui précèdent auront atteint leur but si elles peuvent contribuer à ouvrir de nouvelles pistes de coopération régionale et à inciter le lecteur à réfléchir, dans son contexte, sur la possibilité d'expériences novatrices de collaboration régionale, hors et au-delà des sentiers battus.

### Références bibliographiques

DAVY B. (2004) *Die neunte Stadt. Wilde Grenzen und Städtereion Ruhr 2030*. Müller + Busmann KG, Wuppertal.

GUALINI E. (2004). Regionalization as 'Experimental Regionalism': The rescaling of territorial policy-making in Germany. In: *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 28, 329- 53.

ILS NRW/MBV NRW (2006) (Hg.). *Die REGIONALEN in NRW. Impulse für den Strukturwandel*. ILS NRW, Dortmund/Aachen.

<http://www.staedtereion-ruhr-2030.de>

## Table ronde

*En clôture de cette journée, une table-ronde a réuni André Antoine, Ministre wallon du développement territorial, Philippe Courard, Ministre wallon des affaires intérieures et Yves Delforge, vice-président de l'Union des Villes et Communes de Wallonie (UCVW). Le débat était animé par Jean Blavier, journaliste RTBf.*

**Jean Blavier :** Première question, qui émane des organisateurs de la journée, et qui me semble avoir un intérêt tout particulier par rapport à ce qui a été dit dans le courant de la matinée. Je m'adresse à vous André Antoine. *De plus en plus de PME souhaitent s'implanter en zone d'activités économiques : comment répondre à cette demande ?* Il y a deux mouvements contradictoires. Primo, le fait que les entreprises s'installent en zone d'activité, ce qui veut dire qu'il y aura des problèmes de mobilité qui vont se poser, à terme. Soyons clair : c'est essentiellement la voiture, et peut-être les transports en commun. Et puis, bien sûr, la multifonctionnalité des agglomérations qui est en train de se détruire à petit feu. On en a parlé tout à l'heure avec le Professeur Mérenne, on peut prendre l'exemple de l'imprimerie dans une petite agglomération et qui, pour de multiples raisons - peut-être que les camions n'arrivent plus là où ils devraient arriver, peut-être que les voisins en ont marre, peut-être que ça fait beaucoup mieux pour un patron d'entreprise d'être dans une zone d'activité économique. Vous connaissez ça certainement mieux que moi. Comment peut-on gérer ce type de mouvement ? Je n'ai pas dit le freiner, ou l'encourager, mais le gérer. Nous vous écoutons.

**André Antoine :** C'est tout à la fois le ministre et le bourgmestre qui vous livre ses convictions. Je pense que nous devons gérer des paradoxes. Premier constat : en 2000 en Wallonie, on vendait 190 hectares en zone d'activité économique ; on en vend aujourd'hui 220. Ce qui veut dire qu'il y a une grande soif chez les chefs d'entreprise à s'investir et à se développer. C'est la croissance même de la Wallonie. Voyez la dernière

étude de la KBC qui indique aujourd'hui que nous avons une croissance équivalente à la Flandre, et même supérieure. Les chiffres du chômage, ou encore de l'IPP, ou de la déclaration moyenne des impôts wallons le démontrent. Donc, nous devons rencontrer cette attente des entreprises, de croissance et de développement. La seule différence est que nous ne devons pas avoir une réponse à sens unique qui a été celle des dernières années : « Allez en zone agricole ! Allez en périphérie ! » Ce qui fait que sur les vingt dernières années, pas uniquement pour le monde de l'entreprise, mais aussi pour le monde de l'infrastructure, pour le monde de l'urbanisation, on a consommé des dizaines de milliers d'hectares agricoles.

**Jean Blavier :** Même pour le résidentiel, Monsieur le Ministre ?

**André Antoine :** Aujourd'hui, nous devons avoir une double réponse, avec extrêmement de clairvoyance et de lucidité, sachant que le meilleur régulateur est entre deux mains : d'une part, les pouvoirs politiques, et de l'autre les responsables de l'urbanisme. C'est par le dialogue des deux qu'on pourra mieux canaliser l'attente. Pour vous répondre précisément, je pense que nous avons besoin de zones d'activité économique - le gouvernement, du reste, l'a reconnu et m'a chargé de dégager, dans les prochains mois, un certain nombre d'hectares susceptibles d'accueillir ces entreprises. Sachant que le taux de saturation dans les intercommunales est de 90% aujourd'hui, il y a vraiment urgence. Mais de l'autre, et ça c'est nouveau, il faut essayer de convaincre les entreprises, les pouvoirs communaux - je dirais même qu'il faut les forcer, le cas échéant en s'opposant à eux - à ramener de l'activité en centre-ville. Il doit y avoir de la place pour le logement, pour le commerce, et bien évidemment pour un certain type d'entreprises qui ne portent pas préjudice, en termes de nuisance, à ses riverains les plus immédiats.



*André Antoine, ministre du développement territorial et Philippe Courard, ministre de la fonction publique, en discussion avec Pol Furlan, président de l'Union des Villes et Communes de Wallonie. Ce dernier n'a pu participer à la table-ronde comme prévu et a été remplacé par Yves Delforge, son vice-président.* ■

Comment ? D'abord nous avons libéré les zones blanches. Situées plein cœur des villes, en plein cœur des communes, autour des gares : de zones interdites, ces zones blanches deviennent des zones rouges, des zones capables. Deuxièmement, c'est le fait de libérer les zones d'extension d'habitat, 19.500 hectares en Wallonie, dont un tiers est entouré d'urbanisation, un autre tiers en mitoyenneté, et le dernier tiers qu'on ferait mieux de renvoyer à l'agriculture, tellement il est loin de toute forme d'urbanisation. Mais le premier tiers, si les communes le souhaitent, moyennant ce qu'on appelle « le rapport urbanistique environnemental », en neuf mois – période que nous connaissons bien nous les humains – on peut mettre en œuvre ces zones. Alors, c'est important parce que - je parle ici du remembrement urbain, ou de l'article 127, les deux outils existent - on peut donc ramener de l'activité que ce soit d'une part pour les zones blanches, d'autre part pour les ZAC. Nous avons eu quarante-six projets en Wallonie et nous en avons

accepté trente-quatre ; nous avons libéré 540 hectares, dont environ 150 pour l'activité économique cœur de ville. Enfin les zones bleues : ce sont des zones inscrites au plan de secteur à des fins d'équipement communautaire, des écoles, des bibliothèques, ou autres. Or, trente ans après – ça tombe bien par rapport au colloque – on se rend compte qu'on a moins besoin de ces terrains, et donc, c'est aussi une capacité de pouvoir les accueillir.

L'essence même de la démarche, et c'est l'accord politique du gouvernement wallon actuel, c'est de ramener de l'activité dans la ville. « La ville sur la ville », pour à la fois être économe de territoire, économe des déplacements, en terme de mobilité, et donc en matière énergétique. Mais cela suppose qu'on ait beaucoup de courage politique, parce que (sans être trivial), la virginité attire davantage, c'est tellement plus facile de prendre le terrain agricole que d'aller requalifier une zone.

**Jean Blavier** : Est-ce que ce n'est pas en train de changer de mode, ça ? Est-ce qu'il n'y a pas un phénomène qui vous aide un peu ?

**André Antoine** : Le coût des déplacements manifestement, vous avez raison, une prise de conscience des actes politiques, c'est également le cas. Et puis, le rôle de la politique. Prenons par exemple les établissements Motte près de la gare de Mouscron, sept hectares, dans lequel nous disons qu'il y a une priorité de réinvestissement.

**Jean Blavier** : Vingt ans de friche, pour la gare de Mouscron.

**André Antoine** : Oui, absolument. La Région wallonne dit : « C'est tellement prioritaire que je balaie toutes les règles qui existaient au sein du périmètre et je finance à 95%. » Là, vous avez vraiment un retour à la ville. Donc, pour en conclure sans être trop long, priorité aux retours en ville, mais ne soyons pas dogmatiques, il nous faudra toujours retrouver des terrains en périphérie, notamment pour un certain type d'entreprise ou pour assurer leur développement, mais ne jouons pas dans la pièce unique de la « la vampirisation urbaine ». On a vidé la ville de son sens et de son activité, ce qui a entraîné alors un déplacement de population au profit des communes périphériques, et ça ce n'est pas souhaitable. Il y a donc un combat pour la ville, pour les centres urbains.

**Jean Blavier** : Ca ne donne pas des ventres mous, ça donne des ventres vides : je crois, Professeur Mérenne, qu'on connaît ce phénomène aux Etats-Unis. Et en plus, en ce qui concerne le site Motte, je pense qu'il y a une chose intéressante à signaler, c'est la reconstruction de cette fameuse passerelle qui va mettre en communication deux espaces de la ville qui étaient séparés depuis des lustres. C'est intéressant, ça recrée aussi un mouvement. Au fond, quand on ramène de l'activité dans la ville, Messieurs les Ministres, on peut aussi y ramener une vie sociale, et peut-être des contacts entre quartiers. Monsieur Courard, ne peut-on pas faire jouer le levier fiscal pour faire tout ça ? Et peut-être encourager certaines communes à se concerter davantage, ou en décourager certaines autres à mener des politiques un peu trop autonomes, sans tenir compte de ce qui se passe chez le voisin.

**Philippe Courard** : Oui, évidemment, on peut toujours tout faire, mais je crois qu'il faut garder raison. Il y a

le sacro-saint principe de l'autonomie communale qui tient à cœur à tout le monde. C'est sur base de cela qu'il faut essayer de trouver des formules pour permettre aux communes de poursuivre comme elles le souhaitent, mais d'insister pour qu'elles essaient de discuter entre elles. Je crois qu'il y a une évolution fort positive qui est à marquer et à remarquer. Précédemment, on avait l'impression d'avoir des entités communales ou des villes qui étaient véritablement concurrentes entre elles, qui n'établissaient pas de partenariat. Pour ce faire, on a créé un outil juridique important qui est l'association de projets. Pour permettre, ensemble, sur base d'une idée, d'un projet, d'une problématique, qu'elle soit en termes de logements, de centres sportifs ou culturels, de développement économique, de mettre en exergue quelque chose ensemble. Qu'on soit à deux, à trois, à cinq ou à dix ans, que ce soit à géométrie variable, parce que sur un thème on peut rejoindre une commune voisine, et sur un autre, trois, quatre communes voisines, parce qu'on constitue un bassin touristique, ou un bassin autre. De cette possibilité d'association naît une ouverture qui est beaucoup plus intéressante pour tout le monde. Faut-il, dès lors, prévoir en supracommunalité une fiscalité ? Moi, je n'y suis pas favorable.

**Jean Blavier** : On peut jouer dans l'autre sens : empêcher les communes de se faire la guerre sur le plan fiscal.

**Philippe Courard** : Oui, tout à fait, on peut le faire, effectivement. Je pense que dans le cadre du travail qu'on est en train de mener au sein du gouvernement, qui est un travail sur le Fonds des communes, c'est aussi une façon, quelque part, de reconnaître les missions des uns et des autres, et de doter les villes, les villes moyennes, les grandes villes et les communes rurales de moyens qui sont nécessaires au bon fonctionnement et au développement de leurs activités. Parce que chacun doit poursuivre, évidemment, des objectifs. Je m'inscris pleinement dans ce qui a été dit, ici : la ville doit rester la ville, avec les services qui doivent être rendus. Et c'est pour ça qu'il ne faut pas la vider, comme malheureusement, on le voit actuellement. Il faut donc effectivement permettre aux entreprises et aux activités commerciales de poursuivre.

Ceci dit, je dirais, à l'opposé, qu'il ne faut pas non plus empêcher les petits villages et les petites localités de continuer à garder un minimum d'activités économiques, pas n'importe quoi, pas des choses disproportion-

tionnées qui tranchent et qui abîment le paysage. Mais, je crois qu'il faut une vie, parce qu'il ne faut pas aller vers des cités dortoirs, ou vers des villages où il ne se passe plus rien sauf après 17 heures.

**Jean Blavier** : D'accord, mais, est-ce que ce ne sont pas, justement, ceux qu'il faut protéger en priorité ?

**Philippe Courard** : Oui, il faut les protéger, mais pour protéger quelqu'un, il faut aussi lui donner les moyens de vivre et de survivre. Alors, on a pris de belles dispositions régionales : on a fait des couloirs européens, on a tracé toute une série de choses, on a dit : « C'est là qu'il faut le faire » en fonction des voies de communication. C'est une bonne chose, mais ça doit s'accompagner d'une solidarité de moyens, parce qu'il est tout à fait légitime et normal, quand on est citoyen d'une grande ville, d'une ville moyenne « relais » qui draine toute une série d'activités, ou d'un petit village rural, de bénéficier d'un minimum de services. On se rend compte qu'on



Le ministre André Antoine ■

a fait des communes à deux vitesses, et quand on voit les retombées d'une fiscalité qui peuvent aller de un à quatre entre une commune comme Farciennes, et une commune comme Lasne, il y a quand même toute une série de questions à se poser. Quand parle de revenus cadastraux, là aussi on peut se poser des questions. Je crois qu'il faut reprendre les choses en main pour redistribuer de manière relativement solidaire un minimum de moyens pour pouvoir faire vivre et fonctionner l'ensemble des communes.

