

**EXPERTISE VEILLE 2: STRATEGIES ET PROJETS  
D'AGGLOMERATION**

**SUBVENTION 2009-2010  
octobre 2010**

**RAPPORT FINAL  
ANNEXE**



Equipe de recherche :

*Pilote :* Alain Malherbe (CREAT, UCL)

*Chercheurs :* Véronique Boniver (Lepur, Ulg)

Raphaëlle Harou (CREAT, UCL)

Anne Sinzot (CREAT, UCL)

## TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION GENERALE	3
CHAPITRE 1 : DEFINITION DES CONCEPTS	8
CHAPITRE 2 : CONTEXTE LEGISLATIF	15
CHAPITRE 3 : RESUME DES TRAVAUX ANTERIEURS DE LA CPDT	21
CHAPITRE 4 : TYPOLOGIE DES COOPERATIONS SUPRA-COMMUNALES EXISTANTES EN REGION WALLONNE	30
CHAPITRE 5 : EXPERIENCES D'EXPERIENCES ETRANGERES	43
CHAPITRE 6 : ANALYSE DES OUTILS	100
CHAPITRE 7 : ANALYSE DE L'ETUDE ESPON-ORATE	105
RECOMMANDATIONS ET CONCLUSION DE L'EXPERTISE	116
BIBLIOGRAPHIE	
<b>ANNEXES :</b>	
A1 : QUESTIONNAIRE ET COMPTE-RENDUS DES ENTRETIENS	
A2 : RESUMES BIBLIOGRAPHIQUES SUR LES SCOTs	
A3 : SYNTHESE DE LA TABLE RONDE DU 31 AOUT 2010	

## INTRODUCTION GENERALE

L'intérêt pour la problématique des agglomérations est changeant et suit le cours des inflexions sociétales. La politique d'agglomération a évolué dans nos pays voisins en fonction des enjeux identifiés, comme l'échelle pertinente pour traiter du développement économique jusqu'à l'intégration de la question environnementale via les plans air-climat.

La CPDT n'en est pas à ses premières analyses sur le sujet. Elle a mis en rapport en 2000-2001 les démarches de coopération supra-communale initiées à l'époque en Wallonie (communautés urbaines, pays,...) avec celles mises en œuvre au Québec, en France et en l'Allemagne. L'introduction partait déjà du présupposé que la Région reconnaisse l'intérêt d'encourager/organiser/codifier une politique supra communale. Sur base de cet intérêt il serait alors possible de déterminer quels seraient les champs de compétences concernés par cette démarche selon le principe de subsidiarité.

La CPDT a également réalisé l'Atlas des dynamiques territoriales<sup>1</sup> dont les cartes et analyses ont mis à jour les difficultés de définition d'un territoire de référence commun intégrateur. Même basé sur les statistiques INS de 1991, ce document reste un référentiel important. Par la suite la CPDT a traité de problèmes connexes aux agglomérations par le biais d'une analyse de la Gouvernance multi-niveaux d'une part et de la politique de la ville d'autre part.

Ces travaux restent des balises importantes, mais qui nécessitent une actualisation en profondeur au vu des évolutions importantes en Europe de la question de la supra-communalité et plus particulièrement des agglomérations. De plus, les projets de communautés urbaines repris dans le rapport de l'époque se sont tous essouffés hormis la communauté urbaine du Centre. Par ailleurs, d'autres stratégies ont vu le jour en agissant sur des territoires plus vastes comprenant plusieurs agglomérations accompagnées par la démarche d'intelligence territoriale de l'Institut Jules Destrée. D'autre part, des projets sectoriels centrés sur la mobilité sont étudiés à l'échelle de l'agglomération comme le Plan urbain de mobilité à Liège mais ils débouchent inmanquablement sur une réflexion globale de la structuration du territoire.

Force est néanmoins de constater que l'on pourrait faire nôtre l'introduction du premier rapport de la CPDT consacré au sujet puisque la démarche supra communale reste marginale en Wallonie alors qu'elle est montée en puissance dans tous les pays qui nous entourent. Ils ont pu en tirer comme bénéfique un renforcement des pôles urbains, la mutualisation de certaines problématiques avec des stratégies ciblées sur la mobilité, l'environnement ou le développement économique. Le renforcement des agglomérations françaises a permis l'installation de transports en commun structurants qui font école en Europe. Il a largement influé sur leur compétitivité et leur attractivité. L'encadrement des agglomérations a été tout aussi prononcé aux Pays-Bas avec la création des « Stadsregio » qui ont des compétences obligatoires. Par ailleurs, se constituent en complément des réseaux de ville afin d'améliorer les performances économiques et le renforcement des pôles.

Si la fusion des communes n'est toujours pas digérée entièrement en Belgique, les partis de la majorité actuelle ont néanmoins repris à leur programme une intention de réforme importante du paysage institutionnel wallon. La Flandre réforme ses provinces et la question de l'élargissement de la zone d'influence de Bruxelles en reconnaissant une communauté ur-

---

<sup>1</sup> lors de la programmation 2000-2001

baine plus élargie que l'actuelle limite régionale et correspondant grosso modo à la future zone RER s'inscrit dans l'actualité<sup>2</sup>.

La déclaration de politique régionale wallonne trace ainsi les contours de ce redécoupage territorial avec pour objectif une refonte en profondeur des provinces qui devraient évoluer vers les bassins de vie, notion encore à définir. Des étapes intermédiaires seront possibles sur base d'un regroupement volontaire des communes via les communautés de communes qui pourront se muer, après un changement constitutionnel, en communautés de territoire. La province abandonnerait dans ce dessein des compétences au profit de la Communauté française (enseignement par exemple), de la Région wallonne (patrimoine par exemple) et des communautés de communes plus adaptées à traiter un certain nombre de problématiques, le tout dans le souci d'un meilleur fonctionnement institutionnel.

Cette ambition politique n'est pas sans écueils et nécessite une analyse en profondeur, ce qui n'est pas l'essentiel de l'objet de la présente expertise puisque l'IWEPS a été chargé de proposer des pistes de réflexions concernant la définition des bassins de vie. Michel Laffut a dressé toutes les limites de la définition des bassins de vie lors de la table ronde organisée le 31 août 2010 au cadre de notre expertise. (voir rapport en annexe). Nous ne pouvons cependant évacuer la question dans le cadre de la thématique des agglomérations puisque nous allons voir tout au long du rapport les liens étroits et parfois ambigus qui sont tissés entre ces deux notions.

La méthodologie mise en œuvre afin de proposer au terme de cette programmation 2009-2010 des pistes de réflexions à l'attention du Gouvernement wallon, s'est construite en plusieurs phases conformément au cahier des charges. A chacune de ces phases correspond un chapitre du rapport.

Une première partie a consisté en un essai de conceptualisation de la notion d'agglomération, de bassin de vie, d'aires urbaines... Un inventaire de la législation existante ayant trait à la supra communalité a été rédigé en intégrant les changements majeurs inscrits dans le Code de la Démocratie Locale et de la Participation.

La déclaration de politique régionale wallonne propose d'examiner si les schémas de structure peuvent servir de fondement à des schémas d'agglomération qui sont eux-mêmes repris dans la notion de contrat de développement durable. Cette proposition a été étudiée en la comparant au Schéma de cohérence territoriale français (SCoT). Par la suite, les projets en cours des villes wallonnes de plus de 50.000 habitants ont été examinés en évaluant dans quelle mesure ils correspondaient à une démarche d'agglomération. Le résultat de cette enquête a conduit à l'établissement d'une typologie. Il a confirmé l'importance de l'approche « bottom up » en Région wallonne avec peu d'initiatives d'encadrement de la part du pouvoir régional.

Le chapitre consacré aux expériences étrangères décrit dans le détail les choix de gouvernance des agglomérations qui ont été adoptés aux Pays-Bas, en Suisse et en France et il dégage les éléments susceptibles d'inspirer une politique d'agglomération en Wallonie.

La dernière partie reprend les outils qui seraient possibles d'utiliser pour favoriser et structurer les démarches d'agglomération émergentes en Wallonie en partant principalement du cas français des SCOT.

Tous ces résultats ont été présentés lors d'une table ronde d'une journée organisée à Louvain-la-Neuve le 31 août 2010 en présence d'experts suisses, français, néerlandais, flamands, wallons et d'acteurs wallons (DGO4, Union des Villes et des Communes de Wallo-

---

2 Luc Van der Kelen, *Entretien avec Olivier Mouton*, Le Soir du 28 août 2010.

nie, Cabinet du Ministre des Pouvoirs Locaux et de la Politique de la Ville). Le résultat des travaux a été validé lors de cette journée.

### ***Remise en perspective***

Bernard Jouve et Christian Lefèvre ont identifié plusieurs périodes fastes ayant contribué à l'organisation du territoire aggloméré (Jouve, Lefèvre, 1999). Les pionniers dont la France qui avait institué un premier regroupement de communes dès 1965 dont le résultat est la création des 6 premières communautés urbaines comme Bordeaux, Lyon et Lille (Roncayolo, 2001, pg. 128). Les Pays-Bas, la Grande-Bretagne, les Etats-Unis et le Canada s'inscrivent dans ce mouvement. Les années 1990 introduisent des changements en profondeur, notamment en France avec la loi 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (dite loi Chevènement) créant les EPCI. (Boino, Desjardins, 2009).

Les motivations principales de ces adaptations territoriales ont été dictées par la nécessité de faire face aux conséquences de l'étalement urbain (CPDT, 2001) et en renforçant l'équilibre urbain multipolaire au sein de l'Europe conformément au SDEC (SDEC 1999). Le constat du phénomène de la désurbanisation doit être nuancé si l'on suit l'analyse de Burgel pour qui l'Europe se distingue des Etats-Unis par un mouvement de renforcement centripète sur les agglomérations qui occasionne des tensions entre les villes et leurs périphéries (Burgel, 2001 pg.257). La Wallonie s'insère sans doute moins dans ce schéma avec une désurbanisation importante dont le mécanisme a été étudié en profondeur par la CPDT (CPDT, 2002)<sup>3</sup>. Un retour de la population vers les centres urbains est constaté et perceptible depuis une petite dizaine d'années dans les villes wallonnes.

Une des conséquences de la désurbanisation, outre la mobilité, est son impact sur la cohésion sociale avec des écarts de revenus importants entre le centre et la périphérie. Les grandes villes concentrent « les disfonctionnements sociétaux » (Jouve, Lefèvre 1999). Ce phénomène de fragmentation sociale a été bien étudié par Donzelot (Donzelot, 2004) avec l'identification de trois tendances urbaines : gentrification, relégation et périurbanisation.

### ***Une politique d'agglomération en Région wallonne ?***

L'avantage de ne pas être pionnier, mais plutôt suiveur dans les dynamiques européennes, c'est que les plâtres sont essuyés par les autres. Différents rapports ont déjà évalué les politiques d'agglomération dans plusieurs pays. Nous y reviendrons à l'intérieur des pages de ce document. Citons par exemple l'évaluation des contrats d'agglomération français pour la DATAR en 2006<sup>4</sup> que l'on peut relier aux contrats de développement durable prévus dans la déclaration de politique régionale de 2009-2014 qui encourage à la supra communalité.

Les principales actions programmées dans les contrats d'agglomération sont la création d'équipements ; par contre moins d'études ont été initiées et conduites lors de ces contrats. La vision stratégique a été menée au travers des SCoT. Par ailleurs, des difficultés ont été rencontrées pour appréhender la notion d'investissements structurants. Le même constat se retrouve dans la typologie des stratégies et projets wallons tels que repris dans le rapport.

Les principaux objectifs des contrats d'agglomération français sont l'optimisation de la gouvernance locale en confortant l'intercommunalité, l'accélération de la modernisation de

---

<sup>3</sup> DE KEERSMAECKER M.-L. et al, Les coûts de la désurbanisation, Etudes et documents CPDT n°1, Namur, 2002.

<sup>4</sup> ACADIE, Evaluation des Contrats d'Agglomération, DATAR, 2006

l'action publique en incitant à la territorialisation des politiques de l'Etat et de la Région et la contribution à une meilleure organisation des territoires (ACADIE, 2006).

Les résultats obtenus ont permis le renforcement de la structure institutionnelle des agglomérations, une meilleure articulation entre les différents niveaux de pouvoirs (Etat, Région, agglomération) en territorialisant les politiques publiques produisant une politique d'aménagement du territoire ayant un rôle pivot entre les différentes politiques sectorielles. Grâce à cela, les villes centres ont pu se repositionner. Les bénéficiaires ont été d'optimiser la gouvernance locale et la coopération intercommunale par la concertation et la contractualisation par le biais du projet. Le rôle des acteurs a ainsi pu être clarifié. Enfin, les contrats ont permis de hiérarchiser certains équipements locaux à rayonnement d'agglomération initiés par les collectivités locales.

Les espaces de négociations fructueux ont été créés et ont équilibré les développements des territoires par l'instauration de compensation comme à Besançon.

Le succès de la contractualisation en France a été majoritairement rencontré dans les villes moyennes présentant une supra communalité en devenir. Le bénéfice induit par la labellisation d'un projet reconnu par les autorités supérieures contribue au succès de cette politique. Un autre aspect est la structuration de la relation agglomération/pays environnant qui « arime » l'agglomération dans son bassin de vie en clarifiant ses objectifs vis à vis de ses partenaires environnants par le biais du contrat. Une des conséquences de la contractualisation relevée dans le rapport Acadie est l'émergence de projets plus lourds mais mieux intégrés. Cependant la capacité de l'Etat à s'inscrire dans cette logique est plus difficile. Il a plus de facilité à reconnaître et financer des politiques sectorielles que transversales.

Une autre voie explorée par la Suisse laisse plus de place aux initiatives locales de structuration d'agglomérations en subventionnant des expériences-pilote labellisées « projets modèles ». A côté de cela, les projets territoriaux d'agglomération sont rendus obligatoires pour bénéficier de financements fédéraux pour les grandes infrastructures de mobilité. Le bilan des projets modèles d'agglomération 2002-2007 en Suisse apporte des enseignements similaires aux contrats d'agglomération français avec une structuration positive de ces territoires via des échanges entre élus, experts, techniciens... Le rapport reviendra plus longuement sur les apports de cette politique.

Comment dès lors cibler certaines politiques à l'échelle de l'agglomération tout en obligeant les communes concernées à établir une stratégie et des projets sur un territoire cohérent (soit vécu, soit fonctionnel) ?

Nous verrons au cours du rapport que la principale caractéristique des projets wallons est leur émergence spontanée sans encadrement par une autorité supérieure. La supra communalité est essentiellement d'origine volontaire. Comme déjà avancé plus haut, il est néanmoins indispensable d'apporter un soutien à ces initiatives car la menace de la démotivation des porteurs de ces projets est réelle. D'autre part, les territoires issus de ces réflexions gagneraient à mieux qualifier leur périmètre d'action en se raccrochant plus fortement à des agglomérations pivots comme Tournai dans le cadre de la Wallonie Picarde, Mons et La Louvière pour ce qui concerne le cœur du Hainaut.

L'utilité de travailler à l'échelle de l'agglomération opérationnelle transparaît dans l'ensemble des cas étudiés. La nécessité d'une meilleure organisation territoriale sectorielle sur la mobilité, le développement économique, les questions environnementales est régulièrement citées par les acteurs. La table ronde a permis de confronter les processus mis en place dans différents pays pour répondre à ces demandes et, en correspondance, a mis à jour la faiblesse des dispositifs wallons pour y faire face. Le rapport aborde le croisement de ces trois items : la demande des villes et agglomérations wallonnes, les dispositifs de gouvernance mis en place dans les pays avoisinants et les instruments employés pour atteindre une vision

---

supra communale. Ces trois objectifs sont à mettre en concordance avec la volonté du Gouvernement telle qu'énoncée dans la déclaration de politique régionale.

Nous verrons apparaître dans les conclusions et les propositions de l'expertise, la nécessité d'un soutien structurel à accorder aux expériences émergentes au départ d'une définition claire de la politique d'agglomération qui devrait être partie intégrante de l'actualisation du SDER sur base d'une conceptualisation commune. En effet, un des traits communs entre les dynamiques étudiées est le passage par l'étape de l'expérimentation. Ce processus conduit par la suite à un élargissement de la notion d'agglomération dont une approche plus opérationnelle est tendanciellement imposée par l'Europe, notamment via des directives comme celle de 2008 sur la qualité de l'air.

## CHAPITRE 1 : DEFINITIONS DES CONCEPTS

Avant de mener une réflexion sur les stratégies et projets d'agglomération en région wallonne, il est important, comme étape préalable, de définir les principaux concepts directement liés à cette problématique. Ce point a donc pour objectif d'expliquer et préciser les termes les plus souvent évoqués dans ce débat : l'agglomération, la région urbaine, le complexe résidentiel urbain, le schéma d'agglomération, la métropole. Ces définitions permettent ainsi d'éviter certaines confusions et de mieux cibler le contexte de notre analyse.

### 1. AGGLOMERATION

Dans le langage courant, on associe bien souvent l'agglomération à la ville. Le SDER en donne une définition très générale qui tente de différencier les deux concepts. « Souvent utilisé au sens de la ville, le mot agglomération peut désigner toute concentration d'habitat, même lorsque l'habitat n'est pas réellement 'aggloméré'. [...] Il permet aussi d'éviter l'ambiguïté entre la Ville au sens d'entité politique et la ville au sens de concentration d'habitat. Le choix du terme 'agglomération' en lieu et place de 'ville' peut aussi vouloir signifier une concentration d'habitat moins structurée que ne l'est en principe la ville. » (SDER, Annexe 2 : Glossaire, A.5).

On constate aussi que l'agglomération n'est pas définie de la même façon dans chaque pays ou région. Dans la littérature, on rencontre des définitions de l'agglomération avec des contenus très différents, notamment pour le seuil de population pris en compte qui peut varier de 2000 à 20 000 habitants voire même 250 000 habitants !. De plus, les connotations politiques ou juridiques qui sont associées à l'agglomération diffèrent d'un pays à l'autre. Selon l'endroit où l'on se trouve, le concept d'agglomération renvoie ainsi à des réalités territoriales différentes.

#### 1.1 DES DEFINITIONS SUR BASE DE CONCEPTS STATISTIQUES

Les géographes définissent de manière précise deux types d'agglomérations (morphologiques et opérationnelles) et la publication récente « Noyaux d'habitat et Régions urbaines dans une Belgique urbanisée » de Van Hecke et al (2009) a l'avantage de désigner, pour notre pays, les territoires concernés à partir des données statistiques de l'enquête socioéconomique de 2001 et de noyaux d'habitat actualisés.

Les **agglomérations morphologiques** correspondent aux noyaux d'habitat définis sur base de la continuité du bâti. Ceux-ci sont délimités à partir des secteurs statistiques de la ville-centre et de sa couronne urbaine.

A partir des données de l'enquête socio-économique de 2001 et d'une nouvelle délimitation tenant compte de l'extension spatiale de l'urbanisation, 3680 noyaux d'habitat ou agglomérations morphologiques sont délimités pour la Belgique : 2269 en Wallonie, 1410 en Flandre et 1 noyau à Bruxelles qui correspond à la plus grande agglomération du pays avec une population de plus d'1 million d'habitants. Le noyau de Bruxelles représente un cas particulier car il couvre la totalité du territoire de la région de Bruxelles-Capitale. Pour les deux autres régions du pays, on constate que les noyaux wallons sont plus nombreux et moins peuplés que les noyaux flamands.

En politique comme dans la plupart des études, on travaille avec des communes plutôt qu'avec des secteurs statistiques. Les géographes ont donc également défini les **agglomérations opérationnelles** en ajustant les agglomérations morphologiques aux limites des communes. Les communes dont plus de 50% de la population réside dans l'agglomération morphologique (noyau d'habitat) sont reprises dans l'agglomération opérationnelle, les autres en sont exclues. Cet ajustement a pour principale conséquence qu'en termes de superficie, les agglomérations opérationnelles sont beaucoup plus étendues que les agglomérations morphologiques (l'impact en termes de population est moins marqué). Ainsi pour l'agglomération opérationnelle de Liège, la superficie est de 367 km<sup>2</sup> contre 186 km<sup>2</sup> pour l'agglomération morphologique ; pour celle de Charleroi, la superficie est respectivement de 199 km<sup>2</sup> contre 130 km<sup>2</sup>. Il convient de noter ici que l'agglomération (opérationnelle) ne constitue pas une entité administrative reprise dans les statistiques officielles de l'INS au même titre que la commune ou l'arrondissement.

Comme le précisent N. Cattan et al (1999, p. 19) dans leur ouvrage « Le système des villes européennes », ces définitions officielles ne sont pas nouvelles : « la notion d'agglomération urbaine a été explicitée au début du XX<sup>e</sup> siècle et a fait l'objet d'une définition opérationnelle au milieu de ce siècle ». Et ces définitions sont utilisées dans plusieurs pays européens (Belgique, Danemark, France, Grèce, Irlande, Royaume-Uni et Suisse) avec toutefois quelques différences : selon les pays, le minimum de population pris en compte pour définir le noyau d'habitat varie de 50 à 2000 voire 20 000 habitants et la distance minimum pour la continuité du bâti varie de 50 (notamment au Royaume-Uni) à 200 mètres (notamment en France).

Dans la directive européenne sur la qualité de l'air de mai 2008 (2008/50/CE), le seuil de population pris en compte dans la définition de l'agglomération va même jusqu'à 250 000 habitants. Plus précisément, l'agglomération est définie dans cette directive comme « une zone qui constitue une conurbation caractérisée par une population supérieure à 250 000 habitants ou, lorsque la population est inférieure ou égale à 250 000, par une densité d'habitants au kilomètre carré à établir par les Etats membres. »

Tableau 1 : Des définitions de l'agglomération sur base de concepts statistiques <sup>(\*)</sup>

	Source	Définition	Application de la définition
Agglomération morphologique (ou agglomération urbaine)	Van Hecke et al, 2009 (et N. Cattan et al, 1999)	Noyau d'habitat défini sur base de la continuité du bâti = ville centre + couronne urbaine	229 en RW, plus nombreuses et moins peuplées qu'en Flandre - Charleroi et Liège sont les deux agglomérations les plus peuplées de Wallonie
Agglomération opérationnelle	Van Hecke et al, 2009 (et N. Cattan et al, 1999)	Agglomération morphologique ajustée aux limites des communes	Plus étendues que les agglomérations morphologiques – ex: Liège : 367 km <sup>2</sup> (c/186 km <sup>2</sup> ) ; Charleroi : 199 km <sup>2</sup> (c/130 km <sup>2</sup> )
Agglomération selon les instances européennes	Directive européenne 2008/50/CE	Zone caractérisée par une population supérieure à 250 000 habitants ou par une densité d'habitants au kilomètre carré à établir par les Etats membres	
Agglomération française	INSEE	Unité urbaine formée par une ou plusieurs communes présentant une continuité du tissu bâti (pas de coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions) et comptant au moins 2000 habitants	-
Agglomération suisse	OFS (office fédéral de la statistique)	Ensemble d'au moins 20 000 habitants formé par les territoires de communes urbaines adjacentes ; comprend une ville centre et un ensemble de communes ayant un lien fonctionnel avec la zone centre.	50 agglomérations en Suisse – les plus importantes sont celles de Zürich, Bâle et Genève

(\*) Ces définitions de l'agglomération n'ont pas force de loi.

D'autres concepts associés à l'agglomération tiennent compte à la fois d'un critère morphologique et d'un critère fonctionnel qui repose sur des statistiques de flux de personnes. Il en va ainsi de la **région urbaine** qui est le territoire formé par l'agglomération opérationnelle et la banlieue délimitée sur base des relations fonctionnelles avec la ville-centre. La région urbaine n'est pas figée mais est une donnée dynamique qui évolue au fil du temps car elle dépend des développements sociaux. Ainsi, dans l'étude de Van Hecke et al (2009), la délimitation des régions urbaines tient compte non seulement du processus de suburbanisation en considérant l'immigration de certaines populations vers la banlieue mais aussi d'un phénomène nouveau, l'émigration de la banlieue de jeunes adultes vers la ville.

A une échelle plus large, le **complexe résidentiel urbain** est formé par la région urbaine et la zone résidentielle des migrants alternants. Cette zone regroupe les communes où les navettes professionnelles et scolaires vers l'agglomération sont de plus en plus importantes. Pour faire partie de la zone résidentielle, Van Hecke et al (1999) précisent que la part des navettes par rapport à la population active occupée et habitant la commune doit être de 15% au moins.

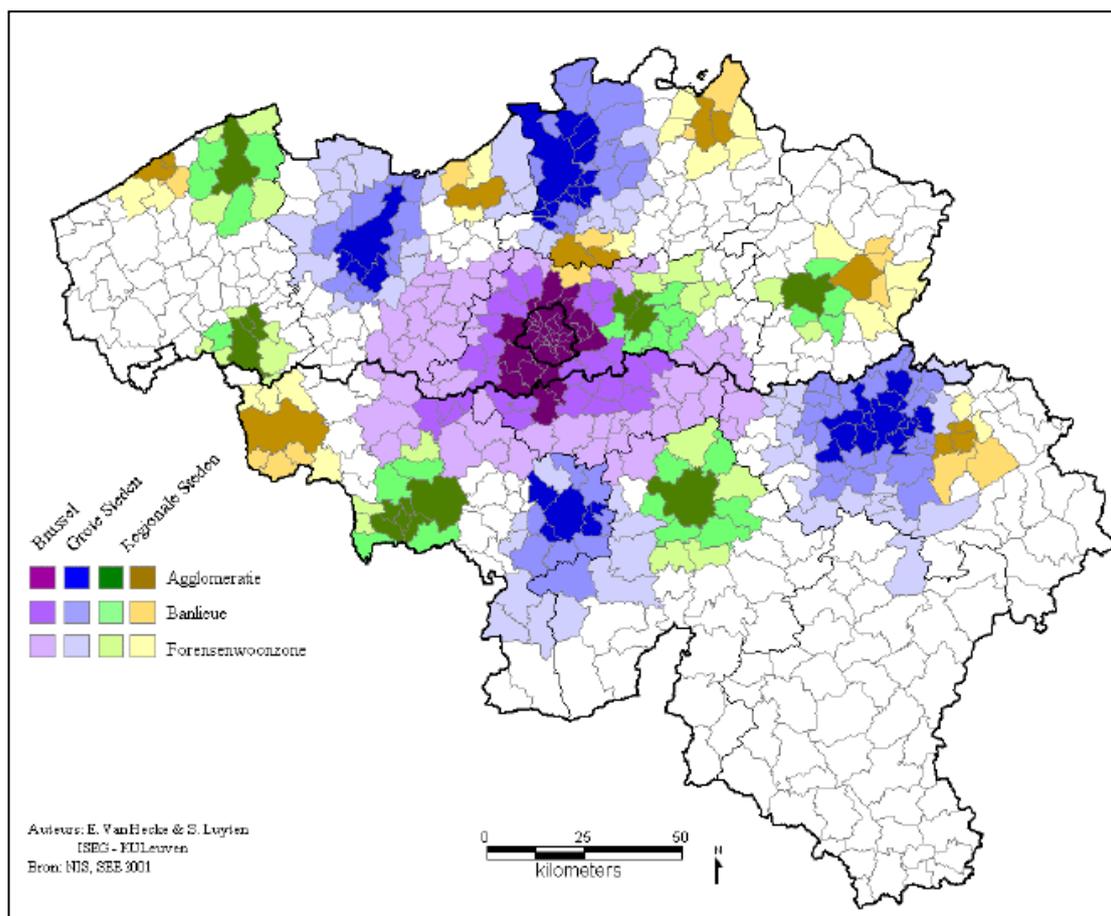
La carte ci-après (Van Hecke et al, 2009, p. 108) visualise les différents concepts qui permettent de définir les régions urbaines et les complexes résidentiels urbains qui peuvent être associés à des agglomérations fonctionnelles. Pour la région wallonne, 6 complexes résidentiels urbains sont délimités : ceux des 2 grandes villes wallonnes (Liège et Charleroi) et des 4 villes régionales (Namur, Mons, Tournai et Verviers).

Précisons qu'en France, le concept d'aire urbaine défini par l'INSEE correspond aussi à une agglomération fonctionnelle. Il en va de même des agglomérations en Suisse qui sont délimitées par l'Office fédéral de la statistique (OFS) en tenant compte des liens fonctionnels avec la ville centre à partir des résultats des recensements fédéraux de la population (dernière actualisation sur la base des données de 2000). Cette définition est actualisée en Suisse tous les dix ans depuis 1930. Dans le cadre du projet AggloSuisse, une réflexion est actuellement en cours en vue de proposer une nouvelle définition de l'agglomération et la publication de cette nouvelle définition est prévue pour 2012<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/regionen/11/pro/01.html>

Carte 1 : Délimitation des régions urbaines et des complexes résidentiels urbains en Belgique (données de 2001)



## 1.2 DES AGGLOMERATIONS INSTITUTIONNELLES

L'agglomération institutionnelle correspond de son côté à une communauté ou association de communes qui, dans certains pays, prend la forme d'une structure qui a ses propres compétences et est officiellement reconnue par la loi. Toutefois le périmètre de ces communautés ne correspond pas à la réalité fonctionnelle mais résulte la plupart du temps d'un jeu politique. D'où l'importance de distinguer dans le débat l'agglomération fonctionnelle et l'agglomération institutionnelle.

**En région wallonne**, il n'existe pas d'agglomération institutionnelle au sens strict. D'un point de vue juridique, la loi belge du 26 juillet 1971 autorisait la création de cinq agglomérations dont deux en région wallonne, Liège et Charleroi. Mais cette loi n'a pas été appliquée car, suite à la fusion des communes de 1977, on ne voulait pas multiplier les échelons politiques et administratifs entre l'Etat fédéral et les communes. Les évolutions législatives de cette loi et les possibilités qu'elle offre pour la supracommunalité en région wallonne sont présentées plus loin dans ce rapport.

En Belgique, seule l'agglomération de Bruxelles a été créée en 1971 avec, pour les dix-neuf communes périphériques, des compétences en matière d'aménagement du territoire, d'enlèvement des immondices, de transport public, de lutte contre l'incendie, d'aide médicale urgente, d'expansion économique, ... Suite à la loi du 21 août 1987, les compétences régionalisées en 1980 sont retirées à l'agglomération bruxelloise et en 1989, les compétences résiduelles de l'agglomération bruxelloise sont transférées à la Région de Bruxelles-Capitale.

**La France** qui n'a pas connu la fusion de communes comme en Belgique a par contre institué des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) qui peuvent être considérées comme les agglomérations institutionnelles françaises. On en distingue deux catégories selon leur fiscalité :

- 1) **Les EPCI sans fiscalité propre** dont les ressources proviennent des cotisations versées par les communes. Ces EPCI correspondent à une intercommunalité de services. Appartiennent à cette catégorie les syndicats de communes à vocation unique créés par une loi de 1890 (à vocation scolaire, pour l'alimentation en eau potable, pour l'électrification, l'aménagement hydraulique, ...) et les syndicats de communes à vocation multiple créés par une loi de 1959 ;
- 2) **Les EPCI avec fiscalité propre** qui ont le droit de prélever l'impôt et décident par vote de leur taux d'imposition. Ces EPCI correspondent à une intercommunalité de projet. Sont repris dans cette catégorie :
  1. les communautés urbaines (créées par une loi de 1966) qui sont des regroupements volontaires ou imposés de communes qui, depuis la loi Chevènement de 1999, doivent former une agglomération de plus de 500 000 habitants ;
  2. les communautés de communes (depuis 1992) qui sont destinées plus particulièrement à l'espace rural et aux bassins de vie des petites villes ;
  3. les communautés d'agglomération (créées par la loi Chevènement du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale) qui forment un ensemble de plus de 50 000 habitants d'un seul tenant autour d'une ou plusieurs communes-centre de plus de 15 000 habitants.

A l'intérieur d'un périmètre de solidarité, les EPCI à fiscalité propre exercent un certain nombre de compétences clairement définies : certaines sont obligatoires, d'autres sont optionnelles. Les EPCI sont soumis à des règles communes comparables à celles des collectivités locales. Pour concrétiser leur projet commun de développement, les EPCI peuvent adopter des SCOT (schéma de cohérence territoriale).

En France, le législateur a tenté de faire correspondre ces agglomérations institutionnelles aux agglomérations fonctionnelles (les aires urbaines selon l'INSEE) dans le but de faire appliquer le SCOT à un territoire bien délimité mais cette tentative a échoué.

### **1.3 AGGLOMERATION OU BASSIN DE VIE ?**

Tout comme les agglomérations fonctionnelles définies ci-avant, le concept de bassin repose sur des statistiques de flux. Des bassins d'emploi et des bassins scolaires ont ainsi été délimités et constituent des outils statistiques à la disposition des décideurs.

L'idée de définir un bassin qui additionnerait les différents types de bassins sectoriels a fait progressivement son chemin et aboutit à la notion de bassin de vie. Cette approche par bassin de vie devrait permettre d'obtenir un maillage complet du territoire avec des mailles de tailles différentes. Mais selon l'IWEPSS, la définition de ce concept relève d'une approche analytique qui s'inscrit dans une logique différente de celle qui permet de définir l'agglomération au sens institutionnel.

## **2. SCHEMA D'AGGLOMERATION**

Le SDER (p. 148) précise que « 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 ». Le schéma d'agglomération est le concept proposé pour désigner l'outil de planification territoriale pertinent à une échelle sous-régionale. Si on reprend les termes du SDER, ce schéma « couvre des communes urbaines dont les tissus s'interpénètrent ; il est destiné à gérer l'ensemble d'un territoire aggloméré. Il s'agit en quelque sorte d'un schéma de structure communal étendu à un ensemble de communes morphologiquement liées » (SDER, A.21).

Ce type de schéma n'est pas encore un outil officiel en Wallonie, mais on parle de plus en plus de la possibilité de l'instituer. Selon l'UVCW (2001), si l'outil venait à être officialisé, on distinguerait vraisemblablement le "schéma d'agglomération" pour les entités urbaines et le "schéma de pays", pour les zones rurales.

## **3. METROPOLE**

A une échelle plus large, les grandes agglomérations sont souvent considérées comme des métropoles. En général, la métropole est définie à partir d'un certain seuil de population, 1 ou 2 millions d'habitants selon la source. Mais un autre critère mis souvent en évidence dans la définition d'une métropole est celui de la multiplicité des fonctions qui s'y manifestent ; les analystes ont cependant des avis différents sur la nature et l'importance des différentes fonctions requises (Antier, 2005). On trouve donc, comme pour l'agglomération, différentes définitions liées au concept de la métropole.

## CHAPITRE 2 : EVOLUTION LEGISLATIVE DES MODES DE COOPERATION SUPRA-COMMUNALE AU TRAVERS DU CODE DE LA DEMOCRATIE LOCALE ET DE LA DECENTRALISATION

Le code de la démocratie locale et de la décentralisation inclut différentes matières touchant à la coopération entre communes : la création d'organes nouveaux rassemblant plusieurs communes d'une part (les agglomérations et les fédérations de communes) et des modes de coopération temporaires par convention ou via la mise en place d'une association de projet d'autre part. Ces différents mécanismes sont évoqués ci-après, dans une perspective historique issue de l'étude des législations initiales codifiées ensuite par le Gouvernement wallon et des documents parlementaires y relatifs.

Il faut savoir que le code de la décentralisation et de la démocratie locale n'a fait qu'organiser et mettre en forme des législations antérieures, sans aucune modification quant au fond. Il s'agissait de rassembler les dispositions relatives aux pouvoirs locaux contenues dans des textes législatifs et réglementaires épars et de les fondre dans un texte unique, permettant d'intégrer aisément les changements opérés dans la législation par la suite, tout en ne couvrant que les matières relevant de la compétence régionale.<sup>6</sup>

### 1. LES AGGLOMERATIONS ET LES FEDERATIONS DE COMMUNES

La législation sur les agglomérations et les fédérations de communes intégrée dans le code de la démocratie locale est une fidèle transposition au niveau régional wallon de la loi nationale du 26 juillet 1971 organisant les agglomérations et les fédérations de communes. Cette loi avait été promulguée dès avant les fusions de communes<sup>7</sup> et prévoyait notamment la création des agglomérations de Liège, Charleroi, Bruxelles, Anvers et Gand. Pour les autres communes, était prévue la création de fédérations. La loi de l'époque prévoyait la constitution de l'agglomération bruxelloise et de quelques fédérations périphériques et fixait leur territoire (Halle, Vilvorde, Zaventem, Asse, etc...). Pour le reste du pays, la loi donnait le cadre de fonctionnement en laissant aux communes concernées le soin de prendre l'initiative, ce qu'elles ne firent manifestement pas. Entretemps intervinrent les fusions de communes qui faisaient à certains égards double emploi. Selon Pascale Blondiau<sup>8</sup>, « cette loi est restée lettre morte du fait de l'opération de fusion des communes intervenue en 1976 et de la crainte de multiplier les échelons de pouvoir. » Toutefois, dit-elle encore, « il nous semble qu'une réflexion sur les nouveaux habits que peut porter la collaboration supracommunale n'implique pas qu'il faille réinventer l'ensemble de la collection. Notre garde-robe législative

---

<sup>6</sup> Voir à ce sujet l'exposé des motifs du projet de décret habilitant le gouvernement à codifier la législation relative aux pouvoirs locaux, Parlement wallon, session 2003-2004, doc. 612 (2003-2004), n°1.

<sup>7</sup> En réalité de premières fusions avaient été pratiquées dès 1961.

<sup>8</sup> Pascale Blondiau, la supracommunalité, d'où vient-on, où va-t-on ? in <http://www.uvcw.be/articles/3,19,2,0,307.htm>

contient en effet des tenues dont il peut être utile de s'inspirer sans pour autant les reproduire telles quelles. » Pour F. Delperrée et S. Depré, il s'agissait également d'une alternative à la fusion, rendue vaine par celle-ci : « Plutôt que de procéder à une fusion des communes – qui risque de dissoudre les identités locales –, plutôt que de réaliser des associations de communes – qui n'ont trait qu'à des intérêts communaux bien déterminés – pourquoi ne pas créer une collectivité politique nouvelle et l'investir de responsabilités particulières ? Une alternative à la fusion des communes est ainsi esquissée. L'opération de fusion des communes qui se réalise en 1976 rend vaine la constitution de cet échelon particulier de pouvoir. La crainte de multiplier les échelons politiques et administratifs entre la commune et l'état fédéral a été à cet égard, déterminante. Si ce n'est à Bruxelles, la catégorie des agglomérations et des fédérations de communes est dépourvue aujourd'hui d'illustration particulière. »<sup>9</sup>

Mais revenons au contexte de l'époque. L'exposé des motifs nous apprend que la loi de 1971 s'inscrivait dans un terrain préparé par une révision de la constitution de 1970 et répondait à la déclaration gouvernementale du 26 juin 1968 visant un ambitieux projet de remodelage du territoire belge : « L'état doit revoir son organisation, adapter ses moyens aux structures nouvelles, de manière à mieux soutenir les efforts de tous, les coordonner et leur assurer une efficacité maximum. » Il s'agissait de « s'engager hardiment » dans la voie de la décentralisation et de la déconcentration, en mettant sur pied des entités politiques et administratives viables pour prendre le relais de l'action de l'Etat unitaire. La déclaration gouvernementale visait la création des 5 agglomérations, et pour les autres communes, l'encouragement à la fusion ou la participation à des fédérations.

