

W ↗



Luc Maréchal

*Les aires de coopération
supracommunales dans le Sder*



Sder

*Notes de recherche 2001/1
Secrétariat du SDER, Namur*



LUC MARECHAL

**LES AIRES DE COOPERATION SUPRACOMMUNALES
DANS LE SDER**

Le présent texte est basé sur une intervention à une journée d'étude
« La politique de " pays " »,
organisée par le B.E.P.N. le 08 mars 2000 à NAMUR.

Le 27 mai 1999, le Gouvernement wallon adoptait le Schéma de Développement de l'Espace Régional (SDER). La notion d'aires de coopération supracommunale y apparaît. Depuis, des initiatives ont été prises en vue, sinon de la constitution, du moins d'une réflexion directement préalable à celle-ci.

Au moment où j'interviens, le terrain peut être considéré comme « miné », on assiste à des jeux de positionnement de différents acteurs. Le risque est grand que les aires de coopération ne soient traitées que comme des enjeux de pouvoir sans une réflexion de fond sur leur fonction, leur dimension territoriale, leur organisation.

Face à cela : une attitude prudente serait de voir et d'attendre. Attitude dangereuse : la plupart des états européens connaissent un processus de recomposition territoriale. L'absence de prise en compte de ces mouvements et d'une réflexion à ce sujet serait dramatique : elle amplifierait des menaces qui pèsent sur le territoire wallon, à savoir la dislocation externe due à l'attractivité et au dynamisme des pôles proches de la Wallonie (Lille, Bruxelles, Aachen, Maastricht, Luxembourg) ou la dislocation interne, celle due aux sous-régionalismes.⁽¹⁾

La question posée est de savoir comment aborder cette recomposition ou plutôt ce niveau de la recomposition territoriale. Il y en a d'autres, en effet. Ainsi à l'extérieur de la Wallonie mais impliquant celle-ci, la succession, l'empilement de territoires où sont élaborées des visions stratégiques : des 41 états du Conseil de l'Europe aux espaces transnationaux (par exemple Eurorégion, SarrLorLux, ...) en passant par le territoire européen avec le SDEC (Schéma de développement de l'espace communautaire).

Deux remarques à ce propos :

1. les limites sont non seulement des frontières d'états mais également de régions. On pointe ici la montée en puissance des régions ;
2. les documents stratégiques n'ont pas un statut pré-défini, celui-ci et le contenu des documents résultent d'un accord entre les parties présentes à la confection de la vision.

Avant d'aborder la problématique des pays en Wallonie, pour reprendre l'intitulé de la journée, deux commentaires introductifs doivent encore être émis.

¹ Luc MARECHAL, intervention au carrefour « Territoire, qualité de vie et bien-être social », in La Wallonie au futur. Sortir du XXème siècle : évaluation, innovation, prospective, Institut Jules Destée, (1999), pp. 231-236.

Tout d'abord, le fonctionnement des territoires a profondément changé. La situation, telle qu'elle était « clichée » par l'Atlas de la Belgique en 1959, est dépassée. L'emboîtement « géométrique » des niveaux, depuis le village-centre jusqu'à la métropole est branlant, l'ordonnancement des équipements et des services a éclaté : la séquence du bourg, à la petite ville (médecin), à la ville moyenne (clinique) et à la grande ville (hôpital de niveau universitaire) a disparu. Les commerces - grands et petits - ont une logique d'implantation autre. Il en est de même pour la plupart des fonctions tertiaires.

La mobilité entre lieu de résidence et travail s'est accrue, et hors du cadre tel que l'atlas le révélait. Les bassins d'emplois s'organisent, se dessinent selon d'autres configurations.

Le territoire est un millefeuille. Le territoire est devenu composite.

Seconde remarque, l'Etat a changé, tant dans sa structuration territoriale que dans ses fonctions.

L'emboîtement, là aussi, n'existe plus. Dans l'édifice commune-arrondissement-province-état, l'introduction des régions et des communautés et surtout les compétences quasi-étatiques propres à ces niveaux ont fait craquer le modèle ascendant/descendant avec des liens qui sautent des échelons, des liens transversaux qui se mettent en place, ...