**Jean Blavier** : Ceci dit, c'est à Farciennes qu'on vient d'installer un « shopping center », et pas à Lasne. Ceci n'a peut-être rien à voir avec cela.

**Philippe Courard** : Oui, mais pourquoi justement ? Parce qu'il faut voir les chiffres du chômage, il faut voir les chiffres d'activité...

**Jean Blavier** : Bien, un petit tour par Yves Delforge. La déclaration de politique régionale de 2004 annonçait une évaluation des expériences de communautés de communes. Les communautés de communes, on peut les appeler de différentes manières : des intercommunales, des articulations diverses, des pays, etc. Est-ce que vous allez un jour devenir le vice-président de l'Union des villes, des pays et des communes de Wallonie ?

**Yves Delforge** : Je pense qu'il faut d'abord travailler avec ce qui existe, et je crois que les communes sont suffisamment équipées pour pouvoir travailler à leur niveau. Mais je pense aussi qu'il faut essayer d'organiser la solidarité entre les communes. Mais ça, ça doit probablement provenir de la Région. Il faut aussi essayer que les communes puissent plus facilement monter des projets ensemble. Monsieur Courard nous a parlé de la nouvelle législation : je ne suis pas sûr qu'il y ait déjà beaucoup de projets qui ont pu être mis en œuvre dans ce cadre-là. Par exemple, au niveau du développement durable, il est très important que les communes rurales puissent travailler ensemble, monter des projets ensemble, parce que c'est fondamental, il y a un problème d'échelle. Mais il n'empêche que chaque commune doit rester maître des projets qui sont menés sur son territoire.

**Jean Blavier** : Oui, mais Philippe Courard, a beaucoup parlé de solidarité, de synergies, de coordination. Ça a l'air d'être un bon outil, quand même, ces communautés de communes.

**Yves Delforge** : Oui et non, parce que Monsieur Courard parle en termes de projet.

**Jean Blavier** : Oui, mais ces projets sont forcément emportés par quelqu'un.

**Yves Delforge** : Oui, bien sûr, mais il faut parfois avoir, à mon avis, une vision un peu plus large qu'uniquement des projets, bien qu'ils soient utiles. Mais, je crois qu'il faut élargir la problématique au niveau des outils qui pourraient être mis à disposition.

**Jean Blavier** : Bien, alors, est-ce qu'il y a une question dans la salle ? Puisque vous avez la parole. Vous pouvez vous adresser, soit à André Antoine, soit à Philippe Courard, soit à Yves Delforge. Je sais que la première question est toujours la plus difficile. Je crains qu'elle soit tellement difficile qu'elle en devient impossible. Heureusement que j'ai encore une batterie de questions...

**André Antoine** : Si je puis me permettre, pour relancer le débat et entretenir un peu le suspens autour de la table... je n'ai aucune difficulté à accepter que l'on crée de nouveaux niveaux de pouvoir, mais alors il faudrait en supprimer d'autres. Parce qu'aujourd'hui, on a tellement de « tranches de lasagne », et même si je ne suis pas cuisinier, je pense que dans la lasagne, c'est dans le coulis qu'il y a toute la saveur, et j'espère qu'il y aura quand même un peu de hachis qui l'accompagne. Or, si on a déjà des communes, des intercommunales, des Provinces, des Régions, des communautés et le fédéral sans compter l'Europe, ça fait déjà beaucoup.

**Jean Blavier** : Est-ce que vous n'êtes pas un peu privilégiés ? Quand on voit l'exposé du Professeur Cabus, avec la remontée en puissance des Provinces, la Wallonie n'a pas fait ça.

**André Antoine** : Non, je pense qu'aujourd'hui, on a vraiment besoin de régulation. Je crois profondément au rôle des communes. Ça me paraît indiscutable. C'est le bassin même de la démocratie de la proximité, c'est probablement le mandat le plus exaltant, et le plus difficile.

**Jean Blavier** : Bien, alors ça, c'est le noyau de base, et puis on monte à l'étage supérieur.

**André Antoine** : Ensuite, je pense qu'il y a, à l'inverse, l'Europe. Nous avons besoin de de bien plus d'Europe sur le plan social, notamment pour transformer cette Europe de marchands, cette Europe des finances en une Europe sociale, et il reste beaucoup à faire. Et puis, entre les deux, il faut pouvoir dessiner les meilleurs rouages. Je pense, de vous à moi, mais je peux me tromper, que l'Europe des Régions a beaucoup de sens, et de plus en plus. On voit bien que le pouvoir fédéral, quel qu'il soit, est à la fois vidé de l'intérieur, pour les Régions, les fédérations, et les communes, et vers l'extérieur. Je pense que le niveau fédéral a encore tout son sens, et plus que jamais dans les difficultés qui sont les nôtres aujourd'hui.

**Jean Blavier** : Pourtant, on vit sans .

**André Antoine** : Oui, mais j'aimerais bien que ce soit avec, ça commence à faire long malgré tout, mais il paraît qu'il n'y a pas de plaisir sans désir. Mais le désir est tel aujourd'hui qu'on aurait bien besoin d'un peu de plaisir. Alors franchement, je pense que les Régions sont importantes. Mais nous ne devons pas faire l'erreur, à un moment où il y a une évaluation des Provinces qui est nécessaire. Et les intercommunales, et ici je rends hommage à mon collègue Philippe Courard, parce qu'il est passé de la parole à l'acte. Il y avait trop d'intercommunales, pas toujours transparentes, qui n'étaient pas toujours composées de manière proportionnelle – vous voyez, je fais sa publicité, comme ça je gagne sur son temps de parole, au passage. Je pense qu'il a très bien fait, mais, il ne faudrait pas recréer un autre niveau. Qu'on s'articule pour des projets, oui ! Mais, que l'on crée de nouvelles structures pour y mettre des mandats, des rémunérations, et des lourdeurs, non ! Ça je n'y crois pas.

**Jean Blavier** : Philippe Courard, André Antoine vous a tellement fait de compliment, qu'il va sûrement vous demander quelque chose.

**Philippe Courard** : Oui, à la sortie. J'ai l'habitude (rires). Trêve de plaisanteries, je voulais simplement dire qu'il n'y a qu'une seule question à se poser, je pense : quel est le niveau de pouvoir qui peut le mieux répondre aux besoins et à la préoccupation des citoyens.

**Jean Blavier** : C'est le principe de subsidiarité.

**Philippe Courard** : C'est simple, parfois c'est la commune, parfois c'est l'Europe comme l'a dit Monsieur Antoine, parfois, c'est la Région wallonne, la communauté française, le fédéral, et je pense pouvoir dire aussi – désolé pour ses détracteurs – que la Province a un grand rôle à jouer. Ce qui déplaît dans la Province, c'est que c'est devenu un pouvoir important qui s'est un peu dispersé, qui a beaucoup saupoudré, et qui s'est occupé un peu de tout. « Un peu de tout, et un peu de rien », comme diront les détracteurs. Il faudrait maintenant recentrer les missions de chacun. Je crois qu'on fait des choses au niveau communal, et on les fait mal. Je vais prendre un exemple concret dans le domaine de l'environnement : s'occuper des petits cours d'eau, des petits rus, c'est une gestion qui est assez mauvaise dans la plupart des communes wallonnes. C'est une gestion qui n'est pas mal faite au niveau des Provinces. Même si les limites provinciales ne sont pas à chaque fois celles des bassins hydrographiques, on pourrait considérer que la Province puisse avoir une vision globale de l'ensemble des petits cours d'eau, sur l'ensemble de ses communes. Ça me paraît essentiel. Un deuxième élément qui pourrait être pris en charge par les Provinces, c'est tout ce qui est sécurité civile : pompiers... On voit des coûts par habitants qui sont diamétralement importants et différents d'une commune à l'autre, d'une ville à un petit village. Avec, évidemment, une couverture qui est aussi parfois différente. Mais, en tous cas, au sein d'une même zone, ou dans deux zones qui sont comparativement les mêmes, on a des prix totalement différents. Pourquoi la Province, sous l'échine du gouverneur, ne pourrait-elle pas avoir une gestion globale, comme c'est le cas dans certaines Provinces, et je crois avec beaucoup de succès, plutôt que de saupoudrer les responsabilités communales ou intercommunales en la matière ? Par contre, dans certaines matières, je vais prendre le cas des déchets, des intercommunales font un travail de qualité. Et c'est probablement le niveau de pouvoir le plus adéquat. Enfin, la Région wallonne me paraît être aussi une zone géographique tout à fait cohérente pour déterminer toute une série de politiques.

Je crois qu'il ne faut pas vouloir écraser, supprimer qui que soit. Mais réorganiser les tranches de lasagne, parce que, si évidemment le coulis est bon, je pense que les pâtes c'est aussi quelque chose d'excellent, mais il n'en faut pas de trop. Et comme mon ami André, je vous dis : « Il ne faut pas en rajouter. » J'ai refusé de légiférer dans le cadre des communautés de communes, comme on a voulu le proposer. D'ailleurs, depuis, il y en

a une qui a disparu du côté de Charleroi, d'autres qui vivent et d'autres qui fonctionnent un peu mieux. Il y a, semble-t-il, une tendance à la réorganisation sur Liège, avec une décision du 7 décembre dernier, qui a l'air de tisser des bases. Oui à ces communautés de communes mais sur base de projets, et il n'est pas nécessaire de refaire des élections, de remettre d'autres élus, ou de donner un pouvoir fiscal à de nouvelles entités. Ça ne peut encore qu'embrouiller le citoyen.

**Jean Blavier** : Mais, Monsieur le Ministre, c'est un peu comme les intercommunales, ce ne sont pas des élus qui y siègent. Je veux dire qu'ils sont élus ailleurs. Ils sont déjà élus au niveau communal. On peut imaginer un système comparable, avec une sanction d'électeurs qui est alors indirecte. On peut imaginer des pays, des communautés de communes, avec des gens, qui au sein de ces entités, prennent leurs responsabilités, en ayant été élus au niveau communal. Je vous ai bien compris ?

**Philippe Courard** : Oui, tout à fait, et variables en fonction des objectifs poursuivis, parce que la communauté de communes de Liège, et celle de Charleroi, ou de Mons-Borinage n'ont peut-être pas les mêmes objectifs. Mais moi, je crois que ça doit s'inscrire, justement, dans un partenariat de projets.

**Jean Blavier** : Qu'en pensez-vous Yves Delforge ?

**Yves Delforge** : Tout à l'heure on a fait la démonstration de ce qui se passe en France au niveau de la notion de pays qui est une notion intéressante. Ce n'est pas une couche de lasagne en plus, mais il n'empêche qu'il y a un encadrement au niveau législatif qui existe, et qui permet la mise en place de ce type de pays. Personnellement, je continue à défendre cette notion de pays. Tout à l'heure vous avez parlé de la problématique des pompiers ; je pense que la commune doit continuer à être le niveau indispensable au niveau des pompiers, mais, évidemment, en les faisant travailler ensemble pour avoir la bonne échelle. C'est le cas de le dire (rires). Mais peut-être que donner un rôle de coordination au niveau des Provinces, pour l'ensemble des cellules qui existeront au niveau des pompiers, d'accord. Mais, chacun son rôle, et d'ailleurs la responsabilité est bien au niveau des communes.

**André Antoine** : Je peux me tromper, je ne sais pas ce qu'il va se passer dans l'avenir pour notre pays, mais



Le ministre Philippe Courard ■

manifestement, on voit que l'Europe, et c'est bien naturel et pas encore assez à mon goût, prend de plus en plus d'importance. Nous sommes des législateurs de traduction. On intègre de plus en plus des options fortes décidées au niveau européen, et je clame encore mon insatisfaction, ma frustration sur le plan social. Le fédéral va voir son rôle s'amenuiser de plus en plus. Et singulièrement dans notre pays, parce qu'il y a une telle tension communautaire. On peut dire ce qu'on veut, mais on voit bien que la part qui sera réservée au fédéral sera de plus en plus petite.

**Jean Blavier** : C'est une courroie de transmission, Monsieur le Ministre ?

**André Antoine** : C'est une courroie de transmission, une courroie de solidarité. Parce qu'elle est fondamentale dans notre pays. Je pense par exemple à des départements comme l'intérieur, la défense ou la justice, qui doivent rester fédéraux. Les grands départements de l'autorité. Ce qui veut donc dire, qu'il y a encore un certain nombre de compétences, parce que l'Europe l'exige, parce que le fédéral le transfère, qui vont échoir à la Région ou à la Communauté. Donc, il faudra mieux

organiser les relations à l'avenir. Qu'on le veuille ou non, c'est une donnée de base. Parce qu'il faut qu'entre Bruxelles et Wallonie, nous ayons notre identité, mais aussi notre propre solidarité, sachant que l'un est indissociable de l'autre. En tant que municipaliste convaincu, je dis que tout l'hinterland entre les deux reste à dessiner ou à reprofiler. Je n'imagine pas que l'on vive avec des intercommunales, des communautés de pays, des communautés urbaines et des Provinces. Ça c'est de trop. Je suis allé plus loin, quand Philippe pointe ce que j'appelle des niveaux intermédiaires, il a parfaitement raison : tout ce qui concerne les cours d'eau, la protection civile, la lutte contre l'incendie. Faut-il pour ça un conseil provincial ? Est-ce qu'à un moment donné, on ne peut pas imaginer un corps intermédiaire ? Un corps au second degré, qui rend des comptes à leurs mandants. C'est un débat.