Depuis, les régions ont été créées, constituant ainsi un niveau de gouvernement intermédiaire, et changeant partiellement la situation.

La constitution révisée en 1970, essentiellement en ses articles 108 bis, 108 ter, 110 et 113, dresse donc le cadre régissant les nouvelles institutions : la loi crée des agglomérations et des fédérations de communes. Elle détermine leur organisation et leur compétence.

Il y a pour chaque agglomération et pour chaque fédération un conseil et un collège exécutif. Le président du collège exécutif est élu par le conseil, en son sein. Les limites des agglomérations et des fédérations de communes ne peuvent être changées ou rectifiées qu'en vertu d'une loi. La loi crée l'organe au sein duquel chaque agglomération et les fédérations de communes les plus proches se concertent pour l'examen de problèmes communs. Plusieurs fédérations de communes peuvent s'entendre ou s'associer entre elles ou avec une (des) agglomération(s) pour régler et gérer en commun des projets relevant de leur compétence. Enfin une série de principes constitutionnels énoncés à l'article 108 doivent être respectés : élection directe des membres des conseils, attribution aux conseils de tout ce qui relève de l'intérêt de l'entité qu'ils sont appelés à régir, décentralisation des attributions, publicité des séances du conseil, publicité des budgets et des comptes, ... La constitution consacre également le pouvoir fiscal des agglomérations et des fédérations (qui suppose des élections directes).

L'exposé des motifs de la loi de 1971 pointe une inadaptation des structures communales au rôle de plus en plus important qu'elles sont amenées à jouer : moyens administratifs, techniques et financiers hors de portée des petites communes, charges importantes pesant sur les pôles de développement, alors qu'une partie de leurs activités profitent aux communes périphériques, centralisation des activités au préjudice des périphéries, ... Il pointe également la situation de plusieurs agglomérations urbaines divisées en parcelles par une multitude de frontières administratives. Toutefois, il s'agit d'éviter un risque de gigantisme et de « ne point favoriser une extension démesurée de nos grandes agglomérations, qui, vu l'ampleur de leur population, et leur puissance sociale, économique et culturelle serait susceptible, dans un

---

<sup>9</sup> Fr. Delperée, S. Depré, Le système constitutionnel de la Belgique, Rép. Not., TXIV – Droit public et administratif, L1, éd. Larcier, 1988, p. 103, cité in Pascale Blondiau, op.cit.

pays de la taille de la Belgique, de susciter de dangereux déséquilibres. » Il faut éviter également une vision trop limitée. C'est pourquoi l'article 108 bis de la constitution instaure un organe de concertation entre l'agglomération et les fédérations les plus proches. « Le statut de cet organe est réglé par le présent projet. Il permettra les indispensables consultations et coordinations techniques, sans pour autant incorporer ou même subordonner juridiquement la périphérie à l'agglomération. Cette formule constitue incontestablement une garantie pour les partenaires les plus faibles, à savoir les fédérations les plus proches d'une agglomération. » De même, « le fait d'être groupées dans une unité distincte de l'agglomération va donner aux communes intéressées un certain sentiment de sécurité car elles seront ainsi placées sur un pied d'égalité avec l'agglomération proche avec laquelle elles pourront éventuellement négocier. »

On voit que plusieurs logiques existent : englober centre et périphérie avec un risque de dilution des intérêts des petites communes périphériques, ou faire des regroupements distincts permettant à la périphérie de défendre ses intérêts propres. La définition des périmètres recouvre donc des enjeux importants en ce qui concerne les complémentarités et les concurrences. Il paraît effectivement utile que les composantes plus faibles ou liées par des intérêts spécifiques puissent faire entendre leur voix au sein ou à côté des composantes centrales. Toutefois des arbitrages sont à opérer. Ainsi, en donnant du poids à la périphérie verte résidentielle, pourra-t-on parvenir à un aménagement équilibré, par exemple en termes de financement et de répartition territoriale du logement social ?

On se retrouverait donc avec des agglomérations, des fédérations périphériques, et des fédérations plus éloignées ayant comme noyau une ville de moyenne importance.

L'exposé des motifs insiste également sur « la croyance profonde du gouvernement dans la pérennité du principe de l'autonomie locale. » : « à notre époque, défendre l'autonomie du pouvoir local, ce n'est pas vouloir le maintien d'une parcellisation qui prive en fait la plupart des collectivités de toute possibilité d'action efficace et prolongée. C'est au contraire vouloir donner au pouvoir local une assise territoriale et humaine qui lui permette de survivre en s'adaptant, ... ».

Il faut savoir également qu'un premier projet, le projet 868/1 déposé le 8 février 1971, avait fait l'objet de différentes critiques durant son parcours parlementaire.<sup>10</sup>

Un nouveau projet de loi fut alors rédigé pour tenir compte des objections qui avaient paru fondées et de l'avis du conseil d'état. Le projet fixe au 1<sup>er</sup> janvier 1976 la date à partir de laquelle un effort final de rationalisation sera fait par le gouvernement, pour les communes qui, à ce moment, ne feraient pas encore partie d'une fédération ou ne résulteraient pas d'une fusion suffisante de communes.

Les principaux assouplissements par rapport au projet précédent sont :

- Une réduction importante des transferts d'attributions appartenant aux communes
- La possibilité d'un transfert volontaire d'attributions par les communes
- La possibilité d'un transfert d'attributions de la part de l'Etat et des provinces.
- La possibilité de choix entre la fédération ou la fusion
- La consultation des communes avant la constitution des fédérations
- Un assouplissement du principe de l'interdiction de cumul

---

<sup>10</sup> Voir exposé à l'époque par M Tindemans, ministre des relations communautaires : (voir doc parlem n°973/20 du 13 juillet 1971 : dans ce projet, toutes les communes doivent faire partie d'une agglomération ou d'une fédération. La commune subsiste. Les statuts de l'agglomération et de la fédération sont quasi identiques. La création de trop grandes entités est rejetée dans le but de conserver une bonne relation entre le pouvoir local et les administrés, des exemples étrangers ayant montré que lors de la création de grandes unités administratives on en revenait à créer de nouvelles divisions dans le but de maintenir le contact entre l'administration et la population.

L'article 4 de la loi du 26 juillet 1971 règle les attributions des agglomérations et fédérations.

*« Les agglomérations et les fédérations encouragent la coordination des activités des communes et notamment la coordination technique des services de police communale. Les attributions des communes dans les matières suivantes sont transférées à l'agglomération ou à la fédération : l'enlèvement et le traitement des immondices ; le transport rémunéré de personnes ; la lutte contre l'incendie ; l'aide médicale urgente.*

*Avec l'accord ou à la demande de la moitié au moins des communes qui la composent, et pour autant que ces communes représentent les deux tiers de la population, l'agglomération ou la fédération peut régler les aéroports, la détermination de l'emplacement des marchés publics d'intérêt d'agglomération, de fédération ou régional, les abattoirs, les parkings publics, la promotion, l'accueil et l'information en matière de tourisme, le camping et le caravaning, les fours crématoires et les colombariums, l'organisation de services d'aide technique aux communes qui la composent.*

*L'agglomération exerce en outre les attributions actuellement exercées par l'Etat ou la province qui lui sont confiées dans la cadre de la décentralisation et de la déconcentration, ainsi que les attributions que le conseil d'agglomération ou de fédération accepte d'exercer à la demande d'une ou de plusieurs communes de son territoire. »*

Les compétences des agglomérations et fédérations sont donc de divers ordres :

- Exclusives : que la loi enlève aux communes pour les confier à l'agglomération et à la fédération
- Transférées par les communes dans une série de domaines que la loi énumère
- Dévolues spontanément

Ajoutons que les attributions en matière de police, de lutte contre l'incendie, d'aide médicale urgente, relevant de la compétence du législateur fédéral, ne seront pas reprises dans le code de la démocratie locale et de la décentralisation.

« Le nouveau projet diffère du précédent sur un autre point important : celui du ressort territorial des agglomérations. A part l'agglomération bruxelloise pour laquelle le périmètre est défini, le périmètre des autres agglomérations est laissé à plus tard : il sera fixé par voie de disposition législative au moment même que choisiront les intéressés directs. La création de ces autres agglomérations pourra donc être échelonnée dans le temps, de même que celle des fédérations de communes.

## **2. LES AUTRES MODALITÉS DE COOPÉRATION ENTRE COMMUNES**

Le décret du 19 juillet 2006 modifiant le livre V de la première partie du code de la démocratie locale<sup>11</sup> revisite le régime de fonctionnement des intercommunales dans une optique d'efficacité et de transparence, mais donne aussi aux communes la possibilité de s'associer de manière momentanée pour la mise en œuvre ou l'étude d'un projet ponctuel, de manière plus souple, soit par convention, soit en formant une association de projet. Les travaux parlementaires relatifs à ce décret montrent toutefois que la refonte du système des intercommunales en était l'enjeu essentiel. L'introduction du système de l'association de projet passe quasiment inaperçue dans ce cadre.

---

<sup>11</sup> Légèrement modifié ensuite par le décret du 9 mars 2007.

## LA CONVENTION ENTRE COMMUNES

La simple convention entre communes sur un objet d'intérêt communal, permet d'agir sans création d'aucune structure. Le système, préexistant au décret<sup>12</sup>, est ici précisé. Une des communes peut être désignée comme gestionnaire et peut recourir à son personnel ou à celui des autres communes parties prenantes qui le mettent à disposition. Un comité de gestion de la convention peut également être créé si nécessaire. Il est composé d'au moins un élu par commune, la désignation se faisant à la proportionnelle de l'ensemble des conseils communaux des communes parties à la convention. Les mandats sont exercés à titre gratuit.

La convention comprend au moins les dispositions relatives à la durée et à son éventuelle reconduction, à la possibilité de résiliation, à l'éventuel apport des communes participantes et à leurs modalités de gestion, à l'organisation interne, aux droits et devoirs mutuels et aux répercussions financières, à l'information des communes, à l'évaluation annuelle par les conseillers communaux, à l'établissement des mouvements financiers, à l'affectation du résultat, au contrôle financier et à la répartition des actifs éventuels au terme de la convention.

Les dispositions wallonnes relatives aux conventions entre communes s'inspirent directement du décret de la Région flamande du 6 juillet 2001 « houdende de intergemeentelijke samenwerking »

### 1.4 L'ASSOCIATION DE PROJET

Il s'agit d'une structure légère avec la personnalité juridique, avec la possibilité d'associer le privé<sup>13</sup>, pour la mise en œuvre ou l'étude d'un projet particulier. Le caractère public est toutefois prédominant. Le ministre Courard en séance plénière du 19 juillet 2006<sup>14</sup> s'exprimait en ces termes : « avec le nouveau décret, gageons que plus aucune commune ne choisira de s'associer en intercommunale pour gérer un projet ponctuel, tel une piscine ou un contrat de rivière, mais en association de projet. »

La durée de l'association est de maximum 6 ans avec la possibilité de pouvoir la reconduire pour autant que cette reconduction n'engage pas la législature communale postérieure. Un plan financier est établi à la constitution de l'association. Il comprend au minimum une évaluation des coûts et un budget prévisionnel.

L'association dispose d'un comité de gestion dont les représentants des communes associées et s'il échet des provinces associées sont désignés respectivement à la proportionnelle de l'ensemble des conseils communaux des communes associées et des conseils provinciaux des provinces associées. Le comité de gestion compte entre 4 et 15 membres. La présidence revient à un membre ayant la qualité d'élu communal. Les communes disposent toujours de la majorité des voix. Le comité de gestion gère l'association, établit les comptes annuels, soumet un rapport annuel à l'approbation des associés, et établit un règlement d'ordre intérieur. Sauf dans le cas de majorités qualifiées, les décisions sont prises à la majorité simple, celle-ci devant être atteinte tant au sein du comité de gestion de l'association dans son ensemble que dans le groupe des membres du comité de gestion de l'association nommés par les communes. Il n'y a aucune obligation quant à la constitution d'un capital social.

---

<sup>12</sup> Cette formule était déjà organisée auparavant par l'article 28 de la loi du 22 décembre 1986 relative aux intercommunales. « Il s'agissait d'un régime juridique plus limité, notamment quant aux objets pouvant être réglés par ce type de convention. » (Pacale Blondiau, La coopération entre communes, quelles nouveautés ? in <http://www.uvcw.be/articles/3,74,36,36,1704.htm>)

<sup>13</sup> Pour autant que les règles de mise en concurrence aient été respectées.

<sup>14</sup> PW – CRI 25 (2005-2006) – 19 juillet 2006, p. 103

Les statuts doivent comprendre au minimum le nom, l'objet, le siège social, la durée, la désignation précise des associés, de leurs apports éventuels, de leurs autres engagements, la composition et les pouvoirs du comité de gestion, les modalités de prise de décision, de désignation et de révocation des membres, l'affectation des bénéfices éventuels et les modalités de prise en charge des déficits éventuels, le mode de liquidation,...

Les associations de projet, tout comme les intercommunales, peuvent exproprier, contracter des emprunts, accepter des libéralités et recevoir des subventions des pouvoirs publics.

### **3. CONCLUSION**

Depuis l'instauration des agglomérations et fédérations de communes au début des années 70, la réalité institutionnelle de la Belgique a beaucoup changé. Les communes ont fusionné et les régions ont été créées et dotées de nombreuses compétences autrefois exercées par l'état fédéral. Toutefois les arguments ayant présidé à l'instauration du principe d'agglomérations et de fédérations subsistent pour une bonne part : en divers lieux, les communes centrales continuent à fournir seules des équipements profitant à une périphérie qui s'est peuplée à leurs dépens, les moyens humains et financiers des communes s'avèrent souvent insuffisants face au rôle qu'elles doivent jouer, les territoires caractérisés par une urbanisation continue correspondent à différentes communes juxtaposées et devraient être gérés selon une logique d'ensemble. La problématique de la supracommunalité et des collaborations entre communes garde donc tout son sens. La question principale est de voir si sa mise en œuvre suppose la création de nouveaux échelons de pouvoir sur tout ou partie du territoire, auquel cas le système des agglomérations et fédérations de communes mériterait d'être réexaminé et réadapté le cas échéant aux exigences actuelles, ou bien si elle doit passer par d'autres outils de collaboration davantage liés à des projets, qu'ils soient globaux ou sectoriels, à l'instar des conventions entre communes et des associations de projet.

Quoi qu'il en soit, la palette des outils existants mérite d'être évaluée au regard des besoins d'aujourd'hui.

## CHAPITRE 3 : RESUME DES TRAVAUX ANTERIEURS DE LA CPDT - Thème « aires de coopération », 2000-2002

Ce chapitre constitue une synthèse des travaux de la CPDT réalisés durant le programme 2000-2002 et relatif aux aires de coopération.

### 1. CONTENU

- Année 2000-2001 :  
Volet A – Atlas des territoires sous-régionaux  
**Volet B – Typologie des aires de coopération (existantes et possibles)**
- Année 2001-2002 :  
Volet A – Aires de coopération supracommunales : publications de l'Atlas et de la **plaquette « Communautés urbaines »**  
Volet B – Aire de coopération transrégionale avec Bruxelles (partie 1 : le triangle wal-lon, partie 2 : thématiques)

Seules les parties en gras, qui concernent plus particulièrement notre thème de recherche sur les agglomérations, ont été résumées dans la présente note.

### 2. TYPOLOGIE DES AIRES DE COOPERATION

2 objectifs :

- définitions (glossaire), missions et critères d'existence et de reconnaissance d'aires de coopération à l'étranger (France, Allemagne, Québec) et chez nous,
- alimenter la réflexion sur les aires de coopération supra-communales en RW.

Belgique : fusion des communes,

France : incitation à la coopération entre communes,

Allemagne : création d'un niveau administratif et institutionnel intermédiaire avec responsabilités, compétences et moyens de financement.

#### 2.1. AIRES DE COOPERATION A L'ETRANGER

##### En France

Depuis 1890, on va créer successivement :

- Syndicats de communes à vocation unique (SIVU) ;
- Syndicats mixtes ;

- Syndicats de communes à vocation multiple (SIVOM) – disposent de plusieurs compétences - Districts – pouvoir fiscal propre, mis en place pour les agglomérations où il fallait une autorité territoriale unique. Peut aussi regrouper des communes rurales, mais manque d'autorité ;
- Communautés urbaines, compétences multiples – voire obligatoires ;
- Communautés de communes (en milieu rural), ou de villes : élaborer **un projet commun** de développement économique et d'aménagement du territoire – pour remplacer les syndicats mais ça n'a pas marché. Ont des compétences obligatoires et un régime fiscal. Succès des communautés rurales, échec pour les villes ;
- Pays : faire naître **un sentiment d'appartenance** conduisant à la réalisation de projets communs (étaient toujours expérimentaux en 2001) ;
- Parcs naturels régionaux : protection environnementale des espaces ruraux mais aussi développement économique – peu de pouvoir ;
- Sociétés mixtes d'économie locale et ententes.

L'étude CPDT analyse plus particulièrement :

- les communautés de communes
- les communautés d'agglomération
- les communautés urbaines
- les pays.

Sous les angles de :

- leur définition, leur création
- leurs missions (et donc les compétences concernées)
- le fonctionnement, le mode de financement
- les critères de délimitation de ces entités (nombre de communes, population, géographie, durée...).

Et présente un tableau de synthèse.

## En Allemagne

Délégation des pouvoirs aux 16 Lander, dont 3 villes-états (Berlin, Hambourg et Brême).

Communes, arrondissements (Kreise), dont villes-arrondissements → trois niveaux comme chez nous.

Fusions et annexions de petites communes, se font progressivement pour adapter à l'évolution morphologique et économique de la ville ; là où elles sont trop complexes, des modes de coopération sont encouragés.

Les Arbeitsgemeinschaften : groupes de travail pour la concertation et la négociation, éventuellement la coordination.

Les Öffentlich-rechtliche vereinbarung : structure de concertation, institutionnalisée par un contrat de droit public, délégation de compétences à une commune mandataire pour des tâches au profit de tous, avec redevance (surtout pour des équipements)

Les Zweckverband : syndicats de communes à vocation unique ou multiple ; association de communes mais aussi d'autres acteurs (de droit public ou privé).

Des structures de coopération urbaines : métropolitaines, ville-périphérie, communautés urbaines... qui s'occupent de mobilité, d'aménagement du territoire, de développement régional.

Structures en milieu rural.

Associations régionales de plusieurs Kreise.

La CPDT examine les missions, le fonctionnement et le financement, les critères pour différents types de coopération.

## **Au Québec**

Le Québec est presque un état.

Municipalités, invitées à fusionner volontairement pour les moins peuplées, municipalités régionales de comté et 3 communautés urbaines, 10 régions administratives,

Volonté de restructurer les grandes agglomérations en regroupant les communes périphériques.

Communautés urbaines : Montréal, Québec et Hull,

Municipalités régionales de Comté : il y en a 96 et couvrent tout le territoire sauf les 3 communautés urbaines.

La CPDT examine les missions, le fonctionnement, le financement, les critères de sélection de ces deux types d'institutions.

## **Synthèse des exemples étrangers analysés**

- créations, modalités d'organisation :

une panoplie d'exemples entre créations volontaires (souvent sectorielles) et imposées (plus intégrées) ;

les communautés urbaines existent partout et sous une forme imposée ;

partout, des structures adaptées aux milieux urbains et ruraux, elles fonctionnent mieux en milieu rural.

- missions :

couvrent un champ très large, sont rarement énumérées précisément, certaines sont toutefois imposées,

des compétences parfois propres à la structure supra-communale, parfois déléguées à une des communes,

l'aménagement du territoire et l'environnement reviennent fréquemment parmi les thèmes spécifiques, + culture, social, économique, tourisme... recouvrements fréquents → subsidiarité, difficultés de l'organiser.

- financement : peu de cas où un pouvoir fiscal réel est accordé, cotisations des communes.

- critères de délimitation des communautés : rationalisation des services et infrastructures, mise en commun des forces, logique du territoire, nombre de population, équilibre entre la ville-périphérie... mais tout ça est sujet à interprétation...

## 2.2. AIRES DE COOPERATION EN REGION WALLONNE

### Cadre général

Aires de coopération : ce qu'en disent le SDEC, le SDER et le CAW :

- avoir une vision intégrée qui envisage ville et campagne comme une unité spatiale fonctionnelle (SDEC),
- polarités autour des aires métropolitaines : Bruxelles, Lille, Luxembourg et Liège (SDER),
- 3 types d'aires de coopération (3 échelles) : agglomération (grande ville et sa périphérie), petite ville ou moyenne avec les communes qui l'entourent, groupe de communes constituant un espace homogène (non polarisé) (SDER),
- soit des communautés urbaines, soit des projets de pays.

Correspondent à des territoires de projet, soit une appropriation du territoire par une collectivité dont l'intention est de modifier son environnement dans un sens donné.

Déterminées de trois manières :

- élaborer un projet possible dans les limites de territoires administratifs existants. Ex. limites provinciales flamandes ; mais en Wallonie, les limites provinciales ne correspondent pas aux aires de coopération du SDER. Par contre, les communes sont une base administrative incontournable ;
- créer de nouvelles limites et voir les projets possibles et souhaitables (évoquées dans le PRAT et le SDER, mais sans précisions) ;
- partir de la volonté d'acteurs de travailler ensemble parce qu'ils se reconnaissent dans un projet commun.

Objectif principal : mise en place et suivi d'une stratégie portant sur leur territoire  
Mieux organiser les intercommunales sans créer un nouveau niveau.

Citation de ce qui est dit dans le SDEC, le SDER et le CAW.

Acteurs concernés.

Missions.

Critères des modalités de partenariat entre communes et relations avec la RW.

Critères géographiques.

### Définitions

Communautés urbaines : statuts de la CU du Centre (1999),

missions : élaborer et promouvoir une image valorisante du territoire, étude, approche coordonnée et soutien de dossiers susceptibles de conforter les structures existantes ainsi que de susciter et d'impulser des projets et des activités nouvelles dans différents domaines.

Parcs naturels : outil d'éco-développement.

### Parcs naturels de la RW

Création, organisation et missions

Plan de gestion : objectifs poursuivis en ce qui concerne notamment la conservation de la nature, la protection de l'environnement, l'aménagement du territoire, le développement rural et économique, les mesures à prendre, une description des moyens de participation, des dépenses, des investissements...

Financement, critère (min 5000 ha).

Relevé des parcs existants (7 à l'époque) et principales caractéristiques.

### **Communautés urbaines**

- Analyse de la CU de Mons :  
ses objectifs : revendication par rapport au fond des communes, améliorer l'image de marque de la région, notamment économique, avoir une structure porteuse de cohérence spatiale et de projets dans différents domaines, constituer le maillon manquant dans la chaîne de subsidiarité ;  
2 principes : autonomie communale, pluriappartenance ;  
composition de la CUM, financement, réalisation et projets (trop tôt, juste la TV locale),  
tendance et avenir : était en restructuration, désir de relancer.
- Analyse de la CU du Centre :  
objectifs : reconnaissance de la région du Centre et image valorisante, coordination de projets ou actions au niveau de la CU, avoir des statistiques fiables sur la région du Centre à cheval sur trois arrondissements, social, économie, emploi ;  
composition, financements ;  
réalisation de projets : conférence des CPAS – un succès, Conseil économique et social, plan de reconversion, cellule de redynamisation économique, TV locale, santé... ;  
tendance et avenir : pas de lourdeur administrative ni de lobbying politique, se doter d'un SSC, contacts avec d'autres CU en France, supports pour les PME, projet de plate-forme de dialogue avec les citoyens.
- CU Charleroi Val de Sambre :  
2 principes : le principe de subsidiarité et une volonté politique ;  
composition, financement,  
projets : commission sociale, nouvelles technologies au service des communes, eau, emploi, santé ;  
tendances actuelles et avenir : divers projets plus ou moins sectoriels (incendie, police, révisions de plan de secteur...).

### **Synthèse et conclusions**

Parcs naturels davantage porteurs d'un projet global, mais objet plus spécialisé ; soutenus par la RW (l'initiative peut venir d'en haut).

Les CU wallonnes n'ont rien à voir avec les expériences étrangères.

NB : les documents proposent un glossaire définissant notamment les termes agglomération (agglomération morphologique ou noyau d'habitat, agglomération opérationnelle, agglomération fonctionnelle), région urbaine, parc naturel, bassin de vie, d'emplois, de peuplement, complexe résidentiel urbain, noyau d'habitat, noyau urbain, aire de coopération, projet de pays, péréquation, schéma d'agglomération, communauté urbaine...

### 3. PLAQUETTE « COMMUNAUTES URBAINES »

Constat : les expériences existantes en RW et à l'étranger prennent des formes diverses (cf. analyse précédente).

Postulat de base : le territoire wallon doit être recomposé et la CU pourrait être un élément structurant de cette recomposition → comment la mettre en place concrètement ?

#### 3.1. INTRODUCTION

Cause : l'étalement urbain → la ville administrative n'a plus rien à voir avec le territoire urbain économique et vécu, elle est déforcée par le fait que la fiscalité reste fondée sur le lieu de résidence, des solidarités sont nécessaires (équipements...).

SDEC réclame des villes fortes.

Mise en place de la « commission des 27 » (Gouvernement + parlement + mandataires locaux) → réflexion qui donnera naissance au Code de la Démocratie locale et de la décentralisation.

#### 3.2. OBJECTIFS DES CU (POURQUOI ?)

##### Pour positionner nos villes sur l'échiquier européen et mondial

« Exister dans la géographie des métropoles »,

SDEC : polycentrisme, souci de valoriser l'armature urbaine pour valoriser au mieux le potentiel économique de chacune des régions de l'UE.

Comment ? Par des synergies transrégionales, des CU... pour atteindre une taille urbaine suffisante et concentrer les services et les infrastructures.

Avoir des projets à l'échelon des CU pour ne pas se faire imposer contraintes et projets d'en haut.

S'appuyer sur la **dynamique culturelle** des villes : forme et qualité urbaine (patrimoine), formation, création, inter-culturalité, culture et histoire.

Tenir compte des **mutations économiques globales** : les villes sont des lieux de « surproduction » (lieux de main-d'œuvre, de sous-traitance, d'infrastructures) ; or, il y a décalage administratif et difficultés entre la ville centrale et sa périphérie.

Tenir compte de la cartographie du polycentrisme européen, des **unités territoriales statistiques** (NUTS) qui influencent la politique structurelle européenne (aires de coopérations transrégionales).

##### Pour répondre aux défis de la recomposition territoriale wallonne

Mieux organiser les relations villes-campagnes, mises à mal par la périurbanisation.

SDER : 4 pôles majeurs + autres pôles supra-communaux :

→ **définir les nouveaux territoires urbains pertinents**, les doter d'un niveau suffisant d'équipements, les rendre attractifs et compétitifs sans concurrences stériles  
redéfinir le paysage institutionnel,

appliquer le principe de subsidiarité : prendre les décisions aux bons niveaux.

## Pour assurer l'avenir des grandes villes wallonnes

Unir les forces des communes, avoir des projets qui vont dans le même sens définir des « territoires d'appartenance », des « aires de vie quotidiennes » (résidence+travail+services, commerces, loisirs).

**Améliorer les services de proximité** : rationaliser, refinancer, moderniser, mettre en synergie et éviter les double-emplois → donner plus de moyens à la commune centre pour se doter d'équipements de niveau supra-communal.

**Porter ensemble de grands projets et résoudre des problèmes à l'échelle adéquate** : notamment infrastructures et grands équipements, éviter d'enfermer des problèmes à une échelle inadéquate et dans des sectorialités outil des intercommunales (très sectorielles ou parfois plus globales comme le développement économique)  
→ les CU doivent être porteuse d'un projet plus global, transversal aux secteurs, elles piloteraient les intercommunales.

**Définir un projet urbain** : les lignes directrices pour articuler les problèmes à traiter, améliorer la visibilité de la CU (réflexion, décision, programme d'actions, carte de visite).

**Améliorer la démocratie** : vers une décentralisation pour une meilleure subsidiarité, une meilleure prise en compte des acteurs locaux et de la société civile → Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation.

### Les documents de référence et leurs options :

Les CU selon le SDEC : hiérarchie urbaine, polycentrisme et équilibre, villes en développement durable (juguler l'expansion, mixité, parcimonie des ressources, accessibilité alternative, nature et patrimoine), win-win urbain-rural, indépendance et responsabilisation...

Les CU selon le SDER : complémentarité ville-campagne, structuration du territoire, se doter d'un schéma territorial entre le SDER et le SSC (pour modifier le plan de secteur), créer de la transversalité, programmer et répartir les équipements et éviter les double-emplois, coordonner les initiatives.

Les CU selon le CAW et la DPR (PM).

## 3.3. CONCRETISATION DES CU (COMMENT ?)

### Différentes formes possibles

	INFORMELLES	EXISTANTES	FEDERATIONS	FORMELLES
Description	Regroupement des forces vives, des administrations, des politiques	Regroupement de structures communales et supra-communales existantes : intercommunales, conférence des bourgmestres	Fédération d'intercommunales, de services communaux ou de commissions	Association légalement reconnue → compétences propres, nouveau pouvoir décisionnel, élection par voie directe ou indirecte
Statut	Asbl, association de fait	Cf. intercommunales, SA, SCRL, asbl	fédération	Etablissement public de coopération supra-communale, autonomie financière relative
Aspects +	<ul style="list-style-type: none"> <li>- souple</li> <li>- processus ascendant (volonté vient de la base)</li> <li>- adhésion volontaire</li> <li>- OK pour petits projets, pour démarrer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- processus ascendant</li> <li>- adhésion volontaire</li> <li>- expérience existante pour différents secteurs</li> <li>- compétences bien définies, moyens financiers pour les exercer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- processus ascendant</li> <li>- adhésion volontaire</li> <li>- expérience existante pour différents secteurs</li> <li>- possibilité de développer un projet global en fonction des problématiques à traiter</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- processus ascendant</li> <li>- adhésion plus stricte (possibilités)</li> <li>- contrôle démocratique direct ou indirect via élections</li> <li>- possibilité d'un projet global, d'une cohérence entre diffé-</li> </ul>

			- structure plus formelle	rents secteurs - moyens financiers (fiscalité, transferts...)
Aspects -	- pérennité ? - dépendant d'enjeux ponctuels - approche sectorielle et limitée - pas de moyens - pas de péréquation	- manque de contrôle démocratique - complexité du paysage des intercommunal - pas de projet global, reste sectoriel - pas de moyens	- manque de contrôle démocratique - difficultés de définir un projet global	- conflits et/ou double-emplois avec les structures existantes (intercommunales) - difficulté de transfert des compétences - quel périmètre ?

## Critères

Sur la base d'une **volonté locale**, arbitré et guidé par la RW.

**Périmètre** du « bassin de vie » = l'agglomération élargie

« région urbaine » : entité spatiale élargie où sont déployées la plupart des activités de base de la CU (habiter, travailler, éduquer, faire ses courses, participer aux activités culturelles, se divertir...) c'est-à-dire : aire urbaine morphologique, pôles secondaires, aires de pratiques de coopération existantes (intercommunales...) doit être d'un seul tenant et sans enclave.

Des projets communs, traduits par un **schéma d'agglomération**

**Organisation** : un conseil composé de représentants des communes concernées + RW, intercommunales, parastataux..., un exécutif, l'association d'organismes socio-professionnels et associatifs à impliquer dans l'élaboration du schéma.

## Compétences (thématiques)

Certaines doivent être imposées au minimum, d'autres seraient comprises sur base volontaire.

Indispensables : aménagement du territoire et urbanisme, développement économique, environnement, mobilité, cohésion sociale (logement, mixité sociale...), gestion foncière.

Transferts de compétences vers le niveau supra-communal ou contractualisation entre les différents niveaux.

## Financement

Fiscalité propre (cf. France), mais demande une réforme importante, ou cotisation des communes et subventions régionales : + facile mais – d'autonomie.

## Outils

Un **schéma d'agglomération** entre le SDER et le SSC : un projet de ville global, indiquer les grandes options de développement, proposer des programmes d'actions pour chaque secteur (aménagement, mobilité, logement...).

Les **intercommunales** : seraient les outils techniques des CU, mais à rationaliser et à mieux contrôler.

---

**Contractualisation** CU-RW fixant les obligations réciproques.

### **CU existantes**

- Charleroi Val de Sambre :  
23 (voire 28) communes, 529.000 hab  
association de fait  
délégués des Conseils communaux, bureau, commissions de travail.
- Centre :  
13 communes, 268.000 hab.
- Mons :  
13 communes, 260.000 hab.

toutes deux sous la forme d'asbl, comportant une AG (bourgmestres, élus parlementaires ou députés, délégués des conseils communaux) et un CA.

- Liège (projet) :  
24 communes (l'arrondissement), 500.000 hab  
asbl « L'Avenir du Pays de Liège »  
créer une entité supra-communale s'appuyant sur les intercommunales.

## CHAPITRE 4 : TYPOLOGIE DES COOPERATIONS SUPRA-COMMUNALES EXISTANTES EN REGION WALLONNE

### 1. METHODOLOGIE

La topologie proposée par la CPDT sur les différents types de coopérations supra-communales repose sur l'examen des pratiques en la matière observée actuellement en région wallonne. Cette typologie a été établie à partir des informations recueillies lors d'entretiens auprès des 9 grandes villes wallonnes de plus de 50 000 habitants qui participent aux réunions d'échange de la plateforme « Villes-Wallonnie »<sup>15</sup> : Mouscron, Tournai, Mons, La Louvière, Charleroi, Namur, Seraing, Liège, Verviers. Les entretiens doivent permettre également de déterminer comment l'agglomération est perçue dans chaque ville interrogée.

Chaque ville contactée a reçu au préalable un questionnaire en vue de préparer le rendez-vous programmé. Ce questionnaire ainsi que les comptes-rendus des entretiens sont repris dans l'annexe 1 de ce rapport.

### 2. TYPE DE PROJETS SELECTIONNES LORS DES ENTRETIENS

Parmi l'ensemble des projets mis en évidence lors des entretiens auprès des 9 grandes villes wallonnes, on relève tout d'abord un certain nombre d'échanges de bonnes pratiques entre communes ainsi que la participation à des réseaux au niveau européen, notamment dans le cadre des programmes Interreg.

D'autres projets sont présentés comme stratégiques pour la ville mais pas pour l'agglomération. Certains de ces projets stratégiques locaux sont sectoriels, par exemple l'agenda 21 en cours de réalisation à Mouscron. D'autres sont des projets globaux : c'est le cas notamment du projet de ville de Mouscron considéré comme un projet dynamique de cohérence ; du master plan de la ville de Seraing (étude urbanistique 2004-2006 financée par la politique des grandes villes) ; ou encore des différents schémas de structure communaux actuellement en cours de réalisation et qui restent à une échelle communale (Charleroi, Mouscron et Verviers). Par contre, lorsque la commune correspond plus ou moins à l'agglomération, comme à Namur ou Tournai, le schéma de structure pourrait éventuellement être assimilé à un projet d'agglomération.

Par ailleurs, un certain nombre de projets mis en avant par les représentants des villes contactées sont des projets locaux mais qui auront un impact sur l'ensemble de l'agglomération ; à ce titre, ils pourraient être qualifiés de projets à rayonnement d'agglomération. C'est le cas notamment du projet axe Guillemins-Médiacité à Liège.

---

<sup>15</sup> Pour rappel, cette plateforme « villes » a été mise sur pied par la CPDT en 2008 dans le cadre de l'expertise « politique de la ville ». Elle réunit les services régionaux (aménagement du territoire, (DGO4), direction Interdépartementale de la Cohésion sociale (DICS), Direction générale des Pouvoirs locaux (DGPL), ...) et les neuf villes wallonnes de plus de 50 000 habitants. Jusqu'à présent, sept plateformes ont été organisées : deux en 2008 (le 30 mai et le 20 novembre 2008), trois en 2009 (le 5 mars, le 4 juin et le 17 septembre 2009) et deux en 2010 (le 4 mars et le 29 juin 2010) ; la prochaine plateforme devrait avoir lieu en octobre ou novembre 2010.

Ces différents types de projets mentionnés (réseaux d'échange, projets stratégiques pour la ville, projets locaux à rayonnement d'agglomération) ne relèvent pas d'une stratégie d'agglomération au sens strict. Par contre, les projets à retenir qui s'y rapprochent le plus car ils correspondent à un outil stratégique de développement impliquant la participation de plusieurs communes sont le PUM à Liège, le plan du bassin de la Haine dans le cœur du Hainaut et le projet Wallonie-Picarde 2025.

### **3. TYPOLOGIE PROPOSEE**

A partir des informations recueillies lors des entretiens et complétées par ailleurs, une typologie des coopérations supra-communales est proposée dans le tableau repris à la fin de cette section. Parmi les différentes démarches supracommunales existantes en région wallonne, on observe à côté des coopérations de communes institutionnalisées, des initiatives volontaires supracommunales de différents types qui ont pris souvent la forme d'associations sans but lucratif : des lieux de rencontre et de réflexion (comme les conférences de bourgmestres), des structures-relais de redéploiement économique (par exemple le GRE à Liège), des nouveaux territoires émergents (par exemple, le Pays de Famenne). Plusieurs initiatives de démarches prospectives et participatives ont également vu le jour en Région wallonne avec pour objectif d'élaborer progressivement des projets de territoire fédérateurs (citons notamment celui adopté en 2008 en Wallonie picarde et celui actuellement en cours dans le cœur du Hainaut). Enfin, le PUM (plan urbain de mobilité) réalisé à Liège, mais non adopté par le gouvernement wallon, est un outil stratégique autour de la mobilité également repris dans la typologie comme autre exemple de projet fédérateur à l'échelle d'une agglomération.

#### **3.1 DES STRUCTURES SUPRA COMMUNALES INSTITUTIONNALISEES**

On distingue tout d'abord des coopérations supracommunales qui correspondent à des associations de communes relevant du droit public et sont, à ce titre, considérées comme des coopérations institutionnalisées. On pense ici directement aux intercommunales qui, en région wallonne comme sur l'ensemble du territoire belge, organisent la coopération entre communes dans différents secteurs. A côté des intercommunales, d'autres coopérations de proximité ont également été institutionnalisées dans des secteurs particuliers : la police et les services de secours. Les communes ont aussi la possibilité de s'associer en formant des régies autonomes provinciales.

