



## Supracommunalité et solidarité, vers une rencontre ?

**Michaël Van Cutsem**  
Responsable du Pôle Prospective

31 décembre 2013

---

Les territoires, de la ville à la région, deviennent au sein de l'Union européenne des acteurs à part entière. Ils anticipent les évolutions et définissent leur propre stratégie. La profusion de projets de territoires menés au niveau local et dans l'ensemble de l'Union européenne, semble indiquer que la prospective territoriale est devenue un instrument majeur de gouvernance dans les territoires<sup>1</sup>.

Les démarches de prospective territoriale constituent non seulement un outil de construction d'une capacité stratégique et d'aide à la décision utilisé par les collectivités territoriales, mais aussi une source d'information primordiale, notamment sur la mise en œuvre des politiques régionales, nationales et européennes, à des niveaux de gouvernance supérieurs.

Elles s'inscrivent dans un contexte relativement propice puisque la notion de gouvernance européenne multi-niveaux est devenue centrale dans de nombreux débats, mais aussi dans un contexte difficile qui permet de poser la question suivante : les démarches de territoire sont-elles vecteur d'une plus grande solidarité territoriale ?

Pour répondre à la question, isolons quelques éléments de contexte qui illustrent la pertinence du débat.

Les villes et les communes font face à une tendance à la rationalisation financière et sont particulièrement impactées par une série de mesures prises au niveau fédéral et qui se répercutent aux échelons régional puis communal.

On assiste également à une remise en questions des fondements historiques de la fiscalité économique belge et wallonne, fondée sur une imposition des personnes physiques et le précompte immobilier qui se révèlent être en porte-à-faux avec les phénomènes de paupérisation de la population, relativement plus importante en milieu urbain et dans certaines zones rurales fortement isolées.

Le tout se réalise dans un contexte de concurrence accrue entre les métropoles mondiales, comme l'a encore révélé récemment le 'combat' entre Liège et Astana pour l'obtention du droit d'organiser l'exposition universelle en 2017.

Face à ces phénomènes, l'intercommunalité ou la supracommunauté constituent des voies possibles pour structurer certaines politiques mais aussi innover en matière de solidarité territoriale.

---

<sup>1</sup> Voir à ce sujet C. ARLE-ROELS et M. VAN CUTSEM, « Gouvernance multi-niveaux et prospective territoriale en Europe » in *Cosmopolis*, n° 3-4, décembre 2012, pp. 96-108.

Est-ce le cas ? De quels éléments de réponse disposons-nous ?

La logique des communautés de territoires que l'on observe en Wallonie se veut essentiellement agrégative : elle est initiée et animée par un nombre d'acteurs limité, animés souvent par leur propre volonté, mais aussi par curiosité et par intérêt, quelle que soit leur sphère d'action (entreprises, universités, élus, associations, citoyens). Ces démarches sont par ailleurs plus rassembleuses et plus dynamiques lorsque toutes ces sphères sont concernées, tandis que des démarches portées par une seule sphère (politique, citoyenne, administrative) mettent plus de temps à prendre corps et à fédérer d'autres acteurs. On peut donc parler de démarches initiées par le bas (*bottom-up*), sans réelles directives ou contraintes induites par le pouvoir régional. Il faut également constater aussi que ces démarches s'articulent prudemment, mais concrètement avec les communes, ne voyant pas dans l'autonomie communale un obstacle à leur déploiement.

Plutôt que de parler d'ambition commune ou de vision partagée – des critères qui ne sont pas identifiables dans l'ensemble des démarches, notamment celles qui se résument pour le moment à organiser une forme de lobbying territorial –, on peut identifier comme élément fédérateur à la plupart des communautés de territoires la recherche d'opportunités créatives. En fédérant les forces, les acteurs ont bien compris qu'ils ouvraient des portes sur des nouveaux projets, des sources de financement inédites, des nouvelles alliances et l'exploration d'horizons nouveaux, notamment sur le plan transfrontalier. Il s'agit donc de rassembler les forces, les acteurs significatifs d'un territoire, mais aussi de les convaincre qu'il peut exister un retour sur investissement, lequel se traduira de manière très variable d'un contexte à l'autre. Quant aux démarches qui peinent à se structurer, ce sont précisément des démarches où les élus, notamment locaux, n'entrevoient pas ou pas encore ce type de retombée et semblent préférer le confort local au regroupement incertain. On se trouve, comme pour certains secteurs économiques, dans une situation où il faut à la fois coopérer et protéger ses propres intérêts, une tension qui prend aussi le nom de coopération, et où, précisément, les zones de coopération sont porteuses d'innovation : confronter les expertises, oser la multidisciplinarité est vecteur d'innovation technologique, économique et sociale. C'est aussi vrai pour les territoires.