**Jean Blavier** : Monsieur le Ministre, pour être sûr de bien comprendre : faire des Provinces des sortes de grosses communautés de communes, c'est ça, que vous voulez dire ?

**André Antoine** : Moi, je constate l'évolution. Nous avons, sous ce gouvernement, retiré la capacité fiscale aux Provinces dans un certain nombre de domaines, ce qui je pense est une excellente chose. Qui, loin de favoriser le développement économique, s'interposaient. Pardonnez-moi, je risque peut-être de choquer, mais nous sommes entre nous, et j'imagine que personne ne le répètera. Mais, quand je vois la Province du Hainaut, qui est la Province qui souffrait le plus, et qui avait inventé un règlement sur la superficie des entreprises : plus elles se portaient bien, plus c'était juteux. C'est totalement à l'opposé de ce nous demandons, au niveau européen. Ça, ça ne va pas. Donc, moi je suis prêt à tous les modèles, ma réponse n'est pas dogmatique, elle est pragmatique. Mais je sais une chose : c'est qu'entre la commune et la Région, celles et ceux qui se situeront dans le corps intermédiaire devront supporter le pouvoir de tutelle d'un côté, et un devoir de reporting aux communes, de l'autre.

**Jean Blavier** : Philippe Courard, vous êtes d'accord ?

**Philippe Courard** : Oui, en partie, mais pas totalement. Disons que moi, j'ai travaillé avec ce que j'ai. La Province est un niveau institutionnel inscrit dans la Constitution ; il faut rester dans ce cadre. Donc, on peut faire beaucoup de belles déclarations. Mais, il faut constater

qu'on vit dans une situation où on ne peut pas, dans l'état actuel des choses – maintenant tout est possible avec une majorité des deux tiers et une réforme – faire disparaître les Provinces. Je vous l'ai dit : je ne le souhaite pas. Mais, je souhaite, en tous cas, qu'on travaille, et on a commencé ce travail de collaboration pour les redéfinir et les réorganiser. Parce qu'au-delà de ça, il faudra répondre à toute une série de questions. Excusez-moi, parce que je vais faire un peu de nombrilisme, mais, s'il n'y avait pas de Province en Luxembourg, il n'y aurait plus d'hôpitaux du tout. On répond quoi à ça ? Puisque c'est impossible sans subventions publiques. Est-ce que le reste de la Wallonie, ou l'Etat fédéral, le département fédéral va reprendre dans sa responsabilité, la défense des hôpitaux publics ? Quand on voit la situation de l'enseignement, je vais prendre le cas du Brabant : s'il n'y avait pas la Province du Brabant, que se passerait-il, en termes d'enseignement professionnel, d'enseignement technique ? Est-ce que la Communauté française a les moyens de reprendre ça en charge ? Il faudrait donc renégocier des moyens autrement plus conséquents. Quand on voit l'effort qui est fait par la Province de Liège en termes de sport, pour mettre en avant toute une série de disciplines. Et je peux multiplier à souhait toute une série d'exemples. Il y a des choses qui ont été faites, et qui ont été bien faites. Et ce n'est pas d'un coup de baguette magique qu'on les fait disparaître.

Il faut donc réfléchir, petit à petit, à reforcer un nouveau paysage qui va mettre du temps et qui doit être bien équilibré, parce que moi j'ai toujours peur, quand on fait disparaître quelque chose, qu'avec ça, ce soit toute une série de services, et je pense plus particulièrement à des services qui sont coûteux, qui rapportent peu, ou qui touchent peu de population, et qui sont pourtant des services de proximité, qui sont faits à un autre échelon que communal, c'est-à-dire l'échelon provincial.

**Jean Blavier** : Monsieur le Ministre, en matière de développement économique et d'aménagement du territoire, c'est le sujet de cette journée. Les Provinces ont-elles encore un rôle important à jouer ? Votre collègue dit que non.

**Philippe Courard** : Je pense que tout le monde a un rôle à jouer, mais je suis tout à fait d'accord avec mon collègue, quand on dit qu'on peut inscrire l'aspect du développement économique ailleurs que dans la problématique provinciale. Je ne pense pas que nous

soyons contradictoires ; c'est une façon d'y arriver, et de ne laisser personne sur le carreau. Parce qu'on peut prendre une décision comme l'a fait mon prédécesseur : « A partir de demain, on transfère tous les cours d'eau à la Région wallonne. » Et on voit que c'est devenu quasiment impraticable, qu'il n'y a pas de gestion, et on se demande comment on peut faire. Entre prendre une décision qui a l'air d'être de bon sens, et la rendre pratique sur le terrain, il y a encore une nuance. Donc, il faudra du temps.

**André Antoine** : Ce que vient d'évoquer Philippe, ce sont des éléments techniques. On peut trouver une solution ensemble, si vous nous laissez deux heures. Mais les questions que vous avez évoquées, d'économie, d'aménagement du territoire, ce sont des questions fondamentalement politiques. Et là, pour moi, très clairement – et pardonnez-moi, je me mouille – je pense que les dernières réformes l'on clairement indiqué : il n'y a plus que la Commune et la Région. Il y a maintenant plus de huit ans, nous avons retiré la compétence au niveau provincial, qui n'intervient plus comme échelon intermédiaire dans la gestion des services. Personne ne s'en plaint. Il y a aujourd'hui un système relativement équilibré. Je veux plaider pour ce système qui a la totale autonomie communale, dans le cadre des périmètres définis par le plan de secteur ou les règlements régionaux dont seul le gouvernement est le responsable. La commune, le gouvernement, et entre les deux, on a le fonctionnaire délégué, qu'on a souvent considéré comme un gendarme, mais moi je l'appelle le « conseiller privilégié des communes. »

**Jean Blavier** : Qui est provincial ?

**André Antoine** : Non, il n'est pas provincial, il est régional. Vous en avez deux pour la Province de Liège, deux pour la Province du Hainaut, un à Namur, un dans le Brabant. Et qui dépend, c'est l'article 2 ou 4 du code, du Ministre du développement territorial. Mais qui agit en pleine autonomie sur le plan supra-territorial. Et qui dit aux communes : « Voilà le conseil que je vous donne. » ou à l'inverse « Vous n'avez pas respecté la procédure, c'est illégal ! J'attire votre attention. » Et si la commune persiste, elle peut le faire, elle encourt le risque de suspension. C'est toujours le politique qui a le dernier mot. Ça, c'est intéressant : à la base, comme à la fin, c'est le politique. Ou ce sont les élus : les citoyens n'ont jamais que les politiques qu'ils méritent. Mais entre les deux, il y a un rouage fondamental que j'appellerais le « délé-

gué supra-local », pour qu'il y ait une cohérence territoriale, et dont la mission est non seulement le respect du code, mais l'usage parcimonieux du sol. Aujourd'hui, la plupart des gestionnaires communaux saluent le fonctionnaire délégué à une seule condition, qu'il joue le dialogue. Parce que s'il reste dans son bureau, décrétant ce qui est bon et ce qui ne l'est pas, il joue le rôle d'un élu qui n'est pas le sien. Mais s'il est sur le terrain, s'il joue le rôle de conseiller, c'est un appui fondamental pour les communes.

**Jean Blavier** : Monsieur le Ministre, vous êtes pragmatique, moi je suis un basique. Donc, pour être sûr d'avoir bien compris : le fonctionnaire délégué dépend du Ministre, mais il a une compétence territoriale qui s'arrête à la Province.

**André Antoine** : Non, non, non ! Souvent je suis d'accord avec vous, mais ici, vous vous trompez. Il n'est pas agent provincial, son ressort est un ressort administratif fixé par le Gouvernement. Nous en avons deux qui desservent la Province de Liège, un à la Province du Luxembourg, un pour le Brabant Wallon, etc. Mais, ce sont des agents régionaux. Ils n'ont aucun compte à rendre à la Province.

**Jean Blavier** : D'accord, mais n'est-ce pas un bel exemple, d'une manière concrète et pragmatique, de trouver un échelon intermédiaire intéressant entre les communes et le pouvoir régional ?

**André Antoine** : Oui, mais ça veut donc dire que nous sommes toujours dans le cas d'une relation entre la Région et la Commune. Fondamentalement. Et il est important qu'il y ait un conseiller. Aujourd'hui, la Région a aidé à la mise en place de conseillers locaux. Nous avons financé des conseillers en aménagement du territoire, 24.000 ou 30.000 euros selon les communes, et des conseillers en énergie avec Jean-Claude Marcourt. Quel est le but ? C'est d'avoir un dialogue mature. Les élus ont besoin de conseils, ce ne sont pas des spécialistes. Les législations sont de plus en plus difficiles, premier élément. Deuxièmement, il faut que tous ces spécialistes parlent le même vocabulaire. C'est la mission que j'ai assignée à la CPDT, que chacun utilise les mêmes mots, la même grammaire, ce qui n'était pas le cas auparavant. Il y avait des applications très différentes d'une région à l'autre. Et troisièmement, que ça reste la décision finale entre élus politiques, la Commune

et la Région. Le fonctionnaire délégué n'intervient que par absence des deux autres. Jamais que par absence, mais il est fondamental, de la même manière que sur le plan local je suis un grand défenseur de ces APM, parce que c'est une bonne manière d'impliquer les citoyens, et parfois, de décourager des projets dont le Collège n'ose pas toujours dire : « Bien, il y a un avis éclairé »

**Philippe Courard** : Je voudrais peut-être ajouter que, quand on a parlé d'économique, je suis d'accord que la Province ne doit plus jouer le rôle qu'elle jouait précédemment, là je m'inscris dans les propos d'André.

**Jean Blavier** : Notamment sur le plan fiscal.

**Philippe Courard** : Oui, tout à fait, mais sur le plan économique de manière plus général. Par contre, on a peut-être oublié de citer un acteur important, et qui remplit son rôle dans l'ensemble des Provinces, me semble-t-il : les intercommunales de type économique. Qu'on a rationalisées, et c'est vrai que ces intercommunales jouent un rôle moteur de captation, de détermination. Ce qu'il faut y ajouter, c'est que André a raison quand il dit qu'il faut absolument un dialogue avec les communes, avec les intercommunales, avec les administrations, quelles qu'elles soient, et en particulier avec le fonctionnaire délégué. Pour éviter toute une série d'aberrations. Je vais vous citer un exemple qui n'est pas économique, mais qui reflète un peu la stupidité de ce qu'on peut faire quand on écrit de bons textes ; on détermine en Région wallonne les zones qui sont inondables, aux aléas faibles, moyens et élevés. C'est tout à fait légitime : il faut arrêter de vouloir construire où on est sûr d'avoir des inondations. On peut penser qu'à l'avenir les choses seront encore plus graves que maintenant, avec le réchauffement climatique. Il est donc tout à fait légitime de prendre des mesures. Mais de là à tomber sur un fonctionnaire qui empêche de réparer une maison qui se trouve en plein centre d'un village qui n'a jamais été inondé, mais qui malheureusement, par l'approximation de la carte, est touché par la carte en aléas faibles. Quand on dit : « Là, on ne va plus construire », ça signifierait que, dans ce village-là, chaque fois qu'on demandera un permis, on ne pourra plus qu'habiter à l'étage. C'est évidemment des travers dans lesquels on ne doit pas tomber. Donc je dis : le dialogue, encore le dialogue, et le pragmatisme des gens de terrains qui connaissent mieux la localité que n'importe quel excellent fonctionnaire du monde.

**Jean Blavier** : C'est un peu courtelinesque. Y a-t-il encore une question, avant que je ne cède la parole à Yves Delforge ? Non toujours pas ? Yves Delforge, à vous.

**Yves Delforge** : Oui. Donc, c'est un colloque sur les trente ans des communes ; et je pense qu'il est aussi temps de parler un peu des communes...

**Jean Blavier** : Mais, on a fait que ça, toute la journée.

**Yves Delforge** : Non, on parle de Provinces, d'intercommunales, et peut-être de communes aussi. Les communes, en matière d'aménagement du territoire, sont pour le moment en grande difficulté. Parce que la législation change très souvent. Nous avons un ministre qui est innovant, qui aime bien apporter de nouvelles touches en matière d'aménagement du territoire. C'est vrai que la Région wallonne a aidé et aide l'ensemble des communes à...

**Philippe Courard** : Dans le domaine de la construction, on a extraordinairement simplifié.

**Yves Delforge** : Tout à fait, mais je crois aussi que dans un certain nombre de communes, les gestionnaires ont du mal à suivre votre rythme. Et, je crois qu'il faut être indulgent par rapport à ça, et je crois qu'il faut aussi, à un certain moment, évaluer la législation et voir, avant de la modifier, où on va. Donc, s'il vous plait, s'il y a moyen de restreindre un peu votre rythme en matière de modifications, il y a un certain nombre de personnes qui vont pouvoir souffler...