Parmi les structures de coopérations supracommunales institutionnalisées, on constate qu'en région wallonne, il n'y a pas d'associations de projet, pas d'agglomérations, ni de fédérations de communes, alors qu'elles sont prévues dans le code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation.

#### **Des intercommunales**

Une intercommunale est une association d'au moins deux communes qui décident de gérer ensemble une matière d'intérêt communal. Cette coopération intercommunale est très ancienne puisqu'elle est déjà inscrite dans la Constitution belge de 1831. Depuis la réforme de l'Etat de 1993, ce sont les Régions qui sont compétentes en matière de gestion des intercommunales et en Wallonie, c'est le décret wallon du 5 décembre 1996 qui constitue actuellement la base principale de l'organisation des intercommunales.

L'intercommunale peut prendre la forme juridique d'une société coopérative à responsabilité limitée (SCRL) - cas le plus fréquent - ou d'une société anonyme (SA), ou encore d'une association sans but lucratif (ASBL).

Cette coopération entre communes a évolué au fil du temps. Les communes se sont d'abord associées pour des missions de service public dans des secteurs bien déterminés (eau, électricité, déchets, ...). Par la suite, des associations plus globales axées sur le développement économique sont apparues sous la forme d'intercommunales de développement (IDE), en particulier pour la création et la gestion de zones d'activité économique.

On compte aujourd'hui 127 intercommunales en Wallonie<sup>16</sup> dans les secteurs suivants : l'énergie et les NTIC (nouvelles techniques d'information et de communication), l'expansion économique, l'eau, le médico-social, l'environnement, les services. Par ailleurs, on relève 8 IDE : une par province (la SPI+ en province de Liège, IDELUX dans le Luxembourg, BEP en province de Namur, IBW dans le Brabant wallon), à l'exception de la province du Hainaut où l'on en dénombre 4 (IDEA pour la région Mons-Borinage-Centre, IDETA pour le Tournaisis, IGRETEC pour Charleroi et le sud du Hainaut, et IEG pour les villes de Mouscron, Comines-Warneton et Estaimpuis).

Des GIE (Groupement d'intérêt économique<sup>17</sup>) qui regroupent des intercommunales ont également été constitués plus récemment, notamment à Liège. Ainsi en janvier 2002, 4 GIE sont créés à Liège pour constituer 4 pôles sectoriels<sup>18</sup> : un pôle énergétique, un pôle hospitalier, un pôle environnemental et un pôle de développement énergétique. Mais ces GIE n'existent plus actuellement ; ils ont tous été dissous à la constitution du GRE (Groupement de redéploiement économique du Pays de Liège)<sup>19</sup> en 2004.

Depuis juin 2005, les 8 IDE wallons sont réunies au sein d'une instance faitière « Wallonie Développement » pour réaliser des économies d'échelle et coordonner les opérations de développement territorial et économique sur l'ensemble du territoire wallon.

## **Des coopérations de proximité**

### **3.1.1.1 Les zones de police**

Depuis la loi du 28 avril 2000, des zones de police sont institutionnalisées au niveau fédéral et remplacent les anciennes zones interpolice dont le découpage remonte à décembre 1995. Sur le terrain, la gendarmerie, la police judiciaire et la police communale ont ainsi été remplacées par un service de police intégré et structuré à deux niveaux : celui de la police fédérale (police spécialisée et d'appui) et celui de la police locale (police de base).

Des compétences jusque là exercées par les communes dépendent désormais de ces nouvelles institutions qui encadrent un territorial supracommunal. La Belgique est depuis lors subdivisée en 196 zones de police ; chaque zone est dirigée par un collège de police (composé des différents bourgmestres) et un conseil de police qui reçoivent les compétences en matière d'organisation et de gestion du corps de police exercées initialement par le collège des bourgmestres et échevins, et le conseil communal, respectivement.

---

<sup>16</sup> <http://www.wallonie.be/fr/informations-generales/institutions/autres-institutions/intercommunales/index.html>

<sup>17</sup> Un Groupement d'intérêt économique est une société avec personnalité juridique incomplète.

<sup>18</sup> C'est l'asbl « l'Avenir du Pays de Liège », créée en 2001 et qui regroupe l'ensemble des forces vives liégeoises, qui décide de créer ces 4 GIE.

<sup>19</sup> La constitution du GRE a également pour conséquence la mise en liquidation de l'asbl « l'Avenir du Pays de Liège ».

### **3.1.1.2 Les zones de secours**

Depuis la loi du 31 décembre 1963, chaque commune doit organiser les services d'incendie sur son territoire. Mais pour rationaliser l'utilisation des moyens, les communes peuvent se répartir en groupes régionaux, organisés autour d'une commune-centre. C'est le gouverneur provincial, après consultation des communes, qui fixe la composition du groupe. Seule la commune centre est tenue de disposer d'un service d'incendie ; les autres communes du groupe font appel à la commune-centre pour bénéficier de ce service moyennant le paiement d'une redevance forfaitaire annuelle.

Par ailleurs, la loi du 28 février 1999, pour faciliter la coordination des secours, a prévu la création de zones de secours, à un niveau supérieur à celui des groupes régionaux d'incendie. Une commune peut donc dépendre d'une zone de secours qui s'étend sur plusieurs groupes régionaux.

Remarquons qu'il n'y a pas de corrélation entre les zones de secours et les zones de police alors qu'elles reposent toutes les deux sur un même critère : celui de la rapidité d'intervention.

## **3.2 DES LIEUX DE RENCONTRE, DE REFLEXION OU DE COORDINATION**

### **Les conférences des bourgmestres**

La conférence des bourgmestres est une structure informelle supra communale qui rassemble de fortes personnalités politiques d'un même arrondissement. Il s'agit d'un lieu de discussion et d'échanges qui organise régulièrement des réunions (généralement tous les trimestres) pour mener une réflexion sur différents dossiers portant sur des problèmes ayant un intérêt communal.

A Liège, la conférence des bourgmestres, qui rassemble les 24 communes de l'arrondissement, est la plus ancienne de Wallonie. Association de fait au départ, elle existe en tant qu'asbl depuis décembre 1994. Les échevins de l'urbanisme ont parfois été impliqués dans les discussions (c'est notamment le cas pour le projet de plan urbain de mobilité à Liège). Dans l'arrondissement de Verviers, ce type de structure supra communale existe depuis décembre 1999 sous la forme d'une simple association de fait regroupant les bourgmestres des 20 communes francophones de l'arrondissement ; par ailleurs, une deuxième conférence des bourgmestres réunit les 9 communes germanophones.

La conférence des bourgmestres n'a pas été constituée dans tous les arrondissements wallons. Dans certains, elle a du mal à se mettre en place (c'est le cas pour les communes de l'arrondissement de Huy-Waremme) tandis que d'autres souhaiteraient la mettre en place (comme à Mons).

Ce type de conférence existe aussi à d'autres échelles que celle de l'arrondissement : ainsi la Wallonie Picarde a également sa conférence des bourgmestres qui rassemble les 23 communes du Hainaut occidental ; et à un niveau transfrontalier s'est constituée la conférence des Bourgmestres des villes MAHL (Mastricht, Aix, Hasselt et Liège).

## Liège métropole

En mars 2009, la conférence des bourgmestres de Liège s'élargit, et change d'appellation et de statuts. Le président et le vice-président du collège provincial en font partie et on parle désormais de la Conférence d'arrondissement des bourgmestres et du collège provincial, ou plus simplement de Liège Métropole. Le rôle de cette nouvelle structure informelle est de mettre en œuvre une stratégie supracommunale. Elle se réunit actuellement une fois par trimestre pour mener une réflexion sur quatre thèmes supracommunaux préalablement identifiés : la gestion de la mobilité et des transports publics, la politique en matière d'environnement et de traitement des déchets, la politique énergétique, et l'aménagement du territoire. Des projets considérés comme structurants pour l'arrondissement ont ainsi été identifiés : en matière de mobilité, la réalisation d'un tram ; en matière d'aménagement du territoire, l'adoption d'un moratoire sur les implantations commerciales et la réalisation d'un schéma d'agglomération. Le président de l'association, le bourgmestre de Liège W. Demeyer, associe Liège métropole à une communauté urbaine de projets.

## Le forum des forces verviétoises

Le forum des forces verviétoises est une spécificité de la commune verviétoise et représente un organe de réflexion supra communal assez actif. Cette asbl, créée en 2004, résulte de la fusion entre le comité économique de la région verviétoise (CERV créé en 1978) et les forces vives verviétoises (créé en 1996 suite à la faillite de l'usine Houget-Duesberg-Bosson d'Ensival). Le forum des forces verviétoises regroupe les partenaires politiques (les partis démocratiques), économiques (classes moyennes, Chambre de commerce) et sociaux (les 3 grands syndicats) des 20 communes francophones de l'arrondissement de Verviers.

Cette association a pour objet de promouvoir et défendre les intérêts économiques, sociaux, touristiques, culturels et sportifs de la région de Verviers. Elle traite tous les dossiers à caractère économique (notamment les implantations commerciales) ainsi que les thèmes ayant un intérêt supra communal mais sans préoccupation communale particulière<sup>20</sup>.

Liège a connu de 2001 à 2004 une structure similaire - l'asbl « l'Avenir du Pays de Liège » - qui regroupait l'ensemble des forces vives liégeoises, mais cette structure n'existe plus depuis sa mise en liquidation lors de la constitution du GRE.

## La « coupole provinciale »

A l'échelle de la province de Liège, la coupole provinciale est un organe de coordination des pouvoirs locaux créé en 2009 sous forme d'asbl. Cet organe est issu de l'association entre les autorités provinciales et les conférences des bourgmestres des trois arrondissements de la province (Liège, Huy-Waremme et Verviers). Les missions de cette nouvelle asbl font cependant l'objet de débats politiques. Pour certains, il y a redondance avec celles confiées au GRE ; pour d'autres, il y a complémentarité.

---

<sup>20</sup> Par exemple, la réforme des zones de secours et l'installation d'un crématorium (2<sup>ème</sup> antenne de Robermont) à Welkenraedt sont des dossiers actuellement débattus à la Conférence des bourgmestres, et non au forum des forces verviétoises, car ils ont un intérêt communal particulier.

### **3.3 DES ASSOCIATIONS DE SOUTIEN ET DE PROMOTION POUR DE NOUVEAUX TERRITOIRES**

#### **Le GRE**

Le GRE (Groupement de redéploiement économique du Pays de Liège) est une asbl créée en 2004 suite à l'annonce, 1 an et demi plus tôt, de la fermeture programmée des usines sidérurgiques d'Arcelor. Cette décision a en effet déclenché une profonde réflexion sur le devenir économique de la région liégeoise, réflexion initiée par les forces vives liégeoises qui a conduit à la rédaction du rapport Foret-Mathot : « Redéploiement du pays de Liège. Méthodes et perspectives ». C'est pour réaliser ce programme que le GRE-Liège a été créé avec pour mission d'être un relais entre les principaux acteurs économiques liégeois sur un territoire centré sur la vallée mosane, la plus touchée par la fermeture programmée de la sidérurgie à chaud. Suite au plan Marshall, le GRE se voit confier fin 2005 une mission supplémentaire, celle d'agent liégeois de la Région wallonne dans le cadre du plan Marshall, et devient ainsi une structure locale de coordination (SLC). Son champ d'action s'agrandit et porte désormais sur l'ensemble du territoire de la province.

La structure du GRE est toutefois assez restreinte et le GRE doit donc recourir fréquemment à des consultants extérieurs pour assurer ses missions. De 2006 à 2008, il a lancé une série d'études co-financées par la Région wallonne et les fonds structurels européens, portant sur des projets de développement structurant : le développement de la biotechnologie, l'avenir économique du site de Chertal (en lien avec le Trilogiport), le développement du GIGA (biotechnologie), la création d'un centre international d'art et de culture sur le site de la Boverie et la réalisation d'un mode de transport structurant en région liégeoise sont les principales initiatives. Le renforcement de l'image internationale de Liège est aussi un souci constant pour le GRE. Toutes ces actions sont menées de concert avec les acteurs économiques liégeois concernés et intéressés (publics et privés), toujours dans la logique de coordination des actions. Le GRE-Liège a également élaboré un plan stratégique 2009-2014 afin de concrétiser de nouvelles orientations économiques et sociales pour l'avenir de la région liégeoise et de ses habitants.

#### **Le GREOA**

Le GREOA (Groupement régional économique des vallées de l'Ourthe et de l'Amblève) est une asbl qui, depuis 1972, poursuit des actions en faveur du développement et de la promotion des intérêts économiques, touristiques, culturels et sociaux de la Région Ourthe-Amblève. Le territoire concerne 13 communes (Anthisnes, Aywaille, Chaudfontaine, Clavier, Comblain-au-Pont, Esneux, Ferrières, Hamoir, Lierneux, Ouffet, Sprimont, Stoumont et Trooz) appartenant à trois arrondissements de la province de Liège (Liège, Verviers, Huy).

D'abord groupement informel mis sur pied à l'initiative des forces vives de la région Ourthe-Amblève, le GREOA s'est progressivement structuré et s'affirme de plus en plus comme porteur de projet. Il apporte aussi son soutien technique aux contrats de rivière de l'Ourthe et de l'Amblève. Le GREOA participe également aux travaux du Groupe d'action locale (GAL) « le pays des Condruses » mis en place en décembre 2008 et dont 3 de ses membres en font partie (Anthisnes, Clavier et Ouffet).

## La communauté urbaine du centre

Rappelons qu'en région wallonne, les communautés urbaines ne sont pas des structures institutionnalisées (contrairement à celles existant en France<sup>21</sup>) car elles n'ont pas été créées par une loi ou un décret. Le code wallon de la démocratie locale prévoit la constitution d'association de projets, d'agglomération ou de fédération de communes, mais ne prévoit pas explicitement la création de communauté urbaine.

A La Louvière, la communauté urbaine du centre (CUC) est une association de communes créée d'abord sous forme d'une association de fait, ensuite sous la forme d'une asbl en 1996, et c'est le ministre Willy Taminiaux qui en est l'initiateur. L'effet déclencheur de cette CU est lié à la faillite des usines sidérurgiques G. Boël et aux pertes importantes d'emplois qui en résultent. Le problème posé alors était le suivant : comment repositionner la région et trouver de nouveaux créneaux de développement ? C'est pour répondre à ce défi que 13 communes du Hainaut<sup>22</sup> se sont associées.

Ce territoire, constitué par les communes de la région du centre et totalisant 263 000 habitants, correspond à l'agglomération de La Louvière et à sa propre identité ; il est considéré comme le bassin de vie de La Louvière.

La CU du centre est un endroit pluraliste (tous les partis sont représentés dans le conseil d'administration et tous les élus qui en font la demande peuvent être partenaires) et chaque commune y garde son autonomie ; la CU du centre n'a donc aucun pouvoir décisionnel et tout se négocie. Ses missions portent essentiellement sur l'impulsion, le soutien et la coordination des dossiers relatifs à la Région du centre. Il s'agit surtout d'un groupe de pression qui joue le rôle d'une agence de développement local et supra-local.

On peut dire que la CU du centre est actuellement la seule communauté urbaine qui fonctionne réellement en région wallonne ; la CU de Mons constituée en asbl est en effet en sommeil et celle de Charleroi n'existe plus. A Liège, le projet de communauté urbaine, largement débattu à la fin des années 1990, n'a toujours pas abouti mais une réflexion est à nouveau lancée sur le sujet au sein de « Liège métropole », nouvelle structure supra communale créée en 2009.

## Le pays de Famenne

Le Pays de Famenne est une asbl qui regroupe 6 communes sur le territoire des provinces de Namur et du Luxembourg (Marche-en-Famenne, Rochefort, Durbuy, Hotton, Nassogne et Somme-Leuze), ce qui représente une population de plus de 52 000 habitants. L'objectif de cette association est de favoriser, sur ce territoire supra communal, le développement des entreprises, en particulier dans les secteurs du tourisme, de l'économie et de la mobilité, en mettant en place des partenariats forts. André Bouchat, bourgmestre de Marche-en-Famenne, en est le président.

---

<sup>21</sup> En France, la loi « Chevènement » du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale limite la création de nouvelles communautés urbaines à des ensembles d'au moins 500 000 habitants comportant au moins une ville de plus de 50 000 habitants, d'un seul tenant et sans enclave. La plupart des communautés urbaines créées avant cette loi de 1999 ne remplissent pas ces critères de population mais sont malgré tout maintenues.

<sup>22</sup> Ces 13 communes sont situés sur 3 arrondissements administratifs – Soignies, Thuin et Charleroi - et 2 arrondissements judiciaires, et représentent 264 000 habitants (en 2008) : Anderlues, Binche, Braine-le-Comte, Chapelle-lez-Herlaimont, Ecaussinnes, Estinnes, La Louvière, Le Roeulx, Manage, Merbes-le-Château, Morlanwelz, Seneffe, Soignies.

Au départ, cette démarche a profité des fonds structurels européens dans le cadre d'un projet transfrontalier Interreg III. Actuellement, les activités du Pays de Famenne se poursuivent grâce au programme Interreg IV mais la croissance de la ville de Marche permet également de soutenir la démarche.

### **3.4 DES PROJETS DE TERRITOIRE ISSUS DE DEMARCHES PROSPECTIVES ET PARTICIPATIVES**

#### **Pays de Herve-Futur**

Il s'agit d'une démarche supracommunale qui est, au départ, essentiellement citoyenne. Motivés par la crainte de voir le Pays de Herve abandonner ses spécificités rurales, des citoyens actifs décident d'organiser en juin 2001 un colloque pour dresser un diagnostic de la situation. A la lumière de ce diagnostic, un manifeste « Le pays de Herve au futur » est publié en 2002 et reprend les éléments principaux de l'identité de ce territoire ainsi que des pistes pour un développement équilibré et durable. L'idée d'un projet de pays en suivant l'exemple français est alors lancée et les citoyens intéressés par ce projet se regroupent dans une asbl « Pays de Herve futur » dont l'objet social est le manifeste de 2002.

Pour être mieux reconnue des décideurs et des acteurs, et obtenir une adhésion plus forte de la population, l'asbl décide en juin 2003 de lancer une réflexion prospective avec la participation des citoyens, des acteurs et des décideurs. En 2004, lors d'un deuxième colloque, les enjeux fondamentaux pour le Pays de Herve et des pistes stratégiques pour son futur sont présentés. Actuellement, un projet est actuellement mené autour des qualités paysagères de ce territoire. Le territoire concerné par ce projet est situé sur le plateau entre la Vesdre et la Meuse et correspond à 18 communes<sup>23</sup> situées sur trois arrondissements (Verriers, Liège et Hasselt) regroupant près de 15 000 habitants.

#### **Luxembourg 2010**

Luxembourg 2010 est une démarche globale initiée en 2001 par l'ensemble des forces vives de la Province (les 4 partis politiques, les 4 partenaires sociaux, l'ULg, IDELUX, la Chambre de commerce et d'industrie du Luxembourg belge, la fédération wallonne de l'agriculture) avec pour objectif de définir un projet de territoire à l'horizon 2010. Il s'agit d'un processus dynamique et progressif qui implique les acteurs du développement et associe également les habitants dans la démarche.

Les axes stratégiques de cette démarche sont énoncés dans une charte signée, lors des asises de juin 2005 par une centaine d'acteurs du territoire ; ces derniers forment le réseau Luxembourg 2010 qui fonctionne sur base de plateformes d'échanges d'expériences, l'objectif étant de mener des projets en partenariat.

#### **Prospect 15**

Cette démarche a été lancée en juin 2003 par le centre culturel régional de Dinant, avec pour objectif de renforcer les liens entre les quinze communes de l'arrondissement de Dinant<sup>24</sup> et de mettre en place des stratégies transcommunales. L'agence de coopération et de

---

<sup>23</sup> Aubel, Herve, Olne, Plombières, Thimister-Clermont, Welkenraedt, Baelen, Blegny, Dalhem, Dison, Fourons, La Calamine, Limbourg, Lontzen, Pepinster, Raeren, Soumagne, Visé.  
([http://www.paysdehervefutur.be/index.php?option=com\\_content&view=article&id=7:asbl-pays-de-herve-futur-qui-sommes-nous-&catid=6:qui&directory=4](http://www.paysdehervefutur.be/index.php?option=com_content&view=article&id=7:asbl-pays-de-herve-futur-qui-sommes-nous-&catid=6:qui&directory=4))

<sup>24</sup> Anhée, Beauraing, Bièvre, Ciney, Dinant, Gedinne, Hamois, Hastière, Havelange, Houyet, Onhaye, Rochefort, Somme-Leuze, Vresse-sur-Semois et Yvoir

développement régional de l'arrondissement de Dinant, mise en place à l'initiative du centre culturel régional de Dinant et du ministère de la Communauté Française, en est la cheville ouvrière ; elle fait partie du centre culturel régional de Dinant.

A partir de six thématiques définies par les bourgmestres (l'économie, l'aménagement du territoire, la mobilité, la culture, le social et la santé), trois groupes d'orientation et de travail ont été mis en place : le COP (comité d'orientation politique composé des bourgmestres), le COS (comité d'orientation sociale composé des présidents des CPAS) et le CTC (comité travail culture composé des directions des centres culturels). Ces Comités se rencontrent 6 fois l'an, invitent des experts et mènent une réflexion axée plus particulièrement sur l'avenir d'une région rurale face aux changements liés à la globalisation et à la périurbanisation.

### **Wallonie picarde (WAPI) et son projet de territoire 2025**

La Wallonie picarde est, depuis 2008, la nouvelle appellation du Hainaut occidental qui regroupe 23 communes. C'est la prise de conscience collective de l'intérêt de positionner cette sous-région par rapport à la Flandre et aux deux métropoles européennes de Lille et de Bruxelles qui a décidé les différents acteurs à s'unir autour d'un projet fédérateur. Il s'agit clairement d'une démarche d'agglomération sur un territoire urbain et rural. C'est le ministre R. Demotte (Bourgmestre empêché de Flobecq) qui en est l'initiateur.

La Wallonie Picarde s'est constituée progressivement. Elle a d'abord été associative et culturelle avant d'être politique. Elle s'est constituée initialement autour d'Ath, Tournai et Mouscron avec la création en 1999 du comité de pilotage de Tournai-Ath-Mouscron (COPITAM) sous l'impulsion du Ministre R. Demotte dans le but de fédérer les forces vives du Hainaut occidental. Trois communes du centre du Hainaut (Enghien, Silly et Lessines) s'y sont ensuite associées ; et depuis 2008, 23 communes en font partie et constitue un nouveau territoire frontalier. En matière culturelle, les 23 communes de la Wallonie picarde se retrouvent dans une télévision régionale No Télé ainsi que dans les organes de presse qui couvrent tout le territoire.

A l'origine de cette association de communes, un projet de territoire Wallonie Picarde 2025 a été réalisé par le conseil de développement en collaboration avec l'Institut Destrée et avec le soutien technique de 3 intercommunales (IDETA, IEG et IPALLE). Elaboré dès l'installation du Conseil de développement en 2006 et complété en 2007, ce projet de territoire a été adopté en février 2008. Ce projet global qui met en avant les atouts territoriaux de la Wallonie Picarde comprend un volet prospectif décomposé en 3 phases (le diagnostic, la définition de 7 enjeux à long terme, la construction d'une vision commune) et un volet stratégique en 3 phases également (la désignation des axes stratégiques, la mesure et le choix des actions concrètes, le suivi de la mise en œuvre).

Le fonctionnement de ce nouveau territoire supracommunal repose sur deux structures, une technique et l'autre politique. Suite à l'adoption du projet de territoire, l'asbl Wallonie picarde a ainsi été constituée en tant qu'outil technique avec pour principale mission de piloter et d'assurer la mise en œuvre du projet de territoire. En matière de gouvernance, le projet de territoire précise par ailleurs dans ses objectifs la création d'une structure de gestion tournée vers le développement durable et respectueuse du processus participatif et démocratique du territoire. Dans les faits, il s'agirait d'une association de type "Communauté de communes", assemblée au sein de laquelle siègeraient tous les Bourgmestres de la Wallonie picarde ainsi que d'autres politiques mais actuellement cette association de communes n'est pas encore instituée.

## Plan du bassin de la Haine – Cœur du Hainaut 2025

Dans le cœur du Hainaut (nouvelle appellation donnée au bassin de la Haine), une démarche de prospective territoriale comparable à celle menée en Wallonie picarde a été lancée en 2007 avec le soutien financier de la Région wallonne (un budget de 400 000 euros en 2007 pour réaliser les études et un budget annuel de 100 000 euros pendant trois ans pour les frais de fonctionnement) sous la coordination de l'intercommunale IDEA. Il s'agit d'un plan global de redéploiement économique qui concerne 25 communes des agglomérations de Mons-Borinage et de La Louvière. Ce territoire est composé d'un tissu urbain et économique situé le long de la Haine et entouré de territoires ruraux. Il dépasse l'agglomération de La Louvière et englobe aussi l'agglomération de Mons.

La démarche est toujours en cours et les villes ne se sont pas encore appropriées le projet. Contrairement au projet de la Wallonie picarde, aucune personnalité politique ne s'est impliquée personnellement dans la démarche, ce qui se traduit par une participation très inégale des différentes communes concernées. Pour inciter les communes à participer régulièrement à la démarche, des campagnes de sensibilisation sont réalisées depuis octobre 2010 dans les différents conseils communaux. L'idée d'une charte est également à l'ordre du jour pour obtenir l'adhésion des 25 communes.

### 3.5 UN OUTIL STRATEGIQUE AUTOUR DE LA MOBILITE, LE PUM

Le plan urbain de mobilité (PUM) est un outil prévu dans le décret du gouvernement wallon sur la mobilité et l'accessibilité locale du 1er avril 2004, en complément des plans communaux et intercommunaux de mobilité. Alors que ces derniers se limitent à aborder uniquement les problèmes de mobilité (au niveau d'une ou plusieurs communes), le PUM relève quant à lui d'une planification plus stratégique : combiner l'approche de la mobilité à celle du développement territorial en élargissant la réflexion à l'échelle d'une agglomération. Sont concernées par la réalisation d'un PUM, sept agglomérations urbaines définies dans le décret par l'ensemble des communes qui constituent un bassin cohérent en termes de déplacements urbains autour de Charleroi, La Louvière, Liège, Mons, Namur, Tournai et Verviers. Le PUM doit être adopté par le gouvernement wallon et approuvé par la majorité des communes de l'agglomération.

A Liège, un PUM a été initié par la Conférence des Bourgmestres et ce projet a été réalisé en concertation avec les communes de l'agglomération. La conférence des échevins de l'urbanisme a été directement impliquée dans la démarche en se réunissant à plusieurs reprises pour échanger leurs réflexions sur les différentes zones d'enjeu en matière d'aménagement du territoire préalablement définies dans le projet. Les 24 communes associées sont celles de l'arrondissement de Liège (Ans, Awans, Aywaille, Beyne-Heusay, Bassenge, Blegny, Chaudfontaine, Comblain-au-Pont, Dalhem, Mais le PUM à Liège n'a pas été approuvé par le gouvernement wallon notamment en raison du dossier portant sur la liaison routière Cerexhe-Heuseux-Beaufays qui pose problème.

### 3.6 TABLEAU RECAPITULATIF

#### Typologie des démarches supra-communales en région wallonne

	Secteur d'intervention	Echelle de coopération / nbre de communes as- sociées	Effets déclen- cheurs/ Initiative
<b>Des coopérations insti- tutionnalisées :</b>			
Intercommunales (127 en RW)	Différents services pu- blics (eau, énergie, dé- chets, santé,...)	Association de plusieurs communes (min 2)	Déjà prévue dans la Constitution de 1831
→ Intercommunales de développement (IDE) – depuis les années 60	Développement écono- mique (en particulier création et gestion de ZAE)	Une par province sauf dans le Hainaut (4 IDE)	
Zones de police	Sécurité	Association de plusieurs communes voisines	Création suite à la réforme des polices de 2000
Zones de secours	Services d'incendie et de secours	Association de plusieurs communes voisines	Création suite à la loi du 28 février 1999, pour facili- ter la coordination des secours
<b><i>Pas d'association de projets, Pas d'agglomération, Pas de fédération de communes, (pourtant prévus dans le Code wallon de la dém- ocratie locale et de la dé- centralisation)</i></b>			
<b>Des lieux de rencontre, de réflexion et de coor- dination :</b>			
Conférence des Bourg- mestres (asbl ou association de fait)	Tous secteurs avec préoccupation commu- nale particulière	- Arrondissement : ex : à Liège (24), à Verviers (20 et 9) - Autres échelles : WAPI (23), villes MAHL	
Liège métropole (asbl – 2009)	Tous secteurs ayant un intérêt supracommunal	Arrondissement de Liège avec la participation du collège provincial	
Forum des forces verwié- toises (asbl – 2004) = fusion du CERV et des forces vives de Verviers	Tous les dossiers à ca- ractère économique (no- tamment les implanta- tions commerciales) + thèmes ayant un intérêt supra communal mais sans préoccupation communale particulière.	20 communes franco- phones de l'arrondissement de Ver- viers.	Pour le forum des forces vives : fail- lite de l'usine de construction de machines textiles Houget- Duesberg-

			Bosson à Ensival
Couple provinciale (asbl – 2009) =association entre les autorités provinciales et les conférences des bourgmestres des trois arrondissements	Organe de coordination des pouvoirs locaux	Province de Liège	
<b>Des associations de soutien et de promotion de nouveaux territoires</b>			
GREOA (asbl – 1972)	Promotion des intérêts économiques, touris- tiques, culturels et so- ciaux	région Ourthe-Ambève (13 communes rurales)	Forces vives de la région Ourthe- Ambève
GRE (asbl – 2004)	Coordonne différentes études portant sur des projets structurants + Depuis fin 2005, SLC	2004 : Territoire centré sur la vallée mosane - fin 2005 : élargi à la pro- vince de Liège	Annonce en 2002 de la fermeture des usines sidé- rurgiques d'Arcelor
Communauté urbaine du centre (asbl - 1996)	Tous secteurs	13 communes (264 000 hab) = bassin de vie de La Louvière	Faillite des usines sidérurgiques G. Boël + Implication du Ministre W. Taminiaux
Pays de Famenne (asbl - 2003)	Tourisme, économie, mobilité	6 communes rurales (52 000 hab)	Interreg IIIA – Suite dans Inter- reg IV + crois- sance de la ville de Marche
<b>Des démarches pros- pectives et participa- tives :</b>			
Pays de Herve-Futur (asbl - 2002)	Les paysages	18 communes de l'Entre Vesdre et Meuse (15 000 hab)	Initiative des ha- bitants – colloque de 2001 : 1 <sup>er</sup> dia- gnostic
Luxembourg 2010 (depuis 2001)	Démarche globale	Province du Luxembourg →fonctionne en réseau sur base de plateformes d'échanges d'expériences entre une centaine d'acteurs du territoire	Démarche initiée par les forces vives de la Pro- vince (4 partis politiques, 4 par- tenaires sociaux, ULg, IDELUX, Chambre de commerce et d'industrie du Luxembourg belge, fédération wallonne de l'agriculture)
Prospect 15 - Dinant	6 thématiques définies par les bourgmestres :	Arrondissement de Di- nant (15 communes –	Initiative du Centre Culturel

(depuis 2003)	économie, aménagement du territoire, mobilité, culture, social et santé	milieu rural) → 3 groupes de travail : COP (bourgmestres), COS (présidents des CPAS) et CTC (centres culturels).	régional de Dinant
Projet de territoire Wallonie Picarde 2025 (projet adopté en 2008 : 18 projets structurants, 60 chantiers)	Démarche globale (volet prospectif et volet stratégique)	20 communes du Hainaut occidental (arr. Tournai, Ath, Mouscron) + 3 communes du centre (arr. Soignies) – 331 000 hab. (territoire urbain et rural)	Initiative du Ministre Président R. Demotte – Projet réalisé par le Conseil de développement + Institut J. Destrée + IDETA, IEG et IPALLE
Plan du bassin de la Haine 2025 – Cœur du Hainaut (depuis fin 2007 – tjrs en cours)	Démarche globale pour un plan de redéploiement économique	Les 25 communes de Mons-Borinage et du centre – 450 000 habitants (territoire urbain et rural)	IDEA avec le soutien financier de la RW
<b>Un outil fédérateur autour de la mobilité :</b>			
PUM à Liège (non adopté)	Outil transversal : mobilité et développement territorial	Arrondissement de Liège (24 communes – 585 000 habitants) (implication importante de la conférence des échevins de l'urbanisme)	Décret wallon de 2004 – Initiative de la Conférence des bourgmestres

## 4. PRINCIPAUX CONSTATS

Si on examine les différentes pratiques de supracommunauté en région wallonne, on observe tout d'abord des structures institutionnalisées qui relèvent du droit public. Parmi ces structures institutionnalisées, certaines se sont constituées suite à une démarche volontaire : plusieurs communes décident de commun accord de coopérer pour la gestion commune de services divers (les intercommunales de services et de développement économique, les régions autonomes provinciales). D'autres se justifient par l'obligation de coopération imposée aux communes pour des thématiques bien déterminées. C'est le cas du traitement des déchets et de l'épuration des eaux ; c'est le cas également pour les services de sécurité et de secours pour lesquels les communes ont dû constituer des zones de police et d'incendie.

A côté de ces coopérations institutionnalisées (obligatoires ou non), différentes démarches volontaires de projet commun ont conduit plusieurs communes wallonnes à s'associer pour réfléchir ensemble à leur développement. Ces associations sont diverses et prennent le plus souvent la forme d'asbl où la négociation entre les parties joue un rôle important.

Ces différents organes de coopération ont des échelles différentes. Cela va de la coopération entre des communes voisines, notamment pour la gestion de services de proximité (zones de police et de secours) à une échelle administrative plus vaste : l'arrondissement (conférences de bourgmestres de Liège et Verviers, Prospect 15 à Dinant, PUM à Liège) ou la province (IDE, projet Luxembourg 2010). D'autres démarches ne tiennent pas compte des arrondissements administratifs et s'orientent vers un territoire plus pertinent ; c'est le cas de la Wallonie Picarde, de la communauté urbaine du centre, du pays de Famenne et du bassin de la Haine.

Dans certains cas, l'élément déclencheur d'une démarche de coopération est une crise économique qui affecte un territoire aggloméré et incite les communes concernées à se regrouper pour y faire face. Ainsi la faillite d'une entreprise importante en termes d'emplois (les usines sidérurgiques Boël et l'usine textile Houget-Duesberg-Bosson d'Ensival) est à l'origine de la constitution de la CUC et des forces vives verviétoises ; l'annonce de la fermeture des usines Arcelor a conduit de son côté à la création du GRE à Liège. Dans d'autres cas, c'est la croissance d'une commune qui soutient la démarche. C'est le cas par exemple de la ville de Marche dont la croissance permet de porter le projet du pays de Famenne.

Hormis les secteurs pour lesquels la coopération entre communes est obligatoire en Belgique (la sécurité, les services de secours, le traitement des déchets, l'épuration des eaux), certains thèmes plus spécifiques apparaissent comme porteurs d'une démarche d'agglomération en Wallonie : la culture (WAPI et Propect 15), le tourisme (Pays de Famenne) et la mobilité (le PUM à Liège).

## CHAPITRE 5 : ANALYSE D'EXPERIENCES ETRANGÈRES

### SECTION 5.1. : QUELQUES REPÈRES THÉORIQUES POUR L'ANALYSE DES DÉMARCHES D'AGGLOMÉRATION

Ce préalable théorique contribue à esquisser un cadre de référence pour l'analyse des expériences étrangères menée aux chapitres suivants.

Il attire l'attention sur le fait que les mêmes modes de gouvernance ne produisent pas nécessairement les mêmes effets, mettant l'accent sur les variables politique et de contexte.

#### 1. LES DIFFÉRENTS COURANTS DE PENSÉE RELATIFS À LA GOUVERNANCE MÉTROPOLITAINE

D. Kübler<sup>25</sup> relève trois courants argumentatifs quant à la gouvernance métropolitaine, l'un prônant la mise en oeuvre d'un nouveau niveau de pouvoir à l'échelle de l'aire métropolitaine, l'autre lui préférant la fragmentation institutionnelle et le troisième appuyant la gestion par réseaux flexibles de coopération :

*« La position classique consiste à prôner une consolidation institutionnelle, c'est-à-dire de réduire la fragmentation par des fusions ou par la création d'un nouveau niveau de gouvernement à l'échelle de l'aire métropolitaine (un « gouvernement métropolitain ») (cf. Wood 1958; Lowery 2001)<sup>26</sup>. Cette position, qui a conduit à de nombreux projets de réforme (au succès par ailleurs douteux (cf. Lefèvre 1998)), a été fortement critiquée par un deuxième courant de travaux qui, dans une perspective de choix rationnel, met l'accent sur les effets bénéfiques de l'autonomie communale et de la fragmentation institutionnelle (cf. Tiebout 1956; Ostrom, Tiebout et Warren 1961; Frey et Eichenberger 2001). Visant à dépasser les impasses argumentatives de cet antagonisme entre gouvernement métropolitain et autonomie communale, certains travaux plus récents ont mis en avant les vertus d'une gestion par réseaux flexibles de coopération, impliquant des partenaires publics et privés, un courant appelé « nouveau régionalisme » (new regionalism) (cf. Wallis 1994; Frisken et Norris 2001). »*

Dans la pratique, D. Kübler insiste sur la diversité des solutions choisies par les agglomérations européennes, les tendances nationales semblant inexistantes. Les véritables gouvernements métropolitains sont rares ; la France seule a systématisé cette approche avec les communautés urbaines et les communautés d'agglomération. Dans d'autres pays, des initiatives ponctuelles relèvent de cette approche :

<sup>25</sup> D. Kübler (2005) Démocratie et gouvernance d'agglomération: quelques leçons européennes, in *Pouvoirs locaux*, no. 65 II/2005, pp. 85-91.

<sup>26</sup> D.Lowery, « Metropolitan Governance Structures from a Neoprogressive Perspective », *Swiss Political Science Review*, n°7-3, 2001, pp. 130-136 ; A.Scott, *Global City-Regions : Trends, Theory, Policy*, New York : Oxford University Press, 2001 ; C.Ghorra-Gobin, « L'étalement de la ville américaine. Quelles réponses politiques ? », *Esprit* n°3-4, 2004, pp.145-159

Stuttgart, Hannovre, Londres, avec des assemblées élues par exemple. Dans d'autres cas, les circonstances font que le territoire institutionnel régional correspond au territoire métropolitain, ainsi en va-t-il de Madrid, Zurich ou Paris.