Illustrons cette réalité par un cas observé fréquemment : la grande majorité des zones de commerce de masse se trouvent en périphérie urbaine, ce qui déstructure le territoire. S'y créent des espaces monofonctionnels, qui ont en outre un impact majeur sur les déplacements. Ceci traduit une absence de solidarité territoriale puisque la course à l'implantation commerciale observée en périphérie pour une fonction – le commerce – qui est le premier vecteur de création de la ville, est devenue aujourd'hui un élément déstructurant des centres urbains. La combinaison de plusieurs initiatives ou décisions individuelles a eu des effets désastreux sur la périphérie. Cette question est actuellement peu abordée dans les démarches de territoires, à l'exception notable de travaux menés dans le cadre de l'asbl Liège Métropole.

On observe également que la plupart des démarches de communautés de territoires s'articulent autour d'une ou de plusieurs polarités reconnues. Ces polarités sont à la fois moteur et enjeu des démarches : moteur dans le sens où les acteurs reconnaissent la nécessité de s'accrocher au dynamisme du ou des pôles existants – le cas de Marche-en-Famenne est exemplatif de cette logique dans la démarche du Pays de Famenne –, enjeu aussi puisque les démarches révèlent et confirment des positionnements de leadership (ou

de partage du leadership) territorial qu'elles aident à objectiver et à reconnaître, en induisant des logiques de rééquilibrage ou de responsabilisation – c'est le cas dans les dynamiques liégeoises et hennuyères. À titre d'exemple, il est attendu de Verviers de jouer son rôle de ville motrice dans la dynamique des conférences d'élus lancées par la Province de Liège. Dans la démarche du Cœur du Hainaut, Centre d'énergies, la bipolarité Mons-La Louvière ou Centre-Borinage est à la fois une ressource et un défi à rencontrer, une tension créative pour reprendre l'idée de la coopétition. Il en va de même pour l'équilibre territorial à assurer en Wallonie picarde à travers le triangle Tournai, Mouscron et Ath. Ceci montre aussi que chaque démarche territoriale peut avoir ses propres enjeux d'équilibres internes. Cette importance du rôle moteur des pôles urbains n'est cependant pas traitée quant au fond, à savoir la multiplication des enjeux de cohésion sociale, de pauvreté et de qualité de vie en milieu urbain. Un constat étonnant dans une région qui développe depuis près de quarante ans une politique de développement urbain qui travaille notamment la solidarité et la qualité de vie dans les communes moins peuplées de Wallonie.

Ceci renvoie au fait que les sources de financement des démarches de territoire sont – dans l'observation que l'on peut en faire fin 2013 – le plus souvent d'origine régionale ponctuellement provinciales ou émanant de la Fédération Wallonie-Bruxelles – et émergent à plusieurs départements ministériels en fonction de l'historique de chaque démarche, de la thématique concernée ou encore des projets menés. Ces soutiens sont justifiés par les ambitions opérationnelles de chaque territoire. Le Pays de Famenne, à titre d'exemple, a bénéficié de soutiens du Commissariat général au Tourisme et du Service public de Wallonie pour mener à bien un projet de réseau de voies lentes. La Wallonie picarde a développé, à travers sa structure culturelle « Culture.wapi », un portefeuille de projets plutôt financés par la Fédération Wallonie-Bruxelles ou Interreg. Les exemples sont nombreux.

En guise de conclusion, peut-on, dans l'ensemble de ces démarches, parler de logiques de solidarités fortes ? L'analyse des pratiques ne le montre pas, ou du moins pas encore. Les projets qui visent à mutualiser les ressources ou à corriger des déséquilibres territoriaux patents sont rares. L'exemple du partenariat des 23 communes de Wallonie picarde autour d'un projet culturel à soumettre à Mons 2015 est une exception. En allant plus loin, on peut constater que si certaines communautés de territoires dressent des constats précis et qui interpellent quant aux enjeux de cohésion sociale et territoriale – chaque projet de territoire comporte un axe stratégique « solidarité » ou « cohésion sociale » relativement affirmé – c'est dans la concrétisation que le bât blesse. On doit faire le constat d'une relative faiblesse du volet social des projets en question. Une piste à explorer de manière exploratoire et a priori pertinente serait d'engager une réflexion sur un plan de cohésion sociale à une échelle supracommunale. De la même manière, les déséquilibres territoriaux, par exemple entre ville génératrice de dépenses sociales et les communes périphériques, génératrices de recettes, ne sont pas traduites en termes politiques. Les territoires ne sont pas encore outillés, de ce point de vue, pour évoquer des mécanismes de péréquation financière en fonction de critères tantôt urbains, tantôt ruraux. C'est également une piste à suivre, car elle mobiliserait *de facto*, et sans doute volontairement, les élus locaux dans les démarches de territoires.