**Jean Blavier** : Il y a un applaudissement là ? Il y a un fonctionnaire communal qui ne supporte pas le rythme d'André Antoine apparemment.

**Yves Delforge** : Les communes, tout le monde est d'accord pour dire que c'est le bon niveau de pouvoir. Mais, je crois aussi que les communes sont en grande diffi-



*La question de l'échelle communale, une belle occasion de transversalité gouvernementale.* ■

culté, tout le monde le sait, parce qu'elles ont de plus en plus de compétences, et c'est bien. Parce qu'on reconnaît l'importance de leur rôle. Mais, tout le monde est d'accord pour le dire, il est important que le Fonds des communes soit renforcé. C'est vrai qu'on en discute au niveau du Gouvernement. Mais on souhaiterait avoir une mobilisation assez rapidement.

**Jean Blavier** : Bien, merci Yves Delforge. Je voudrais peut-être terminer ; il n'y a toujours pas de question ? Ah si, il y a trois questions. Il y a Madame, là, qui était la première. Voilà.

**Sophie Dawance** (Inter Environnement Wallonie) : Bonjour. Il faut savoir que pour le moment, les communes sont surtout concurrentes. C'est notamment lié à la diminution proportionnelle du Fonds des communes, d'années en années. Même si comme à Liège où il y a eu une décision du 7 décembre, il y a la volonté de faire des projets ensemble. Mais il existe de grandes inégalités entre les communes, les communes urbaines et les communes périphériques. Sur base volontaire, on ne peut pas attendre que les communes décident de mettre tout dans un grand pot et de partager les rentrées fiscales entre elles. Si on veut vraiment faire un projet qui soit structurant pour le territoire, il ne faut pas que les communes soient concurrentes, et il faut donc mettre en place un système de péréquation. Je ne vous apprend rien : ce sont des choses qui se disent et se redisent depuis des années. Mais comme on ne peut pas attendre que les communes, même si elles sont de la meilleure volonté du monde, décident ensemble de se partager les richesses - parce que les communes les plus favorisées n'ont évidemment aucun intérêt à partager leurs rentrées, il faut qu'un pouvoir supérieur l'impose, ou en tout cas, incite les communes à agir de la sorte. Je voulais savoir si à l'échelle régionale, il y avait des volontés de favoriser les choses, d'une manière ou d'une autre, que ce soit via le Fonds des communes ou via des fonds incitatifs ?

**Philippe Courard** : C'est la réponse qu'on va apporter par le Fonds des communes : un mécanisme de solidarité qui tiendra compte des externalités des dépenses, des objectifs des villes, etc. Et, évidemment, des autres politiques qui sont menées, de la problématique du logement, qui est quelque chose d'extraordinairement important. Je voudrais renvoyer l'ascenseur de manière sincère à André Antoine qui a vraiment fait un travail fabuleux en termes de croissance, d'augmentation de

logements, donnant des moyens aux communes et aux sociétés de logements sociaux. Il faudra aussi tenir compte des petits ensembles, tantôt j'ai évoqué la ruralité : excusez-moi mais je viens d'une zone rurale. L'aspect densité de population doit évidemment être intégré dans la réflexion

Et puis, on l'a rappelé, on ne vit pas à la même heure dans chaque commune en termes de recettes et de rentrées fiscales. Donc, quand on définit un mécanisme de solidarité, de redistribution, il faut tenir compte des endroits où on amasse facilement de l'argent, et des endroits où on taxe beaucoup pour avoir peu. Ce Fonds des communes, qui en gestation mais qui avance bien au sein du Gouvernement, est vraiment un mécanisme de redistribution, de solidarité, mais pas aveugle. On ne récompense pas ceux qui travaillent mal, mais c'est en fonction de critères qui sont tout à fait objectifs. Cela permettra à tout le monde d'avoir un niveau de base qui va lui permettre de travailler.

**Jean Blavier** : On peut appeler ça « de la redistribution de bonne loi » ?

**Philippe Courard** : Je pense que ce sera une redistribution, tout à fait juste et objective, et je mettrais quiconque au défi d'indiquer que c'est un Fonds des communes qui a été fait par un parti ou pour un parti, ou pour un type de ville ou un type de commune. Vraiment, je crois que ce sont des critères qui vont servir les citoyens. Parce que l'ensemble des Wallonnes et des Wallons méritent un minimum en termes de voiries, de sécurité, etc. Donc, il faut donner les moyens aux communes de vivre, parce que pour le moment, ça s'appelle plutôt survivre pour la plupart d'entre elles.

**André Antoine** : Moi, j'ai une dialectique un peu identique à Philippe : on est à la fois bourgmestre et ministre, l'un et l'autre. Et nous devons servir, à la fois, la cause régionale et la cause communale. Ce qui est excellent. Moi, je n'ai aucune difficulté à revoir le Fonds des communes. Il date, il y a maintenant près de dix-huit ans, il était loin d'être parfait et il pose un certain nombre de problèmes auxquels Philippe s'attelle et nous voulons l'aider au plus vite et au mieux. Je ne voudrais pas que vous ne voyiez, à travers la Région, que la vache à lait, ou la transfusion des communes...

**Jean Blavier** : On a parlé de redistribution, Monsieur le Ministre.

**André Antoine** : Attendez, je suis un peu provocateur, mais sinon, le débat ne serait pas agréable. La Région n'est pas là simplement pour être le porteur d'eau des communes. Bien sur, nous devons le faire, c'est une mission essentielle, et je rejoins Philippe en termes de solidarité. Mais nous sommes là aussi pour réguler. Je prétends que la Région wallonne doit jouer un rôle en matière d'aménagement du territoire. Sinon, c'est une Wallonie de la féodalité : on va porter les écus et les euros – dirait-on au 21ème siècle – et puis, advenue que pourra. Moi, je ne suis pas d'accord. La déclaration de politique régionale, l'actuelle que j'essaie de servir au mieux, sous le contrôle de mes amis – et croyez moi, ils le font bien – c'est d'essayer d'avoir une approche cohérente. Nous avons aujourd'hui, j'imagine qu'on en a débattu, 800.000 m<sup>2</sup> (80 hectares) de demandes de centres commerciaux. Qu'est ce que je constate ? On ne les met pas en cœur de ville, on les met à la périphérie. C'est la même chose pour les centres commerciaux et pour les taxis. C'est un phénomène de délocalisation : on va se mettre à la périphérie, pour essayer d'obtenir la clientèle de la ville. Parce qu'en périphérie, ça coûte moins cher, il y a du terrain, et les Collèges sont un peu plus dociles. C'est pas ça le but, je me suis opposé à un certain nombre de dossiers qui n'avaient pas de sens. On ne va pas aller mettre des centres commerciaux d'une dizaine d'hectares, dans une commune de 5.000 habitants. Ça n'a pas de sens. C'est ce qu'on nous propose pour le moment.

Je vous réponds sur l'interpellation sur les multitudes des fonds. C'est très résumé en trente secondes. C'est d'une part, la confiance aux communes. On a permis aux communes de gérer les petits permis, de s'établir en participation chez APM, d'avoir l'exclusivité de l'opportunité, et de pouvoir opérer des modifications planologiques à travers ce qu'on appelle « les plans communaux d'aménagements compensatoires ou dérogatoires » financés, dorénavant, à 80 %. Pour corriger le passé du plan de secteur. À l'inverse, des zones dans lesquelles le gouvernement à la maîtrise du périmètre parce que, massivement, il y met de l'argent, c'est normal que le gouvernement décide. Le gouvernement, c'est-à-dire son fonctionnaire délégué, le commissaire. C'est quoi ? C'est les zones d'activité économique. Moi, je constate que pendant des années, quand les communes le géraient, on y a mis des magasins plutôt que des entreprises. Et si on n'y prend pas garde, ça continue. C'est pour ça qu'on l'a retiré aux communes. C'est les

modifications de zones, les zones blanches, les zones bleues, les zones à stabilité et le remembrement urbain. Parce qu'on a tellement compliqué l'investissement dans la ville. Parce qu'il y avait des PCA, des règlements communaux, des règlements régionaux, sans compter les riverains qui font leur travail, c'est légitime. Finalement, c'était tellement compliqué en cœur de ville, que lorsqu'il y avait un investisseur, on disait : « Quel beau projet ! » et celui-ci demandait au Collège : « Dans combien de temps ? » qui répondait : « Neuf, dix ans. » Eh bien, il partait ailleurs. Or, en matière d'aménagement, le mieux est l'ennemi du bien, et nous avons besoin de bien dans les villes. Nous avons besoin de gagner sur le temps, en simplifiant les procédures. Pardonnez-moi, mais je préfère un urbanisme de projet à un urbanisme de périmètre. Je préfère le travail au pinceau au travail au couteau. On vient dire : « Est-ce que la règle est la bonne, s'il vous plaît ? L'alinéa 4 du paragraphe 2 de l'article untel. » Je m'excuse, le remembrement urbain, c'est : on a un projet qui revitalise, qui débloque, il faut une voirie ! On le montre aux citoyens, à l'enquête publique et on l'adopte ou on ne l'adopte pas. Je préfère ce type de démarche qui permet des investissements en cœur de ville. Voyez l'exemple de Monsieur Bonazzi à Mouscron : trente millions d'euros d'investissement. Et qui me disait, en conclusion : « Jamais je ne serais venu à Mouscron ! Jamais, s'il n'y avait pas eu le facteur temps ! » Or, on a tellement retardé les processus qu'on a vidé les villes. Je préfère donc qu'on soit beaucoup plus souple quand on a un projet connu et le faire partager par les citoyens, plutôt que de laisser faire, en disant : « Allez-y, dans la zone agricole tout est permis. »

**Jean Blavier** : Il y avait quand même vingt ans de friche à Mouscron. Il y a vingt ans que le problème...

**André Antoine** : Pardonnez-moi, monsieur Blavier. Mais, des friches, vous en avez chez Henricot, vous en avez à Blavier, vous en avez à Dison, ici. Partout il y en a ! A moins d'aller faire la guerre au Grand Duché de Luxembourg – moi je veux bien, on a 2.229 bus, 5.000 chauffeurs des TEC, ils peuvent y aller – financièrement, ce ne sera pas une mauvaise opération. Mais à part cet élément-là pour étendre le territoire, on ne pourra jamais le faire. Ce qui veut donc dire, qu'il faut, aujourd'hui, reconditionner le territoire, le requalifier, le revitaliser, ramener de l'investissement en cœur de ville. C'est fondamental ! C'est, du reste, une des manières de refinancer les villes.

**Jean Blavier** : Oui, bien sûr. Une autre question, monsieur, là. Je crois que c'était vous qui aviez une question. Ou bien on y a répondu ?

**Thierry De Bie** : Ma question était à une nuance près celle de Madame Dawance, je me contenterai donc de la nuance. Je pense que la réforme du Fonds des communes est indispensable, bien entendu. Mais, je ne suis pas sûr qu'elle soit suffisante. Pour l'instant, quand une commune périphérique tire la couverture, elle est la seule bénéficiaire. Si le bénéfice était réparti sur l'ensemble de la communauté urbaine, donc, elle aurait tous les inconvénients, et une petite fraction des bénéfices, elle réfléchirait à deux fois avant d'accepter un complexe multisalles de cinéma ou un centre commercial, dans une commune de 5.000 habitants.

**Jean Blavier** : Peut-être une autre question, encore ?

**Intervenant 3** : C'était aussi à une nuance près la question de Sophie Dawance. Monsieur le Ministre Courard, je pense que le Fonds des communes est une partie de la réponse. Mais ce n'est qu'un mécanisme de transfert financier. Ce que j'aime bien, dans l'expérience des pays en France, c'est que ce sont des communes qui s'associent volontairement pour prendre des initiatives de façon dynamique sur un projet, qui définissent ensemble un projet. Et c'est sur base du projet tel que pressenti, on leur octroie des financements par système de péréquation, ou autre, ça c'est à réfléchir. Ici, le Fonds des communes, jusqu'à présent, même si vous révisiez le système, il va faire quoi ? Il va permettre de rééquilibrer des choses par rapport aux centres urbains qui ont des frais d'équipements beaucoup plus conséquents. Mais cela ne sera jamais un système poussant les communes à réaliser des projets ensemble. Je pense donc que la dynamique des pays est intéressante, uniquement sur base volontaire.