Un grand nombre d'agglomérations ont plutôt choisi une voie proche du « new regionalism » ou encore de ce qu'on appelle la gouvernance (conduite des politiques résultant de processus coopératifs et non hiérarchiques, impliquant des acteurs publics et privés rattachés à différents niveaux territoriaux) : ainsi en va-t-il des principales agglomérations britanniques, allemandes et suisses. Kübler cite encore Barcelone, Rotterdam et Helsinki.

Emmanuel Négrier quant à lui mentionne également l'existence de thèses contradictoires et dénonce le simplisme de ces thèses qui attribuent une meilleure efficacité « naturelle » à tel ou tel mode de gouvernance indépendamment de l'influence d'autres facteurs<sup>27</sup>. Ainsi, « *le courant « néo-progressiste » entend administrer la preuve d'une efficacité supérieure de l'action publique dans le cadre d'une métropole institutionnalisée, centralisée et autonome, que dans celui d'une fragmentation d'administrations rivales et sous-optimales*<sup>29</sup>. » « *Depuis des décennies un contre-courant, connu sous le vocable de public-choice, prétend, avec la même finalité d'efficacité, parvenir au même résultat en prônant la solution inverse : la fragmentation institutionnelle*<sup>32</sup>. Quelques tentatives visent à montrer, certes, que la fragmentation apparente « réalise » une forme de coordination souple qui serait en mesure d'atteindre un certain optimum en l'absence de réelle institution<sup>33</sup>. Mais l'objection principale demeure : l'efficacité naturelle (de la métropole instituée ou de la fragmentation) n'est pas auto-réalisée mais dépendante d'autres facteurs, où l'on devine les couleurs de la variable politique. »

Il dénonce également la « naturalisation » des enjeux métropolitains : « *les villes-centre ne se « soulagent » pas des mêmes compétences au profit d'une structure métropolitaine, quand elle existe. L'évidence métropolitaine de la culture, par exemple, n'atteint péniblement que la moitié des agglomérations françaises*<sup>30</sup>. Les autres la conservent strictement dans l'orbite des compétences municipales. »

---

<sup>27</sup> <sup>29</sup> F.Sager, « Institutions métropolitaines et coordination des politiques publiques : une AQQC des arrangements politico-administratifs d'articulation entre urbanisme et transports en Europe », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol.11, n°1, 2004, pp.67-84

<sup>30</sup> A.Faure et E.Négrier, dir., *La politique culturelle des agglomérations*, Paris : Documentation Française, 2001

## 2. LA TRANSFORMATION DES ÉTATS MODERNES ET LA GOUVERNANCE URBAINE

Selon Remi Dormois<sup>28</sup> résumant de nombreux autres auteurs, « *les politiques urbaines keynésiennes avaient comme première caractéristique procédurale d'être définies et mises en œuvre par l'Etat et, comme seconde caractéristique substantielle, de répondre à des objectifs d'équipement et d'aménagement du territoire. Les politiques urbaines post-keynésiennes se caractérisent sur un plan procédural par le fait qu'elles sont définies localement et mises en œuvre par des coalitions d'acteurs publics et privés structurées au niveau des villes. En terme de contenu, elles visent à créer les conditions favorables à un investissement des acteurs privés dans le développement urbain, à renforcer l'attractivité de la ville vis-à-vis des acteurs de l'économie de la connaissance (individus comme organisations) et à soutenir la croissance économique par une mobilisation des ressources endogènes au territoire.* »

Bernard Jouve quant à lui met en évidence l'émergence de la gouvernance urbaine qui succède au gouvernement urbain. « *A la fois dans le monde académique et dans la sphère politique, la gouvernance urbaine tend, depuis une vingtaine d'années, à s'imposer à la fois comme un nouveau cadre d'analyse des politiques urbaines et comme une nouvelle catégorie d'action publique. Le terme renvoie à deux constats majeurs : d'une part, les Etats modernes se transforment et le rôle que jouent les politiques urbaines dans cette transformation est essentiel. D'autre part, il ne faut pas surestimer la capacité des institutions urbaines à réguler seules les problèmes économiques et sociaux auxquelles elles sont confrontées. Une meilleure prise en compte des acteurs issus de la société civile est donc nécessaire dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques urbaines. La gouvernance urbaine est même devenue synonyme de modernité dans la gestion urbaine.. « A une vision hiérarchique du gouvernement urbain succède une perspective négociée, partenariale, contractuelle, au sein de réseaux de politiques publiques non hiérarchiques.* »<sup>29</sup>

Les rapports entre gouvernance et démocratie font l'objet de nombreux débats. Divers effets pervers sont généralement attribués à la gouvernance : flou dans les modes de prise de décision et les responsabilités, qui rendent a priori plus difficile l'intervention et le contrôle du citoyen, participation de forces vives au détriment de la participation des simples citoyens, ...

Si d'un point de vue purement gestionnaire, diverses options sont envisageables, sous l'angle démocratique, la voie du nouveau régionalisme insistant sur la collaboration entre instances gouvernementales et non gouvernementales à géométrie variable est notamment critiquée étant donné qu'elle ne renvoie pas à un territoire politique stable alors que les institutions territoriales sont le lieu principal de la participation citoyenne. Cette voie consacrerait donc un déficit démocratique.

---

<sup>28</sup> R. Dormois, Les coalitions dans l'analyse des politiques urbaines post-keynésiennes. Discussion à partir de la comparaison des politiques de régénération urbaine menées dans trois villes européennes en reconversion, in...

<sup>29</sup> B. Jouve, La gouvernance urbaine : nouvelle catégorie d'action des politiques urbaines <http://chaire-unesco.entpe.fr/actualit%C3%A9s.htm>

. Pour de nombreux auteurs, dont Jouve, la gouvernance urbaine témoigne également d'un virage vers le néo-libéralisme et la montée en puissance des acteurs économiques, même si a priori l'élaboration du projet urbain implique largement la société civile. « *A priori, on serait enclin à considérer que la nature du pouvoir urbain dans les pays développés, principalement en Europe de l'Ouest, s'est démocratisée et pluralisée grâce à la mise en place de nouvelles procédures de concertation multi-partenariales reposant sur la notion de « projet urbain » élaboré collectivement (Chalas, 2004). Cette perspective résiste cependant mal à l'épreuve des faits.* »<sup>30</sup>... « *Les métropoles européennes ont certes été le théâtre de la création de formes plus souples, moins institutionnelles, de structures rassemblant élus et forces économiques et sociales dans le but de réfléchir, d'élaborer et de mettre en oeuvre des politiques de développement en réponse à la crise économique et sociale. Dans des villes comme Stuttgart, Londres, Florence, Turin, Barcelone, Bilbao, Dublin ainsi que dans la plupart des métropoles françaises, des structures de réflexion associant élus locaux et la société civile ont été mises en place, à l'initiative de l'Etat pour la France, à celle des collectivités locales pour les autres.* » Cependant, selon Jouve, l'analyse comparée de cette dynamique à l'échelle ouest-européenne met en évidence l'asymétrie des ressources et des positions entre les acteurs locaux. « *Le virage vers la gouvernance urbaine, contrairement à ce que postule une certaine littérature désincarnée et asociologique sur la question, a profité à certains acteurs, au détriment d'autres. Sous couvert de mobilisation de la société civile, c'est à une entreprise de légitimation des acteurs économiques et de consécration des élus et des technostructures dans le jeu politique local que cette démarche a abouti. La logique du projet collectif bénéficie dans les faits largement au monde de l'entreprise en lui donnant la possibilité d'accéder plus directement encore que par le passé à la sphère politique et de la décision publique.* »<sup>31</sup>

Kübler propose une analyse plus nuancée en recourant à la typologie des gouvernements locaux élaborée par Hesse et Sharpe. L'articulation entre gouvernement et démocratie se décline selon eux en trois types de trajectoire : la trajectoire « franco », la trajectoire « anglo » et la trajectoire « nord et centre européenne » :

L'approche « Franco » :

Dans cette catégorie fondée sur un modèle napoléonien, l'essence du gouvernement local est politique plutôt que fonctionnelle. Relèvent de ce modèle la France, l'Italie, l'Espagne, la Belgique, le Portugal et la Grèce. Ici, les communes sont censées donner corps à la communauté locale et les élus locaux ont la tâche de promouvoir l'unité et l'intégration de celle-ci, et notamment de poursuivre ses intérêts envers les niveaux supérieurs.

« *Dans ces pays, l'avènement d'une capacité de gouvernance métropolitaine est impensable sans l'articulation d'une vision, d'un projet politique. L'efficacité des promoteurs se fonde sur leur capacité à imposer l'idée qu'il existe, au-delà des communes, une communauté (de destin) à l'échelle métropolitaine dont il s'agit de promouvoir les intérêts. Pour ce faire, il faut que quelqu'un endosse ses intérêts et développe un leadership clair. Ceci est nécessaire non seulement pour dépasser l'esprit de clocher dans les communes et promouvoir auprès de leurs élites une attitude positive envers la coopération supra-communale. C'est nécessaire aussi pour influencer l'Etat central qui, dans ces pays, maintient généralement un pouvoir de décision considérable sur une série de domaines politiques cruciaux pour la gestion des agglomérations.* »

L'approche « Anglo » :

<sup>30</sup> Idem p.13

<sup>31</sup> Idem p. 14

Dans les pays anglosaxons, les gouvernements locaux sont en position faible et sont orientés vers la gestion des services publics locaux plutôt que vers le politique. La gouvernance métropolitaine est orientée vers la mise en place de services concrets, et ne s'embarrasse pas de la constitution d'une vision pour la métropole. Les agglomérations britanniques sont régies par les principes du « new regionalism ». Le statut des acteurs non-gouvernementaux est particulièrement important au sein des réseaux constitués et ce sont eux qui disposent des ressources nécessaires à l'organisation des services. Seule exception, le Grand Londres suit la route de la consolidation institutionnelle.

L'approche « Nord et centre-européenne » :

Ce troisième système regroupe les pays scandinaves, l'Allemagne, les Pays-Bas, l'Autriche et la Suisse. Les systèmes de gouvernement local confèrent aux communes un rôle important à la fois dans la gestion des services et dans la vie politique. Dans les cas de nouveau régionalisme, c'est avant tout la coopération intercommunale qui est importante. Même si les acteurs privés peuvent avoir un rôle important, ils sont strictement contrôlés par les élus communaux. Dans les cas d'institutionnalisation, *« les communes sont dépossédées de certaines compétences, confiées à un niveau institutionnel supra-local. Pour que cela soit acceptable, le nouveau niveau institutionnel doit jouir d'une légitimité forte, c'est-à-dire qu'il doit bénéficier d'un statut politique significatif, conféré par l'élection directe des représentants. Grâce à cela, il est ensuite généralement en mesure d'exercer un contrôle démocratique fort sur les services mis en place au niveau métropolitain. Dans les deux cas de figure (nouveau régionalisme et consolidation institutionnelle), le rôle des instances démocratiques – qu'elles soient communales ou métropolitaines – reste crucial. »*

Selon Kübler, cette analyse permet de nuancer l'hypothèse selon laquelle le nouveau régionalisme entraverait d'office la démocratie. Si c'est bien le cas dans les agglomérations anglaises, dans les autres cas, on constate un rôle très important réservé aux instances de contrôle démocratique et de participation, quel que soit le mode de gouvernance suivi, grâce au statut politique fort du gouvernement local.

### 3. VERS L'ANALYSE DES EXPERIENCES ETRANGERES

Ce bref détour par la théorie nous aura permis de poser quelques balises pour l'analyse des expériences étrangères :

- une typologie des pratiques de gouvernance d'agglomération ou métropolitaine : la création d'un nouveau niveau de pouvoir à cette échelle, la fragmentation institutionnelle ou la gestion par réseaux flexibles de coopération. Ces catégories peuvent être considérées comme des « types idéaux » forçant quelque peu le trait, mais permettant de sérier la diversité des expériences qui en réalité peuvent s'apparenter à plusieurs d'entre eux. Nous nous intéresserons dans un premier temps à des pratiques intermédiaires comme celles des Pays-Bas qui ont institutionnalisé des coopérations supracommunales à l'échelle d'aires urbaines, sans aller jusqu'à en faire un nouveau niveau de pouvoir, le choix étant plutôt celui d'une gouvernance communale étendue. Ensuite l'analyse sera menée sur la Suisse dont la politique d'agglomérations a laissé beaucoup de souplesse aux villes dans leurs modalités de regroupement qui s'apparentent davantage à des réseaux flexibles, mais dans certains cas tendent vers l'institutionnalisation. On reviendra enfin à la France, exemple assez unique en Europe de création d'un nouvel échelon de pouvoir.

- 
- une typologie des gouvernements locaux incluant l'approche « franco » fondée sur un modèle napoléonien donnant la primauté au politique, l'approche « anglo » orientée davantage vers la mise en place de services concrets que vers une vision politique, et l'approche « nord et centre-européenne » donnant aux communes un rôle important à la fois dans la gestion des services et dans la vie politique. Ce mode de gouvernement local « mixte » sera représenté par les cas hollandais et suisses, tandis que le modèle napoléonien auquel la Belgique s'apparente également sera représenté par le cas français. Nous ne comptons pas approfondir ici l'approche anglo-saxonne.

Le présent rapport intermédiaire présente une première analyse des politiques d'agglomération développées aux Pays-Bas.

## SECTION 5.2. : LES DEMARCHES D'AGGLOMERATION AUX PAYS-BAS

### 1. HISTORIQUE

Il existe une longue tradition de coopération supracommunale aux Pays-Bas.

La « wet gemeenschappelijke regeling » du 20 décembre 1984 crée le cadre des coopérations intercommunales aux Pays-Bas. Quatre sortes de coopérations peuvent être mises en place :

- un organe public (« openbaar lichaam » ) avec un conseil général (« algemeen bestuur ») un exécutif (« dagelijksbestuur ») et un président.
- un organe commun sans personnalité juridique organisé de la même manière
- des tâches communes confiées à une commune-centre
- le recours à un arrangement conventionnel

Le premier cadre légal visant spécifiquement les agglomérations urbaines date de 1994, avec la loi-cadre temporaire « Bestuur in verandering ». Sept des huit villes-régions actuelles étaient déjà concernées. On les appelle alors les « Kaderwetgebieden » : Stadsregio Rotterdam, Regionaal Orgaan Amsterdam, Stadsgewest Haaglanden, Samenwerkingsverband Regio Eindhoven, Bestuur Regio Utrecht, Knooppunt Arnhem-Nijmegen, Regio Twente.

### 2. LES « PLUSREGIO'S »

La loi du 24 novembre 2005 « Wet gemeenschappelijke regeling plus » a institué un statut spécial obligatoire pour ces 7 villes – régions sous le nom de « plusregio's ». Dernièrement s'y est ajouté le parkstadt Limburg, autour de Heerlen. Ces institutions sont des organismes publics régionaux avec des missions légales, composés de plusieurs communes appartenant à une région aux caractéristiques urbaines. Il s'agit, non d'un quatrième niveau de pouvoir intermédiaire entre les provinces et les communes mais d'une « autorité locale étendue » (« verlengd lokaal bestuur ») La collaboration a ici un caractère obligatoire. Les huit régions urbaines concernées totalisent 112 communes et 6.5 millions d'habitants, la moins peuplée comptant environ 200.000 habitants et les plus peuplées plus d'un million.

Plusregio	Provincie	Gemeenten	Inwonertal
1. <a href="#">Stadsregio Amsterdam</a>	Noord-Holland	Amsterdam, Zaanstad, Haarlemmermeer, Amstelveen, Purmerend, Aalsmeer, Edam-Volendam, Uithoorn, Diemen, Waterland, Wormerland, Ouder-Amstel, Landsmeer, Oostzaan, Beemster, Zeevang	1.391.247
2. <a href="#">Stadsregio Rotterdam</a>	Zuid-Holland	Rotterdam, Schiedam, Spijkenisse, Vlaardingen, Capelle aan den IJssel, Lansingerland, Barendrecht, Ridderkerk, Hellevoetsluis, Maassluis, Krimpen aan den IJssel, Albrandswaard, Brielle, Westvoorne, Rozenburg, Bernisse	1.186.990
3. <a href="#">Stadsgewest Haaglanden</a>	Zuid-Holland	Den Haag, Zoetermeer, Westland, Delft, Leidschendam-Voorburg, Rijswijk, Pijnacker-Nootdorp, Wassenaar, Midden-Delfland	1.008.425
4. <a href="#">Samenwerkingsverband Regio Eindhoven</a>	Noord-Brabant	Eindhoven, Helmond, Veldhoven, Geldrop-Mierlo, Deurne, Valkenswaard, Best, Gemert-Bakel, Nuenen, Laarbeek, Cranendonck, Bladel, Someren, Eersel, Bergeijk, Oirschot, Waalre, Asten, Son en Breugel, Heeze-Leende, Reusel-De Mierden	733.389
5. <a href="#">Stadsregio Arnhem Nijmegen</a>	Gelderland	Arnhem, Nijmegen, Lingewaard, Overbetuwe, Rheden, Wijchen, Montferland, Zevenaar, Renkum, Duiven, Beuningen, Groesbeek, Heumen, Westervoort, Doesburg, Rijnwaarden, Ubbergen, Mook en Middelaar, Millingen aan de Rijn, Rozendaal	728.443
6. <a href="#">Regio Twente</a>	Overijssel	Enschede, Hengelo, Almelo, Rijssen-Holtten, Helleendoorn, Hof van Twente, Twenterand, Oldenzaal, Dinkelland, Haaksbergen, Wierden, Losser, Borne, Tubbergen	623.777
7. <a href="#">Bestuur Regio Utrecht</a>	Utrecht	Utrecht, Nieuwegein, Zeist, Houten, De Bilt, Maarssen, IJsselstein, Vianen, Bunnik	607.353
8. <a href="#">Parkstad Limburg</a>	Limburg	Heerlen, Kerkrade, Landgraaf, Brunssum, Voerendaal, Simpelveld, Onderbanken	237.643
		<b>Totaal</b>	<b>6.517.267</b>

Il faut savoir qu'à côté des plusregio's régies par la « wet gemeenschappelijke regelingen plus » coexistent d'autres agglomérations régies par le statut ordinaire (« wet gemeenschappelijke regeling »).

## 2.1. COMPETENCES

Nouveauté par rapport à la situation antérieure, la loi confie aux « plusregio's » certaines compétences de base obligatoires, notamment :

- en matière de développement économique : mise en place d'une stratégie de développement économique revue périodiquement, d'une politique de localisation des entreprises, bureaux et commerces d'importance régionale, d'une stratégie de promotion et d'acquisition en matière de tourisme et d'attraction d'entreprises
- en matière de transports et communication : les « stadsregio's » sont responsables des plans régionaux de mobilité, maîtres d'ouvrage en matière de transports publics, d'infrastructures régionales de transports et responsables en matière de sécurité routière. Elles reçoivent des moyens du gouvernement pour l'exécution de ces tâches.
- en matière d'environnement : mise en place d'un plan et d'un programme d'actions.

En matière d'aménagement du territoire, la nouvelle loi sur l'aménagement du territoire a introduit un changement depuis juillet 2008. Les « stadsregio's » ne sont plus habilitées à mettre en place un plan de structure régional juridiquement contraignant, notamment pour des projets concrets. Elles peuvent élaborer d'initiative des plans stratégiques et des visions en matière de développement territorial, mais ces documents n'ont pas de valeur juridique. Par contre elles peuvent conclure des conventions avec les communes de leur territoire pour mettre en œuvre la politique de l'agglomération en la matière. Elles peuvent également jouer un rôle de médiation et de facilitation envers les communes dans le domaine de l'aménagement du territoire.

En matière de logement, l'Etat a conclu des conventions avec les régions urbaines (les 8 stadsregio's officielles ainsi que 13 plus petits groupements de communes pour la période 2010-2020) afin d'affecter les terrains nécessaires pour la satisfaction des besoins en logement, en localisant au mieux les différents types de logement à travers le territoire des stadregio's.

Les communes et provinces concernées peuvent confier aux stadregio's d'autres compétences, de leur propre initiative. Ainsi par exemple, certaines provinces ont-elles transféré des compétences en matière de politique de la jeunesse aux régions urbaines situées sur leur territoire. Toutes les communes ont également spontanément transféré des compétences aux stadsregio's.<sup>32</sup> Ce système permet une flexibilité et une adaptation des missions en fonction des différents contextes.

Les « stadsregio's » reçoivent des fonds de l'état pour la mise en œuvre de leurs politiques.

## 2.2. STRUCTURES

Les structures organisationnelles des organes de coopération supracommunale sont donc précisées par la loi « wet gemeenschappelijke regelingen » (WGR) de 1984, adaptée en 2005 spécifiquement pour les « plusregio's » ou « stadsregio's ».

Lorsqu'un organe est créé pour gérer des matières relatives à plusieurs communes, sa direction est constituée d'un conseil général, d'un exécutif et d'un président (le même pour les deux organes).

---

<sup>32</sup> De stille kracht. Over de noodzaak van stadsregio's. Rapportage van de commissie stadsregionale samenwerking, Vereniging van Nederlandse gemeenten, Den Haag, 2009, p. 17

Le conseil général est constitué de membres désignés par les conseils communaux et les échevins des communes participantes, en leur sein. Le règlement de chaque « stadsregio » définit le nombre de membres à désigner par les différents conseils des communes participantes. Ce nombre peut varier selon les communes, de même que le nombre de voix par membre. Le règlement peut également prévoir que les conseillers d'une partie des communes participantes seulement désignent le conseil général. Ce dernier se réunit au moins deux fois par an. Ses réunions sont publiques sauf exception. Il peut instaurer des commissions d'avis dont il règle les missions et la composition.

Dans le cas spécifique d'une « plusregio », un règlement peut définir que le conseil général peut instituer des commissions relatives à un ou plusieurs intérêts d'une partie des communes de la région seulement. Il en règle les compétences et la composition.

Toujours dans le cas d'une « plusregio », le président peut être désigné en dehors du conseil général.

L'exécutif est constitué du président et de deux membres ou plus, désignés par le conseil général. Ils ne peuvent pas tous provenir de la même commune.

Les communes composant une « plusregio » sont tenues de concourir à l'exécution de ses décisions : l'article 115 (WGR plus) édicte qu'elles accordent leur collaboration à l'exécution des décisions prises par la « plusregio » en rapport avec l'exercice des compétences qui lui ont été dévolues. Si une commune n'apporte pas de collaboration suffisante, l'exécutif de la « plusregio » peut lui même exécuter ou faire exécuter une décision à sa place. Cette règle n'a pas à ce jour dû être appliquée.<sup>33</sup>

Si, de l'avis des Etats députés<sup>34</sup>, une « plusregio » manque à l'exécution de ses missions, ils peuvent lui donner une injonction énonçant de quelle manière elle doit s'y atteler et dans quels délais. A défaut de réponse, les Etats députés peuvent procéder à l'exécution à ses dépens.

## 2.3. FINANCEMENT

De pair avec les compétences obligatoires fixées par l'Etat, les stadsregio's reçoivent un financement important de sa part. Certaines régions reçoivent en plus un financement de la province en fonction des tâches déléguées par celle-ci.

Ce point du financement fera l'objet de plus amples développements ultérieurement.

## 2.4. OUTILS STRATEGIQUES

On l'a vu ci-dessus, les stadsregio's sont appelées à élaborer différents outils stratégiques sectoriels :

- Stratégie de développement économique
- Plans régionaux de mobilité
- Plan et programme d'actions en matière d'environnement
- Vision en matière de développement territorial

Certaines stadsregio's ont également élaboré un projet global d'agglomération.

---

<sup>33</sup> Voir à ce sujet De stille kracht. Over de noodzaak van stadsregio's. Rapportage van de commissie stadsregionale samenwerking, Vereniging van Nederlandse gemeenten, Den Haag, 2009, p. 16

<sup>34</sup> Exécutif provincial.

Un rapide survol des démarches menées par ces agglomérations montre le caractère très opérationnel des outils stratégiques, orientés préférentiellement vers des programmes d'investissement.<sup>35</sup>

Ainsi, la région de Arnhem Nimègue met l'accent sur son passage ces dernières années de l'établissement de notes politiques à un rôle plus stratégique et d'exécution. Twente s'est dotée d'un agenda international, qui constitue un cadre stratégique pour son développement à moyen et long terme et fait partie de son agenda plus global, ambitieux plan d'investissement courant jusque 2017. Amsterdam dispose d'un agenda régional qui constitue la base de la collaboration entre communes participantes et résume les actions à mener en vertu des différents plans et programmes (vision en matière de transports publics, d'habitat, plan de déplacements, programme régional de développement économique...).

Un survol des priorités politiques des stadsregio's a été dressé par le bureau Ecorys dans le cadre du rapport de la commission « stadsregionale samenwerking ». Il figure dans l'encadré ci-dessous. Il fait apparaître une priorité économique généralisée visant la promotion de la compétitivité des 8 villes-région, mais aussi des priorités environnementales, touristiques/relatives aux loisirs et des priorités en matière de transports. L'identité culturelle est mise en exergue dans plusieurs agglomérations, ainsi que la qualité du cadre de vie, tandis qu'un objectif d'équité sociale apparaît à Utrecht principalement.

#### Stadsregio Amsterdam

- Verbeteren van de interne en externe bereikbaarheid van de metropool, met daarbij nadruk op de intensivering van het openbaar vervoer (metropolitaanse bereikbaarheid)
- Verdere verstedelijking vooral via het intensiveren en transformeren van bestaand verstedelijkt gebied (stedelijke transformatie)
- Versterken samenhang tussen metropolitaanse bereikbaarheid en stedelijke transformatie
- Regionaal economisch beleid

#### Stadsregio Rotterdam

- Noordas: diversiteit op de binnenflank van de Randstad
- Zuidflank: deltalandschap
- Internationaal centrum Rotterdam: versterken, verbreden, verdichten
- Greenport Lansingerland: duurzaam graslandschap
- Rivierzones: benutten van de regionale kanskaart
- Trendbreuk in de herstructurering
- Proactieve aanpak van de milieuproblematiek
- Offensieve aanpak van groen en water
- Investeren in de versterking van infrastructuur en kooppunten
- Versterken van de Zuidvleugelstructuur

#### Stadsregio Haaglanden

- World Forum uitbouwen tot hart van de World Legal Capital (ontwikkeling internationale zone)
- Een internationaal profiel voor Nieuw Binckhorst (bedrijventerrein voor een combinatie van werken en wonen)
- Uitbouwen van de vier internationale specialisaties: (1) recht, vrede en veiligheid, (2) kennis, innovatie en technologie, (3) greenport Westland-Oostland en (4) toerisme.
- Verrijken van het aanbod voor toeristen en recreanten
- Regionale netwerken voor groen, water en verkeer verbeteren, waardoor Haaglanden duurzamer en beter bereikbaar wordt
- Doorwerken aan een aantrekkelijke woonomgeving
- Herstructurering en intensiever gebruik van stedelijke wijken en bedrijventerreinen

#### Stadsregio Utrecht

- Invulling geven aan positie regio in de Randstad, uitgaande van haar unieke kwaliteiten (voldoende bedrijfsruimte, meer nieuwe woningen)
- Streven naar evenwichtige ontwikkeling regio Utrecht (evenwichtige spreiding sociale woningbouw)
- Verbeteren kwaliteit woon- en leefklimaat (voldoende woningen, herstructurering en transformatie, differentiatie en menging functies)
- Versterken regionale economische structuur (profilering op een aantal sterke clusters)
- Bereikbare en leefbare regio voor iedereen (selectieve bereikbaarheid, integrale kwaliteitssprong)

<sup>35</sup> Voir à ce sujet De stadsregio's in beeld, januari 2010, gezamenlijke uitgave van de 8 stadsregio's, [www.stadsregios.nl](http://www.stadsregios.nl)

infranetwerken, uitbreiding en verbetering langzame verkeersroutes)

- Veiligstellen en tijdig ontwikkelen landschappelijke en ecologische kwaliteiten (groenblauwe structuur, verminderen tekort natuur- en recreatiegebieden en versterken plattelandsfunctie)
- Water hanteren als ordenend principe (aanwijzen watergebieden)
- Cultuurhistorische kwaliteiten benutten voor versterking identiteit en kwaliteit leefomgeving (actieve ontwikkeling)

Stadsregio Eindhoven

- Positioneren regio als best presterende economische regio
- Stimuleren regio met hoogwaardig kennis- en creatieniveau
- Bevorderen aantrekkelijke leefomgeving met zowel stedelijke dynamiek als landelijke rust en ruimte
- Stimulering economische bedrijvigheid
- Uitvoering Regionaal Structuurplan
- Gebiedsgerichte ontwikkeling (A-2-visie, Groene Woud, Middengebied)
- Verbetering infrastructuur
- Serviceverlening op bestelling
- Cultuurhistorisch erfgoed tot in de huiskamer

Stadsregio Arnhem-Nijmegen

- De (inter)nationale positie van de stadsregio versterken door verbetering van de aansluiting op Europese infrastructuurnetwerken (weg, spoor en water)
- Het gebruik van het openbaar vervoer stimuleren door bus, trein en aanvullend openbaar vervoer optimaal op elkaar af te stemmen.
- Stedelijke ontwikkeling stimuleren rond plekken waar meerdere vormen van (openbaar) vervoer bij elkaar komen, dat wil zeggen daar waar overstap- en verblijfsmomenten ontstaan
- Het regionale vestigingsklimaat stimuleren door herstructurering en intensivering van bestaande bedrijventerreinen
- Het regionale vestigingsklimaat versterken door het stimuleren van innovatieve, creatieve economische activiteiten
- Profileren van de regio in (inter)nationaal verband door het versterken van het grootstedelijk klimaat in Arnhem en Nijmegen
- De eigenheid en identiteit van dorpen versterken door de ontwikkeling van dorpen te laten aansluiten op de karakteristieken van de historisch gegroeide dorpsstructuur
- De ontwikkeling van een regionaal landschapspark, met daar doorheen een fijnmazig regionaal netwerk van recreatieve routes
- Verbeteren kwaliteit van de grote natuurgebieden en het tot stand brengen van ecologische verbindingen tussen die gebieden. Aanleggen van een aantal specifieke groengebieden in en rondom de stad.
- De relict en monumenten uit het cultuurhistorische verleden van de regio zichtbaar en voor iedereen toegankelijk maken

Stadsregio Twente

- Als regio Twente een serieuze en betrouwbare samenwerkingspartner zijn voor de gemeenten, de provincie, het maatschappelijk middenveld, bedrijfsleven, onderwijs en onderzoeksinstituten
- Toegroeien naar een eigen veiligheidsregio voor Twente met een goede en adequate borging van de verbindingen binnen de veiligheidsketen en met de andere terreinen van regio Twente
- Als GGD in de voorste gelederen opereren en inzetten op het bevorderen van de gezondheid van alle inwoners van Twente
- Blijven investeren in het sociaal-economisch klimaat van Twente
- Twente zowel nationaal als internationaal sterker profileren en positioneren als kennis en innovatieve regio op meerdere terreinen
- De belangen en doelstellingen van het stedelijk gebied (Netwerkstad als economische motor) en het landelijk gebied in Twente evenwichtig met elkaar in balans brengen en houden ter versterking van het sociaal-economisch klimaat in Twente
- De samenwerking met de gemeenten en mogelijke andere partners intensiveren om zodoende win-winsituaties creëren voor de samenwerkende partijen

Stadsregio Parkstad Limburg

- Integrale gebiedsontwikkeling rondom de nieuw aan te leggen Parkstadring;
- Het ontwikkelen van een breed scala van instrumenten ten behoeve van de stedelijke herstructurering van een gebied met een demografische voorsprong;
- Parkstad Limburg en Stadteregione Aachen als de eerste EGTS van Nederland;
- Campus Avantis als de grensoverschrijdende campus op het gebied van zonne-energie, in relatie tot de miljardenontwikkelingen bij de Universiteitscampus van Aken;
- Parkstad Limburg is hét grensoverbruggend OV-station tussen Randstad en Aken, Keulen, Frankfurt

Source : De stille kracht. Over de noodzaak van stadsregio's. Rapportage van de commissie stadsregionale samenwerking, Vereniging van Nederlandse gemeenten, Den Haag, 2009, pp. 44-45

## 2.5. POINTS FORTS ET POINTS FAIBLES

Le document "De stille kracht. Over de noodzaak van Stadsregio's", récent rapport de la commission sur l'avenir de la collaboration au niveau des stadsregio's, est globalement très positif sur l'évaluation de ces institutions. Selon les auteurs, la collaboration obligatoire entre les communes apporte des résultats clairs et mérite d'être mise en exergue. Le besoin d'élaboration et de mise en œuvre d'agendas régionaux est souligné par tous les partenaires. Le système des « plusregio's », avec des décisions prises à la majorité des voix semble selon eux la forme la plus adaptée pour une collaboration au niveau d'une région urbaine. La critique parfois émise, notamment par les provinces, du manque de légitimité démocratique de l'institution étant donné l'absence d'élection directe des représentants leur semble infondée étant donné l'importance des moyens mis en œuvre pour impliquer très directement les communes dans le fonctionnement et les prises de décision de la stadsregio<sup>36</sup>. La commission juge opportun d'octroyer ce statut de stadsregio à d'autres régions urbaines intéressées.

Cette forme de collaboration obligatoire offre en outre une fonction de plate-forme et des potentialités de collaboration pour tous autres enjeux concernant les stadsregio's. Les communes concernées considèrent la « stadsregio » comme leur propre organisation. Les conseillers communaux sont satisfaits des possibilités d'influence et de contrôle qu'ils ont sur les décisions. Le caractère obligatoire de la collaboration évite certaines discussions inutiles. Les stadsregio's s'avèrent également être d'importants partenaires de concertation aux niveaux provincial, national et européen. Enfin, elles constituent un centre d'expertise mis à disposition des communes participantes.

Toutefois, plusieurs points faibles sont signalés également :

- limitations des possibilités de certaines villes-régions imposées par La Haye,
- lenteur de certaines prises de décision, en raison notamment du grand nombre de participants ayant le droit de vote.
- difficulté à surmonter les tensions intrarégionales telles que les tensions entre communes urbaines et rurales
- concurrences parfois constatées avec les communes ou les provinces, ce qui peut plaider en faveur d'une réévaluation des missions confiées aux stadsregio's.

## 3. LES AUTRES STRUCTURES D'AGGLOMERATION

Pour mémoire, rappelons ici que les « stadsregios » ne sont pas les seules structures d'agglomération en vigueur aux Pays-Bas. Elles concernent uniquement les agglomérations les plus importantes auxquelles l'Etat a décidé de donner ce statut obligatoire.

Les autres agglomérations sont régies par le cadre juridique général de la « Wet gemeenschappelijke regeling » du 20 décembre 1984. Qu'elles soient un organe de droit public ou une association sans personnalité juridique, elles sont administrées par le biais d'un conseil général (« algemeen bestuur ») un exécutif (« dagelijksbestuur ») et un président.

---

<sup>36</sup> Il faut savoir que de nombreux néerlandais restent quant à eux partisans de l'autre thèse à savoir la nécessité d'une légitimité démocratique donnée par le suffrage universel direct. La problématique des stadsregios est brûlante dans le sens où des moyens financiers importants sont en jeu. Il existe une concurrence entre stadsregios et autres agglomérations ne disposant pas de ce statut.

Les principales différences avec les stadsregios sont qu'elles n'ont pas de compétences obligatoires et ne prennent pas de décisions contraignantes. La formule reste donc plus souple, mais le financement est moindre.

#### 4. LES RESEAUX DE VILLE

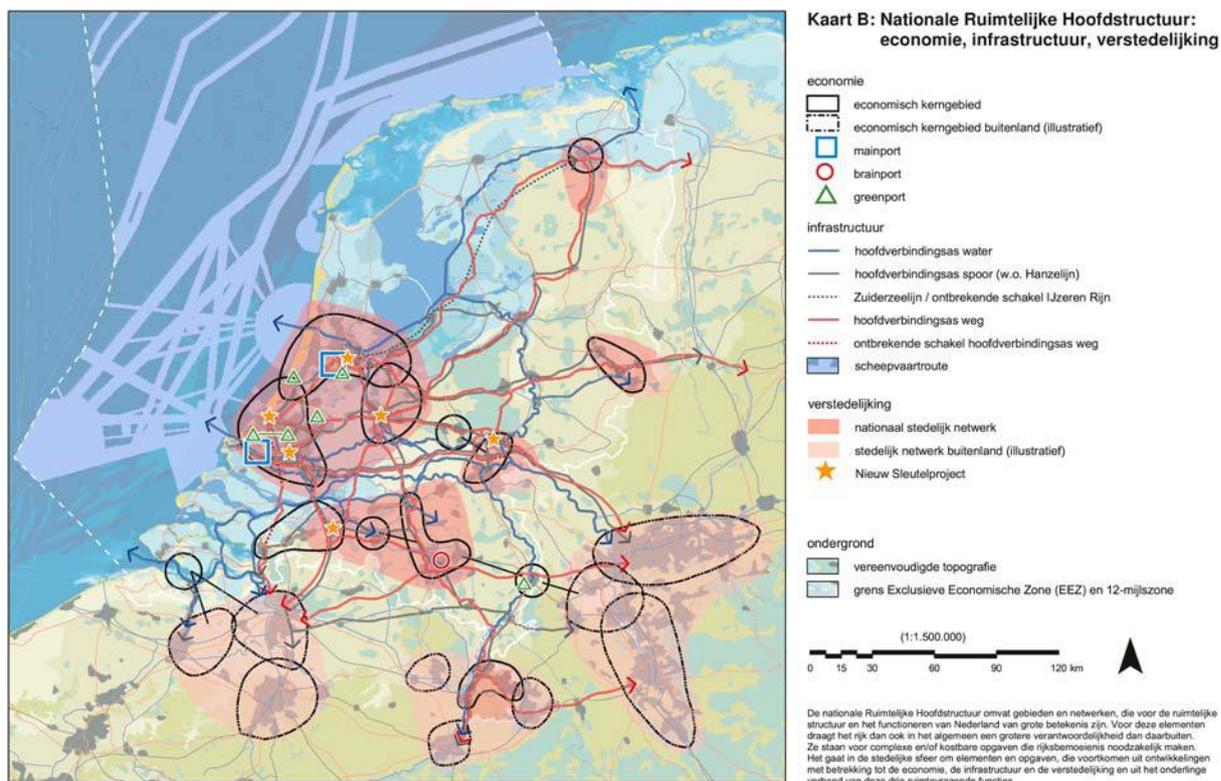
Conformément au discours européen, Les Pays-Bas sont passés depuis plusieurs années à la promotion d'une échelle de collaboration encore plus vaste, celle des réseaux de ville. Il s'agit non seulement d'apporter des solutions aux problèmes urbains, mais aussi de passer au développement de réseaux urbains nationaux dans les régions urbaines les plus importantes. L'idée est de travailler ensemble à un renforcement mutuel dans une optique de complémentarité, de telle sorte que les villes concernées aient plus à offrir ensemble que séparément.