Plus fondamentalement, le rôle de l'Etat évolue profondément : tout en conservant certaines fonctions régaliennes, il devient un état négociateur. Pour certains auteurs, apparaît une forme de « gouvernance polycentrique », c'est-à-dire un mode d'exercice de l'autorité politique moins régalien, moins hiérarchique et moins centralisé que par le passé, mais au contraire plus décentralisé, plus marqué par la coopération entre les différents niveaux de gouvernement et entre acteurs privés et publics.



Il y a plusieurs façons d'aborder les pays.

Précisons que je parlerai d'A.C.S. plutôt que de pays. Le terme est peut-être fort administratif et moins riche d'images, de paysages, du poids de l'histoire, mais il évite d'utiliser un terme qui a un contenu difficilement cernable comme il ressort notamment de la lecture de l'introduction d'un récent ouvrage consacré aux pays ⁽²⁾. Surtout il présente une connotation passéiste.

² Frédéric Zégieman, Le guide des pays en France, 2 tomes, Paris, Fayart, 1999, 749 et 637 pages.

Une façon est de bâtir un édifice institutionnel avec un découpage du territoire et des répartitions de compétence. La tentative, la plus récente et non aboutie, est celle des accords dit du Stuyvenberg.

Cette approche est cadencée par une approche « politicienne » ou juridicocentrique.

Une variante souvent pratiquée est de créer un nouvel échelon avec des institutions, des compétences sans changer fondamentalement le reste. Par un jeu de glissements tectoniques, avec le temps certains niveaux tendent à disparaître.

Une autre est de découper le territoire scientifiquement à partir de critères d'homogénéité, de disparité externe ou de flux. On est dans une sorte de positivisme territorial qui pose question : d'une part, il évacue totalement la dimension politique, car découper un territoire c'est mettre sur carte une représentation que s'en font ceux qui procèdent à l'opération ; d'autre part, le territoire qui s'impose par sa pertinence unique et globale n'existe plus comme le montre l'analyse de la réalité. Il y a un arbitrage à faire qui renvoie aux objectifs : un territoire pour quoi faire ?

Une troisième, et ce sera la nôtre, est celle d'une démarche empirique basée sur l'expérimentation et sur un cadrage raisonné. Pour ce faire, je prendrai appui sur le SDER et le Contrat d'avenir pour la Wallonie.

Parler d'expérimentation, c'est concrètement mener des opérations-pilotes. L'expérimentation impose :

- d'une part, qu'on tire des enseignements (ce que l'on fait rarement, reconnaissons le) par un suivi, un bilan, voire une évaluation ;
 - d'autre part, qu'on sache ce que l'on veut expérimenter (les objectifs).
- Dans la logique du SDER, les A.C.S. permettront de préciser et d'affirmer la structure de l'espace wallon. Voilà déjà un premier objectif.

Le second réside dans la nouvelle architecture des outils de développement territorial et d'aménagement du territoire combinant au niveau régional et au niveau local, visions stratégiques et instruments réglementaires (P.S. et P.C.A.). La vision stratégique régionale induit une vision stratégique à une autre échelle (voir annexe).

Au-delà du SDER, et en fonction de la réflexion en cours, l'aire de coopération supra-communale vise, troisième objectif, des champs ou des thèmes qui ne peuvent être abordés totalement au niveau communal (malgré les fusions), ni au niveau provincial, car trop éloigné des problématiques

locales. A titre exemplatif, les zones d'activité économique et au-delà le développement local, certains équipements collectifs ou encore la répartition des zones d'habitat.

Quatrième objectif : l'établissement d'un projet de développement territorial global (P.D.T.) pour l'aire de coopération. Ce P.D.T., et particulièrement son contenu, doit être également objet d'expérimentation. Un tel projet impose une péréquation financière dont il faut préciser les mécanismes (à cet égard l'avis du Conseil supérieur des villes, communes et provinces wallonnes et celui de la Commission régionale d'aménagement du territoire (C.R.A.T.), émis dans le cadre de la consultation préalable à l'adoption du SDER, sont précieux).

En résumé : structurer l'espace, des stratégies à deux échelons qui s'alimentent réciproquement, un niveau supracommunal pertinent pour certaines problématiques ou thématiques, un projet de développement territorial.