**Philippe Courard** : Je vous incite à aller lire le bout de texte qui a été voté par le Parlement qui permet ça. Et je voudrais dire, par rapport à nos amis français, que l'herbe semble toujours plus verte ailleurs. Mais, j'en reçois régulièrement, ils sont abasourdis par rapport au fonctionnement de nos intercommunales qui sont quand même performantes et organisées, et qui se sont aussi constituées sur base de projets. Maintenant, nos amis français nous jalourent aussi parce qu'ils ne parviennent pas non plus à faire la fusion des

communes qu'on a faites en 76. Et donc, quand il y a vingt-sept âmes dans un village, on ne sait pas s'organiser autrement qu'en fonctionnant avec des espèces de communautés de communes. J'ai beaucoup d'amis et de jumelages avec les Français. Je ne pense pas nécessairement qu'ils aient une longueur d'avance sur nous, sur cette collaboration, mais, ça ne veut pas dire qu'on ne doit pas aller beaucoup plus loin. Cette association de projets permet de ne pas passer par la lourdeur d'une intercommunale, mais de se dire : « Tiens, nos deux communes, on a peut-être un petit projet. » Cela peut être acheter ensemble un taille-haie pour faire toutes les haies publiques ; ça peut être un partenariat pour construire une piscine en commun, ou pour faire un autre élément. C'est à géométrie variable : on peut le faire à deux ou trois communes pour un élément, à dix communes pour un autre. Donc, vraiment, je crois qu'on a l'outil juridique qui permet d'aller plus loin, et d'essayer d'être moins retourné sur soi-même, ce qui était le cas. Puisque les communes, c'étaient d'abord, et avant tout, des concurrences politiques et territoriales. Maintenant, je l'espère en tous cas, les choses ont bien évolué pour le bien de tout le monde.

**Jean Blavier** : Bien, une ultime question. J'ai déjà remarqué que la première question est la plus dure, mais l'ultime est aussi très dure.

**André Antoine** : Je peux faire une page de publicité ? En réaction au précédent intervenant. Moi, je me rappelle de mon premier cours de droit en candidature. C'est le consentement à l'impôt : il faut que les citoyens puissent exercer leur droit qui est celui de l'élection. Moi, je ne crois qu'à la démocratie de base. Si on imagine des outils, que ce soit des intercommunales, ou des communautés de villes et communes au service de la commune, je suis d'accord. Mais si c'est pour imposer à la commune, je ne suis pas d'accord. Je le vois dans les sociétés de logement. C'est aussi une forme d'intercommunale, où les communes se plaignaient jusqu'à présent : « Ma société n'investit rien dans ma commune, je ne la vois jamais venir. » Alors, on y mettait des connotations politiques : « C'est parce que le gérant n'est pas de mon parti » etc. On a renversé ça. C'est la commune qui commande à la société de logement, c'est ça le principe. Le conseil communal dit : « Je veux autant de logements ! » La Région intervient en disant : « Attention ! Vous avez un certain nombre de logements sociaux ? Oui, parfait. Non, il vous en faut plus. » Et la

société de logement n'est jamais qu'une régie technique au service de la commune, et financée par la Région. Moi, je crois profondément à un niveau de pouvoir s'il décide qu'il rend des comptes aux électeurs. Jamais à un niveau au second degré.

**Jean Blavier** : D'accord, mais c'est musclé quand même ? Sanctions à la clé si la commune ne fait pas ce que la Région demande.

**André Antoine** : Attendez, est-ce qu'on fait des discours pour le plaisir, pour la solidarité ? On vient d'en parler toute à l'heure. Moi, je constate qu'il y a 228 communes sur 262 qui ont rempli un programme communal de logement. Nous avons annoncé – et Philippe est acteur, comme moi – qu'il y avait là une obligation. Vous savez, le logement social, ce n'est pas des voyous, ce n'est pas des pauvres, ce n'est pas ceux dont on ne veut pas nulle part. Ce sont des personnes qui gagnent moins de 21.000 euros plus les tranches d'enfants à charge. C'est ça le logement social.

**Jean Blavier** : C'est le « nimby », Monsieur le Ministre ? « Not in my backyard » ?

**André Antoine** : Je sais bien, mais je ne peux pas l'accepter, dans toutes les régions, que ce soit à Liège, à Perwez, à Lasne, ou n'importe où, surtout à Lasne. Trouver un appartement ou une maison de moins de 500 €, ce n'est pas possible. Moi, je vous donne deux cas vécus à l'hôtel de ville. « Je suis une maman seule avec ses deux gosses, et je gagne 1.200 euros. Avant on avait une maison, on n'en a plus. Si je cherche dans ma région, j'ai des propositions à 600 €. Je dois consacrer la moitié de mon salaire. Je ne sais pas le faire. Je dois déménager, je déracine les gosses, ils sont pénalisés une deuxième fois. » Je prends l'exemple de la personne âgée dont on vend la maison, en fin de vie, et qui doit aussi déménager. Moi, je voudrais réhabiliter le logement public. Il y a eu des conneries, c'est vrai. Nous les avons sanctionnées avec Philippe. Il y a eu des marchands du temple, ils ne sont plus là. Tant mieux ! Ils n'avaient pas leur place. On y a rétabli de l'éthique, de la proportionnalité et de l'impartialité dans l'octroi des logements. Mais nous avons besoin de logements publics. Et les communes qui ne jouent pas le jeu, ne

peuvent pas en même temps venir dire : « Je veux qu'on m'aide pour le Fonds des communes, je n'ai pas assez d'argent. » Mais quand elles doivent faire quelque chose de la solidarité : « Allez voir ailleurs. » Ca, ça ne va pas, il doit y avoir une relation cohérente de solidarité et de responsabilité.

**Jean Blavier** : Si vous êtes d'accord, le mot de la fin pour Philippe Courard ? Monsieur le Ministre, le mot de la fin.

**Philippe Courard** : Je m'inscris dans ce qui a été éminemment dit il y a quelques instants. Je crois vraiment qu'il faut avoir une vision globale des choses, qu'il faut permettre à tout le monde de pouvoir fonctionner là où il est. Je crois que les belles grandes théories sont nécessaires parce qu'elles permettent de déterminer des voies à suivre. Mais il faut retomber, évidemment, très rapidement à la réalité de terrain pour permettre aux gens de pouvoir vivre en toute solidarité et en tout confort en Wallonie. Ce qui n'est malheureusement plus le cas. On l'a évoqué par des exemples pratico-pratiques en termes de logement. Je pense qu'on a le devoir, en tant qu'autorités publiques, de pouvoir permettre à tout le monde de s'épanouir, et le logement est certainement quelque chose d'essentiel. Pour le reste, je crois qu'on ne va pas rappeler tout ce qui a été dit, et que je n'ai malheureusement pas vécu au cours de cette réunion. Mais j'espère que peut-être tous ces éléments vont percoler. Parce que je ne vois pas énormément d'autorités communales dans la salle, je m'excuse pour elles, surtout pour ceux qui ne sont pas là. J'espère évidemment que le bouche-à-oreille et l'ensemble des documents et les conclusions de cette honorable assemblée vont pouvoir percoler et pouvoir être utilisés dans les communes ça et là pour permettre de mener une politique en termes d'aménagement du territoire. Ce qu'on essaie modestement de faire, avec certainement, des erreurs aussi. Mais qu'on tentera de corriger au niveau de la Région wallonne.

**Jean Blavier** : Merci Philippe Courard. Merci André Antoine. Merci Yves Delforge. Merci à la CPDT de nous avoir accueillis aujourd'hui. Et, à la fois prochaine, Mesdames et Messieurs.

# La photo comme outil de projet de territoire. Trois expériences « Par ma fenêtre »

*The photo as a territorial project tool.  
Three experiments “From my window”*

D. Costermans<sup>1</sup> et J. Deneff<sup>2</sup>

Cet article a pour objet trois expériences d'appel à contribution photographique intitulées « Par ma fenêtre », dont l'une a été mise sur pied dans le cadre du colloque CPDT « Trente ans de fusion des communes ». Les auteurs s'interrogent, à partir de ces expériences initiées par elles-mêmes et à la lumière de démarches menées par d'autres, sur le rôle de la photo comme outil de projet de territoire.

The purpose of this article is three experiments for a photographic contribution entitled “From my window,” one of which was organised in connection with the CPDT colloquium “Thirty years of merging municipalities”. The authors use these experiments, which they initiated themselves, and rely on the approaches of others, to explore the role of photography as a territorial project tool.

Mots-clés : Photo, paysage, projet de territoire

Key words: Photo, landscape, territorial project

L'image joue un grand rôle dans la construction d'un projet de territoire; la photo notamment peut s'avérer un outil fort utile : elle permet de faire prendre conscience des dimensions sensibles de l'espace, de faire émerger des représentations, de susciter des expressions, de rassembler, de dynamiser des personnes autour d'un espace partagé de faire exister un territoire; la photo peut aussi aider à la construction collective, à la coproduction du projet et contribuer à l'appropriation du projet par un plus grand nombre d'acteurs. La photo rend le projet visible, communicable, et le fait exister aux yeux de tous. Mais qui, dans la construction d'un projet de territoire, choisit d'utiliser ce médium particulier ? Pourquoi ?

A partir de la description des trois expériences « Par ma fenêtre » et de leur mandat explicite, nous allons es-

sayer, dans la mesure du possible, d'en déchiffrer les intentions conscientes ou non, d'identifier le commanditaire, de comprendre ses attentes, et de relever quelques effets voulus et induits de ces expériences. Nous tâcherons aussi, dans la première partie de cet article, de savoir si ces trois commandes et les représentations du territoire qu'elles ont donné à voir ont contribué ou peuvent s'inscrire dans la construction d'un projet de territoire.

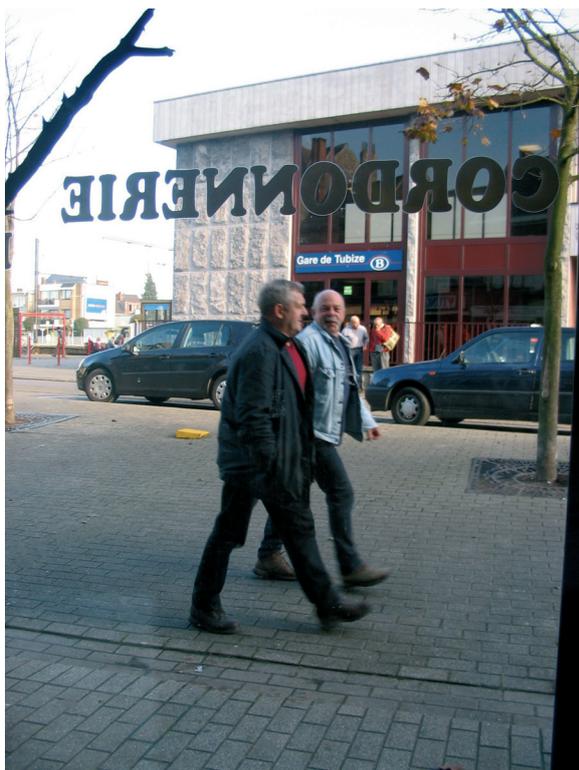
L'évocation de quelques démarches photographiques autour du territoire nous permettra ensuite d'explorer d'autres types d'usages (scientifique, artistique, pédagogique, de projet) de la photo dans le champ du développement territorial et en retour, de leur confronter les expériences « Par ma fenêtre ».

<sup>1</sup> *Ecrivain, photographe, Dominique Costermans est aussi responsable de la cellule communication de la CPDT.  
Courriel : dominique.costermans@uclouvain.be*

<sup>2</sup> *Julie Deneff, architecte et urbaniste, mène actuellement une thèse CPDT sur la coproduction des espaces verts.  
Courriel : julie.deneff@uclouvain.be*

## Par ma fenêtre, mon territoire

Est-ce que vous vous sentez de là ? De ce quartier, de ce village, de cette commune ? Qu'est-ce que la fusion des communes a changé pour vous ? Dans le cadre du colloque sur les « Trente ans de la fusion des communes », les participants au concours « Ma commune par ma fenêtre » étaient invités à prendre en photo leur paysage quotidien depuis leur lieu de vie ou de travail. Et à accompagner leur production de quelques commentaires sur le sentiment d'appartenance à leur commune. Appartenance, racines, nostalgie, merveilleux quotidien ou au contraire désamour, désenchantement, indifférence... les commentaires que nous avons récoltés étaient toujours riches et émouvants<sup>3</sup>.



« Est-ce que vous vous sentez de là ? »  
Photo : Vinciane Pigarella, Tubize

Cette expérience est la troisième que nous menons. La première a eu lieu en avril 2006, dans le cadre d'un séminaire sur l'attractivité résidentielle<sup>4</sup>. Nous avons

eu l'idée de lancer un appel à photos avec ce simple mandat : « Envoyez-nous une photo prise depuis votre fenêtre ». Les photographes étaient aussi invités à décrire et à commenter cette photo. Cette expérience avait pour but de tester une méthodologie de l'usage de la photo comme outil de recherche sur les paysages quotidiens, et le diaporama a permis de s'interroger sur la contribution du paysage à l'attachement au lieu de vie. Dans notre chef, ce diaporama venait illustrer ce séminaire sur l'attractivité résidentielle au même titre récréatif qu'une série de photos des paysages de Wallonie que nous avons pompeusement intitulée « Le charme wallon » et qu'un documentaire sur l'urbanisme de Louvain-la-Neuve<sup>5</sup>.