La Nota Ruimte, adoptée par le Sénat le 17 janvier 2006 expose la conception de l'aménagement du territoire du gouvernement néerlandais et remplace les notes précédentes et les plans nationaux d'aménagement qui en découlaient. Elle reprend dans les grandes lignes les grands objectifs des gouvernements précédents mais souhaite diminuer les réglementations étatiques et laisser une plus grande marge de manœuvre aux collectivités territoriales, aux organisations de la société civile, au secteur privé et aux citoyens. Le Gouvernement renforce le rôle des provinces. Le premier objectif est de renforcer la compétitivité du pays et l'accent est mis sur l'utilisation optimale des capacités d'innovation des grands pôles de savoir du pays. Un objectif subséquent est la promotion de villes fortes et de campagnes dynamiques. On veut créer dans la ville un environnement de qualité pour empêcher l'émigration vers la périphérie des revenus moyens et élevés. Les communes de la périphérie doivent également offrir des logements accessibles aux bas revenus. Les solutions à long terme pour les grandes agglomérations doivent donc être trouvées à un niveau supra-municipal. Il en va de même pour maintenir une assise assurant le financement des infrastructures urbaines, garder une masse urbaine suffisante et préserver les avantages économiques inhérents à la grande agglomération.

L'Etat se limite à donner aux institutions les instruments nécessaires pour agir, tout en restant responsable du système. Il s'implique directement mais de façon sélective dans certains projets concrets relevant de la structure principale du pays. Son action est donc concentrée sur les pôles économiques majeurs, les mégaports, les pôles du savoir et de l'innovation, les grandes zones vertes, les nouveaux projets majeurs, les grands axes et les grands réseaux urbains.

Le gouvernement entend concentrer urbanisation et infrastructures dans le cadre de réseaux urbains nationaux, de grands pôles économiques et de grands axes de communication. C'est en premier lieu aux collectivités territoriales qu'il incombera de concrétiser cette stratégie. L'état attache le plus grand prix à la coopération intercommunale dans ce cadre. Il compte six grands ensembles urbains d'importance nationale, dont le développement est prioritaire : Randstad Holland, Brabantstad, Zuid-Limburg, Twente, Arnhem-Nimègue, Groningen-Asse. S'y ajoutent 13 importants pôles économiques, dont 10 s'inscrivent dans ces ensembles urbains et trois en dehors.

Chaque ensemble urbain se compose de plusieurs villes de taille différente, entre lesquelles s'intercalent des espaces ouverts. Il n'est pas question de faire de ces ensembles un échelon administratif supplémentaire. La coopération n'est pas imposée mais doit demeurer souple et pragmatique. L'Etat attend des communes qu'elles conviennent entre elles des modalités de leur action commune, en accord avec les provinces et les organismes de coopération intercommunale. L'Etat indiquera pour chaque ensemble quelles zones pourraient se prêter à une urbanisation conjointe ; les collectivités territoriales arrêteront leurs plans en fonction et prépareront leur mise en œuvre.



De nouveaux centres urbains seront développés, notamment aux carrefours de l'infrastructure. La première priorité est le développement de l'axe Sud d'Amsterdam. Viendront ensuite Rotterdam-centre et La Haye-centre, Utrecht-centre, Arnhem et Breda.

La plupart des nouvelles constructions devront être concentrées dans des quartiers existants ou leurs extensions ou dans de nouveaux centres urbains périphériques. L'objectif est de réaliser 40 % des nouveaux logements et postes de travail dans les zones déjà construites. La politique ABC mise en œuvre ces dernières années en vue de choisir les implantations en vertu des modes de transport va être abandonnée au profit d'une politique se fixant plusieurs objectifs : développement économique, facilité d'accès, qualité de la vie. Cette politique sera décentralisée et confiée à divers échelons de collectivités territoriales.

Le pays ressemblant de plus en plus à une vaste agglomération, on souhaite préserver des panoramas diversifiés depuis les infrastructures de communication.

La « Nota Ruimte » aborde le partage des tâches dans la politique d'aménagement du territoire. Pour l'exécution de cette politique, l'état accorde une grande importance à la collaboration entre communes dans des domaines où il est nécessaire de dépasser les frontières communales : urbanisation, économie, transports et communications,... Les provinces et les stadsregios sont concernées, les premières pour la collaboration suprarégionale, et les secondes pour le territoire de leur région urbaine.

La collaboration se fait au moyen de conventions entre parties : les communes en concertation avec les provinces et les stadsregio's, qui doivent jouer un rôle de stimulation de cette collaboration. Ces conventions portent par exemple sur le partage de l'espace pour l'habitat et les activités entre les communes, l'optimisation de l'utilisation de l'espace déjà construit, le système de transport, la politique de localisation des entreprises et des services, l'équilibre entre les espaces verts et l'urbanisation,... Le développement de la centralité est encouragé au sein de ces réseaux de ville, mais place est faite également aux espaces verts et récréatifs.

## EN CONCLUSION

Les Pays-Bas nous offrent l'image de régions urbaines fortes représentant un maillon important de la politique de compétitivité du gouvernement. La Randstad, réseau de villes bénéficiant d'une grande visibilité internationale, en est sans doute le symbole le plus fort. La coopération supracommunale est très nettement encouragée, sous diverses formes et à diverses échelles, notamment celle des grandes agglomérations et des réseaux de villes.

Le cas des plusregio's correspond à une formalisation assez poussée du dispositif, qui a des compétences officielles, dont les plus importantes, par exemple en matière de transports et déplacements, sont assorties de financements de l'état et parfois des provinces permettant de développer une véritable stratégie cohérente à l'échelle de l'agglomération. Des programmations opérationnelles permettent d'éviter l'écueil par ailleurs fréquent des grandes visions politiques à l'échelle de l'agglomération qui ne se concrétisent pas. Les représentants politiques ne sont pas élus directement mais les communes sont généralement satisfaites de leur participation à cette gouvernance locale élargie et de leur capacité d'influence. Le poids des différentes composantes locales peut être modulé via le nombre de représentants et le nombre de voix dont ils disposent. On n'échappe pas toutefois à la confrontation avec certaines tensions internes aux agglomérations (notamment entre territoires plus urbains et plus ruraux) ni à la volonté de promotion d'intérêts essentiellement locaux émanant des représentants siégeant au niveau de la stadsregio. Les conflits de pouvoir avec le niveau provincial sont aussi une difficulté.

## SECTION 5.3. : LES DEMARCHES D'AGGLOMERATION EN SUISSE

### 1. INTRODUCTION

La politique des agglomérations cherche à s'imposer depuis quelques années dans une Suisse dominée depuis toujours par les préoccupations rurales. Michel Bassand, dans son livre, métropolisation de la Suisse<sup>37</sup>, affirme « ... Il n'y a pas de doute. Le processus de métropolisation est en cours. La Suisse est constituée dorénavant d'un réseau d'agglomérations urbaines plus ou moins grandes, regroupant environ 5 millions d'habitants... ».

C'est au milieu des années nonante que la Confédération reconnaît à travers différents documents-cadre la nécessité d'agir au niveau des agglomérations et l'importance des villes et des agglomérations pour le développement économique et social de la Suisse. L'article 50 de la nouvelle Constitution fédérale oblige la Confédération à tenir compte de la situation particulière des villes et des agglomérations.

La Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA)<sup>38</sup>, plateforme politique de la Confédération, des cantons, des villes et des communes, a été fondée le 20 février 2001 par le Conseil fédéral, la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), l'Association des communes suisses (AdCS) et l'Union des villes suisses (UVS). La CTA a pour objectif d'instaurer une collaboration plus étroite entre la Confédération, les cantons ainsi que les villes et les communes et de développer une politique des agglomérations commune. Outre l'échange d'informations, elle entend avant tout contribuer au renforcement de la collaboration dans les agglomérations et traiter de problèmes concrets liés aux agglomérations.

Enfin, un rapport du Conseil fédéral du 19 décembre 2001<sup>39</sup> énonce les grands principes de la Politique des agglomérations de la confédération, marquant le coup d'envoi d'un engagement accru de la Confédération en ce domaine. Ce rapport propose des mesures pour tous les domaines politiques importants qui relèvent de la compétence de la Confédération et touchent aux agglomérations.

Les cantons jouent également un rôle important dans la politique des agglomérations sur leur territoire.

Nous examinerons donc successivement le rôle de ces différents acteurs à l'œuvre dans la politique des agglomérations en Suisse : la Conférence Tripartite sur les Agglomérations, la Confédération et les cantons, avant d'en venir à quelques exemples locaux.

.

### 2. LA CONFERENCE TRIPARTITE SUR LES AGGLOMERATIONS

La Conférence Tripartite sur les Agglomérations (CTA) a mené différents travaux et réflexions depuis sa création.

---

<sup>37</sup> Bassand M., métropolisation de la Suisse, Presses polytechniques et universitaires romandes, 200

<sup>38</sup> <http://www.tak-cta.ch>

<sup>39</sup> Conseil fédéral, Politique des agglomérations de la Confédération, Berne, 2001

## 2.1. LE MODELE D'AGGLOMERATION DE LA CTA

La CTA propose depuis 2005 un modèle d'agglomération viable dont les acteurs locaux sont appelés à s'inspirer. En voici les principales caractéristiques :

- L'organe central du modèle est le *conseil d'agglomération*. Celui-ci se compose des président(e)s de toutes les communes de l'agglomération et prend les décisions stratégiques, lesquelles sont contraignantes pour toutes les communes-membres. Les délégations disposent d'un droit de vote pondéré à définir dans chaque cas. Les représentants des villes doivent rendre compte dans leurs communes des diverses positions qu'ils ont défendues au sein de la plate-forme stratégique et de leurs conséquences financières. C'est le droit cantonal qui régit les structures d'agglomération.
- Pour le traitement et la coordination des différents domaines d'action politique, des *commissions sectorielles* sont mises sur pied, avec une représentation des communes, et au besoin du canton et d'autres acteurs. Les commissions préparent les affaires du conseil d'agglomération et élaborent des conventions avec les prestataires de services. L'agglomération n'agit en principe pas elle-même au niveau opérationnel. On retrouve dans la commission les organes de collaboration sectorielle existants. Ils peuvent en principe continuer à travailler comme avant, si ce n'est qu'ils doivent s'en tenir à la stratégie définie par le conseil d'agglomération.
- Un droit d'initiative et de referendum accordé aux citoyens garantit un ancrage démocratique.
- Ce modèle ne crée pas un quatrième niveau institutionnel<sup>40</sup>. La responsabilité des tâches et du financement reste du ressort des communes ou du canton. L'agglomération ne perçoit donc pas non plus ses propres impôts. La répartition des coûts nécessite une réglementation dans le droit de rang supérieur. Celui-ci prévoit une clé de répartition des coûts pour chaque domaine, qui porte d'une part sur la répartition des frais entre canton-communes/villes (pour les tâches communes), et d'autre part sur la répartition entre les différentes communes et villes, des frais à charge des communes d'agglomération. Les décisions du conseil d'agglomération lient les villes et communes pour les dépenses qui les concernent.
- L'avantage principal est que les nouvelles structures réunissent les organisations existantes et clarifient les intersections.

Ce modèle représente l'idéal à atteindre, à moyen ou long terme, mais il est reconnu par la CTA que des étapes préalables sont nécessaires, qui varient en fonction des situations de départ tout aussi variables des agglomérations concernées.

## 2.2. LES ETAPES D'INTEGRATION

Les étapes d'intégration prônées sont les suivantes :

1. *Exécution commune de tâches dans le cadre des formes de collaboration intercommunale existantes*, le plus souvent sectorielles.

---

<sup>40</sup> On parle d'un quatrième niveau institutionnel à partir du moment où un niveau supplémentaire est créé en plus de celui de la Confédération, des cantons, des communes et des villes. Dans le présent contexte, un tel niveau supplémentaire se caractérise par des tâches propres (et par une souveraineté fiscale correspondante), par un territoire clairement délimité, par des autorités élues par le peuple et par un appareil administratif et exécutif propre.

2. *Collaboration transsectorielle facultative* : les plate-formes de collaboration transsectorielle non contraignantes ont un rôle important de mise en confiance. Il s'agit d'une première étape importante vers la création de structures de collaboration contraignantes, en permettant de pratiquer une culture de collaboration et de l'améliorer. Il faut des preuves d'efficacité de la collaboration multisectorielle avant de passer à un processus contraignant. Souvent également, la réussite dépend de quelques personnes-clé qui doivent bien se connaître pour pouvoir envisager une collaboration plus contraignante. Sur le plan juridique, l'approche prendra le plus souvent la forme de conventions multilatérales ou d'associations.
3. *Collaboration transsectorielle contraignante* : dans ce type de structure, des décisions peuvent être prises à la majorité et engager une commune ou une ville contre sa volonté.

Parcourir ces étapes est un processus politique lent. « La création de structures d'agglomération implique une compréhension et une confiance mutuelle entre les cantons et les communes /villes d'une part, et entre la ville-centre et les communes périphériques d'autre part. Le sentiment que, même si certains acteurs renoncent à certaines compétences, toute la région et donc aussi le canton sortiront gagnants du processus doit dominer. La confiance requise ne saurait être décrétée ni simulée. Il faut de nombreux projets et discussions, jusqu'à ce que tous les acteurs puissent identifier les problèmes, comprendre la manière dont ils sont évalués par les autres, et situer les intérêts communs. Ce processus est lent et peut entrer en conflit avec la nécessité de pouvoir rapidement prendre des décisions régionales contraignantes. »<sup>41</sup>

### 2.3. CARACTERISTIQUES DES NOUVELLES STRUCTURES

Si dans les situations relativement simples les formes conventionnelles sont généralement adaptées, en vue d'arriver à une collaboration transsectorielle contraignante, la forme de l'association de communes régie par le droit public (le cas échéant à but multifonctionnel) est recommandée par la CTA.

La Conférence Tripartite sur les agglomérations prône également une simplification des structures : « le besoin d'avoir une vision globale ne devrait pas impliquer la création, en plus des organisations existantes, d'instances supplémentaires chargées de la mise en réseau... Il semble beaucoup plus judicieux d'intégrer les institutions sectorielles existantes dans une «organisation faîtière politique ». Les organisations existantes peuvent continuer à fonctionner au niveau technique, mais elles sont mises en réseau de façon à ce qu'une seule instance soit compétente et responsable pour les décisions politiques dans tous les domaines spécifiques.

Les nouvelles structures constituent une plate-forme stratégique. Elles doivent impulser une direction, gérer, coordonner. Les activités opérationnelles peuvent être confiées à d'autres organisations.

---

<sup>41</sup> Conférence tripartite sur les agglomérations (éd.), Collaboration horizontale et verticale dans les agglomérations, Berne, 2004, p.65

### 3. LA POLITIQUE FEDERALE DES AGGLOMERATIONS

La politique de la Confédération à l'égard de l'espace urbain telle que présentée dans le rapport du Conseil fédéral du 19 décembre 2001 poursuit trois objectifs principaux :

- assurer l'attractivité économique des zones urbaines et une qualité de vie élevée à leurs habitants ;
- maintenir un réseau polycentrique de villes et d'agglomérations pour leur permettre d'assurer leur position dans la concurrence économique nationale et internationale ;
- limiter l'extension spatiale des zones urbaines en favorisant le développement de l'urbanisation vers l'intérieur et en structurant ces zones pour permettre aux villes et communes d'agglomérations de se développer de manière efficiente et pour soulager l'espace rural de la pression de l'urbanisation.

La politique des agglomérations est considérée comme une tâche transversale. Elle ne constitue pas une politique sectorielle propre. « Par son action à l'égard des agglomérations, la Confédération cherche à :

- assurer que les activités de la Confédération prennent mieux en considération la situation et les problèmes spécifiques de l'espace urbain,
- assurer la cohérence des actions entreprises dans les divers domaines politiques à l'égard de l'espace urbain,
- soutenir, dans le cadre de ses compétences, les cantons et les villes/communes dans leurs efforts pour soutenir les villes et les agglomérations. »<sup>42</sup>

Cinq axes d'action ont été définis pour un engagement de la Confédération :

- mieux prendre en compte les besoins particuliers de l'espace urbain dans le cadre des activités de la Confédération
- améliorer la coopération verticale entre la Confédération, les cantons, les villes/communes
- inciter à une meilleure coopération horizontale au sein des zones urbaines, de même qu'entre les villes et les agglomérations
- intégrer le réseau des villes et agglomérations suisses au réseau de villes européennes
- sensibiliser la population et le monde politique à la réalité urbaine de la Suisse.

Un réseau d'agglomérations a été instauré au début de l'année 2001 et la Confédération continue à animer l'échange d'expériences.

Le soutien de projets-modèles et l'introduction de projets d'agglomération constituent une priorité de la politique fédérale. Les points suivants sont consacrés à ces aspects

---

<sup>42</sup> Conseil fédéral, op.cit., p. 34

### 3.1. LES PROJETS-MODELES URBAINS

En soutenant des projets-modèles, la confédération souhaite promouvoir des initiatives novatrices qui ont pour but de renforcer la collaboration dans les agglomérations. La plupart d'entre eux mettent l'accent sur l'amélioration des conditions de coopération. Certains débouchent sur l'élaboration d'un projet d'agglomération.

Plus de trente projets-modèles soutenus entre 2002 et 2006 par la Confédération ont permis une meilleure collaboration intercommunale, en contribuant à développer de nouvelles structures. Les priorités thématiques étaient l'urbanisation et les transports, la collaboration, l'urbanisation vers l'intérieur. De 2007 à 2011, le concept a été étendu au développement territorial durable, avec comme priorités : le développement durable du milieu bâti, les synergies dans l'espace rural, et la politique des agglomérations. Les priorités thématiques de la politique des agglomérations sont les suivantes : réseaux de ville, collaboration villes-campagne, parcs d'agglomération, développement des quartiers, identité et sensibilisation, fusions.

Des échanges d'expériences sont organisés par la Confédération entre les projets-modèle. Un bilan intermédiaire a ainsi été dressé en 2006<sup>43</sup>, mettant en évidence un certain nombre de facteurs de succès de la collaboration (institutionnalisation progressive, plate-forme de décision centralisée, attitude positive de la ville-centre, projets bottom-up ou bottom-up et top-down, processus d'apprentissage mutuel, présence médiatique, garantie et règlement clair du financement, évitement des thèmes délicats, concrétisation et mise en œuvre rapide de projets, prise en compte de la diversité des intérêts (ville-centre, 1<sup>e</sup> ceinture, communes périurbaines), élaboration progressive de la confiance dans un périmètre aussi constant que possible,...

La question de l'interdépendance entre structure et contenu a également été mise en évidence : les structures ne sont qu'un moyen au service du contenu. Les politiciens et la population s'intéressent avant tout aux questions de contenu ; une discussion réduite aux structures ne permet guère de construire des processus avec succès. Mais arriver aux objectifs nécessite souvent la mise en place d'une structure dotée de compétences ; une forme de collaboration non contraignante atteint rapidement ses limites.

La question du périmètre est également importante. Une manière de travailler fréquente est de passer par un périmètre provisoire adaptable au cours du processus. Il est parfois choisi sur base de considérations statistiques ou au contraire plus politiques.

Un échange d'expériences plus récent sur les projets-modèles a été organisé par l'Office fédéral du développement territorial (ARE) le 26 janvier 2010. En voici les principaux apports quant aux modèles d'organisation et aux relations rural-urbain<sup>44</sup> :

**Diverses formes juridiques** sont utilisées dans les projets-modèles :

- Modèles conventionnels : surtout en cas de collaboration non contraignante (pas de compétences attribuées à une plate-forme commune que celle-ci peut ensuite assumer par des décisions majoritaires.) Les adaptations de convention ne sont possibles qu'à l'unanimité. En l'absence de personnalité juridique, dans les relations avec des tiers, ce sont toujours tous les partenaires de la convention qui ont des droits et des devoirs, ce qui entrave une action rapide et flexible.

<sup>43</sup> Bilan intermédiaire des projets-modèle de la politique des agglomérations. Résumé de l'échange d'expériences du 29 août 2006.

<sup>44</sup> STRECKER M., ARN D., Synthèse de l'échange d'expériences sur les projets-modèles. Développement de la culture de collaboration dans les agglomérations : réflexions sur les expériences des projets-modèles, 26 janvier 2010.

- Formes associatives : grande liberté de structure et d'organisation permettant de créer déjà à un stade précoce des structures non contraignantes susceptibles d'être converties ultérieurement en structure de droit public permettant de prendre des décisions à la majorité. L'association est dotée de la personnalité juridique, ce qui simplifie toute action envers des tiers.
- Structures de droit public : elles sont toujours plus nombreuses, soit prescrites par le canton, soit créées dans le cadre d'une alliance librement consentie, alors qu'en 2006 la plupart des projets-modèles relevaient de la collaboration non contraignante. On parvient plus simplement dans ce cas à prévoir des décisions contraignantes prises à la majorité.

Les facteurs suivants s'avèrent importants pour réaliser des progrès dans l'organisation de la collaboration :

- Le droit cantonal (qui peut mettre telle ou telle forme juridique à disposition)
- Le positionnement dans l'espace (plus facile si un seul canton est concerné)
- Le lien entre les contenus et les structures : structures contraignantes souhaitables, mais peu utiles si la structure n'est pas dotée de compétences
- Une bonne culture de collaboration, qui peut compenser des carences structurelles
- La qualité de la communication

Dans les exemples rencontrés, la collaboration commence à l'intérieur de l'agglomération, l'espace rural se trouvant impliqué au fil du processus : il apparaît progressivement que l'espace rural appartient fonctionnellement à l'agglomération, en particulier en raison des mouvements pendulaires. Cette collaboration soit servir à développer des stratégies globales pour toute la région. Il est cependant plus simple de développer une vision commune que de la mettre en œuvre conjointement.

L'Office fédéral du développement territorial de la Confédération suisse vient de publier en juin 2010 un bilan de l'expérience de la première génération des 30 projets-modèles qui s'est tenue entre 2002 et 2007<sup>45</sup>. Ce bilan a été réalisé par le biais d'entretiens de clôture de l'administration fédérale avec les responsables de 17 projets-modèles de la Politique des agglomérations.

Avant les projets modèles, aucune agglomération ne disposait d'une forme de collaboration institutionnalisée et transsectorielle. Les formes d'organisation développées ont rassemblé des représentants des administrations et des politiques, souvent soutenus par des experts externes spécialisés. Le processus a permis de mettre en place des structures de collaboration intercommunale durables, relevant principalement de la collaboration transsectorielle non contraignante. Quatre projets toutefois ont débouché sur une collaboration contraignante. La structuration était un aspect central des projets et souvent un préalable nécessaire à la mise en place de projets plus concrets. Si la collaboration entre communes a été améliorée, de même que la compréhension mutuelle des problèmes de chacun, les réalisations n'ont pas toujours suivi : la concrétisation de certains projets a dû dans certains cas être reportée.

---

<sup>45</sup> Confédération suisse, Office du développement territorial ARE, « Politique des agglomérations de la Confédération : projets-modèles pour l'amélioration de la collaboration dans les agglomérations. Bilan 2002-2007, Berne, 2010

Le périmètre de collaboration ne correspond pas à la définition de l'Institut de statistiques. Il lui est soit supérieur soit inférieur. Certains périmètres ont évolué en cours de projet. Il n'y a pas de réaction univoque quant à la taille des périmètres. Si les périmètres de grande taille ont l'avantage de constituer un poids plus important dans les négociations avec les cantons et la Confédération, ils peuvent devenir plus difficilement gérables et rassembler des acteurs aux intérêts trop disparates.

Les nombres de communes concernées varient entre moins de 20 (9 projets) et plus de 100 (2 projets). 6 projets comprenaient entre 20 et 100 communes.

La participation n'a en général touché que les milieux politiques, la société civile restant très absente des démarches.

Le financement a émané principalement des cantons, des communes et de la Confédération. Certains projets ont bénéficié de montants inférieurs à 100.000 francs suisses, alors que d'autres bénéficiaient de plus de 750.000 francs suisses. Le soutien technique et financier de la Confédération a été apprécié, ainsi que la légitimité conférée par ce soutien et les échanges d'expériences. A côté de cela, la nature et l'ampleur du soutien du canton ont également joué un rôle-clé, ainsi que le cadre juridique mis en place à ce niveau. Enfin les conditions locales et l'impact de certaines personnalités engagées dans le processus ont également joué un rôle.

**En conclusion**, l'instrument du projet-modèle s'est avéré un catalyseur de processus pour institutionnaliser la collaboration au sein de l'agglomération. Les contributions financières de la confédération sont modestes mais ont des effets importants dans l'ensemble. Une combinaison des approches top-down et bottom-up semble nécessaire : les projets engagés par la base risquent de s'ensabler si le canton ne fournit pas les conditions-cadre nécessaires. Inversement, les projets de collaboration engagés unilatéralement par le canton sans implication précoce des acteurs locaux provoquent souvent des levées de boucliers.

En tout cas, le principe de la collaboration est établi. Il est désormais inimaginable que les communes voisines d'une agglomération ne coopèrent pas. Le défi du futur est d'aller vers une procédure décisionnelle démocratiquement légitimée. La tendance au renforcement du caractère contraignant se dessine clairement.

### 3.2. LES PROJETS D'AGGLOMERATION<sup>46</sup>

La politique fédérale des agglomérations inclut le financement et la coordination du transport d'agglomération. L'octroi par la Confédération de moyens destinés à financer les transports dans les agglomérations est assorti de la condition qu'il existe un « Projet d'agglomération » et que ce dernier traite au minimum des transports, de l'urbanisation et de l'environnement, ainsi que des rapports qui existent entre ces domaines. Pour le reste les cantons définissent plus en profondeur le contenu. Dans ce cadre, il faut mettre en place un mécanisme institutionnel qui puisse servir d'interlocuteur unique pour la Confédération : les contributions de la Confédération sont versées aux cantons à l'intention des organismes responsables. Ces derniers sont constitués selon le droit cantonal.

Le Conseil fédéral désigne les villes et les agglomérations ayant droit à des contributions après avoir entendu les cantons. Il s'appuie pour ce faire sur la définition de l'Office fédéral de la statistique.

---

<sup>46</sup> Ce qui suit est notamment inspiré de la publication suivante : ARE, Office fédéral du développement territorial, Le projet d'agglomération. Les buts, les caractéristiques et les éléments de contenu en bref, 30 janvier 2003.

### 3.2.1. Contenu du projet d'agglomération

Le projet d'agglomération doit fournir la preuve que l'urbanisation et les transports sont coordonnés et que les effets négatifs sur l'environnement ont été réduits. Il détermine en particulier les pôles urbains, la localisation des mégacentres (ex. centres commerciaux, ainsi que les mesures destinées à la rénovation urbaine, à la densification des constructions et à la limitation de l'extension des zones urbanisées. Il traite l'ensemble des modalités de transport, ainsi que leurs relations d'interdépendance.

Pour qu'un projet d'agglomération soit cofinancé par le fédéral, il doit répondre aux six exigences de base suivantes :

- Démarche participative
- Définition d'une entité responsable qualifiée
- Analyse de la situation de référence et de la situation escomptée, en prenant en compte le développement de l'urbanisation, le trafic individuel motorisé, les transports publics et la mobilité douce
- Evaluation de tous les domaines touchés par les mesures prévues
- Présentation transparente de l'impact et des coûts
- Mise en oeuvre et procédure de contrôle

Les contributions sont calculées d'après l'efficacité globale des projets d'agglomération<sup>47</sup>. L'efficacité globale des projets correspond au rapport entre les coûts (investissements et exploitation) et les objectifs suivants :

- Amélioration de la qualité des systèmes de transport
- Encouragement de la densification urbaine
- Augmentation de la sécurité du trafic
- Réduction des atteintes à l'environnement et de la consommation de ressources

En principe, ce projet d'agglomération comprend deux parties :

- une partie conceptuelle qui constitue la base du projet (buts, options pour réagir à différents scénarios de développement possible)
- une seconde partie comprenant des programmes concrets de mise en oeuvre et des projets de réalisation. En ce qui concerne le financement, il convient d'indiquer à la fois les coûts d'investissement et les coûts de maintenance.

Plus largement, le projet d'agglomération peut soutenir la mise en oeuvre de mesures qui sont de l'intérêt de toute l'agglomération. Au niveau du contenu, il est ouvert à tous les domaines politiques qui nécessitent une coordination au-delà des limites cantonales ou communales. Il est un plan d'action qui se concentre sur les problèmes reconnus comme prioritaires et fixe les conditions d'organisation, de financement, ainsi que l'échéancier de la mise en oeuvre des mesures.

---

<sup>47</sup> Voir à ce sujet la loi fédérale sur le fonds d'infrastructure pour le trafic d'agglomération, le réseau des routes nationales, de même que pour les routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques.

### 3.2.2. Interactions du projet d'agglomération avec les autres niveaux de gestion du territoire

Le projet d'agglomération est contraignant pour les autorités communales et cantonales. Il lie les communes concernées et le ou les cantons qu'englobe l'agglomération.

Le plan directeur cantonal et le projet d'agglomération se complètent et se renforcent mutuellement :

- le plan directeur assure la coordination du développement de l'agglomération à grande échelle, avec les régions et les cantons avoisinants ;
- le projet d'agglomération fait office de zoom géographique et thématique. Il se concentre sur les problèmes spécifiques à l'agglomération et les traite de manière plus détaillée.

Il existe une coordination des projets d'agglomération avec la planification des projets d'infrastructures de la confédération dans le but d'harmoniser les projets d'agglomération avec l'infrastructure des transports d'ordre supérieur et de coordonner le calendrier de réalisations avec celui des projets nationaux, compte tenu des moyens financiers à disposition. Les projets sont évalués par les offices fédéraux compétents.

## 4. LES POLITIQUES CANTONALES D'AGGLOMERATION

### 4.1. LE ROLE DU CANTON

La Conférence Tripartite sur les Agglomérations, dans sa publication « La collaboration horizontale et verticale dans les agglomérations »<sup>48</sup>, définit le rôle du canton dans la politique des agglomérations. Il lui est dévolu un rôle actif de soutien de la collaboration par des incitations et la mise en place de conditions-cadre favorables. Les cantons sont aussi tenus d'agir au niveau de la législation. Enfin, eux seuls sont jugés en mesure d'arbitrer de façon neutre les conflits d'intérêt qui se posent dans les agglomérations et de débloquent ainsi le processus de collaboration.

Le rôle du canton dépend toutefois de la situation de départ dans laquelle se trouvent les agglomérations. Durant la phase de mise en confiance, ils jouent un rôle de promotion et de soutien ; lorsqu'il s'agit d'ancrer des structures dans le droit cantonal, le canton doit alors prendre le leadership, (les communes et les villes devant cependant être largement associées au processus).

Toujours selon la CTA, la gestion globale, l'équilibrage du modèle de collaboration, doivent relever du canton : structure politique, pondération des votes, compétences, clé de répartition des coûts, périmètre, ... De même pour les projets et les besoins sectoriels, seul le canton est à même de garantir la coordination nécessaire, notamment avec les politiques cantonales.

Un frein mentionné dans l'engagement des cantons en faveur d'une politique des agglomérations est le fait que la chose peut se révéler politiquement délicate, surtout dans les cantons à dominante rurale.

---

<sup>48</sup> Conférence tripartite sur les agglomérations (éd.), Collaboration horizontale et verticale dans les agglomérations, Berne, 2004.

## 4.2. ANALYSE DE LA POLITIQUE DES AGGLOMERATIONS DANS 5 CANTONS

Comme le dit une récente publication de la conférence tripartite sur les agglomérations<sup>49</sup>, « la politique des agglomérations dépasse de loin la seule planification des transports et de l'urbanisation. ... Rares sont toutefois les cantons qui se sont lancés dans la mise en place d'une politique des agglomérations systématiquement aussi globale. »<sup>50</sup> Une consultation a donc eu lieu sur base d'un rapport sur le sujet, afin d'évaluer si un tel élargissement de la politique était jugé nécessaire par les acteurs suisses, et le cas échéant quels domaines politiques étaient jugés pertinents à englober. 68 organismes ont été consultés (offices fédéraux, cantons, 21 villes et communes, associations de communes,...). La conclusion du rapport selon laquelle la politique des agglomérations englobe davantage que les transports et l'urbanisation est entièrement approuvée. Cependant la nécessité d'agir dans ces deux domaines est toujours aussi grande, et l'approche globale n'est pas encore répandue. Ainsi par exemple, on n'a pas encore réussi dans le cadre des projets-modèles, à donner suffisamment d'importance aux aspects économiques.

La conférence tripartite sur les agglomérations a confié en 2006-2007 au Professeur Daniel Kübler de l'Université de Zurich la mission d'analyser la politique des agglomérations pratiquée dans cinq cantons : Neuchâtel, Berne, Tessin, Argovie et Grisons<sup>51</sup>. Cette sélection se justifiait par l'état déjà avancé de la politique des agglomérations des cantons considérés. Il en ressort une série d'enseignements intéressants.

L'origine de la politique des agglomérations dans les cantons est diverse. Certains cantons avaient déjà lancé des projets avant les actions de soutien fédérales, dans les années 90 (commissions régionales des transports comme organes de liaison entre cantons et communes, réformes et fusions des communes, réseaux de villes,...) Sur les 5 cas d'étude, ce n'est que pour le canton des Grisons que la politique fédérale a été le déclencheur principal.

L'objectif central est le plus souvent de promouvoir les espaces urbains en tant que moteurs de développement de l'ensemble du canton.

### 4.2.1. Contenus et formes des collaborations entre communes

En ce qui concerne les contenus, dans tous les cantons étudiés, on cherche tout d'abord à améliorer et coordonner politique des transports et aménagement du territoire. Ce domaine où les problèmes sont urgents, a été retenu par ailleurs par la politique fédérale des agglomérations. D'autres contenus, variables selon les cantons, sont intégrés également : politique sociale, économie, tourisme, culture,...

Les bases formelles de la collaboration sont variables d'un canton à l'autre (institutionnalisation via une conférence régionale, contractualisation par projets, plans régionaux des transports,...)

---

<sup>49</sup> Conférence tripartite sur les agglomérations, Possibilités et limites de la politique cantonale des agglomérations, Evaluation de la consultation, rapport à l'attention de la CTA du 30 juin 2008

<sup>50</sup> P.2

<sup>51</sup> Voir à ce sujet, Conférence tripartite sur les agglomérations, La voie vers une politique d'agglomération globale, Possibilités et limites de la politique cantonale des agglomérations, Rapport du groupe de travail tripartite du 26 septembre 2007.

La conception des structures de collaboration elle-même peut influencer sur l'intégration de nouveaux domaines dans les démarches d'agglomération. Ainsi, la structure institutionnalisée du modèle de conférence régionale permet d'envisager en tout temps une coopération volontaire dans de nouveaux domaines politiques dans le cadre de sous-conférences. Un processus « orienté projets » et basé sur des contrats offre également une grande flexibilité. Les associations régionales peuvent aussi élargir leur champs d'activités, dans les limites de leurs compétences. Par contre, la structure étroite de certaines commissions thématiques fait barrière à l'adjonction d'autres matières.

#### **4.2.2. Importance du rôle du canton**

Le rôle du canton comme acteur responsable a fait ses preuves dans tous les cas étudiés. La collaboration se joue dans un processus partenarial entre les niveaux cantonal et communal, le rôle du canton étant avant tout orienté vers l'incitation financière et la coordination de procédures.

#### **4.2.3. Interactions avec les autres politiques**

Pour tous les cantons étudiés, la politique des agglomérations présente des interactions avec d'autres stratégies cantonales. Les enchevêtrements les plus fréquents ont lieu avec la politique des institutions, avec la politique de l'espace rural et avec la nouvelle politique régionale de la Confédération.

Sur le plan institutionnel, Kübler recommande d'anticiper les risques liés à la peur des fusions dès le début des travaux de la politique des agglomérations. Si des oppositions sont à craindre, mieux vaut permettre la mise en œuvre d'un projet d'agglomération indépendamment de toute réforme dans la structure des communes. Comme la politique de l'espace rural et la politique régionale, la politique des agglomérations est liée à l'aménagement du territoire et se concentre sur une région particulière. La complémentarité de ces politiques est évidente eu égard au développement global d'un canton.

#### **4.2.4. Freins au développement de la politique d'agglomération**

Le risque politique majeur lié à la politique des agglomérations est lié à un conflit ville-campagne. De nombreuses communes rurales s'opposent à l'octroi de fonds supplémentaires pour les agglomérations urbaines. Ce problème a été relevé dans tous les cantons étudiés, mais ils ont su anticiper le conflit et proposer des mesures d'apaisement : concept de développement cantonal liant politique des agglomérations et politique régionale, mise en œuvre de mesures concernant les agglomérations et les régions au sein de la même structure, organe de consultation paritaire canton-communes, division du territoire en différents espaces avec des besoins et ressources spécifiques, plate-forme de coopération ville-campagne,... Ailleurs, ce sont les tensions entre ville-centre et communes périphériques ainsi que les conflits entre intérêts locaux et régionaux qui font problème.

#### 4.2.5. Vers une politique d'agglomération globale

En conclusion, quelques cantons, mais pas tous, conçoivent déjà la politique des agglomérations comme globale. Pour réussir cet élargissement thématique, il convient surtout de veiller à simplifier les structures de collaboration régionale dans ces domaines. Un bon moyen est de fusionner les différents organismes de coordination régionaux (ex. Conférence régionale du canton de Berne).

En ce qui concerne les domaines politiques qui devraient être englobés dans les démarches d'agglomération, la consultation<sup>52</sup> montre qu'il n'y a pas de réponse unique valable indifféremment pour toutes les agglomérations, ces dernières étant trop différentes. Les organismes consultés estiment que, outre les transports et l'urbanisation, les thèmes suivants sont à considérer en priorité : la promotion économique, le marketing régional et le tourisme, la politique des étrangers et de l'intégration, la politique sociale, les soins de santé, la culture et la formation, la politique du logement et la politique foncière, la protection de l'environnement, l'aménagement du paysage et des espaces de loisirs.

Ces réflexions ont permis d'esquisser une procédure de développement d'une politique des agglomérations globale.