L'approche proposée pour assurer l'émergence d'A.C.S. est l'expérimentation, mais, avons-nous dit, selon un cadrage raisonné. Les critères de ce cadrage :

- adhésion déclarée des collectivités locales (élus et forces vives) ;
- complémentarité des communes, la première étant celle entre ville et campagne. On ne peut par ailleurs se réunir que si on n'est pas totalement concurrent ;
- négociation du périmètre entre la Région et les communes sur base de critères mais également des éléments factuels : les bassins d'emplois ; les bassins de vie, accès aux équipements collectifs, aux commerces, etc. ; les aires déjà existantes (ex. : ZIP, incendie, ...) des typologies ;
- possibilité de mise en oeuvre de la cohésion sociale (ex. : pas l'alliance de communes exclusivement riches ..) et du développement durable - deux principes du SDER ;
- diversité des activités et volume de celles-ci pour pouvoir construire un P.D.T. consistant et qui puisse apporter une contribution au niveau régional (cfr. dans le SDER : les pôles définis page 134) ;
- capacité de négocier avec la Région (et vice-versa) dans une perspective contractuelle.

Vous remarquerez que je n'ai pas abordé le nombre de communes et un chiffre de population minimal.

On peut se livrer à un exercice chiffré. Ainsi, dans le SDER il est stipulé que les villes de Charleroi, Liège, Namur et Mons doivent être couvertes par un schéma d'agglomération, soit au total 1.200.000 habitants, en approximation. La population wallonne étant de 3.300.000 ; en dehors des 4 agglomérations restent donc 2.100.000 habitants⁽³⁾, soit pour une quinzaine d'aires 140.000 habitants. Un chiffre qui nous fait entrer, selon les mots de l'économiste bordelais Claude Lacour dans les « nombres mythiques » : la taille optimale d'une ville, les nombres références pour les écoles, etc ... ⁽⁴⁾ Partant des critères de cadrage et considérant que le but des A.C.S. est d'introduire des différences pertinentes dans le fonctionnement de la Wallonie, admettons qu'à ce stade, cet exercice est un peu vain.

En conclusion : un constat, un souhait, un axe de travail.

Un constat : la procédure d'adoption du SDER a fait apparaître à travers les séances d'informations, les avis des communes (près de 200 ont répondu) et des forces vives, un réservoir d'idées et de projets, tous n'ont pas pu être repris dans le SDER car n'étant pas dans son registre. Ce réservoir est à exploiter.

Dans le domaine des A.C.S., relevons l'intention de créer un « pays de Gembloux », l'accord des bourgmestres de Marche, Ciney et Rochefort de mise en réseau des trois villes, la proposition d'une agglomération dans la Basse-Sambre ; un projet potentiel de développement concernant l'Est de la Belgique ou encore l'émergence de la notion de Centre-Ardenne.

Un souhait : que se mettent en place sans tarder des A.C.S. pour produire des projets de développement territorial alliant développement, environnement et maintien/valorisation du patrimoine.

Un axe de travail : dans le cadre de l'opérationnalisation du SDER, telle que voulue par le Gouvernement wallon dans le Contrat d'avenir pour la Wallonie, la mise au point d'un nouvel outil qui doit être pérenne, et non un gadget institutionnel ou une niche pour rente de situation, est une chance de dynamisation de la Wallonie en liant les deux registres que sont, le régional et le local. La révision des plans de secteur est à cet égard une opportunité majeure.

³ Et nous ne comptabilisons pas ici le projet d'agglomération comme celle du Centre ou celles que l'on pourrait voir apparaître en Brabant Wallon.

⁴ Marie-Martine Gervais, Claude Lacour, Populations et territoires : la vraie vie d'un faux couple, mars 1997, Cahier n° 97.02, Institut d'économie régionale du Sud-Ouest, Université Montesquieu, Bordeaux IV, 21 pages.

**VISIONS STRATEGIQUES EUROPEENNES,
TRANSNATIONALES, TRANSREGIONALES**



**Vision stratégique régionale :
le SDER**



Espace de la planification spatiale normative (les plans de secteur) et
des programmes régionaux (ex. : multimodalité, fret, routes, SAED, etc)



**Visions stratégiques
supracommunales ou
communales**

A.C.S.



A.C.S.



Communes



Communes



Communes