Cette expérience, qui avait été lancée sans autre précaution via la mailing list de notre département, nous a permis de récolter une vingtaine de photos en trois semaines, certaines venant de loin (France, Corée !). Après les avoir organisées en un diaporama qui permettait de mettre en valeur les commentaires des auteurs, après projection en boucle, après que le séminaire fût terminé, il nous restait l'émotion d'avoir partagé ces regards intimes, ce vécu quotidien, toute la chaleur des commentaires, quelque chose de vivant. Il nous restait, comment dire – un goût de trop peu.

## Louvain-la-Neuve

Il nous semble alors que l'expérience, si elle est renouvelée (et c'est bien notre intention), doit être menée avec deux nouvelles règles. Il faut circonscrire le champ géographique de la provenance des photos, ce qui donnera cohérence et homogénéité au projet. Qu'il s'agisse d'un quartier, d'une ville ou même d'une région ou d'un pays, nous décidons que les limites géographiques doivent être posées a priori. Le projet s'inscrit alors dans un (premier) *cadre*. Dans l'expérience précédente, les photographes donnaient à voir une série de regards individuels sur des paysages personnels ; nous espérons cette fois les inviter à la construction d'un regard collectif sur un objet unique.

Deuxième règle : le point de vue. Nous choisissons d'imposer que le cadre apparaisse, à savoir la fenêtre ou un élément d'avant-plan, chambranle, clenche, rebord,

<sup>3</sup> La septantaine de photos retenues est visible sur notre site <http://cpdt.wallonie.be>

<sup>4</sup> *Désir d'habiter et projet de territoire, Compétitivité territoriale et attractivité résidentielle, Louvain-la-Neuve, le 24 avril 2006.*

<sup>5</sup> *Ceci n'est pas un campus (2007), documentaire RTBf, réal. Patrick Van Loo et Dominique Costermans*

plantes de balcon, reflet... parce que nous croyons d'une part que cette mise en évidence du point de vue constituera un axe graphique fort pour des photos très différentes (qui vont de la plongée sur une rue étroite, sans horizon, au panorama campagnard). D'autre part nous souhaitons que la photo s'affiche clairement comme point de vue, comme expression du regard subjectif, et non comme paysage désincarné. Même si tout paysage est une création humaine, même si toute photo est un point de vue, avec la présence d'un élément d'avant-plan, ce point de vue s'incarne : ce ne peut plus être celui de Sirius.

Pourquoi Louvain-la-Neuve ? Parce que nous avons l'envie de faire émerger la construction d'une mosaïque de regards subjectifs sur cette ville que nous arpentons tous les jours. Parce que nous avons l'envie d'œuvrer, nous aussi, aux nombreuses auto-représentations de Louvain-la-Neuve, qu'il s'agisse de productions scientifiques (démographiques, sociologiques, urbanistiques) ou artistiques (photographiques, plastiques, littéraires). Parce que cette ville aime parler d'elle, finalement, et qu'il nous plaisait d'en rajouter une couche.



« Pourquoi Louvain-la-Neuve ? Parce que nous avons l'envie de faire émerger la construction d'une mosaïque de regards subjectifs sur cette ville que nous arpentons tous les jours. » Photo : Johanna Brankaer

## Des regards sur Louvain-la-Neuve

Nous avons retrouvé dans la plupart des deux cents photos qui nous sont parvenues beaucoup d'émotion et de choses personnelles.

Comme les photos, organisées dans le livre<sup>6</sup> en un parcours qui allait du panoramique (les toits de Louvain-la-Neuve) à l'intime (les jardins, les avant-plans), les commentaires, même les plus apparemment descriptifs, recelaient de nombreuses marques d'appropriation (« *Tous les vendredis (...), j'entends les enfants aller ou revenir de la piscine (...). Je m'arrête souvent dans mes lectures pour les regarder et les écouter* » - Ivanna, 31 ans), d'appartenance, de convivialité (« *J'aime l'enchevêtrement du dedans et du dehors, le sentiment de convivialité et de partage autour du pain, la pente douce de la Grand Rue à cet endroit* » - Gérard, 56 ans), d'intimité (« *Voici la vue que je vois tous les jours en me levant et tous les soirs en allant me coucher* » - David 23 ans), voire d'affection (« *J'ai de la chance avec la vue de mon bureau ! (...). En hiver, j'offre des graines aux oiseaux : je vois régulièrement des mésanges charbonnières, des mésanges bleues et des tourterelles turques* » - Renate, 41 ans).

Cela veut-il dire que les usagers de Louvain-la-Neuve aiment leur ville ? Oui, dans la plupart des cas, mais on peut imaginer que ceux qui n'ont pas tissé le moindre sentiment d'appartenance à cette ville (dont la moitié de la population est, rappelons-le, de passage) ne se soient pas sentis interpellés par ce concours. D'aucuns ont cependant profité de l'occasion qui leur était donnée pour exprimer leur inquiétude (« *Des années à regarder pousser les herbes et jouer les enfants sur ce terrain vague qui ne le sera bientôt plus. Alors, à l'heure bleue de l'automne, on le regarde une fois encore, en se demandant où s'en iront nos souvenirs, une fois le bulldozer venu ?* » - Cécile, 51 ans), leur rejet (« *C'est un point de vue agréable à regarder, qui offre une sensation d'espace bienvenue*

6 Costermans D., Denef J. (2007), *Louvain-la-Neuve Par ma fenêtre*, Ed. Eranthis



« Où s'en iront nos souvenirs, une fois le bulldozer venu ? » Photo : Cécile Hainaut

quand on vit toute l'année dans une ville de briques, de briques et encore de briques... » - Céline, 21 ans), voire leur ras-le-bol (« Quand il fait beau, les étudiants s'installent dehors et boivent sur ce lieu de grand passage, parfois en pleine journée, alors qu'autour d'eux d'autres travaillent pour qu'ils puissent bénéficier d'un bon enseignement. C'est parfois dur à vivre pour ceux qui ont à contempler ce spectacle et qui le matin doivent enjamber des souillures en tout genre pour atteindre leur lieu de travail ! » - Hélène, 62 ans).

### La rencontre ou les effets induits de la démarche

L'intention de départ était d'ordre esthétique, réaliser un beau livre, mais aussi de créer du lien. La dynamique du concours a permis l'émergence de ces liens, par la curiosité du travail d'autrui d'abord, par la rencontre entre photographes ensuite. Il y eut deux points d'orgue à cette expérience : la remise des prix dans une grande librairie de la ville, et le vernissage de l'exposition des photos lauréates, une semaine plus tard, dans un lieu prêté par l'Université. La plupart des candidats sont venus aux deux rencontres, motivés par la réception de leur prix, certes, mais surtout par la curiosité de découvrir les autres productions. De découvrir si pas des lieux inédits, du moins des points de vue inédits sur la ville

qu'ils partagent avec des milliers d'autres usagers.

Bien que nous ayons soigneusement étudié l'origine par quartier des photographes et leur « statut » (il fallait démontrer un lien d'appartenance avec la ville, qu'on y travaille, qu'on y réside ou qu'on y fasse ses courses), nous n'avons pas tenu de statistiques particulières sur l'« ancienneté » des habitants ou sur leur statut (travailleur, résidents...). Dans la foule se côtoyaient à la fois des « pionniers » (dont on sait l'attachement très fort à un projet de ville dans lequel ils se sont impliqués depuis les premiers temps, dans les années septante), des travailleurs, des doctorants ou des étudiants voire même des Erasmus. Il nous semblait, à travers

leur participation, leurs commentaires ou leur présence aux deux manifestations, qu'il y avait superposition et confrontation curieuse des regards plutôt que rivalité entre les différentes générations d'habitants.

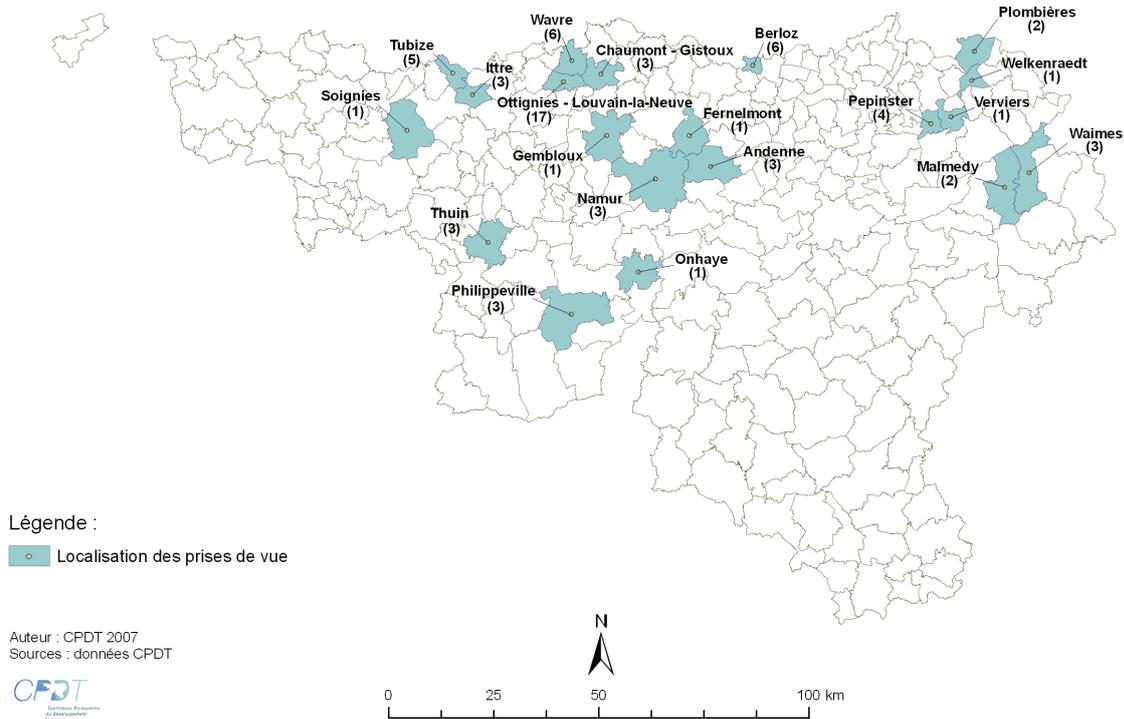
### Ma commune Par ma fenêtre

A partir du moment où l'une de nos deux règles impose la délimitation géographique de l'expérience, nous sommes prêts à renouveler l'expérience à d'autres échelles. C'est ainsi que nous sommes approchées pour exporter l'opération dans une grande ville, où nous travaillerions à l'échelle d'un quartier, avec des opérateurs culturels locaux, et par une commune fusionnée, dans le cadre d'une opération de développement local. Les deux propositions posent la question du mandat et de l'objectif des commanditaires : nous y reviendrons.

La tenue d'un colloque commémorant les trente ans de la fusion des communes donne l'opportunité à la Région wallonne de nous commanditer une nouvelle expérience « par ma fenêtre ».

Les questions suivantes sont posées dans le formulaire de participation (outre la question du rapport du photographe avec le point de vue) : « Expliquez brièvement pourquoi vous avez choisi ce point de vue sur votre

## Ma commune par ma fenêtre : provenance des photos



commune, ce qu'il représente pour vous (au quotidien ou de façon exceptionnelle), dans quelle mesure il reflète votre sentiment d'appartenance. » et « Vous sentez-vous de cette commune ? Du village, du quartier, de la région ? Pourquoi ? La fusion a-t-elle changé quelque chose pour vous ? »

### Le sentiment d'appartenance

Vingt-cinq participants, cela peut sembler peu, et pourtant cette palette offre déjà une diversité d'avis qualitativement étonnante. Il y a ceux qui se sentent de là parce qu'ils y sont nés, ils y ont leurs racines, ils se sentent appartenir à ce lieu pour des raisons, dirions-nous, « historiques » : « C'est ici que j'y ai toutes mes racines et je m'y sens bien. Je suis sonégien jusqu'au bout des ongles. » (Georges, 57 ans), « J'ai toujours habité Jambes. Il m'est difficilement envisageable de quitter cette commune. » (Virginie, 27 ans), « Je suis née à Sclayn, j'y ai vécu l'aube de ma vie, j'en suis partie et j'y suis revenue il y a une dizaine d'années avec la certitude que c'est là que je voudrais finir ma vie. Je me sens chez moi dans ce village et particulièrement dans

ma rue. » (Anne), « Qui est né à Thuin reviendra toujours à Thuin ! » (Dominique, 41 ans), « Je me sens de cette commune même si j'ai habité jusqu'à Londres. J'ai vécu à Oisquercq, à Clabecq et à Tubize. Une partie de ma famille a travaillé aux Forges. Les autres sont ou étaient commerçants à Tubize ou à Clabecq. » (Sylviane, 38 ans). Parfois, on se sent plus de là où on est né que de là où l'on vit maintenant : « Cette vue depuis mon ancienne chambre était celle de mon enfance. J'aimais ce paysage de pommiers qui changeait à chaque saison. Parfois le fermier y mettait ses vaches. Je n'habite plus Hemptinne-Fernelmont mais je suis encore fort attachée à ce village. » (Evelyne, 36 ans)

Le sentiment d'appartenance de ceux qui sont arrivés là plus tard, voire très tard, n'est pas moindre. « Je vis à Virginal depuis six ans. Je me sens pleinement de ce village. J'y ai trouvé ma place. Je suis un citoyen actif, tant dans la vie communale qu'au sein du Centre culturel. » (Patrick, 35 ans), « Oui, je me sens de Louvain-la-Neuve ! J'y ai des souvenirs d'enfance (dans les années septante, nous venions en famille le week-end voir comment évoluait la ville), d'étudiante, de jeune femme et de



« Je me sens de cette commune (...). Une partie de ma famille a travaillé aux Forges. Les autres sont ou étaient commerçants à Tubize ou à Clabecq. » Photo : Sylviane Pigarella, Tubize

maman. » (Ingrid, 41 ans), « Nous venons très régulièrement à Onhaye, dans notre seconde résidence, mais même si mon père est de la région, nous restions « Les Bruxellois ». A la retraite, nous nous sommes installés à Onhaye. Nous nous sentons maintenant « du village ». Avoir la vue qui porte au loin sur la campagne, faire ses courses au village, dire bonjour à ceux que l'on rencontre... quelle qualité de vie ! » (Jacques, 73 ans), « J'habite à Louvain-la-Neuve depuis vingt-sept ans et je m'y plais de plus en plus. » (André, 63 ans), « Arrivés depuis peu dans la commune (venant de Bruxelles), nous nous y sentons vraiment chez nous. Notre petit village à caractère rural nous plaît beaucoup. Vivre dans une entité rurale avec la ville toute proche (ndlr : Malmedy), c'est très agréable. » (Myriam, 60 ans).