Elle comporte les étapes suivantes :

- Analyse de la situation
- Formulation d'une politique des agglomérations globale, non conçue trop strictement en termes de territoire et de thématique pour éviter les blocages liés à un conflit ville-campagne
- Conception territoriale de la politique des agglomérations, coordonnée avec la politique régionale, soit par division du canton en régions dépassant les limites des agglomérations et englobant des communes urbaines et rurales, soit en formulant deux stratégies territoriales distinctes, l'une pour les agglomérations, l'autre pour les zones rurales, sous l'égide d'une stratégie de développement cantonal faitière.
- Structures multifonctionnelles au niveau régional, pouvant ajouter en tout temps à leur cahier des charges des thématiques complémentaires, pouvant de préférence prendre des décisions contraignantes et jouissant d'un ancrage démocratique suffisant. Il s'agit de l'objectif à long terme, la première étape consistant à mettre en œuvre des projets réussis, qui légitiment les organismes prévus et renforcent l'identité régionale.
- Conception thématique de la politique des agglomérations, ressortant des objectifs et besoins du canton, et définie en association avec les acteurs concernés, parallèlement au développement des structures
- Organisation stratégique au niveau cantonal, l'élaboration de la politique d'agglomération étant considérée comme une tâche transversale et globale. Obtention du soutien politique des parlements cantonaux et communaux, financement incitatif, base légale.
- Collaboration canton/communes

---

<sup>52</sup> Conférence tripartite sur les agglomérations, Possibilités et limites de la politique cantonale des agglomérations, Evaluation de la consultation, rapport à l'attention de la CTA du 30 juin 2008

## **5. EXEMPLES DE DEMARCHES D'AGGLOMERATION : LAUSANNE, UN SYSTEME EN TENSION**

### **5.1. CONTEXTE**

La région lausannoise est confrontée depuis les années 70 à une hostilité sous-jacente vis-à-vis de la ville-centre. A l'époque, « les autorités lausannoises conçoivent les projets et ne contactent les communes voisines qu'à l'étape du financement. Cette attitude participera à l'échec de la commission intercommunale d'urbanisme de la région lausannoise (CIURL) et laissera des traces jusqu'à aujourd'hui. »<sup>53</sup> La Communauté de la Région lausannoise (COREL) est fondée en 1990. Cette nouvelle structure vise à mettre en place la confiance. Lausanne ne dispose que d'une voix, comme les autres communes et ne peut donc plus avoir une position dominante. Elle participe toutefois au financement des projets communs au prorata du nombre d'habitants. Cela permet de renouer le dialogue sur de nouvelles bases plus équilibrées. La COREL est devenue en 2002 « Lausanne Région », qui est un organisme de collaboration multifonctionnelle non contraignant. Le travail réalisé dans ce cadre a permis la constitution d'une expérience partagée par les communes de la région, qui sera un terreau du projet d'agglomération.

Le canton de Vaud a attendu la nouvelle constitution fédérale du 14 avril 2003 et son article sur les agglomérations pour formellement reconnaître la problématique propre des communes urbaines. La ville de Lausanne est nommément désignée comme capitale et dispose d'un statut particulier. La loi sur les communes ajoute l'agglomération aux autres formes juridiques de collaboration intercommunale. Il s'agit encore d'un concept hybride et relativement flou. En dehors de cet article de loi, le canton (fin 2005) n'a pas de stratégie générale pour les agglomérations, mais s'associe aux différents projets. Il a joué un rôle moteur dans la genèse du schéma-directeur de l'Ouest-lausannois dont la démarche sera explicitée ci-après.

A Lausanne en effet, une démarche globale d'agglomération plutôt descendante se combine avec différentes collaborations intercommunales au niveau de secteurs de l'agglomération (Ouest, Est, Nord,...). Après la présentation de deux organes conçus à l'échelle de l'agglomération (Lausanne Région et l'agglomération Lausanne-Morges), on fera état ci-après de la démarche de schéma-directeur de l'Ouest lausannois, qu'il nous a été donné d'observer plus en détail et qui a fait école suite à la reconnaissance de sa qualité.

### **5.2. LAUSANNE REGION**

Lausanne Région est aujourd'hui constituée de 29 communes qui en sont membres volontaires. Cette association régionale regroupe plus de 275.000 habitants, représentant environ 42% de la population du Canton de Vaud.

---

<sup>53</sup> Voir à ce sujet Domon-Aubort Marie-Noëlle, Collaboration intercommunale dans la région lausannoise ; analyse des conditions préalables à la mise en place d'une institution d'agglomération, communication lors du colloque de l'observatoire universitaire de la ville et du développement durable du 21 au 23 septembre 2005, p. 6

Au début des années 90, les communes qui forment la région lausannoise ont constaté que de nombreux problèmes ne pouvaient plus être résolus dans le seul cadre communal. Elles ont souhaité les aborder au niveau régional, par la création d'une association visant à instaurer et à développer des collaborations efficaces et à mettre en place des structures de réflexions régionales. C'est ainsi que s'est créée, en 1990, la Communauté de la Région Lausannoise - COREL -, qui a pris, dès 2002, l'appellation de Lausanne Région. Cette association de droit privé est régie par les articles 60 et suivants du Code Civil Suisse.

Lausanne Région a pour but de contribuer au développement harmonieux de la région lausannoise. Elle développe les collaborations régionales, coordonne les efforts des collectivités publiques, soutient les intérêts communs de la région et met sur pied des actions intercommunales.

Lausanne Région est fortement impliquée, de par ses commissions composées d'élus municipaux, dans les domaines des transports, de la toxicomanie, de l'accueil de la petite enfance, des équipements sportifs, de l'emploi des jeunes ou de la gestion des déchets. Dans ces secteurs, l'association mène une politique active de collaboration et gère des problématiques intercommunales.

En outre, l'association dispose d'un service en matière de promotion économique. Elle offre aux porteurs de projets, un appui pour les entreprises implantées et des conseils et prestations pour l'accueil de nouvelles entreprises. Elle a, entre autres, développé un fonds capital développement pour les entreprises de la région et organise une fois par année, la remise du trophée PERL qui gratifie des entrepreneurs de la région.

L'association est, depuis quelques années maintenant, fortement impliquée dans le projet d'Agglomération Lausanne-Morges (voir ci-dessous). Représentante des communes dans ce projet, elle travaille en étroite collaboration avec les services cantonaux afin de gérer le développement de la région et d'obtenir un financement des infrastructures de transports et d'urbanisme de la part de la Confédération.

Lausanne Région fonctionne avec des structures souples et légères. Elle travaille par objectifs – commissions -, en concertation avec ses communes membres, et privilégie les actions et réflexions débouchant sur des résultats concrets au bénéfice de l'ensemble de la région.

Son budget est assuré par les cotisations des communes membres, calculées annuellement en fonction du nombre d'habitants.

Lausanne Région est organisée sous forme d'un bureau de coordination et d'un secrétariat général.

Deux assemblées générales annuelles sont organisées. Celle de printemps est principalement liée à l'adoption des comptes de l'an écoulé, celle d'automne vise à discuter puis adopter le budget de l'année à venir. Chaque décision est soumise au vote des communes membres, via leur exécutif. Chaque commune a une voix, indépendamment du nombre de ses habitants. Ainsi la ville de Lausanne a le même poids qu'une petite commune. Les représentants du législatif sont les bienvenus à ces Assemblées.

### 5.3. L'AGGLOMERATION LAUSANNE-MORGES ET SON PROJET D'AGGLOMERATION

#### 5.3.1. L'histoire du projet d'agglomération

Un *projet-modèle* tripartite sur l'agglomération lausannoise a été mené entre 2001 et 2005 dans le cadre de la politique des agglomérations de la Confédération. Initialement il s'agissait de mettre en œuvre un mode novateur de collaboration entre les communes, le canton et la confédération sur trois aspects : contenu, structures institutionnelles et financement. L'objectif était également d'élaborer un cahier des charges pour l'élaboration commune d'un projet d'agglomération. « Le projet-modèle lausannois était ambitieux car il prévoyait à terme la création d'une institution de l'agglomération avec délégation de compétences dans certains domaines dont la promotion économique. Dans un canton où les rapports entre les communes et le canton ont souvent été tendus, ce volet institutionnel impliquait l'abandon de pouvoir de la part du canton et des communes. Après consultation, ce volet institutionnel a été abandonné. »<sup>54</sup> On peut se demander si la question institutionnelle n'a pas été posée trop tôt. En tout cas, il règne actuellement un statu quo plus ou moins efficace qui semble donner satisfaction.

On en reste à une collaboration informelle où Lausanne Région continue à jouer un rôle stratégique. Par ailleurs, le programme fédéral sur les *projets d'agglomération* mis en place ensuite par la Confédération a également influé sur les orientations prises. Il a été un catalyseur pour coordonner et assurer le développement concerté.

Outre sa filiation avec le projet-modèle tripartite sur l'agglomération lausannoise dont on vient de parler, le projet d'agglomération Lausanne - Morges se fonde encore sur deux autres démarches qui l'ont précédé :

- le Schéma directeur de l'Ouest lausannois approuvé en 2003 par les communes de l'Ouest lausannois et le Canton;
- l'étude sur la traversée autoroutière de Morges (rapport achevé en 2003).

Si la politique fédérale de financement des infrastructures d'agglomération a été un élément déclencheur important de la démarche lausannoise de projet d'agglomération, l'existence préalable de Lausanne Région a permis de mobiliser les différents acteurs concernés et de se lancer dans le projet.

Le périmètre d'étude retenu pour réaliser le projet d'agglomération Lausanne - Morges est celui de l'agglomération défini par l'Office fédéral de la statistique pour l'année de référence 2000, qui comporte 70 communes. Finalement seulement 18 communes seront intégrées au périmètre compact du PALM, assurant la couverture financière des études. La périphérie comporte 11 autres communes membres de Lausanne Région.

Conformément au calendrier de la politique fédérale des agglomérations, un premier projet a été soumis à la Confédération en février 2005 et a fait l'objet d'un préavis demandant certains compléments. Le projet a été retravaillé pour tenir compte du préavis de la Confédération, de la consultation publique d'octobre à décembre 2005, de la *concertation* de l'automne

---

<sup>54</sup> Boulianne Louis-M., CEAT/EPFL, Nouvelle gouvernance d'agglomération : contribution au développement territorial de la Suisse, communication au XLIII e colloque de l'ASRDLE, 11-13 juillet 2007, Grenoble et Chambéry.

2006 avec les communes et les régions concernées par le *périmètre compact*, ainsi que de l'avancement des réflexions aux niveaux technique et politique.

Selon Domon-Aubort, ce projet tripartite (Ville de Lausanne, Lausanne-Région, Etat de Vaud) a ensuite été confisqué par les services cantonaux et profondément modifié en particulier par l'élargissement du périmètre à la région morgienne. La réflexion en matière de planification régionale de l'aménagement du territoire et des transports a été faite exclusivement par l'Etat, les autres partenaires ayant été exclus du processus. Le projet final est intégré au plan directeur cantonal. Cette « confiscation » aura eu pour effet secondaire de solidariser les communes soucieuses désormais de se positionner face aux planifications cantonales et de réfléchir ensemble, ce qui se concrétise notamment dans les projets de schémas directeurs Nord et Est.

En effet, parallèlement à la démarche de projet d'agglomération, cinq secteurs intercommunaux dirigent l'élaboration et la mise en œuvre de schémas directeurs qui alimentent le PALM avec leurs réflexions et projets d'importance d'agglomération.

### 5.3.2. Le Projet d'agglomération Lausanne-Morges (PALM)

Le projet d'agglomération poursuit des objectifs à la fois politiques et stratégiques :

#### objectifs politiques

- A l'horizon 2020, l'agglomération Lausanne-Morges doit pouvoir accueillir une croissance démographique estimée entre 35.000 à 40.000 habitants et une croissance économique estimée entre 30.000 à 35.000 emplois, tout en maintenant le poids de l'« Agglomération-capitale » dans le réseau des centres du canton
- Le projet vise à renforcer la place de l'Agglomération-capitale dans le réseau des agglomérations et des métropoles nationales et internationales

#### objectifs stratégiques

- Développer l'agglomération vers l'intérieur
- Attribuer à des sites stratégiques le rôle de moteurs du développement
- Favoriser une urbanisation alliant densité et qualité
- Développer une offre de transport public attractive et durable en lien avec l'urbanisation
- Aménager un réseau d'espaces verts à l'échelon de l'agglomération

Le 22 février dernier, les communes signataires de la « Convention pour la mise en œuvre commune du projet d'agglomération Lausanne-Morges » ont confirmé, par cet acte, leur engagement à respecter les objectifs politiques et stratégiques du PALM.

### 5.3.3. L'organisation de la structure d'agglomération Lausanne-Morges

Actuellement, la structure d'agglomération Lausanne-Morges se compose d'un comité de pilotage qui est le maître de l'ouvrage de la mise en œuvre du projet d'agglomération.

En tant que responsable politique du projet, *le comité de pilotage* décide des orientations principales des études et des chantiers transversaux, des cahiers des charges à la définition de la mise en œuvre, et de leur financement. Le canton, agissant au nom du comité de pilotage, constitue l'entité unique responsable de la mise en œuvre du PALM pendant la période d'élaboration et de mise sur pied d'une structure institutionnelle d'agglomération.

Le comité de pilotage est constitué de onze membres : 2 représentants du conseil d'état, les représentants des différents secteurs de l'agglomération qui ont produit un schéma-directeur (Ouest/Nord/Est lausannois et Région Morges), les représentants des villes de Lausanne et Morges, les représentants des associations régionales dont Lausanne Région.

Il existe également un *bureau exécutif du comité de pilotage* qui est le référent du chef de projet entre les réunions plénières. Il est constitué du président et du vice-président du PALM, ainsi que d'un représentant des régions de Lausanne et de Morges.

Le *bureau*, sous la responsabilité du chef de projet, coordonne l'avancement général du projet d'agglomération. Il dirige le *Groupe technique* du PALM, lui-même composé de représentants des services cantonaux, des communes et des régions. Des groupes spécialisés sont issus de ce groupe technique pour traiter de problématiques particulières, par exemple : la communication, la mobilité douce, les aspects institutionnels,....

Enfin, deux fois par an se réunit la *conférence d'agglomération*, lieu d'échange de débats, d'information et de concertation. Elle est composée de représentants de toutes les communes du périmètre compact, à raison d'un représentant par commune de moins de 10.000 habitants, de deux représentants des communes de plus de 10.000 habitants, et de trois représentants de la ville de Lausanne. Les membres du comité de pilotage sont membres de droit. Les communes du périmètre d'études hors périmètre compact sont représentées par leur association régionale.

Comme le conclut Domon Aubert, « Entre un financement fédéral conséquent, des communes conscientes des enjeux mais soucieuses de leurs prérogatives et une politique cantonale peu active, la constitution d'une véritable institution d'agglomération devra suivre un processus progressif impliquant les communes, dans le but de construire ou de consolider leur adhésion au projet »<sup>55</sup>.

### 5.3.4. La mise en œuvre du projet d'agglomération.

Le 22 février 2007, le canton, les communes et les associations régionales ont signé une convention pour la mise en œuvre du PALM dans laquelle ils s'engagent en particulier à<sup>56</sup>:

- soutenir les orientations stratégiques du PALM;
- prendre part aux instances de collaboration (comité de pilotage politique, groupe de travail technique et conférence d'agglomération) en y déléguant des représentants politiques et techniques;
- adapter leurs planifications territoriales (planification directrice, affectation, réglementation) de façon à faciliter la mise en œuvre des objectifs du PALM. Ces travaux

---

<sup>55</sup> Domon-Aubert, op.cit ., p. 15

<sup>56</sup> Voir à ce sujet [www.fiches-plandirecteur.vd.ch](http://www.fiches-plandirecteur.vd.ch)

d'adaptation seront réalisés dans les meilleurs délais en tenant compte des impératifs locaux de gestion du territoire;

- tenir compte des objectifs du PALM dans toutes les opérations qui leur incombent et qui peuvent avoir des incidences sur l'aménagement et le développement de l'agglomération, notamment en ce qui concerne la planification et la réalisation des *équipements publics*;
- inscrire à leur budget les montants nécessaires pour la mise en œuvre du PALM, soit les charges de fonctionnement et les préavis liés aux chantiers d'agglomération;
- contribuer aux travaux de communication du PALM, en particulier en relayant l'information auprès des publics concernés, notamment auprès des autorités exécutives, des membres des délibérants, des milieux économiques et associatifs et de la population.

Le 19 décembre 2008, le conseil fédéral a présenté son programme de financement des infrastructures routières et ferroviaires, et la liste des projets d'agglomération sélectionnés (26/30)<sup>57</sup>. L'essentiel des contributions fédérales sera investi dans les cinq principales agglomérations : Zurich, Berne, Genève, Lausanne-Morges et Bâle. Cette canalisation des moyens permet, selon le conseil fédéral, de garantir la prise en compte des projets d'agglomération qui contribuent à résoudre les problèmes de transports et d'environnement les plus importants.

Le rapport coût-utilité du PALM lausannois a été jugé bon à très bon pour une grande partie des investissements souhaités. Il bénéficiera d'une première tranche de financement 2011-2014.

Les contributions de la Confédération sont versées aux cantons à l'intention des organismes responsables. Ces derniers sont constitués selon le droit cantonal. Dans le cas de Lausanne, le canton est l'entité unique responsable de la mise en œuvre du PALM pendant la période d'élaboration et de mise sur pied d'une structure institutionnelle d'agglomération.

L'ouest lausannois et le SDOL

Les communes de l'Ouest lausannois se sont unies pour lancer une démarche commune de schéma directeur. Voici comment elles présentent cette démarche sur internet :

---

<sup>57</sup> Voir à ce sujet « MAITRE Maryvonne, « Projets d'agglomération, Le verdict de la Confédération. », in Affaires publiques 1/2009 pp 11-13

**Le Schéma directeur de l'Ouest lausannois (SDOL) c'est :**

L'engagement de neuf communes (Bussigny-près-Lausanne, Chavannes-près-Renens, Crissier, Ecublens, Lausanne, Prilly, Renens, St-Sulpice, Villars-Ste-Croix) pour se donner une vision commune du développement urbain à long terme ;

Une portion de territoire qui forme, avec quelque 65 000 habitants, la « deuxième ville » du canton de Vaud en terme de population ;

Quatre grands chantiers d'études délimités par des périmètres où se concentrent des actions prioritaires et stratégiques, et deux chantiers d'études thématiques transversaux qui analysent les transports ainsi que les espaces publics et la mobilité douce dans l'ensemble de l'Ouest lausannois ;

La volonté de faire face à l'accroissement de la population (30 000 à 40 000 habitants et emplois de plus dans le périmètre du SDOL à l'horizon 2020) en améliorant le cadre de vie des habitants, en renforçant l'offre en transports publics et en évitant l'étalement urbain afin de préserver la campagne et de limiter le trafic pendulaire ;

Une démarche entreprise en 1999, un Schéma directeur signé en 2004, des études pour la plupart terminées en 2006 et 2007 sur les six « chantiers » définis, des premières réalisations concrètes prévues dès 2010, des effets jusque dans les années 2020 et au-delà.

### 5.3.5. Initiation du processus

L'élément déclencheur d'une démarche de schéma directeur pour l'Ouest de l'agglomération lausannoise a été un problème commun : les embouteillages et la pollution qui ont conduit en 2000 à un moratoire cantonal (?) sur les grands projets générateurs de trafic, tels les centres commerciaux. On peut qualifier la situation de départ de crise : « la situation en matière d'aménagement, de transport et de qualité de l'air s'étant tellement dégradée dans la région qu'une réforme était devenue incontournable »<sup>58</sup>. Le canton a incité les communes concernées à travailler à une vision d'ensemble. Elles se sont lancées, avec l'aide d'un médiateur, la CEAT (centre d'études en aménagement du territoire situé au sein de l'école Polytechnique Fédérale de Lausanne) dans l'élaboration commune d'un schéma directeur..

### 5.3.6. Périmètre concerné

8 communes de la périphérie Lausannoise ainsi qu'une partie Ouest de la ville collaborent dans ce cadre. Le centre-ville n'est pas inclus dans le périmètre.

---

<sup>58</sup> Domon-Aubort Marie-Noëlle, Collaboration intercommunale dans la région lausannoise ; analyse des conditions préalables à la mise en place d'une institution d'agglomération, communication lors du colloque de l'observatoire universitaire de la ville et du développement durable du 21 au 23 septembre 2005.

### 5.3.7. Structure et fonctionnement

La délégation de compétences et les fusions ayant été d'emblée considérés comme thèmes-tabous, il s'agissait ici de « construire une capacité d'action politique à l'échelle d'une agglomération en se basant sur la collaboration intercommunale »<sup>59</sup>, sans création d'un gouvernement d'agglomération et sans fusion. On maintient donc l'intercommunalité, avec un pouvoir partagé entre communes qui acceptent de se concerter et de collaborer en aménagement. Il n'y a pas de délégation de compétences à une autre institution, pas plus que de contrôle démocratique direct à cette échelle. On cherche ensemble des accords que chaque commune ratifiera par après devant son assemblée.

Diverses conventions sont établies entre les communes et le canton, par lesquelles ils s'engagent à travailler ensemble.

**Le Groupe de pilotage** est composé des Syndics<sup>60</sup> des communes signataires (ou du directeur des travaux pour ce qui est de la ville de Lausanne), des Conseillers d'Etat, chefs du Département des institutions et des relations extérieures et du Département des infrastructures, ainsi que des chefs des services de l'Etat concernés (Service du développement territorial, Service de l'économie, du logement et du tourisme, Service de l'environnement et de l'énergie, Service des routes, Service de la mobilité). Ce groupe est présidé par la Syndique de la Commune de Renens. Réunissant les principaux acteurs à l'origine du Schéma directeur, il prend toute décision et assure la responsabilité et le pilotage politique des études du Schéma directeur.

**La cellule de pilotage technique** est composée, pour le canton, de différents représentants des services, ainsi que des représentants techniques des communes concernées et des transports publics. La chef de projet du SDOL préside les séances.

Cette cellule assure la coordination et le suivi des chantiers géographiques et thématiques liés au SDOL. Elle accompagne et oriente les porteurs de projets de planification, assure la collaboration entre les différents services techniques compétents et prépare les objets soumis au Groupe de pilotage pour adoption.

Après l'élaboration du SDOL, une cellule d'accompagnement technique a été mise en place et hébergée par l'une des communes participantes. Il s'agit du **bureau du SDOL**, qui emploie 7 personnes avec une diversité de profils (architecte, géographe, urbaniste,...). Ces personnes accompagnent les projets avec leurs compétences. Le bureau est financé pour un tiers par le canton, et pour les deux tiers par les communes participantes.

L'idée est bien de faire travailler ensemble les partenaires communaux et le canton, non de se substituer à eux. Il ne s'agit pas de créer une agence d'urbanisme supra-communale ou une association intercommunale. Une petite équipe est ici chargée de mettre de l'huile dans les rouages. Elle a notamment fédéré les 7 responsables de l'urbanisme.

Le Bureau du SDOL est chargé de mettre en application les principes d'aménagement formulés dans le SDOL. À ce titre, il participe à la promotion d'un développement urbanistique coordonné sur le périmètre de l'Ouest lausannois.

---

<sup>59</sup> Voir à ce sujet Rey M., Thévoz L., Innover dans la gouvernance urbaine : enseignements de trois expériences de collaboration régionale en aménagement du territoire dans l'arc lémanique (Suisse), communication au XLVIe colloque de l'Association de Science Régionale de Langue Française, Clermont-Ferrand, 6,7 et 8 juillet 2009.

<sup>60</sup> Syndic = bourgmestre

Le Bureau du SDOL oriente ses actions sur les sites cantonaux stratégiques (selon le Projet d'agglomération Lausanne–Morges (PALM), le Plan directeur cantonal et selon la politique cantonale en matière de développement économique), sur les études intercommunales ou transversales (transports, espaces publics, paysage, etc.) dans lesquelles il défend les intérêts des communes concernées. Suivant la nature des projets, le Bureau du SDOL pilote les études ou accompagne ceux qui en sont les porteurs, afin d'assurer la cohérence des différents projets de construction et de planification entre eux. Il veille à ce que les projets de construction soient conformes aux objectifs du SDOL, et ce par l'intermédiaire du groupe ABC qui fonctionne sous sa responsabilité.

Le Bureau du SDOL favorise par ses actions le travail partenarial et la concertation avec les différents milieux concernés par le développement de l'Ouest lausannois. En matière d'aménagement régional, le Bureau du SDOL représente les intérêts des communes de l'Ouest lausannois et participe activement aux différents groupes de travail du PALM.

*Missions du bureau du SDOL (résumé) :*

- assurer la coordination et le suivi des chantiers géographiques et thématiques liés au SDOL
- développer la collaboration intercommunale et avec les services de l'Etat
- accompagner et orienter les porteurs de projets afin d'assurer la cohérence des différents projets avec les procédures de planification en cours
- assurer le suivi financier des études dont il assume le pilotage
- assure le fonctionnement du Gropil, de la cellule de pilotage technique / présidence et secrétariat
- assurer le fonctionnement du groupe ABC / présidence et secrétariat
- représenter l'Ouest lausannois dans les groupes de travail pour le suivi du projet PALM

La structure ne disposant pas de la personnalité juridique, le seul interlocuteur de la Fédération pour l'octroi de subventions par exemple est le canton. Celui-ci prouve la collaboration des communes en joignant les conventions qui les lient. Il s'occupe de la redistribution des financements.

Les actions ne se font que si elles sont voulues à l'unanimité. Cela se fait sous forme de recommandation à l'exécutif de la commune.

### **Outil stratégique**

Le SDOL, schéma-directeur de l'Ouest lausannois, a été élaboré entre 2001 et 2003 avec la collaboration de la CEAT qui a joué le rôle d'animateur-médiateur au cours du processus. Il a été validé par chacune des communes et a valeur de contrat. Le SDOL a fait l'objet d'une consultation publique dans une optique de transparence. Il ne s'agissait pas toutefois d'une démarche de coproduction avec la population et les acteurs locaux.

### **Domaines d'intervention, projets**

Les projets communs sont des projets urbains complexes sur quatre sites stratégiques (friches constituant des potentialités de développement), mais aussi des projets d'infrastructures train-tram-bus, et enfin l'élaboration de politiques/normes coordonnées (stationnement, mobilité, zones 30, tours,...). La méthode ABC est désormais imposée aux communes avec le soutien du bureau du SDOL. Une même grille d'analyse des projets leur a été proposée.

La volonté est de rendre le territoire perméable aux modes doux.

Les projets d'infrastructure de mobilité sont financés par la politique des agglomérations fédérale. Pour le reste, le relais du secteur privé est nécessaire. Etant donné le peu de maîtrise publique des terrains, on recherche le partenariat avec les propriétaires de terrains stratégiques, avec une volonté de susciter des intérêts communs.

## Conclusions

Michel Rey et Louis Thévoz, dans l'article précité, affirment, sur base de l'expérience de l'Ouest lausannois et de deux autres démarches d'agglomération dans la région (région morgienne et région de Nyon), qu'il est possible de trouver, sous certaines conditions, des solutions territoriales et institutionnelles pour résoudre les enjeux de développement des agglomérations dans le cadre des bases légales existantes, sans les modifier, c'est-à-dire en l'occurrence sans recourir à un gouvernement d'agglomération.

Dans l'exemple de l'Ouest lausannois, divers résultats sont à mettre au bénéfice de la démarche : la plate-forme de travail a permis d'aller beaucoup plus vite pour négocier avec les autorités supérieures, par exemple un doublement de l'offre de bus, ce qui aurait demandé antérieurement 6-7 ans de négociations bilatérales entre la commune et l'organisme de transports.

Le SDOL a su éviter les erreurs de démarches antérieures en prévoyant le financement et les mécanismes de mise en œuvre. Même s'il ne s'agit pas d'une vraie structure d'agglomération, le processus suivi et son résultat font aujourd'hui référence et ont inspiré d'autres communes.<sup>61</sup>(Nord et Est lausannois notamment). Dans le cas du SDOL, une intervention contraignante du canton a été nécessaire pour déboucher sur une collaboration intercommunale en matière d'aménagement du territoire.

Le financement fédéral des infrastructures de la politique des agglomérations, assorti de conditions et délais à respecter, a joué aussi un rôle moteur déterminant dans la démarche.

Une division politique se manifeste au sein de l'agglomération lausannoise comme d'autres agglomérations du pays : le centre-ville est de tendance politique centre-gauche tandis que les campagnes périphériques sont plutôt conservatrices. Cet élément a certainement joué un rôle de frein.

La fragmentation de la démarche d'agglomération à Lausanne témoigne de la peur d'un centralisme dominateur dans la région. Des communes s'associent peu à peu par secteurs géographiques. Les bases d'une confiance réciproque se mettent en place, mais elles sont encore fragiles. Le renoncement des communes à une partie de leurs prérogatives ne paraît pas envisageable pour le moment.

---

<sup>61</sup> Domon-Aubort, op. cit. p. 8

## SECTION 5.4. LES DEMARCHES D'AGGLOMERATION EN FRANCE

### 1. INTRODUCTION

La dimension des communes en France est extrêmement petite. Cette caractéristique du maillage administratif a conduit les autorités françaises à trouver des solutions pour lutter contre les inconvénients que provoque l'existence d'une mosaïque de plus de 36 000 communes : possibilité pour les communes de fusionner existant dès le début du 20<sup>e</sup> siècle (mais très peu utilisée), ou, plus simplement, possibilité de s'entendre sur la gestion d'un service d'utilité commune.

Les premières communautés urbaines ont été créées par la loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966 pour répondre aux problèmes d'organisation administrative et de solidarité financière que posait la croissance rapide des grandes villes. Cette loi a créé autoritairement les communautés urbaines de Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg. Sur le fondement de ce texte, 5 autres communautés urbaines ont été constituées : Brest, Cherbourg, Dunkerque, Le Creusot-Montceau-Les-Mines, Le Mans.

Il s'agissait alors de concevoir et d'organiser rationnellement le développement de ces métropoles, de leur confier la charge de créer et de gérer les services publics d'intérêt commun appelés à desservir toute l'agglomération, ainsi que les équipements dont la rentabilité reposait sur un périmètre élargi tels que les usines d'incinération ou les stations d'épuration, de leur transférer des compétences relatives aux « réseaux » (voirie, transports, eau, égouts) qui devaient être interconnectés et normalisés.

La loi du 6 février 1992 (ou loi Joxe) ayant pour objet le développement concerté des agglomérations de plus de 20 000 habitants préfigure la situation actuelle en créant quant à elle des communautés de ville. Leurs compétences s'exerçaient en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace, et, au choix, en matière d'environnement, de logement, de voirie-transport, ou d'équipements culturels, sportifs ou scolaires. La communauté de villes percevait la taxe professionnelle avec un reversement partiel aux communes membres, ainsi qu'une dotation globale de fonctionnement (DGF).

La loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (dite loi Chevènement) supprime ces communautés de ville au profit des communautés d'agglomération (dans les espaces urbains de taille moyenne), des communautés urbaines (pour les très grandes agglomérations) et des communautés de communes. Lorsque plusieurs communes souhaitent exercer ensemble certaines de leurs compétences, elles peuvent proposer au représentant de l'Etat dans le département la création d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI).

Les EPCI sont dotés de deux compétences obligatoires pour tous : le développement économique et l'aménagement de l'espace ; à celles-ci s'ajoutent, toujours de manière obligatoire, pour les communautés d'agglomération et les communautés urbaines, l'équilibre social de l'habitat et la politique de la ville, et enfin, pour les communautés urbaines seulement, la gestion de services d'intérêt collectif et la protection et la mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie. Lorsque ces compétences ne sont pas obligatoires, elles sont optionnelles.

Une autre structure très présente sur le territoire français est celle des pays. Le pays n'est ni une nouvelle circonscription administrative, ni une nouvelle structure intercommunale mais un territoire de projet qui n'a pas vocation à gérer mais à coordonner, impulser et prospecter dans le sens du projet de territoire défini en commun. Il s'appuie pour cela sur les collectivités qui le composent, mais également sur les acteurs privés. Il ne dessaisit aucun organisme de ses compétences et n'a pas de fiscalité propre. Le pays est davantage le propre de territoires ruraux, mais il ne s'agit pas d'une exclusive. Nous y ferons donc référence également ci-dessous.

La CPDT a déjà présenté cette organisation intercommunale française dans ses travaux menés en 2000-2001<sup>62</sup>. Nous nous livrons ici à un rappel actualisé des principaux éléments afin de pouvoir intégrer les apports de l'expérience française dans notre réflexion actuelle.

## 2. LES PAYS

### 2.1. HISTORIQUE ET DEFINITION

Apparus dans un premier temps de manière informelle au cours des années 1970 sous la forme associative, les « pays » ont été institutionnalisés par la loi n° 95-115 du 4 février 1995 qui les a définis comme un regroupement de communes ou d'intercommunalités à fiscalité propre exprimant « *la communauté d'intérêts économiques, culturels et sociaux de ses membres* » et constituant « *le cadre de l'élaboration d'un projet commun de développement durable destiné à développer les atouts du territoire considéré et à renforcer les solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural* » (article 22)

La loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire a modifié la procédure de création des pays, en prévoyant l'intervention du préfet de région pour arrêter le périmètre d'étude, en les dotant d'un conseil de développement composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs et d'une charte exprimant le projet commun de développement durable qu'ils visent à mettre en oeuvre. Cette Charte définit à l'horizon de dix ans les orientations du développement du territoire et les moyens de sa mise en oeuvre. La Charte sert de base pour négocier avec l'Etat et la Région la mise en place d'un Contrat de Pays. Le conseil de développement participe à l'élaboration de la Charte et au suivi de sa mise en oeuvre.

Le pays est le lieu privilégié qui réunit :

- les collectivités locales (communes, groupements de communes, départements et régions) représentées par les élus. Ceux-ci sont chargés d'organiser le partenariat et définir un projet ;
- un sous-préfet représentant l'Etat qui assure l'impulsion et l'animation de la démarche de pays ;
- les acteurs socio-économiques (entreprises privées ou publiques, chambres consulaires) et associatifs qui sont associées à la réflexion.

L'initiative de la création d'un pays relève des communes ou de leurs groupements

---

<sup>62</sup> CPDT - THÈME 3 - RAPPORT FINAL DE LA SUBVENTION 2000 - GUIDE/CREAT -

## 2.2. LA SITUATION ACTUELLE ET LES EVOLUTIONS A VENIR

Il existait, au 1<sup>er</sup> janvier 2008, 371 pays, dont 345 reconnus par l'autorité préfectorale, qui couvrent 81 % du territoire français représentant 47 % de la population française. Ils sont constitués principalement sous la forme de syndicats mixtes (46,6 %), d'associations (30,5 %), d'EPCI ou de fédérations d'EPCI (8,1 %) ou de groupements d'intérêt public - GIP - (4,6 %).

Principalement, mais non exclusivement, tournées vers les territoires ruraux, ces structures croisent ou recouvrent parfois les périmètres d'intercommunalités, ceux des parcs naturels régionaux, ceux des pôles d'excellence rurale ou ceux des schémas de cohérence territoriale.

Si le rôle des pays dans la mise en place de l'intercommunalité doit être reconnu, ils ne présentent plus aujourd'hui la même utilité dans la perspective de l'achèvement et de la rationalisation de la carte intercommunale et ajoutent à la complexité du paysage institutionnel, comme l'ont relevé plusieurs rapports successifs<sup>59(C)</sup>. L'actuel projet de loi de réforme des collectivités territoriales (voir infra) supprime le régime juridique spécifique auquel obéissent les pays. Les structures qui les portent continueront cependant d'exister, qu'il s'agisse d'associations, de GIP ou de syndicats mixtes. En revanche, la coordination des collectivités territoriales qu'elles organisaient n'aura plus lieu que de manière informelle ou sur la base du droit commun, le cas échéant dans un cadre contractuel.

Face à cette suppression annoncée, des voix se font entendre pour défendre les pays et l'instance participative qui leur est liée : les conseils de développement. Ainsi l'ADELS (Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale, qui publie la revue « Territoires ») et l'UNADEL (Union nationale des acteurs et des structures de développement local) ont lancé un plaidoyer pour les conseils de développement. Elles « attirent l'attention des pouvoirs publics sur les implications de la disparition des pays et, de ce fait, des conseils de développement qui les accompagnent. ... les mouvements nationaux qui oeuvrent pour une démocratie de proximité expriment leurs inquiétudes devant la fin programmée de la seule instance rendue obligatoire par la loi pour associer les habitants et les forces vives des territoires de projet à la définition de leur avenir. »<sup>63</sup>

La suppression de la catégorie juridique des pays s'articule avec l'interdiction de subordonner l'octroi d'une subvention à l'appartenance à un EPCI ou un syndicat mixte qui répond à une des dérives constatées de l'organisation des pays, parfois utilisés par la région ou le département pour établir une tutelle indirecte sur les projets des communes ou des intercommunalités en les obligeant, pour recevoir un financement, à intégrer le syndicat mixte ou l'association de pays.

## 3. LES COMMUNAUTES DE COMMUNES

### 3.1. DEFINITION

La communauté de communes a pour objet d'associer des communes au sein d'un espace de solidarité en vue de l'élaboration d'un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace.<sup>64</sup>

---

<sup>63</sup> Extrait de « Plaidoyer pour les conseils de développement », communiqué de l'ADELS et de l'UNADEL relatif au projet de loi de réforme des collectivités territoriales.

<sup>64</sup> La communauté de communes a été créée par la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République modifiée par la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale et la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

La communauté de communes est un E.P.C.I. regroupant plusieurs communes sur un territoire d'un seul tenant et sans enclave. Aucune condition de population n'est exigée.

Elle est formée soit sans fixation de terme, soit pour une durée déterminée dans la décision institutive. L'arrêté de création détermine le siège de la communauté.

### **3.2. COMPETENCES**

Le transfert de compétences doit concerner deux groupes de compétences obligatoires (aménagement de l'espace et développement économique) et au moins un des six groupes optionnels (protection et mise en valeur de l'environnement et soutien aux actions de maîtrise de l'énergie, politique du logement et du cadre de vie, voirie, équipements culturels, sportifs et de l'enseignement du premier degré, action sociale, assainissement). Parmi les compétences retenues, sont transférées celles reconnues d'intérêt communautaire.

Les communautés de communes reçoivent une dotation de fonctionnement de l'Etat et peuvent adopter la taxe professionnelle unique (TPU). (voir infra : financement)

### **3.3. UN CAS SPECIFIQUE : LA COMMUNAUTE DE COMMUNES A DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT BONIFIEE**

Celle-ci est caractérisée par un niveau d'intégration supérieur à celui de la communauté de communes de base, d'où sa légitimité à percevoir une dotation globale de fonctionnement (DGF) majorée.

Pour être éligible à la dotation globale de fonctionnement bonifiée, une communauté de communes doit remplir trois conditions

- population comprise entre 3 500 et 50 000 habitants ;
- option pour le régime fiscal de la TPU obligatoire ;
- exercice de quatre des sept groupes de compétences énumérés par la loi : développement économique (zones + actions de développement), aménagement de l'espace (schéma de cohérence territoriale ou SCOT, zones d'aménagement concerté), voirie, logement social, ordures ménagères, équipements sportifs, assainissement collectif et non collectif.