La question du sentiment d'appartenance incluait cependant la notion de l'échelle du lieu : « Vous sentez-

vous de cette commune ? Du village, du quartier, de la région ? Pourquoi ? » D'aucuns n'ont pas manqué de saisir cette opportunité pour préciser ce sentiment : « Je me sens avant tout belge, mais Tubize et le plateau de la gare font partie intégrante de ma vie. » (Vinciane, 23 ans), « Je vis en Belgique depuis presque dix ans. Je me sens de Henri-Chapelle, je me sens aussi du Pays de Herve, de la région de Liège où je travaille, de la Franche-Comté où j'ai grandi, des Vosges où sont nés mes enfants et d'Italie, d'où est venu mon Papa. » (Nathalie, 46 ans), « Je trouve magnifique la vue sur la petite vallée en contrebas de notre ferme... J'appartiens à ce hameau, mais je ne me sens pas appartenir du tout à Corroy-le-Grand ou à Chaumont-Gistoux. » (Evelyne, 36 ans), « Je me sens de la commune, du village, du quartier : tout dépend avec qui je me trouve, des voisins, des collègues, en ville... » (Anne, 40 ans, Berloz), « Le sentiment d'appartenance, pour moi, c'est comme



« Le sentiment d'appartenance, pour moi, c'est comme les poupées russes : être de sa rue, de son village, de sa commune... sa planète... sans que l'un ne soit plus important que l'autre. » Photo : Anne Sinzot, Gembloux ■

les poupées russes : être de sa rue, de son village, de sa commune... sa planète... sans que l'un ne soit plus important que l'autre. » (Anne, 42 ans, Gembloux).

Et la fusion, a-t-elle changé quelque pour vous ? Rien, la plupart du temps : « Non, pas du tout. » (Catherine, 39 ans, Wavre), « La fusion n'a rien changé à ma vie au sein de la commune car je ne l'ai pas connue. » (Patrick, 35 ans, Ittre), « La fusion des communes ne veut rien dire pour moi parce que je suis arrivée après. » (Nathalie, 46 ans, Henri-Chapelle). La majorité des participants n'a même pas daigné répondre à cette question, comme si elle était sans objet pour eux. Nous relevons pourtant deux avis très tranchés, celui d'Anne (Sclayn) : « Pour moi, la fusion a gâché la vie dans le quartier et le village. Je n'y vois que des désavantages, surtout à l'aube de ma vieillesse. », qui n'explique pas pour autant ces

inconvenients, et celui de Myriam (60 ans, Malmédy) : « La fusion a apporté au village la richesse culturelle et les facilités de la ville de Malmédy » mais qui pourtant s'est installée à Hédomont il y a quelques années à peine, bien après cette fusion. Georges (57 ans) prend le temps de décrire plus longuement les conséquences de la fusion des communes : « A Soignies, la fusion des communes a permis de rassembler autour du noyau urbain central constitué par la ville les six villages qui rayonnaient à l'entour. Déjà avant les fusions, les liens



« Pour moi, la fusion a gâché la vie dans le quartier et le village. » Photo : Anne Delory, Sclayn ■

fonctionnels entre les villages et la ville existaient. On peut raisonnablement considérer qu'à Soignies la fusion a réussi parce que quelque part elle était naturelle. La fusion a sans conteste influencé la manière d'apprécier les paysages dans leur globalité ; les villages sont encore bien typés, cette variété des paysages a fait que de manière globale, l'entité de Soignies forme une entité

« Les ambiguïtés du médium photographique semblent tout particulièrement convenir au caractère complexe de la commande artistique ; en effet une image photographique est à la fois un document et une fiction, elle est considérée comme une représentation de la réalité mais elle est aussi censée authentifier et matérialiser la réalité ; de plus le contenu – le sens d'une photo – est différent selon le choix du support et du contexte. <sup>7</sup>»

<sup>7</sup> Dominique Auerbacher (1997), « La commande en photographie », in Séquences Paysages, revue de l'Observatoire photographique du paysage – 1997, Ministère de l'environnement – Hazan, p. 56

*avec de beaux paysages.* » Sans doute la profession de George, qui est conseiller en aménagement du territoire auprès de sa commune, le rend-il plus particulièrement sensible à ce point de vue.

## Les intentions de Par Ma Fenêtre

Dans nos trois expériences « Par ma fenêtre », les intentions des commanditaires sont-elles identifiables ? Oui pour la première expérience qui se présentait clairement comme un test méthodologique dans le cadre d'une recherche doctorale. Oui aussi pour Louvain-la-Neuve : nous voulions faire émerger une image mosaïque de la ville en un temps donné, celui du basculement (le chantier du centre commercial, les 35 ans de la ville...). Nous comptions aussi montrer la ville intime, vécue, verte, telle que les gens du dehors – et même certains de ses usagers distraits – ne la soupçonnent pas. A cela s'ajoute le désir explicite que cette démarche s'inscrive dans une production esthétique, celle d'un « beau » livre. Intentions explicites avec ce bémol, de taille pourtant, dans leur dévoilement : nous sommes à la fois les auteurs commanditaires et les analysantes a posteriori de notre propre démarche : nous ne pouvons qu'en exprimer la partie consciente, en toute bonne foi.

Pour ce qui est des intentions de la Région Wallonne dans la troisième expérience, il est possible qu'elles nous échappent. S'est-il agi d'une enième tentative d'activer un sentiment wallon qui a bien du mal à émerger ? L'expression du souhait de donner à voir une image de la Wallonie « belle », humaine, chaleureuse, à l'encontre du discours ambiant, voire dominant ? La fusion des communes en est-elle l'occasion ? Cet anniversaire crée en tout cas l'opportunité de poser explicitement la question de l'échelle du sentiment d'appartenance. En effet, la question de la pertinence de l'échelle communale par rapport aux nouveaux défis territoriaux est l'axe structurant de ce colloque ; la question de l'échelle du sentiment d'appartenance a été clairement posée (« *Est-ce que vous vous sentez de là ? De ce quartier, de ce village, de cette commune ?* » ).

L'intention du commanditaire est exprimée avec simplicité par Luc Maréchal, le commanditaire de « Ma commune Par ma fenêtre », et qui, dans son discours d'introduction au colloque « Trente ans de fusion des

communes », s'exprime ainsi : « *Derrière ce jeu photographique qui n'est pas un jeu, il y a une façon de toucher un autre registre du territoire : la sensibilité et plus structurellement la culture et l'identité. Parce que finalement le territoire, ce n'est pas seulement un relevé de chiffres, ce n'est pas seulement un recueil des cartes, c'est aussi un espace de vie, de sens et le creuset d'une vision du monde. Et la culture est bien dans ce champ-là.* » Traduire le territoire dans un autre discours que celui des cartes et des chiffres, dans celui de l'image et du vécu, tel est l'intention explicite.

## Par ma fenêtre, une démarche de projet ?

Il est temps maintenant de nous pencher sur d'autres types de démarches photographiques qui ont vu le jour dans le champ du développement territorial. Ces démarches sont d'ordre scientifique, esthétique, pédagogique ou encore au service d'un projet de gestion ou d'aménagement. Pouvons-nous tenter de raccrocher les trois expériences Par ma fenêtre à l'une ou l'autre de ces pratiques ?

### Une démarche scientifique ?

La photo comme outil de recherche, d'évaluation et de diagnostic permet, par une observation fine de la réalité matérielle et spatiale de prendre conscience, comprendre, représenter (rendre présent), spatialiser une problématique. On se trouve ici dans le champ de la photo documentaire et de techniques d'inventaires photographiques. De nombreuses recherches, notamment en géographie, utilisent le relevé photographique comme outil pour observer les évolutions des paysages. Il est courant de voir des photographies prises d'un même point de vue à différents moments. Confronter les deux images permet de relever les éléments et de réfléchir aux facteurs d'évolution.

En Flandre, par exemple, une recherche utilise la technique des rephotographies pour relever les transformations du paysage en l'espace d'un siècle. La première série, réalisée par le botaniste Jean Massart entre 1904 et 1911, sert de référence à une deuxième série réalisée en 1980 dans une visée écologiste et à une troisième prise de vue, exécutée en 2003 à la demande de l'Institut flamand d'Architecture.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Notteboom Bruno, Uyttenhove Bruno, *Rephotographier les paysages flamands en transformation, 1904-2004, in les carnets du paysage n°12, Actes Sud et L'école nationale supérieure du paysage, Arles, septembre 2005*

Même si la première expérience Par ma fenêtre s'inscrivait le cadre scientifique d'une recherche doctorale, elle ne nourrissait aucune prétention d'observation de contenu ou de reproductibilité. Elle se voulait plutôt une approche de la dimension sensible du vécu.

« En recomposant le mouvement par la juxtaposition, la mise en perspective des tirages, on fait émerger des histoires. C'est par là que les séries photographiques mènent au projet de paysage, en tout cas pour ceux qui pensent que le travail n'est rien de plus ni de moins que continuer des histoires commencées par d'autres. <sup>9</sup>»

#### Un outil d'évaluation, de stratégie et d'action ?

Il est des expériences où la photo permet pourtant de compléter les outils de la recherche « quantitative » par une dimension « qualitative » car elle rend compte de la dimension sensible du territoire ; elle est un regard porté sur un espace auquel elle donne un sens, une valeur et traduit ainsi un certain vécu du territoire, elle territorialise une réflexion sur l'espace.

En France, les Observatoires photographiques des paysages<sup>10</sup> tendent à développer ces outils de recherche alliant le scientifique et le sensible, à systématiser sur différents territoires ces re-prises de vue. Ces observatoires ont pour objectif l'analyse des évolutions du paysage et la sensibilisation du public. La mission de l'Observatoire photographique du Paysage, telle que décrite par Ministère français de l'aménagement et de l'environnement en 1989 est de «... constituer un fonds de séries photographiques qui permette d'analyser les mécanismes et les facteurs de transformation des espaces ainsi que les rôles des différents acteurs qui en sont la cause afin

*d'orienter favorablement l'évolution des paysages. »* Ces démarches s'inscrivent clairement dans une visée d'orientation stratégique et d'action sur le territoire.

Certes, les travaux récoltés dans le cadre de l'expérience de Louvain-la-Neuve, voire dans celle de la Région wallonne, sont des documents qui prendront un jour valeur de référence historique. Peut-être. Certains photographes ont d'ailleurs exprimé ce sentiment de figer le changement. Ce n'était pourtant ni notre objet ni notre intention. Et quand bien même un jour certaines photos prises dans le cadre de nos trois expériences serviraient la constitution d'un tel fonds d'images, il faudrait alors, dans le futur, imaginer que l'on retrouve exactement le même point de vue mais aussi d'autres caractéristiques de la photo de départ (cadre, évidemment, mais aussi ouverture/vitesse/focale) afin que la comparaison des deux photos puisse se faire dans les meilleures conditions. C'est ainsi que travaillent les observatoires photographiques du paysage : en se dotant, dans le meilleur des cas, d'une méthodologie a priori de la prise de vue, et en répétant cette prise de vue à intervalle régulier (un



*L'expérience menée à Louvain-la-Neuve pris place quelques mois après l'inauguration d'un centre commercial dont la présence a suscité craintes et débats, et a modifié l'image du centre urbain. François Jossart a choisi d'offrir une vue (en plongée, sans horizon) de la Grand Rue, qu'il appelle « Le vieux centre ». Photo : François Jossart*

<sup>9</sup> Alain Richert (1997), « La reconduction peut-elle faire projet ou comment transformer les sels d'argent en matière grise ? », in Séquences Paysages, revue de l'Observatoire photographique du paysage – 1997, Ministère de l'environnement – Hazan, p. 27.

<sup>10</sup> Séquences/Paysages, revue de l'Observatoire photographique du paysage – 1997 - Ministère de l'Environnement – Hazan

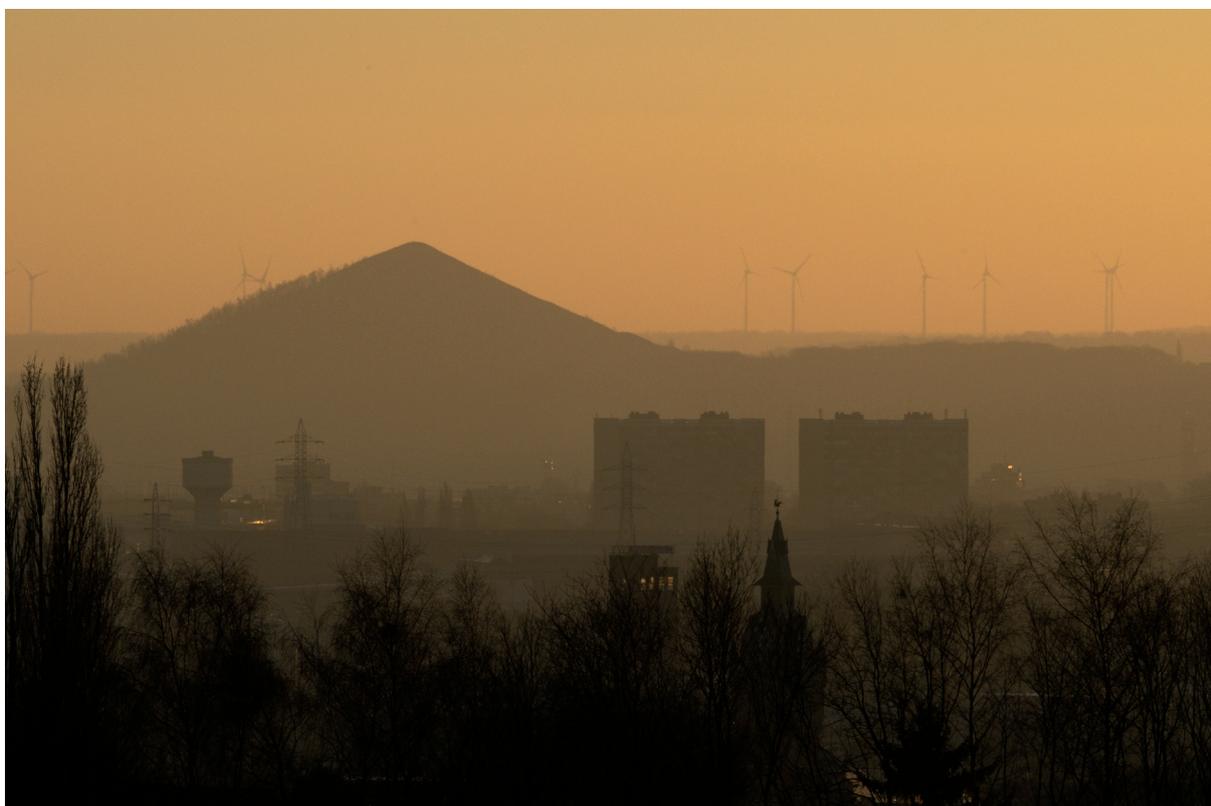
an, deux ans, cinq ans). Parfois, comme dans l'expérience flamande, l'on part d'une prise de vue ancienne, carte postale, photo privée. Dans ce cas, le photographe essaie de retrouver le point de vue et le cadre - éléments de base de la comparaison - une gageure quand parfois cent ans séparent les prises de vue. Avec un résultat parfois édifiant. Mais telle n'était pas l'intention des trois expériences Par ma fenêtre, même si, qui sait, dans cinq, dix ou cent ans...

### Une démarche artistique ?

La photo est toujours l'expression d'un point de vue. Comme expression sensible, voire comme démarche artistique, la photo peut simplement être une expression personnelle ou rendre un regard collectif. Il peut s'agir d'un instantané où la photo peut être porteuse d'un message, d'une intention sur l'espace. Dans tous les cas, il reste une trace et un témoignage.

C'est d'initiative personnelle que Fabrice Dor, photographe attaché à la Région wallonne, a proposé à son

administration de réaliser un reportage photographique sur les terrils. Pour lui, le Montois, un terril, c'est beau comme un paysage d'enfance. Au-delà du rendu esthétique de ce lien intime et familier au paysage, Fabrice Dor a bien conscience d'offrir un outil de développement territorial : promouvoir ces espaces, conscientiser à leur beauté ou à leur valeur patrimoniale ou naturelle, conserver une image de ces sites qui seront un jour peut-être réaffectés... en tout cas qui évoluent, ne fût-ce que par la croissance de la végétation qui les couvrent. Les terrils, c'est aussi une vision sur des villes, des villages, des campagnes, une certaine image de la Wallonie. Son administration l'a bien compris ainsi, et le mandate pour ce travail. Fabrice Dor enfourche alors son VTT et durant deux hivers et un été, parcourt le sentier de grande randonnée qui relie les terrils, de Bernissart à Blegny. Cela donne une exposition inaugurée dans le cadre du colloque de la CPDT. Il est question, au moment où nous rédigeons cet article, que cette exposition circule, qu'un livre voie le jour. Quant aux développements possibles en termes de projets de territoire (mise en réserve, réhabilitation, valorisation touristique...), Fabrice Dor dit



« Mon travail, c'est d'offrir une vision personnelle et «embellie» de ces paysages. » Ici, le terril de Goutroux. Photo : Fabrice Dor. ■

que la balle n'est plus dans son camp. « *J'espère, dit-il avec beaucoup de modestie, que mes photos susciteront l'intérêt et changeront la vision qu'ont les gens des terrils. A mes yeux, les terrils sont loin d'être des stigmates dans le paysage. Mon travail, c'est d'offrir une vision personnelle et «embellie» de ces paysages.* »

#### Une démarche de sensibilisation, de mise en débat ?

La photo, regard rendu présent aux yeux des autres devient *outil de communication*, d'information, de sensibilisation, de formation... Support d'interprétations, d'échanges et de débats, elle permet de mobiliser, de rassembler et de vérifier -mais aussi de susciter - des représentations collectives. D'outil de communication, elle devient aussi outil d'animations culturelles, artistiques ou ludiques qui contribuent au dynamisme des territoires voire à la reconquête, à la réappropriation par les habitants de certains sites et quartiers. La photo se met au service d'un objectif de cohésion sociale.

A Rennes, dans le cadre de l'événement « Rennes, envie de ville », centré sur la vie quotidienne des Rennais, l'exposition Domicile-clichés<sup>11</sup> rassemble des photos d'intérieurs, des photos de l'extérieur prises de l'intérieur et des photos de la ville prises par les habitants. Cette ensemble exposé sur un grand mur percé d'autant de fenêtres que de clichés permet aux habitants de réfléchir sur l'habiter à Rennes et de susciter le débat sur la production de la ville.

L'expérience « Par ma fenêtre » de Louvain-la-Neuve a elle aussi permis de faire émerger une multiplicité de regards sur la ville à un moment donné de son histoire. En outre, et c'était aussi dans les intentions des auteurs, l'expérience a créé du lien et de la sociabilité, en permettant le partage des représentations et du sentiment d'appartenance.

« Ma commune Par ma fenêtre » n'a pas créé de lien entre les participants, parce que contrairement à l'expérience néo-louvaniste, il n'y a pas de lieu de rencontre

et de confrontation des regards. Quand bien même ce lieu aurait-il été ouvert, grâce à un vernissage ou dans le cadre d'une remise de prix, on peut douter que les photographes se fussent mis à échanger points de vue, vécus et émotions au sujet de lieux si divers et si peu partagés.

#### Un outil de production collective et de projet ?

Partagée et devenue représentation collective, la photo peut devenir outil de projet : faire exister, donner à voir une réalité à un moment donné permet d'imaginer le futur, de concevoir collectivement le devenir d'un espace et de coproduire un projet de territoire<sup>12</sup> notamment en contribuant à définir des stratégies et orienter l'action sur le territoire.

A Nantes, l'expérience « Paysages en chantier<sup>13</sup> », menée dans le cadre du projet de renouvellement urbain du quartier Malakoff, utilise la photo comme support à des événements ludiques, artistiques et scientifiques d'observation du paysage qui accompagne le projet sur toute sa durée. La photo est tour à tour outil de diagnostic partagé, support de réflexion et de débat sur les transformations en cours et à venir sur le quartier.

Les expériences « Par ma fenêtre » n'avait pas l'ambition d'être un outil au service d'un projet de territoire au sens strict, même si on peut imaginer qu'elles puissent y contribuer un jour.

#### Conclusion

La photo, c'est tout à la fois un témoignage, de la matière scientifiquement exploitable, du patrimoine. C'est aussi une source d'échanges, de contacts et de débats : elle intervient à tous les niveaux d'un projet de territoire: du diagnostic au plan d'action, en passant par les scénarios et la stratégie.

Il y a autant de démarches photographiques que d'objectifs, d'intentions ou de contextes.

11 Cette exposition (prises de vue et scénographie) a été réalisée par le cabinet consultant TMO en collaboration avec Julie de Legge, architecte scénographe, et propose à la ville de Rennes dans le cadre de l'exposition « Rennes, envie de ville » en octobre 2005 (<http://www.enviedeville.rennes.fr/>)

12 Julie Denef (2004), « Du territoire au paysage : Les représentations porteuses de projet. Mise en perspective d'une pratique : l'Atelier de Travail Urbain Jurénil-Bellevue », mémoire de DEA en Urbanisme et Développement Territorial, UCL

13 <http://www.paysages-enchantier.com/modele/accueil.htm>

Mais quelles que soient les intentions, les objectifs et les méthodes, nous constatons que la démarche photographique peut contribuer tôt ou tard à la réflexion collective, voire à la coproduction du projet de territoire.

Beaucoup de paramètres de la démarche photographique mise en œuvre dans le cadre d'un projet de territoire mériteraient d'être analysés - mais ne pourront l'être ici - parce que chacun de ces paramètres est en soi porteur de sens et d'information. De sens par rapport à l'intention du commanditaire : que la prise de vue soit individuelle/collective, le choix des photos démocratique ou non, que la prise de vue et son « exposition » génèrent des débats ou non. L'analyse révélera aussi la façon dont le photographe répond à l'intention, y ad-

hère ou la détourne, la personnalise : sélection du sujet, cadrage, sélection des clichés donnés à voir. A la commande (consignes, contraintes, règles du jeu) et à ces réponses s'ajoute finalement tout le niveau du « donné à voir » collectivement : diffusion, édition, exposition, scénographie, mise en débat, animation, exploitation des témoignages et des échanges...

Chaque démarche photographique est un projet en soi... et la multiplicité des paramètres qui la composent suscite la créativité de tous ceux qui y participent - du commanditaire au spectateur en passant par le photographe - et en font un réel outil de développement territorial.

## Bibliographie

- AUERBACHER D. (1997), *La commande en photographie*, in Séquences Paysages, revue de l'Observatoire photographique du paysage – 1997, Ministère de l'environnement – Hazan, p. 56
- NOTTEBOOM Bruno, UYTENHOVE Bruno, *Rephotographier les paysages flamands en transformation, 1904-2004*, in les carnets du paysage n°12, Actes Sud et L'école nationale supérieure du paysage, Arles, septembre 2005
- COSTERMANS D., DENEJF J. (2007), *Louvain-la-Neuve Par ma fenêtre*, Ed. Eranthis.
- DENEJF J., (2004), *Du territoire au paysage : Les représentations porteuses de projet. Mise en perspective d'une pratique : l'Atelier de Travail Urbain Jurénil-Bellevue*, mémoire de DEA en Urbanisme et Développement Territorial, UCL
- RICHERT A. (1997), *La reconduction peut-elle faire projet ou comment transformer les sels d'argent en matière grise ?*, in Séquences Paysages, revue de l'Observatoire photographique du paysage – 1997, Ministère de l'environnement – Hazan, p. 27

Territoire(s) wallon(s) nourrit une double ambition :

- diffuser la recherche wallonne en développement territorial par une communication de qualité scientifique,
- fournir une tribune aux acteurs du développement territorial et du développement régional.

**Territoire(s) wallon(s) a pour ambition d'ouvrir un débat scientifique et documenté, et d'alimenter un espace public de réflexion sur le développement territorial wallon.**

Les articles seront de trois types : communications scientifiques, articles (ou notes) d'information, débats et propositions d'action. Ils sont soumis à un comité de lecture.

Les consignes aux auteurs sont téléchargeables sur le site <http://cpdt.wallonie.be> (dans le menu « publications »).  
Les manuscrits peuvent être adressés au secrétariat de rédaction : [costermans@urba.ucl.ac.be](mailto:costermans@urba.ucl.ac.be)

### Crédits photographiques

Les photos non créditées dans le texte sont de Fabrice Dor (DGATLP) sauf :

p. 37-42-65-79-85-86 : Dominique Costermans

p. 39-40-43-44-77-78 : Yves Hanin