Ces conditions plus contraignantes s'expliquent par l'avantage financier que représente la bonification de la dotation globale de fonctionnement, que le législateur entend réserver aux communautés de communes les plus intégrées dont la taille démographique ne permet pas une transformation en communautés d'agglomération.

## 4. LES COMMUNAUTES D'AGGLOMERATION

### 4.1. DEFINITION

« La communauté d'agglomération est un établissement public de coopération intercommunale regroupant plusieurs communes formant, à la date de sa création, un ensemble de plus de 50 000 habitants d'un seul tenant et sans enclave, autour d'une ou plusieurs communes centre de plus de 15 000 habitants. Ces communes s'associent au sein d'un espace de solidarité, en vue d'élaborer et conduire ensemble un projet commun de développement urbain et d'aménagement de leur territoire. »<sup>65</sup>

Ciblée sur les aires urbaines, la communauté d'agglomération doit former, à la date de sa création, un ensemble de plus de 50.000 habitants, autour d'une ou plusieurs communes centres de 15.000 habitants. Cette double exigence réserve la création de communautés d'agglomération aux zones urbaines représentant des espaces dont la taille est suffisante pour définir des politiques d'agglomération.

La communauté d'agglomération est créée sans limitation de durée.

### 4.2. PROCESSUS DE CREATION

La création d'une communauté d'agglomération comporte deux phases :

#### 1° la détermination d'un périmètre pertinent

La communauté est appelée à organiser l'agglomération, constituant un ensemble structuré autour d'un bassin d'emploi, possédant une homogénéité économique et sociale. Le périmètre pertinent recouvre les communes appartenant à un bassin d'emploi, de vie, une zone de chalandise ou de services. Il inclut l'ensemble des espaces constituant un enjeu pour le développement maîtrisé des territoires, au plan de l'aménagement de l'espace, du développement économique, ou de la gestion des services publics.

Le périmètre d'une communauté d'agglomération peut inclure des communes à dominante rurale liées à la ville-centre du fait des emplois qui y sont offerts, des besoins qu'elle satisfait en termes de culture, d'éducation, de loisirs, des services marchands. La pertinence du périmètre est appréciée non seulement au regard de ses conséquences pour chaque commune ou ses habitants, mais aussi au regard de l'objectif prévu de mise en œuvre au sein d'un espace de solidarité d'un projet de développement urbain et d'aménagement.

#### 2° l'autorisation de créer la communauté d'agglomération.

La communauté d'agglomération est créée par arrêté du (ou des) représentant(s) de l'Etat dans le (ou les) département(s) concernés.

### 4.3. COMPETENCES

La communauté d'agglomération se situe à un niveau intermédiaire entre la communauté de communes et la communauté urbaine. Elle se caractérise par des transferts de compétences intégrées qui n'excluent pas néanmoins que les communes puissent conserver des compétences de proximité.

---

<sup>65</sup> La communauté d'agglomération a été créée par la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale. La communauté d'agglomération est régie par les dispositions du code général des collectivités territoriales codifiées aux articles L. 5211-1 à L. 5211-52 (dispositions générales applicables aux EPCI) et aux articles L. 5216-1 à L. 5216-10 (dispositions spécifiques).

La communauté d'agglomération exerce les compétences transférées en lieu et place des communes membres.

Il s'agit de quatre compétences obligatoires (aménagement de l'espace, développement économique, équilibre social de l'habitat, politique de la ville), et de six compétences optionnelles dont trois au moins doivent être choisies.

La communauté d'agglomération peut exercer les compétences que les communes lui transfèrent en plus de celles fixées par la loi.

La communauté d'agglomération peut transférer ses compétences à un syndicat mixte. Elle doit être incluse dans le syndicat mixte pour la totalité de son territoire.

### **4.3.1. Les compétences obligatoires**

#### 1) Développement économique

Création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire qui sont d'intérêt communautaire ; actions de développement économique d'intérêt communautaire.

#### 2) Aménagement de l'espace communautaire

Schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ; création et réalisation de zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire ; organisation des transports urbains

#### 3) Équilibre social de l'habitat

Programme local de l'habitat ; politique du logement d'intérêt communautaire ; actions et aides financières en faveur du logement social d'intérêt communautaire ; réserves foncières pour la mise en oeuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat ; action, par des opérations d'intérêt communautaire, en faveur du logement des personnes défavorisées ; amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire.

#### 4) Politique de la ville dans la communauté

Dispositifs contractuels de développement urbain ; de développement local et d'insertion économique et sociale d'intérêt communautaire ; dispositifs locaux, d'intérêt communautaire, de prévention de la délinquance.

### **4.3.2. Les compétences optionnelles**

- Création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire ; création ou aménagement et gestion de parcs de stationnement d'intérêt communautaire.

- Assainissement.

- Eau.

- Protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie.

- Lutte contre la pollution de l'air ; lutte contre les nuisances sonores, soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie, élimination et valorisation des déchets des ménages et déchets assimilés

- Construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire.

- Action sociale d'intérêt communautaire.

## **4.4. ADMINISTRATION ET FONCTIONNEMENT**

### **4.4.1. L'organe délibérant**

La communauté d'agglomération est administrée par un organe délibérant, composé de délégués élus par les conseils municipaux des communes membres au scrutin secret à la majorité absolue.

Dans un délai de trois mois à compter de la notification de l'arrêté fixant le périmètre de la communauté, le nombre et la répartition des sièges au sein du conseil de la communauté d'agglomération sont fixés :

- soit par accord amiable de l'ensemble des conseils municipaux des communes intéressées
- soit en fonction de la population, par décision des conseils municipaux des communes intéressées dans les conditions de majorité qualifiée requises pour la création de la communauté d'agglomération.

Dans les deux cas, chaque commune dispose au minimum d'un siège et aucune commune ne peut disposer de plus de la moitié des sièges.

L'organe délibérant est soumis, pour l'essentiel, aux mêmes règles que celles prévues pour les conseils municipaux.

Il règle, par ses délibérations, les affaires qui sont de la compétence de la communauté d'agglomération en application du principe de spécialité, et ceci en respectant les lois et règlements relatifs au contrôle administratif et financier des communes.

Il vote, notamment, le budget, le compte administratif, les délégations de gestion d'un service public, et peut déléguer à son président et à son bureau certains actes d'administration courante.<sup>66</sup> L'organe délibérant se réunit au moins une fois par trimestre.

### **4.4.2. L'exécutif : le président de la communauté d'agglomération**

A la suite du renouvellement général des conseils municipaux, l'assemblée délibérante élit son président et le bureau. Le président est élu par l'organe délibérant, selon les règles applicables à l'élection du maire, au scrutin secret à trois tours.

Les attributions du président sont celles qui appartiennent à tout exécutif local. Il prépare et exécute les délibérations de l'organe délibérant, il est l'ordonnateur des dépenses et prescrit l'exécution des recettes de la communauté d'agglomération.

Il est le chef des services de l'EPCI et représente celui-ci en justice.

Il peut déléguer, sous sa surveillance et sous sa responsabilité, l'exercice d'une partie de ses fonctions aux vice-présidents ou, dès lors que les vice-présidents sont tous titulaires d'une délégation, à d'autres membres du bureau.

---

<sup>66</sup> à l'exclusion des attributions qui lui sont expressément réservées par l'article L.5211-10 .

### 4.4.3. Le bureau

Le bureau est composé du président, d'un ou plusieurs vice-présidents et, éventuellement, d'un ou plusieurs autres membres de l'organe délibérant. Le nombre de vice-présidents est librement déterminé par le conseil communautaire sans que ce nombre puisse excéder 30 % de l'effectif de celui-ci.

## 5. LES COMMUNAUTES URBAINES

### 5.1. DEFINITION

« La communauté urbaine est un établissement public de coopération intercommunale regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave qui forment, à la date de sa création, un ensemble de plus de 500 000 habitants et qui s'associent au sein d'un espace de solidarité, pour élaborer et conduire ensemble un projet commun de développement urbain et d'aménagement de leur territoire ».

La communauté urbaine est également créée par un arrêté préfectoral, sur demande émanant des municipalités. Elle est régie par les dispositions générales applicables aux EPCI.<sup>67</sup>

Les communautés urbaines du fait de leurs compétences (dix-neuf matières obligatoires regroupées en six compétences générales) et de leur régime fiscal constituent les EPCI à fiscalité propre les plus intégrés. Elles sont créées sans limitation de durée ni possibilité de retrait pour leurs communes membres. Elles se caractérisent par des transferts de compétences étendus dans des domaines essentiels à la structuration de l'espace communautaire. Cette forte intégration n'exclut pas néanmoins que les communes puissent conserver des compétences de proximité.

### 5.2. HISTORIQUE

Neuf communautés urbaines (Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg et ensuite Brest, Cherbourg, Dunkerque, Le Creusot-Montceau-Les-Mines, et Le Mans) ont été créées entre 1966 et 1973, sur base de la loi du 31 décembre 1966 qui visait avant tout à l'organisation du développement et la gestion rationnelle des équipements et services. Cinq nouvelles ont été constituées ensuite sur base de la législation actuelle (Alençon, Arras, Nancy, Nantes, Marseille). Enfin, depuis le 1er janvier 2009, à la suite de la transformation des communautés d'agglomération de Toulouse et de Nice en communautés urbaines, la France compte seize communautés urbaines.

### 5.3. COMPETENCES

La communauté urbaine intervient dans six domaines d'action au sein desquels elle dispose de compétences étendues. Toutes les compétences énumérées par le législateur sont transférées à la communauté urbaine à titre obligatoire. Il ne lui est pas reconnu de domaines de compétences optionnels. Les compétences sont par ailleurs définies de manière très détaillée.

---

<sup>67</sup> . (art. L. 5211-1 à L. 5211-58 du CGCT) et par les dispositions spécifiques définies par les articles L. 5215-1 à L. 5215-42.

Les compétences couvrent ainsi l'aménagement et le développement économique, social et culturel de l'espace communautaire, l'équilibre social de l'habitat, la politique de la ville, la protection et la mise en valeur de l'environnement, la politique du cadre de vie, la gestion des services d'intérêt collectif.

L'intégration qui caractérise la communauté urbaine se traduit également par des règles spécifiques régissant les modalités des transferts de biens nécessaires à l'exercice de ses compétences. Ainsi, lors de la création de la communauté, les biens des communes nécessaires à l'exercice de ses compétences sont affectés de plein droit à la communauté et font obligatoirement l'objet d'un transfert en pleine propriété à son profit. Ce régime est spécifique aux communautés urbaines.

Le caractère intégré de ses compétences s'exprime en outre dans l'obligation faite aux communes de la communauté appartenant à des syndicats au moment de sa création ou lors d'une extension de son périmètre de s'en retirer. Le champ des compétences communautaires touchant à des domaines vastes, la prééminence de cette structure à fiscalité propre sur les syndicats intercommunaux est marquée.

Enfin, la communauté peut adhérer à un syndicat mixte sous réserve qu'il couvre l'intégralité de son territoire.

La communauté peut exercer les compétences que les communes lui transfèrent en plus de celles fixées par la loi.

## **6. LE FINANCEMENT DE L'INTERCOMMUNALITE**

### **6.1. LE REGIME DE FISCALITE PROPRE**

Les structures intercommunales fédératives (communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines) sont placées d'emblée sous un régime de fiscalité propre. Ce régime, qui est également applicable à d'anciens types d'EPCI, supprimés ou en voie de transformation (districts, communautés de ville, syndicats d'agglomération nouvelle), se décline en deux variantes distinctes :

- le régime de la fiscalité additionnelle (avec ou sans taxe professionnelle de zone) ;
- le régime de la taxe professionnelle unique (avec ou sans fiscalité mixte).

#### **Le régime de fiscalité additionnelle**

Régime initial et encore le plus appliqué, il s'applique aux communautés de communes qui n'ont pas opté pour la taxe professionnelle unique, de même qu'aux communautés urbaines créées avant la loi du 12 juillet 1999, dès lors qu'elles n'ont pas changé de régime fiscal. Dans ce régime, le groupement intercommunal est doté des mêmes compétences fiscales qu'une commune : il vote le taux et perçoit le produit des quatre taxes directes locales. Mais sa fiscalité se surajoute à celle des communes, qui continuent de percevoir leur fiscalité sur les quatre taxes directes. Le législateur permet aux groupements à fiscalité propre additionnelle d'opter pour la taxe professionnelle de zone (TPZ), tout en conservant leur fiscalité sur les autres taxes. La TPZ vise à unifier le taux de la TP sur une zone d'activités économiques clairement délimitée et ainsi faire disparaître les inégalités de pression fiscale, incompréhensibles pour les redevables dans les aires d'activités multicommunales.

#### **Le régime de taxe professionnelle unique (TPU)**

Il s'applique :

- de plein droit, aux communautés d'agglomération, aux communautés urbaines créées après la publication de la loi du 12 juillet 1999 et aux syndicats d'agglomération nouvelle ;
- de manière optionnelle aux communautés de communes ;
- de plein droit, depuis le 1er janvier 2002, sauf délibération contraire d'au moins la moitié des conseils municipaux des communes intéressées, aux communautés urbaines créées avant la loi du 12 juillet 1999 et aux communautés de communes de plus de cinq cent mille habitants.

Dans ce régime, l'EPCI se substitue progressivement aux communes pour la gestion et la perception du produit de la TP sur l'ensemble de son périmètre. Le groupement perçoit le produit de la TP des communes regroupées, vote le taux et décide des exonérations. Les communes conservent cependant dans leur intégralité les autres impositions.

Le produit de la taxe professionnelle sert essentiellement au financement de l'EPCI, mais la loi prévoit deux types de retours de taxe professionnelle au bénéfice des communes adhérentes :

- l'« attribution de compensation », pour compenser financièrement le transfert du produit de la taxe professionnelle à l'EPCI ;
- la « dotation de solidarité », qui est l'instrument politique de redistribution et de péréquation du produit de la TP entre les communes adhérentes.

Le régime de la TPU induit une spécialisation des taxes : les taxes sur les ménages (taxe d'habitation, taxes foncières) reviennent aux communes, tandis que la TP revient aux groupements. De plus, les EPCI relevant du régime fiscal de la TPU ont la possibilité de lever une fiscalité additionnelle sur la taxe d'habitation, la taxe sur le foncier bâti et la taxe sur le foncier non bâti (ils bénéficient alors d'une fiscalité mixte).

## 6.2. LES SOURCES DE FINANCEMENT NON FISCALES

Les groupements intercommunaux à fiscalité propre jouissent également de sources de financement non fiscales. Ils peuvent ainsi recevoir des dotations budgétaires de l'État. Ces dernières sont au nombre de quatre :

- la dotation globale de fonctionnement des groupements de communes (ou « dotation d'intercommunalité ») : composée d'une dotation de base et d'une dotation de péréquation. Leur montant est calculé en fonction d'un coefficient d'intégration fiscale ;
- la dotation de développement rural, qui est versée, sous certaines conditions démographiques, aux groupements de communes à fiscalité propre exerçant une compétence en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique ;
- le fonds de compensation pour la TVA (FCTVA), qui a pour objet la compensation par l'Etat aux collectivités locales, à leurs groupements et à leurs services, de la TVA acquittée sur leurs investissements.
- la dotation globale d'équipement (DGE) qui est une dotation versée chaque année par l'Etat aux communes et aux Etablissements Publics de Coopération Intercommunale, essentiellement axée sur l'aide à l'investissement des collectivités locales pour les biens relevant de leur compétence.

Par ailleurs, à l'instar des groupements intercommunaux associatifs, les structures intercommunales à fiscalité propre jouissent d'aides diverses, et de recettes propres (produits de taxes, redevances ou contributions correspondant à des services assurés par elles).

## 7. LES OUTILS STRATEGIQUES ET DE PROGRAMMATION

### 7.1. LE PROJET ET LE CONTRAT D'AGGLOMERATION

#### 7.1.1. Le cadre juridique

Les projets et contrats d'agglomération sont institués par l'article 26 de la Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable des Territoires du 25 juin 1999 (LOADDT). Au sens de la loi, une agglomération est une fédération de collectivités locales qui s'associent pour élaborer de manière volontaire un projet d'agglomération. Ce projet politique commun vise à mettre en débat et expliciter des options d'aménagements et de développement durable dans une perspective de moyen terme, à l'échelle où les enjeux se posent et gagnent à être résolus. Les choix à opérer concernent le mode de développement économique, la résorption des inégalités spatiales au sein de l'agglomération. Ces choix s'enrichissent de la participation de la « société civile » mais la responsabilité des choix revient aux acteurs politiques.

Le décret n°2000-1248 du 21 décembre 2000 précise les conditions d'application de l'article 26 de la loi LOADDT. Les projets et contrats d'agglomération concernent des aires urbaines d'au moins 50.000 habitants, et dont une commune au moins compte plus de 15.000 habitants.

#### **Le projet d'agglomération**

Peuvent constituer un projet d'agglomération, les EPCI et les communes souhaitant s'y associer. Cette initiative est constatée par les délibérations concordantes de toutes les communes et/ou structures intercommunales qui s'associent librement pour élaborer un projet.

L'existence d'un projet d'agglomération conditionne la signature d'un contrat d'agglomération. Il s'agit d'un document fixant les orientations de l'agglomération en matière de développement économique, cohésion sociale, d'aménagement et d'urbanisme, de transport et de logement, de politique de la ville, de politique de l'environnement et de gestion des ressources.

Pour conclure un contrat en application des contrats de plan Etat/Région, les agglomérations doivent être constituées en EPCI doté de la taxe professionnelle unique.

Un conseil de développement (voir ci-dessous), composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs est consulté sur le projet d'agglomération.

Le projet d'agglomération est approuvé par délibération de l'instance communautaire. Le projet d'agglomération doit être considéré comme un document dynamique : première étape de la procédure contractuelle, le projet peut être revu et renégocié après la signature du contrat pour être actualisé.

#### **Le conseil de développement**

La loi, toujours en son article 26, organise le principe d'un partenariat entre élus, milieux socioprofessionnels et associatifs en exigeant la création d'un Conseil de développement au sein de chaque agglomération : « *Un Conseil de développement composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs, est créé par des délibérations concordantes des communes et des groupements ci-dessus mentionnés. Le Conseil de développement s'organise librement. Il est consulté sur l'élaboration du projet d'agglomération. Il peut être consulté pour toute question relative à l'agglomération, notamment sur l'aménagement et sur le développement de celle-ci.* »

## Le contrat d'agglomération

Le contrat d'agglomération constitue le document financier et programmatique de la mise en œuvre du projet. Il identifie pour la durée du contrat de plan des partenaires, des projets, des financements pluriannuels et des maîtrises d'ouvrage potentielles du contrat et des futures politiques d'agglomération.

### 7.1.2. La mise en pratique

Le bureau Acadie a réalisé en 2006 une évaluation des contrats d'agglomération dont nous nous inspirons largement ci-dessous ; en voici tout d'abord les principaux chiffres : « 102 contrats d'agglomération ont été signés par l'Etat en France métropolitaine, hors régions Centre, Ile-de-France et Picardie. Cela couvre environ 75% des Communautés d'Agglomération et Communautés Urbaines susceptibles de bénéficier d'un tel contrat. »

Pratiquement tous signés simultanément par l'Etat et la Région, ces contrats engagent aussi les Conseils Généraux dans plus d'un cas sur deux. En revanche, l'implication contractuelle du niveau communal est limitée (environ 7 cas sur 100) et concerne essentiellement les villes centres. Toutefois les communes sont fréquemment, maîtres d'ouvrage d'opérations inscrites aux contrats.

Globalement, les contrats d'agglomération sont fortement centrés sur la programmation d'investissements ; ils se réfèrent principalement aux enjeux du développement et de l'attractivité territoriale et se concrétisent très souvent par des engagements relatifs à des opérations d'aménagement ou d'équipements.

Les intentions initiales de la LOADTT étaient les suivantes :

- optimiser la gouvernance locale en confortant l'intercommunalité et plus particulièrement les agglomérations, les contrats d'agglomération s'adressant aux agglomérations dotées de plus de 50.000 habitants.
- accélérer la modernisation de l'action publique en incitant à la territorialisation des politiques de l'Etat et des régions et à leur décloisonnement tout en s'adaptant aux contextes locaux ;
- contribuer à une meilleure organisation des territoires en faisant du contrat d'agglomération le dispositif pivot de la politique d'aménagement du territoire.

Selon les évaluateurs, le premier objectif de renforcement de l'intercommunalité a été globalement acquis : les contrats participent à la construction ou à la consolidation des agglomérations et accélèrent le processus de reconnaissance de la ville-centre en y concentrant une part significative des investissements. Des compensations sont parfois prévues avec des compléments émanant des contrats de pays. Toutefois ils ne sont que faiblement adossés sur une réflexion stratégique et innove peu dans leur contenu, restant consensuels et traditionnellement centrés sur des investissements dans des équipements structurants. Ils ont une fonction de récapitulation des politiques sectorielles mais retravaillent peu les articulations et les cohérences entre celles-ci. Peu de place est faite à l'animation d'un véritable développement territorial. La nécessité d'une réflexion plus stratégique et prospective se fait sentir. Les SCOTs et Agendas 21 jouent sans doute davantage ce rôle

C'est dans les villes moyennes que le contrat a abouti à ses meilleurs développements. La construction de l'intercommunalité, à peine ébauchée, y trouve un adossement naturel sur l'articulation « projet-contrat ». Le contrat d'agglomération occupe une place centrale dans la vie politico-administrative de ces agglomérations.

Le second objectif de modernisation de l'action publique est peu atteint. Les contrats n'ont pas suscité d'interpellation réciproque entre l'Etat, la Région et les EPCI ; au contraire il n'y a pas de véritable négociation contractuelle. Les EPCI proposent des projets et les interlocuteurs supra-locaux procèdent à une sélection. De plus cette « négociation contractuelle à sens unique » porte pour l'essentiel sur des financements déjà prévus ou envisagés sur le territoire de l'agglomération. On a affaire à un dispositif classique de guichet, mais celui-ci ajoute une certaine valeur ajoutée de labellisation des projets.

Enfin, en termes de contribution aux objectifs d'aménagement du territoire, « le contrat d'agglomération a des résultats contrastés : il a dans bon nombre de cas participé d'une dynamique renouvelée d'ouverture territoriale des villes moyennes. En revanche, il est marginal dans l'action publique relative aux grandes villes.

## 7.2. LE SCOT

En 2000, l'ensemble des outils de planification en France est refondu par la loi Solidarité et Renouvellement Urbains. Elle remplace les plans d'occupation des sols par des plans locaux d'urbanisme à l'échelle communale et les schémas directeurs par des schémas de cohérence territoriale à l'échelle du bassin de vie.

Ce sont ces schémas de cohérence territoriale qui sont les outils élaborés à l'échelle la plus proche de celle de l'aire urbaine. « Alors qu'un EPCI compte en moyenne un peu plus de 13 communes, un SCOT comprend une moyenne de 46 communes et 3.5 EPCI. Le SCOT apparaît comme le lieu privilégié du dialogue entre la ville agglomérée et sa couronne périurbaine. »<sup>68</sup>

Cet outil sera étudié plus loin en détail.

## 7.3. LES AUTRES OUTILS STRATEGIQUES

Dans le domaine du logement, les programmes locaux de l'habitat, et dans le domaine de la mobilité, les plans de déplacements urbains sont également conçus à l'échelle des intercommunalités.

## 8. CONCLUSIONS SUR LE CAS FRANÇAIS ET DERNIERS DEVELOPPEMENTS

Le cadre législatif rénové en 1999 a considérablement stimulé les regroupements intercommunaux grâce à un dispositif d'incitations financières. Ainsi, au 1<sup>er</sup> janvier 2008, la France compte 14 communautés urbaines<sup>69</sup>, 171 communautés d'agglomération et 2 393 communautés de communes. 92 % des communes ont désormais adhéré à un EPCI à fiscalité propre et 87 % des habitants résident dans l'une d'entre elles. Par ailleurs, le poids budgétaire national des EPCI est aujourd'hui équivalent à celui des régions et le budget par habitant des communautés urbaines, forme d'intercommunalité la plus intégrée, est quatre fois supérieur à celui des régions.

---

<sup>68</sup> DESJARDINS X., *De la pertinence des périmètres à la consistance des politiques : le défi de la planification territoriale*, in BOINO P., DESJARDINS X., *Intercommunalité : politique et territoire*, La documentation française, PUCA, 2009, p.66.

<sup>69</sup> 16 depuis le 01.01.09

## LES MULTIPLES FORMES DE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE

(au 1<sup>er</sup> janvier 2008)

Forme juridique de la coopération intercommunale	Existence d'une fiscalité propre	Nombre d'établissements publics existants
Communauté urbaine	Oui	14
Communauté d'agglomération	Oui	171
Communauté de communes	Oui	2 393
Syndicat d'agglomération nouvelle	Oui	5
<i>Ensemble des EPCI à fiscalité propre</i>	<i>Oui</i>	<i>2 583</i>
Syndicat intercommunal à vocation unique (SIVU)	Non	11 739
Syndicat intercommunal à vocation multiple (SIVOM)	Non	1 451
Syndicats mixtes	Non	2 943
<i>Ensemble des syndicats de coopération intercommunale</i>	<i>Non</i>	<i>16 133</i>
Ensemble des structures de coopération intercommunales	-	18 716

Le maillage de la France par les intercommunalités est presque complet. D'après Paul BOINO<sup>70</sup>, l'engagement massif des élus locaux dans ces coopérations, y compris en zones urbaines où jusqu'alors les coopérations intercommunales étaient les plus faibles, paraît tout d'abord lié aux dispositifs incitatifs et coercitifs mis en œuvre par l'Etat pour favoriser la supracommunalité : majoration de la dotation de fonctionnement versée par l'Etat aux communautés, perception garantie de la même taxe professionnelle que celle perçue l'année avant l'intégration de l'EPCI, possibilité d'intégration forcée d'une commune dans une communauté<sup>71</sup>, ce qui contribua à la création de communautés périphériques rassemblant des communes non désireuses d'être absorbées par les villes-centre. A cette exception près, les périmètres résultaient du choix des acteurs locaux, ce qui permettait de ne pas déstabiliser les situations politiques locales. Et cette conjonction de facteurs favorables mis en place permit de lever les barrières que l'autonomie communale mettait de longue date à la structuration de l'intercommunalité fédérative, au-delà des intercommunalités de gestion. La capacité financière se voyait accrue par l'entrée dans un EPCI. Par ailleurs, les élus municipaux gardaient la légitimité démocratique via le suffrage universel direct, ce qui assurait une présence du pouvoir municipal sur le pouvoir intercommunal. Les communautés se sont avérées en outre un tremplin vers d'autres scènes supra locales.

Ce succès quantitatif ne doit pas occulter certains aspects moins positifs :

- les regroupements opérés ne coïncident pas avec les aires urbaines; ils se multiplient au lieu de simplifier le millefeuille intercommunal. Les territoires obtenus ne sont pas pertinents du point de vue des objectifs de solidarité, ni des objectifs de gestion du territoire.
- Les logiques à l'œuvre sont celles de la collaboration sur les objets de consensus, mais de la concurrence sur les objets de dissension, qui restent gérés par les communes.

<sup>70</sup> BOINO P., *Logique de champ et intercommunalité* in BOINO P., DESJARDINS X., *Intercommunalité : politique et territoire*, La documentation française, PUCA, 2009, pp.13-38

<sup>71</sup> Une commune peut être absorbée contre son gré sous réserve d'un vote favorable du conseil communautaire et de deux tiers au moins des communes incluses dans le futur périmètre.

- on constate également des « doublons » au sens où les communes ne se sont pas délestées de tout ce qui concernait les compétences désormais dévolues à l'EPCI, ce qui engendre des surcoûts.

Pour revenir à la question territoriale, les zones urbanisées « se structurent le plus souvent en une communauté centrale entourée d'une marqueterie de communautés périphériques. L'objectif d'intégration territoriale n'est donc pas atteint, celui de renforcer la solidarité entre communes non plus. »<sup>72</sup> On remarque que « le degré d'intégration territoriale est inversement proportionnel à la taille de l'aire urbaine. Plus celle-ci est importante, plus la fragmentation est forte. La loi Chevènement n'a débouché sur la constitution d'une communauté intégrant l'ensemble d'une aire urbaine ou presque, que dans les petites villes. »<sup>73</sup> Cette tendance est la résultante des choix de regroupement opérés par les élus locaux qui préfèrent se structurer au sein des périphéries plutôt que de se fondre dans une grande ville-centre. De leur côté, les élus des villes-centre avaient tendance à limiter l'extension de la communauté pour éviter les coûts que risquaient d'engendrer les communes éloignées à petit budget mais demandeuses de nombreux services et équipements. C'est seulement au niveau des périmètres pris en compte pour l'élaboration des SCOT qu'on s'approche réellement des aires urbaines.

Le rapport d'information fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration de la République sur la clarification des compétences des collectivités territoriales<sup>74</sup> constate que, depuis plus de 25 ans, l'organisation territoriale s'est alourdie en France, rendant ardue une véritable décentralisation : « aux communes, départements et régions se sont ajoutés les communautés urbaines, communautés d'agglomérations, communautés de communes, pays... Cet « enchevêtrement administratif » se complique d'enchevêtrement matériel et financier, source de litiges possibles dans la répartition et le partage des compétences. Afin de parvenir à une clarification de la libre administration des collectivités territoriales, les rapporteurs proposent de mettre fin aux financements croisés et de spécialiser l'action des collectivités qui disposeraient ainsi de compétences exclusives. Ils proposent aussi des regroupements volontaires de collectivités de même niveau (entre communes ou entre régions), des fusions de plusieurs niveaux d'administration (région et département, intercommunalité et communes...). »

Le projet de loi de réforme des collectivités territoriales a été adopté en deuxième lecture par le Sénat, avec modification, le 7 juillet 2010.

Ce projet prévoit des dispositions visant au renforcement et à la simplification de l'intercommunalité avec pour objectif de voir l'ensemble du territoire couvert par des structures intercommunales à l'horizon de juin 2013. Un nouveau dispositif permettra une fusion plus simple des communes : il sera possible, pour des communes appartenant au même établissement public de coopération intercommunale, de fusionner pour créer une commune nouvelle.

Le rapprochement entre communes et structures intercommunales se concrétiserait par l'élection au suffrage universel des conseillers communaux et intercommunautaires.

---

<sup>72</sup>BOINO P., *op. cit* p. 13

<sup>73</sup> BOINO P., *op. cit* p.28

<sup>74</sup> [WARSMANN Jean-Luc](#), [QUENTIN Didier](#), [URVOAS Jean-Jacques](#),

FRANCE. Assemblée nationale. Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, Paris ; Assemblée nationale ( Documents d'information de l'Assemblée nationale , n° 1153 )

Le projet prévoit par ailleurs la création d'une nouvelle structure pour les zones urbaines atteignant 450 000 habitants, la "métropole". Cette métropole se substituera sur son territoire aux collectivités préexistantes (communes, communautés et Conseil général) et percevra la totalité de la fiscalité locale et des dotations de l'État sur son territoire. Elle sera dotée de compétences émanant de ses communes membres, mais également du département, de la région, voire de l'Etat. La métropole disposera ainsi des principaux outils de gestion, des infrastructures de transports et de planification de l'espace. L'ensemble de ces compétences en matière d'équipement et dans le domaine fiscal est destiné à accompagner le développement économique, social et culturel de l'aire urbaine. La métropole, ainsi dotée de compétences plus importantes et intégrées que les actuelles communautés urbaines, pourra, espère-t-on, affronter plus aisément la concurrence européenne des autres métropoles.

Une partie des fonctionnaires départementaux seraient appelés à dépendre de la métropole.

La création d'une métropole s'effectuera sur la base du volontariat, l'initiative pouvant émaner soit de communes soit d'un établissement public de coopération intercommunale déjà existant.

## SECTION 5.5. : CONCLUSIONS SUR LES PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS DES EXPERIENCES ETRANGERES

Les expériences étrangères mettent en évidence la nécessité d'un cadre incitatif émanant de l'état (du canton ou des régions) pour le développement des agglomérations, que celui-ci soit plutôt souple, comme en Suisse où la Confédération a mis en place des expériences-pilote de projets-modèles laissant beaucoup de place aux initiatives locales ou plutôt contraignant comme en France où les démarches de coopération supra communales à l'échelle des agglomérations se sont vues de plus en plus encadrées par des mesures obligatoires.

Les aides financières (à la structuration institutionnelle ou au développement de projets) constituent un facteur important d'incitation à la coopération supracommunale. Ainsi en France, les dotations plus intéressantes des EPCI ont-elles poussé les communes au regroupement. Et en Suisse la perspective de financements fédéraux pour les équipements de transport, conditionnée à l'élaboration d'un projet d'agglomération, a aussi été un moteur puissant.

Même si d'autres formes de coopération coexistent, les pays analysés ont tous suivi la voie de la création d'un gouvernement d'agglomération, sans toutefois lui donner le statut d'un niveau de pouvoir à part entière. Aux Pays-Bas, cela s'est concrétisé par l'attribution du statut obligatoire de « stadsregio » ou « plusregio » aux agglomérations les plus importantes qui sont dotées de compétences propres et dont les décisions sont contraignantes pour toutes les communes participantes. En France, la loi Chevènement de 1999 crée les Etablissements publics de coopération intercommunale, sous forme de communautés de villes, communautés d'agglomération et communautés urbaines, avec certaines compétences obligatoires et d'autres facultatives. Les représentants participant à ces structures sont élus par les communes. Ces formes d'« autorité locale étendue », où les représentants politiques ne sont pas élus au suffrage direct voient leur légitimité démocratique fréquemment remise en cause. Toutefois, leur lien de proximité avec les communes est considéré aussi comme un avantage. La liberté de choix des communes quant aux autres communes avec qui s'associer, ainsi que le maintien de la prééminence des élus communaux sur l'agglomération par le biais d'une représentation d'élus communaux à l'agglomération ont également participé fortement à l'attractivité de la coopération supracommunale. On a observé aussi la constitution de coopérations « défensives » entre communes périphériques, face à l'instauration d'une règle permettant l'association forcée de communes non encore intégrées au sein d'un EPCI. En Suisse, le modèle de structuration promu par la Conférence Tripartite sur les Agglomérations, qui n'est quant à lui pas obligatoire, est celui d'une « coopération transsectorielle contraignante », dont l'organe central est le conseil d'agglomération composé des présidents de toutes les communes de l'agglomération. Les décisions du conseil sont aussi contraignantes pour les communes membres. Toutefois, dans la pratique très peu d'agglomérations suisses en sont arrivées à ce degré de formalisation pour lequel la forme juridique prônée est l'association de communes régie par le droit public.

.A la différence de la France et des Pays-Bas, la Suisse promeut seulement la mise en place d'une organisation faïtière politique. L'exécution des décisions revient aux institutions préexistantes qui sont mises en réseau, afin de ne pas compliquer le paysage institutionnel.

On remarque également que différents niveaux de regroupement sont opérés selon l'importance des agglomérations, clairement en France, où on distingue, en fonction de leur taille et des compétences attribuées, des communautés de ville, communautés d'agglomération et communautés urbaines, ces dernières étant à la fois les plus importantes en taille et dotées du plus de compétences. Aux Pays-Bas, le statut de « stadsregio », le plus réglementé, concerne les 7 agglomérations les plus importantes. D'autres agglomérations sont régies par le « droit commun » relatif à la coopération intercommunale, avec un gouvernement d'agglomération, mais pas de compétences obligatoires ni de décisions de nature contraignante. Des formules encore plus souples existent (délégations de compétences à une ville-centre, recours à des conventions,...). En vertu des expériences de ces pays, ce seraient les agglomérations les plus grandes qui auraient besoin de la plus grande structuration et de nombreuses compétences obligatoires, plus de souplesse étant laissée aux plus petites.

Autre constat : les périmètres de regroupement intercommunal, s'ils sont laissés à la discrétion des communes, ne coïncident jamais avec l'idéal espéré, à savoir l'aire urbaine. Les logiques politiques font que les communes périphériques de grandes villes souhaitent se grouper pour défendre leurs intérêts propres par rapport à la ville-centre au lieu de risquer une assimilation par celle-ci. La taille des regroupements prônés par les états est quant à elle de plus en plus grande. Ainsi les réseaux de ville encouragés aux Pays-Bas notamment, par une structuration souple, et le projet français de création de métropoles qui entraîneraient sur leur territoire la disparition de niveaux de pouvoir intermédiaires tels que les départements.

En plus de pousser à la structuration des agglomérations, les pays étrangers analysés font appel à l'élaboration de projets d'agglomération. En France, ces projets sont assortis d'une programmation des investissements qui prend généralement le pas sur la vision stratégique de référence qui était attendue au départ. Celle-ci est toutefois assumée par l'outil de structuration territoriale qu'est le SCOT, à une échelle plus large que l'EPCI (ceux-ci se groupant entre eux et avec d'autres communes pour mener la réflexion à l'échelle d'un territoire pertinent, davantage proche de l'aire urbaine). En Suisse, les projets d'agglomération sont passés au tamis d'un examen par les services fédéraux en fonction de critères de cohérence entre mobilité, urbanisation et prise en compte de l'environnement. Si les critères ne sont pas respectés, le financement n'est pas attribué. Toutefois, la vision attendue n'est pas globale, elle ne concerne que l'urbanisation, l'environnement et les transports. Aux Pays-Bas, les stadsregios doivent élaborer différents outils stratégiques sectoriels en matière de développement économique, de mobilité, d'environnement et d'aménagement du territoire. Certaines ont également pris l'initiative de se doter d'un projet plus global. Toutefois on constate aussi une orientation préférentielle de ces projets vers des programmes d'investissement. L'analyse des contrats d'agglomération français montre un effet de renforcement entre structuration d'agglomérations nouvelles et mise en place d'un processus d'élaboration de projet de territoire, les deux processus se confortant mutuellement. Les deux lois concernées, toutes deux sorties en 1999, étaient très bien coordonnées. Par contre, si les processus de structuration institutionnelle et d'élaboration d'une vision à l'échelle de l'agglomération sont décalés dans le temps, comme cela a pu se passer en Suisse où les projet-modèles plus axés sur la structuration, ont précédé dans le temps l'appel à élaborer des projets d'agglomération, des difficultés de mise en cohérence surgissent.

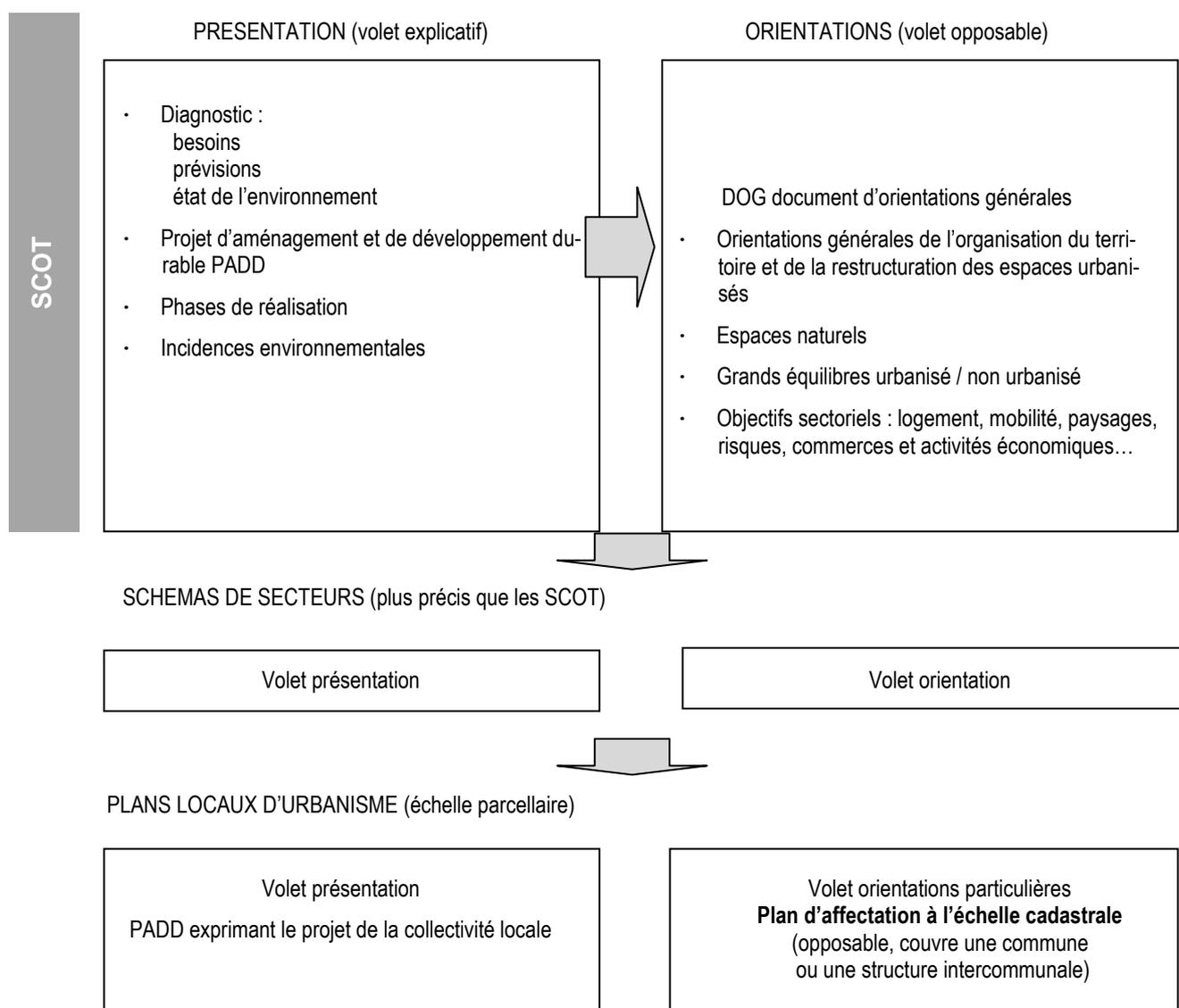
Outre la mise en place de gouvernements d'agglomération, certaines approches mettent l'accent sur le territoire de projet. Une série d'initiatives spontanées en Suisse privilégient des espaces de négociation et de dialogue entre communes qui conservent entièrement leurs compétences. Il s'agit même d'une étape de mise en confiance nécessaire avant de penser à mettre en place les structures d'agglomération prônées par la CTA. Le Pays institutionnalisé en France est typiquement un territoire de projet. Il n'est pas une nouvelle structure intercommunale mais a vocation à coordonner et impulser un projet de territoire défini en commun. Il s'appuie pour cela sur les collectivités qui le composent, mais également sur les acteurs privés. Il est le lieu par excellence de la construction d'une intelligence collective alliant les forces vives et les citoyens du territoire. Par contre, de telles structures souples ne travaillent généralement que sur des matières consensuelles, les décisions contraignantes prises à la majorité étant le propre de structures de droit public.

La France, après avoir institutionnalisé les Pays fait aujourd'hui marche arrière, étant donné la couverture croissante du territoire par les EPCI qui leur font concurrence. Bien que ces deux démarches soient à certains égards complémentaires, le recouvrement fréquent de certains territoires par les deux formes d'organisation nuit à la lisibilité de l'organisation territoriale et de la dévolution des compétences.

## CHAPITRE 6 : ANALYSE D'OUTILS DEVELOPPES A L'ETRANGER, LE CAS DE SCOTS FRANÇAIS

Ce chapitre a pour objectif de se pencher sur les schémas de cohérence territoriale dressés en France par le biais de quelques ouvrages généraux et d'exemples significatifs, afin de mesurer les liens éventuels et les comparaisons possibles avec nos outils de type « schéma » en Région wallonne.

Structure du contenu des SCOTs :



- **Nature explicative ou opposable ?**

Dans le SCOT comme dans le PLU, on note deux volets : l'un explicatif, l'autre opposable. Les grands principes (PADD) sont indicatifs (descriptifs), tandis que leur traduction (SCOT-DOG) est opposable.

→ **Dans le jargon français, « orientation » vise un mode d'expression schématique (principes, « patates », flèches...)** par opposition à une expression précisée à la parcelle, tandis que dans le jargon wallon des SSC ou autres schémas, « orientation » est synonyme de principe non réglementaire. Dans les SCOT, **ce n'est donc pas la nature du document d'orientation qui empêche son caractère réglementaire.**

Les indications à l'échelle parcellaire se font via le PLU, également réglementaire, qui est dressé soit par une commune, soit par une structure intercommunale. Il n'est toutefois pas impossible que des orientations précisent dès le niveau du SCoT des mesures applicables à l'échelle parcellaire (ex. protection d'une zone naturelle au contour déterminé).

Dans les schémas en Wallonie, la nature d'orientation du document signifie qu'il n'est pas opposable. Une expression schématique sera donc juste l'expression d'une idée à laquelle le politique et les autres acteurs décident ou non d'adhérer. D'où la fragilité de l'outil, notamment par rapport au pouvoir politique.

De nombreux SSC produisent également une précision du plan de secteur à l'échelle cadastrale (le « plan d'affectation »). Cet outil est demandé par les communes et leurs administrations, afin de faciliter l'application des principes généraux. Les acteurs locaux souhaiteraient que ce document ait valeur opposable, puisqu'il en a l'expression. Il y a ambiguïté par rapport à cet outil. La notion de « plan d'affectation » a d'ailleurs été retirée du CWATUPE.

- **L'échelle**

Le SCoT couvre un territoire moyen de 40 à 80 communes, soit 80 à 150.000 habitants, pour un budget moyen de 750.000 €. Cela correspond donc plus ou moins aux territoires de nos agglomérations.

Nos SSC correspondent plus ou moins à une échelle intermédiaire, les plus grosses communes étant plus ou moins équivalentes à des petits SCoT (ex. Namur 110.000 habitants, une trentaine d'anciennes communes).

Les agglomérations françaises de plus de 50.000 hab. sont couvertes par un SCoT, mais le périmètre ne couvre souvent pas toute l'aire urbaine. → **Des SCoTs centres et des SCoTs périphériques s'organisent en « interSCoTs »** comme à Lyon ou Toulouse ; mais plus souvent, des parties de l'agglomération ne sont pas couvertes.

En Ile-de-France, un schéma directeur à l'échelle d'une région (Sdrif) s'impose aux SCoTs, établi en collaboration avec l'Etat.

- **Les thèmes principaux et la subsidiarité**

La **structure des transports**, notamment alternatifs à la voiture, est l'un des thèmes majeurs pour concevoir le squelette du projet ; le lien est très fort entre structure de l'urbanisation et transports en commun.

Le thème de la **protection des espaces naturels ou ruraux** est récurrent (pouvoir du SCoT de descendre jusqu'au niveau parcellaire pour imposer la protection en identifiant des sites bien précis, cf. précédemment).

De même, on retrouve généralement la localisation des **fonctions polarisatrices et structurantes** (commerces, équipements, activités économiques...) en fonction de la structure.

→ Il y a « **soumission** » des outils sectoriels et/ou sous-jacents aux principes du SCoT, par exemple le nombre de logements sociaux, les infrastructures de transports en commun... d'où le **rôle réellement fédérateur par rapport à l'ensemble des compétences, ce qui garantit la crédibilité du document.**

La taille de l'agglomération rend cette filiation possible, l'échelle étant suffisante pour traiter par ex. de l'articulation d'un projet de mobilité, des localisations commerciales par rapport à une agglomération.

A contrario, quel est le poids d'un SSC d'une commune de périphérie par rapport aux décisions ou aux pressions qui relèvent du niveau de l'agglomération ?

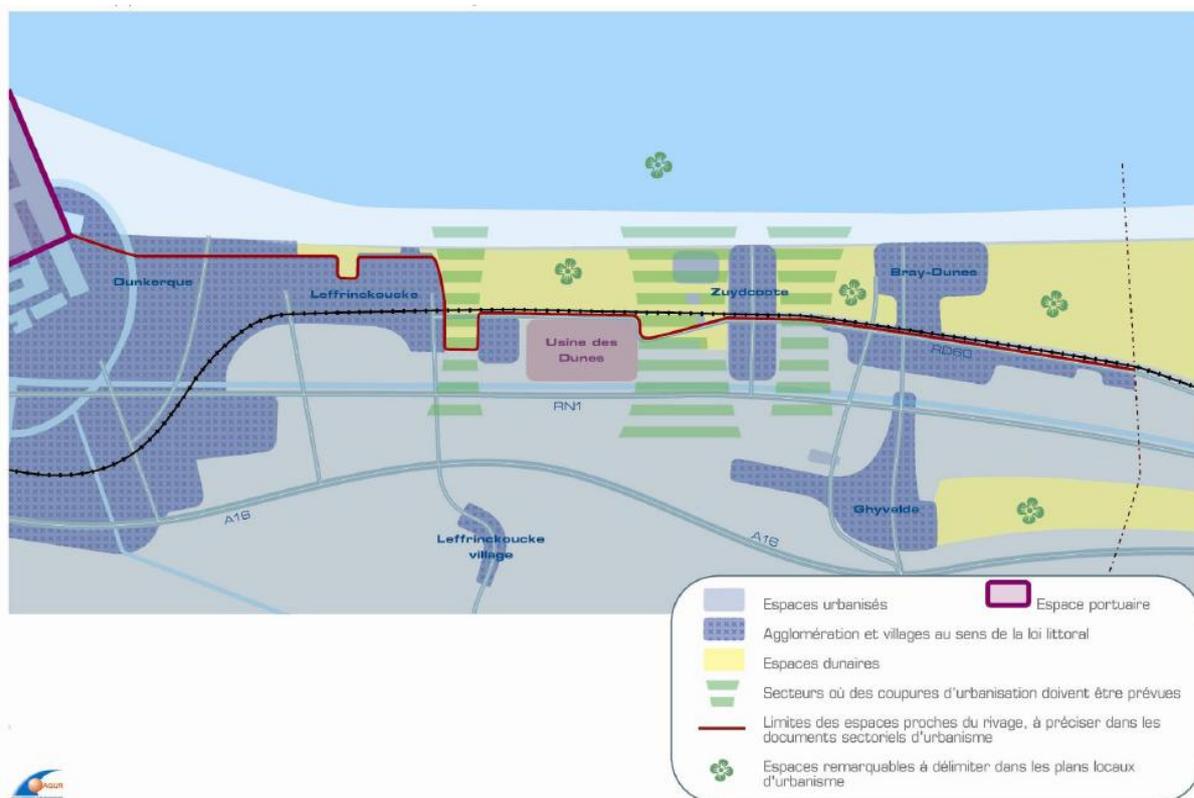
La gestion des grands équilibres espaces urbanisés / non urbanisés à cette échelle est plus réaliste à l'échelle de l'agglomération.

#### • **Méthodologie : prospective territoriale**

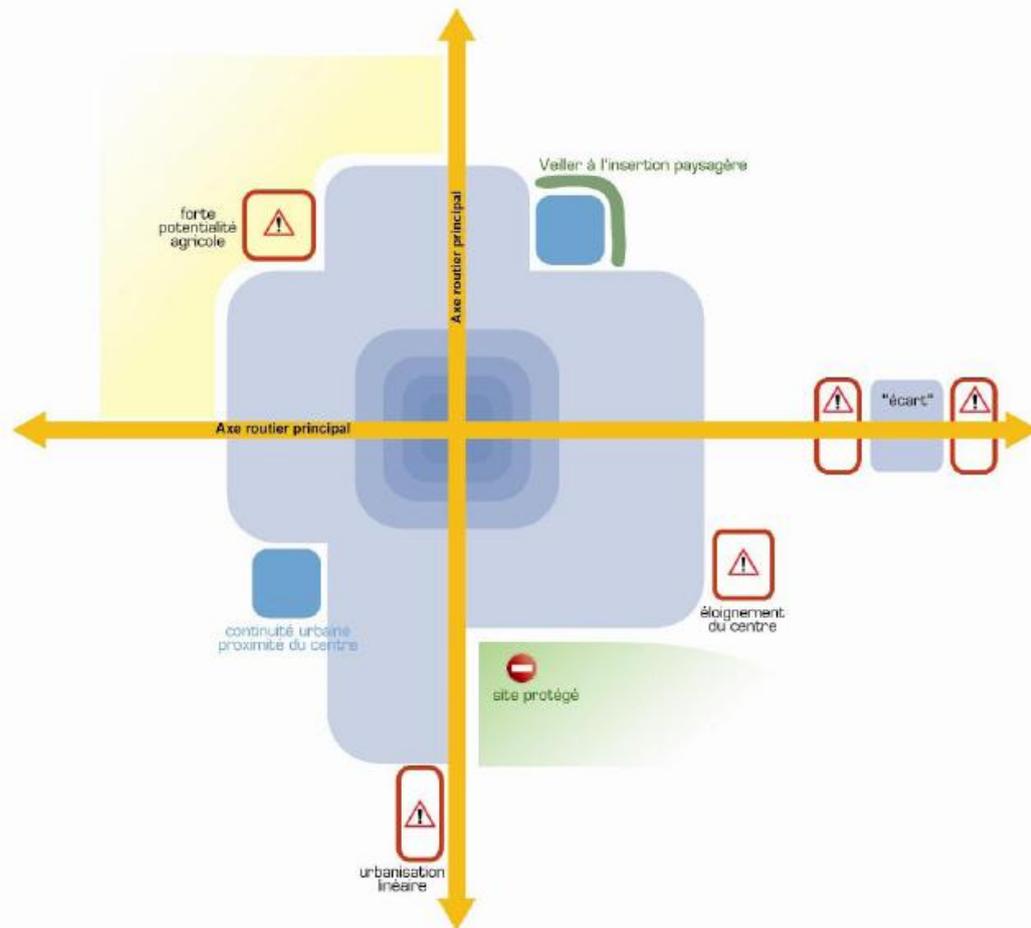
Le diagnostic peut être prospectif : vision de l'évolution des constats et des besoins, possibilité d'exprimer les choses par le biais de scénarios d'évolution... Il doit être participatif et partagé (vérifié via un panel d'acteurs). **Les scénarios sont un outil de communication et de négociation.**

L'outil est global et territorial, il vise la définition d'un projet territorial stratégique, généralement exprimé par un schéma graphique ou un texte de principes.

→ **Le graphisme schématique est lui aussi un outil pour faciliter la communication et donc la participation.**



**Figure 1 : SCoT de Dunkerque, utilisant un mode d'expression très schématique, proche du logo, AGUR 2009.**



**Figure 2 : SCoT de Dunkerque, utilisant un mode d'expression très schématique, proche du logo, AGUR 2009.**

Les SSC sont sans doute aussi en train d'évoluer vers des outils plus stratégiques et prospectifs. La préoccupation de l'outil de gestion technique est néanmoins toujours présente (gestion des permis d'urbanisme).

- **Evaluation environnementale**

Tout comme le SSC, le SCOT est soumis à **évaluation environnementale** : il s'agit de voir dans quelle mesure le SCOT améliore ou non le développement territorial durable, de voir comment limiter les éventuels effets négatifs des décisions du SCOT (c'est-à-dire expliciter les arguments sous-jacents aux choix, les discussions qui y ont amené...). L'obligation de cette démarche semble logique, d'autant plus au vu du caractère opposable du SCOT.

→ Quels sont les outils soumis à évaluation ? Le schéma d'agglomération le serait-il aussi ? Par contre, les programmes communaux de développement ruraux n'y sont à ce jour pas soumis.

- **Auteur de projet**

Les SCoTs sont le plus souvent réalisés par des Agences d'urbanisme. Celles-ci sont des organes de réflexion et d'études chargés de suivre les évolutions urbaines et de préparer les projets d'agglomération. Elles sont créées à l'initiative des communes, des établissements

publics de coopération intercommunale (EPCI) et des collectivités territoriales avec la collaboration de l'Etat et des acteurs publics ou privés impliqués dans l'aménagement du territoire.

Il s'agit d'une plate-forme rassemblant un panel d'acteurs concernés par la démarche. Chez nous, cet organe – ou cette mobilisation des acteurs - manque peut-être un peu aux SSC, surtout pour les petites communes, ce qui fait que l'outil n'est pas toujours suffisamment pris au sérieux par ceux-ci.

De plus, l'Agence constitue un organe pérenne qui assure le suivi et la mise en œuvre de l'outil. Dans le cadre du SSC, l'auteur de projet est externe et généralement, il se retire de la scène une fois son travail terminé. La mise en œuvre du SSC est alors tributaire de la stabilité des personnes qui ont porté le projet (tant politiques qu'administratives).

Le système des agences pose toutefois la question de la concurrence et de la soumission aux marchés publics.

- **Evolutions de l'outil**

Les SCoTs français vont connaître une évolution dans les prochaines années. La loi Grenelle II sur l'environnement (adoptée en juillet 2010) **va rendre obligatoire l'élaboration des SCoTs sur l'ensemble du territoire national**. Elle renforcera également leur contenu avec des objectifs plus précis – voire chiffrés - en termes de densité d'urbanisation, de performance énergétique, de préservation des espaces naturels, de déplacements, etc.

***Bibliographie spécifique :***

- Le schéma de cohérence territoriale (SCoT), Contenu et méthodes Editions FGUHC / CERTU, collection références n°37, 2003.
- KaléiodosSCoT : expériences d'agences d'urbanisme Editions du CERTU, 2008.
- SCoT et déplacements, problématique et méthodes. Edition CERTU / ADEME, 2004.
- Les déplacements dans les SCoTs, retour d'expériences à partir de 17 premiers SCoTs. Edition du CERTU, 2008.
- La planification en Wallonie et en France, un regard transfrontalier. Ludivine Fromont, 2010. Mémoire réalisé dans le cadre du Master complémentaire en urbanisme et aménagement du territoire, UCL. Inédit.

## CHAPITRE 7 : PROJET ORATE 1.1.1. LES POTENTIELS DE DEVELOPPEMENT POLYCENTRIQUE EN EUROPE

Résumé réalisé par Raphaëlle Harou, mars 2010

### 1. OBJET ET FINALITÉS

L'étude s'inscrit dans l'objectif de la construction d'une Europe au développement spatial plus équilibré qu'aujourd'hui où il est essentiellement concentré dans le « Pentagone des capitales » : Hambourg, Londres, Paris, Milan, Munich. Conformément au SDEC, il s'agirait de promouvoir à côté du Pentagone plusieurs zones d'intégration économique d'importance mondiale (ZIEM).

L'étude contient des éléments de diagnostic sur les villes et l'armature urbaine européennes, les flux d'échanges entre villes et la prise en compte du polycentrisme par les politiques nationales, ainsi que des recommandations pour la mise en application des principes du polycentrisme aux différentes échelles : européenne, nationale et régionale.

L'annexe B du rapport final constitue une analyse par pays de l'application du polycentrisme (Europe des 25, Roumanie, Bulgarie, Norvège et Suisse), à travers un examen des politiques et outils stratégiques mis en œuvre.

Le troisième rapport intermédiaire contient une fiche par pays analysant les principales caractéristiques des aires urbaines fonctionnelles.

### 2. MÉTHODOLOGIE ET LIMITES

L'étude repose en grande partie sur une cartographie de l'armature urbaine actuelle et de ses possibilités de développement en recourant à quatre concepts principaux :

- Etant donné qu'il n'y a pas de définition commune de l'agglomération urbaine en Europe, le concept d'*aire urbaine fonctionnelle*<sup>75</sup> (AUF)/ *functional urban area* (FUA), est retenu en tant qu'unité de base du polycentrisme. Il s'agit de l'ensemble des aires englobant une ville-centre et les communes périphériques qu'elle intègre économiquement, notamment en termes de marché du travail. Pour les pays de plus de 10 millions d'habitants, une AUF est définie comme ayant un noyau urbain d'au moins 15.000 habitants et une population totale de plus de 50.000 habitants. Pour les pays plus petits, une AUF doit avoir un noyau urbain d'au moins 15.000 habitants et regrouper plus de 0,5% de la population nationale, et disposer également de fonctions d'importance nationale ou régionale. Une typologie des AUF a été réalisée, prenant en compte divers critères dont la taille, la connectivité, l'attractivité touristique, la

---

<sup>75</sup> Il s'agit en fait d'une notion très proche du concept français d'aire urbaine.

puissance industrielle, le niveau de connaissance et la présence de pouvoir de décision dans le secteur privé et dans le secteur public.

- Cette classification permet de dresser un « top 76 » des villes européennes qui obtiennent le score moyen le plus élevé : les MEGA's (Metropolitan European Growth Areas) ou AMCE (Aires métropolitaines de croissance d'importance européenne). Leurs atouts (masse (population, économie), compétitivité, connectivité, base de connaissances) sont analysés plus avant dans le but d'identifier des contreponds potentiels au Pentagone. On obtient alors une nouvelle classification des Mega's en 5 catégories d'importance décroissante. Après les pôles mondiaux (Londres et Paris), on trouve 2 villes belges : Bruxelles en catégorie 1, Anvers en catégorie 3.
- Pour savoir où se trouve le potentiel le plus prometteur pour le développement d'un système plus polycentrique en Europe, l'étude analyse alors la proximité morphologique (villes dont le bassin d'emploi se chevauche) considérée comme offrant de meilleures opportunités de collaboration. Pour chaque aire urbaine fonctionnelle, on calcule la zone accessible en 45 minutes en voiture à partir du centre. Cette zone est ensuite étendue aux limites municipales. On obtient ainsi des Horizons stratégiques urbains potentiels (HSUP)/Potential urban strategic horizon (PUSH). A partir de là sont dessinées des Aires d'intégration polycentrique potentielle (AIP)/*Potential polycentric Integration areas (PIA)* : il s'agit d'aires HSUP se recouvrant sur plus d'un tiers de leur superficie, dont on fait l'hypothèse qu'elles auraient vocation à s'intégrer davantage. Elles sont présentées comme de véritables aires potentielles de planification stratégique.

Comme toutes les études statistiques comparatives européennes, celle-ci souffre de l'hétérogénéité des définitions statistiques et des sources de données nationales. La comparabilité n'est donc pas parfaitement assurée et il faut considérer les résultats davantage comme indicatifs de tendances générales. Par ailleurs, l'année de référence est l'an 2000 pour tous les indicateurs utilisés.

A côté de l'approche statistique et cartographique, deux enquêtes par questionnaire ont été réalisées pour donner un aperçu de la mise en réseau institutionnelle et des formules de partenariat autour d'enjeux spatiaux stratégiques.

### 3. RÉSULTATS GÉNÉRAUX

#### 3.1. RÉSULTATS DES ANALYSES GÉOGRAPHIQUES

Sur le plan européen, 249 Aires d'intégration polycentrique potentielle (AIP/PIA) sont finalement identifiées. Elles sont bien réparties en Europe, sauf en Irlande et dans le Nord du Royaume Uni, de la Norvège, de la Suède et de la Finlande.

Une large gamme de villes pourraient significativement accroître leur masse démographique grâce à l'intégration polycentrique, et ce faisant améliorer aussi leur position dans la hiérarchie urbaine européenne. La majorité de ces villes se trouvent dans la zone du Pentagone étendu. Les principales AIP périphériques dont la position serait le plus améliorée par l'intégration sont Montpellier, Decin, Rimini, Palerme, Messine, Copenhague, Bari, Alicante, Oslo, Belfast, Porto, Glasgow et Valence.

En conclusion, la limitation du coeur de l'Europe au "Pentagone" est trop restrictive. En termes de population et de réseaux denses de villes, Manchester, Berlin, Venise, Gênes et Paris déterminent les sommets du coeur de l'Europe.

Une seconde conclusion est que la polycentricité au niveau européen doit être fondée sur la spécialisation fonctionnelle, c.-à-d. qu'il faut encourager des villes hors de la partie centrale à développer des fonctions pour l'Europe entière. Augmenter la masse démographique des villes par intégration polycentrique régionale partout en Europe serait de nature à accentuer encore les contrastes entre le coeur et le reste du territoire européen.

Pour le moment on n'arrive à identifier aucune région de la périphérie de l'Europe où l'intégration polycentrique de villes voisines pourrait suffisamment augmenter la masse de population pour créer le potentiel pour une nouvelle zone d'intégration d'importance mondiale.

## **3.2. RESULTATS DES ENQUETES PAR QUESTIONNAIRE :**

### **3.2.1. La coopération intermunicipale**

La première enquête concernait *la coopération inter-municipale au niveau des Aires urbaines fonctionnelles*. 21 pays y ont répondu. Bien que les régions urbaines fonctionnelles constituent souvent le niveau d'analyse socio-économique, on trouve très peu d'exemples de politiques effectivement mises en oeuvre à ce niveau. L'administration publique n'est pas organisée sur la base de régions fonctionnelles, et il n'y a pas de structure formelle de gouvernance à ce niveau.

La fin des années 80 et le début des années 90 ont marqué le début d'un nombre croissant de partenariats inter-municipaux en Europe. Certains sont de petits réseaux mono-sectoriels; d'autres sont de vastes réseaux multi-sectoriels. Leurs objectifs peuvent être divisés en quatre catégories: le développement stratégique, la mise en oeuvre de projets (souvent limitée dans le temps), la mise en réseau et la promotion. La plupart des partenariats ne disposent pas de pouvoirs de décision. Ils influencent cependant les processus d'élaboration des politiques en faisant des recommandations, du "lobbying" ou par le biais de la réalisation d'études et de programmes. Leurs atouts résident dans la coordination des ressources, des buts et des objectifs, dans la mise en place d'accès à la connaissance et à l'expertise, et dans la promotion de l'interdépendance et de la compréhension partagée de défis communs. Leurs principales faiblesses sont souvent le manque de moyens et d'engagement politique.

La seconde enquête portait sur *la coopération inter-régionale et transnationale au niveau européen*. Sept aires transfrontalières potentiellement polycentriques ont répondu, et des informations provenant de cinq autres ont également été utilisées pour l'analyse. Le développement économique et commercial était le domaine de coopération le plus courant dans les cas étudiés. L'élaboration de stratégies conjointes se justifiait par la nécessité de développer des complémentarités et d'exploiter le potentiel de marché élargi qu'offrent deux ou plusieurs centres. Il y a par contre peu d'exemples de planification stratégique conjointe. Les partenariats couverts par les enquêtes ont rarement mentionné l'intégration polycentrique du réseau urbain comme un instrument ou un objectif.

### 3.2.2. Le polycentrisme

L'étude a également collecté des informations sur l'utilisation du polycentrisme dans les plans et les stratégies de niveau national dans l'espace ORATE. Le terme polycentrique étant rarement utilisé, les informations portent sur les politiques spatiales dans un sens plus large. Des 29 pays couverts, 18 déclarent poursuivre un développement polycentrique d'une manière ou d'une autre.

On peut distinguer deux groupes d'objectifs différents. Le plus important est d'améliorer la compétitivité urbaine, le second de réduire les disparités entre zones urbaines. Ces objectifs ne s'excluent pas forcément l'un l'autre.

Les politiques polycentriques en faveur de la compétitivité lient la taille et l'importance des villes, et classent le système urbain national selon une hiérarchie souvent basée sur un futur désiré plutôt que sur les réalités présentes. Plusieurs pays ont développé des métaphores attrayantes pour des centres en concurrence au niveau international, comme « Régions métropolitaines européennes » (Allemagne), « Gateways » (Grèce, Irlande), « Centres de développement et d'attraction » (Luxembourg), « Europols » (Pologne) et « Villes-Ancre » (Portugal). Dans de nombreux cas, la compétitivité urbaine est encouragée par la coopération inter-municipale (à savoir en France, en Allemagne, en Italie, aux Pays-Bas) ou par des réformes administratives (à savoir en France, en Grèce, en Lettonie, en Espagne).

Les types de disparités urbaines pris en compte diffèrent suivant les pays. Des pays comme le Danemark, l'Estonie, la France, l'Irlande et la Lettonie mettent l'accent sur l'écart entre les régions capitales et les autres villes. En Allemagne, en Italie, en Norvège et en Pologne il y a des disparités nord/sud ou est/ouest, tandis que des pays comme la Finlande, la Grèce et le Portugal s'intéressent à la nécessité de renforcer les villes de taille moyenne dans leurs hiérarchies urbaines.

Trois types d'instruments sont utilisés dans les politiques de développement polycentrique:

- *Instruments de mise en oeuvre spatiaux.* Ce sont souvent des mesures de politique régionale auxquelles sont liés un budget et une réglementation propres. Ils visent à avoir un impact direct sur le développement économique d'une zone donnée. Ils peuvent de toute évidence avoir un impact sur l'équilibre entre régions, et contribuer à une structure plus polycentrique, pour autant qu'ils soient efficaces, mais ils sont rarement mentionnés.
- *Instruments non spatiaux.* Les réformes administratives sont importantes pour le développement polycentrique, parce qu'influent sur la capacité institutionnelle des régions. La capacité d'agir sur la mise au point de tels instruments dépasse toutefois largement le pouvoir du planificateur spatial.
- *Instruments de planification stratégique.* Les instruments de planification sont les plus utilisés dans le cadre des politiques de développement polycentrique, en particulier les visions spatiales (17 pays) et les stratégies de développement régional. Dans la plupart des pays, la vision spatiale est le seul instrument politique qui promeut explicitement le développement polycentrique. Les visions spatiales sont particulièrement importantes en raison de leur pouvoir de communication intrinsèque.

### 3.3. RECOMMANDATIONS POLITIQUES

Au niveau micro, les villes devraient être encouragées à coopérer et à unir leurs forces, dans le but d'améliorer leur classement dans les systèmes urbains nationaux. Une possibilité à cet égard est de prendre la liste des AIP comme un cadre de référence pour les réflexions de

niveau local sur les options pour la constitution de nouvelles coopérations inter-municipales. Pour améliorer l'intégration économique, les politiques urbaines devraient s'orienter vers les *liens entre villes, en définissant par exemple des stratégies de planification communes, en déterminant le rôle économique de chaque pôle et en développant des équipements de services communs.*

La gouvernance est un enjeu-clé dans la promotion de l'action collective par-delà les frontières administratives.

L'élaboration de documents politiques stratégiques s'est avérée représenter un instrument-clé de gouvernance interurbaine et de coopération. Les gouvernements nationaux et l'UE pourraient faire davantage pour encourager l'élaboration, en coopération entre villes, de stratégies spatiales régionales prenant explicitement en compte les potentiels d'amélioration des complémentarités entre fonctions urbaines.

Les règlements des Fonds Structurels devraient faciliter les options en faveur de l'amélioration de la polycentricité fonctionnelle au niveau régional.

Au niveau meso national et transnational, la polycentricité concerne l'équilibre au sein du système urbain. L'UE peut directement influencer les politiques nationales et régionales dans les pays dont de grandes parties du territoire sont éligibles au soutien structurel.

L'UE peut également contribuer à une structure urbaine nationale plus polycentrique en encourageant les organismes nationaux de planification spatiale et de politique régionale à élaborer des stratégies de développement spatial dans une perspective trans-régionale et transnationale.

L'examen de la polycentricité morphologique des systèmes urbains nationaux a été gêné dans une certaine mesure par les différences dans les définitions nationales relatives aux aires urbaines fonctionnelles. Afin d'améliorer la validité des études comparatives sur la polycentricité, une définition pan-européenne des Aires urbaines fonctionnelles devrait être mise au point, et des données collectées à ce niveau territorial. Il faut également analyser dans chaque pays les tendances des systèmes urbains nationaux à la monocentricité ou à la polycentricité.

Au niveau macro, l'enjeu majeur est de stimuler le développement de *zones d'intégration économique d'importance mondiale* au-delà du Pentagone. Des villes de la périphérie peuvent gagner en taille par intégration au niveau régional.

Toutefois, les conditions requises pour un renforcement par développement polycentrique sont probablement plus présentes dans le centre que dans la périphérie. Au niveau européen, la polycentricité doit se fonder sur la spécialisation fonctionnelle, pas sur la taille.

Est-il possible d'atteindre la polycentricité aux trois niveaux simultanément (micro, méso, macro)? Le scénario idéal est celui où une polycentricité accrue au niveau intra-urbain (*micro*) renforce les villes-régions et génère de ce fait un système urbain national ou transnational plus polycentrique (*meso*). Au stade suivant, des aires fonctionnelles plus fortes au niveau *meso* peuvent travailler ensemble pour produire les points d'appui d'une Europe mieux équilibrée, annonçant l'apparition éventuelle de plusieurs zones d'intégration d'importance mondiale à côté du Pentagone (*macro*). Cependant ce modèle comporte des difficultés propres, des contradictions existant manifestement entre les politiques menées aux différents niveaux géographiques. Au niveau *macro*, des régions urbaines hors Pentagone peuvent améliorer leur position par rapport à d'autres régions en développant une structure polycentrique fonctionnellement mieux intégrée. Mais si le polycentrisme est mis en oeuvre avec

fruit partout en Europe, cela va renforcer les régions urbaines déjà les plus fortes. Les investissements devront être concentrés dans ces régions, et il en résultera que les systèmes urbains des pays concernés pourraient en fait devenir plus monocentriques.

Par conséquent, la polycentricité de niveau européen doit être fondée sur la spécialisation fonctionnelle plutôt que sur l'importance de la population.

## **4. RESULTATS POUR LA BELGIQUE ET LA WALLONIE**

### **4.1. APPROCHE STATISTIQUE ET CARTOGRAPHIQUE**

#### **4.1.1. Quelques commentaires généraux sur la Belgique**

La Belgique est polycentrique, avec deux centres importants (Anvers, de niveau européen en tant que noyau industriel et d'affaires, et Bruxelles, en tant que centre de décision dans le monde des affaires et capitale de l'Europe) et un nombre équilibré de villes petites et moyennes. La croissance la plus forte se produit dans les villes de taille moyenne. 69 % des habitants vivent dans les aires fonctionnelles urbaines.

Le nombre d'aires urbaines significatives est de 21. Il s'agit des villes de Bruxelles et Anvers (Mega's), Charleroi, Liège, Namur, Bruges, Gand, Hasselt, Courtrai, Leuven (niveau transnational/national), La Louvière, Mons, Mouscron, Tournai, Verviers, Alost, Ypres, Malines, Ostende, Roeselaere et Saint-Nicolas (niveau régional/local).

En termes de fonctions, il manque d'aires fonctionnelles urbaines jouant un rôle touristique significatif au niveau global ou européen. 16 villes disposent d'un niveau d'enseignement supérieur et outre Bruxelles, sept villes comptent plus de 10.000 étudiants

#### **4.1.2. Le degré de polycentrisme de la Wallonie**

Le degré de polycentrisme a été analysé par pays sur base de trois variables : la distribution rang-taille, la localisation des villes à travers le territoire, et la connectivité/accessibilité des centres de niveau inférieur par rapport aux villes principales. La première carte en annexe montre que la Belgique est relativement bien placée parmi les pays d'Europe. Plus précisément, elle manifeste une bonne diversité de villes de tailles différentes, sans prééminence d'une ville-capitale majeure. En ce qui concerne la localisation et la connectivité des villes, elle est en position moyenne. La carte suivante indique que la Wallonie est en meilleure position que la Flandre, avec un niveau élevé de polycentrisme.

#### **4.1.3. L'analyse fonctionnelle des aires urbaines wallonnes**

Les aires urbaines ont été analysées en termes de fonctions. Leur importance dans le réseau urbain européen a été qualifiée de globale/européenne/nationale/régionale/locale, en moyenne, et pour chacun des domaines suivants : taille de la population, industrie (croissance de la valeur ajoutée industrielle), tourisme (nombre de lits), transports (pourcentage des aéroports ou ports du pays), enseignement supérieur (nombre d'étudiants), décision économique (pourcentage des sièges de sociétés importantes du pays), administration.

Liège est la ville wallonne la plus importante en fonction de cette analyse, considérée comme de niveau national pour sa population, son caractère industriel et son niveau d'enseignement. Elle est classée de niveau régional en ce qui concerne la prise de décision et de niveau local pour le reste (transports, tourisme, administration).

Charleroi est considérée comme de niveau national sur le plan industriel et des chiffres de population, de niveau régional pour l'aspect prise de décision. Pour les autres variables, elle est de niveau local.

Mons a un niveau national comme centre d'enseignement, régional sur le plan de la population et de l'administration, et local pour le reste.

Verviers est de niveau national en termes de population, régional en termes de tourisme et d'industrie, local pour le reste.

La Louvière, Tournai et Mouscron sont de niveau régional uniquement en référence à leur chiffre de population, mais local en ce qui concerne les fonctions urbaines.

Pour rappel Charleroi, Liège et Namur sont globalement considérées comme d'importance nationale/transnationale, La Louvière, Mons, Mouscron, Tournai et Verviers sont d'importance régionale/locale.

La base économique des aires urbaines wallonnes analysées est jugée comme diversifiée, à l'exception de Namur et Mons centrées sur les services.

#### **4.1.4. Les aires potentielles d'intégration polycentrique**

En Wallonie, Liège est identifiée comme noyau d'une Aire potentielle d'intégration polycentrique, qui inclut les aires urbaines fonctionnelles de Liège (584.398 habitants), Heerlen (267.781 habitants), Verviers (266.334 habitants), Maastricht (186.138 habitants) et Geleen (168.682 habitants).

La population de la principale aire urbaine fonctionnelle de Liège est de 584.398 habitants, ce qui la classe en 75<sup>e</sup> position au niveau européen. Si l'on considère l'aire PUSH (horizon stratégique urbain potentiel incluant les communes situées à une distance isochrone de 45 minutes du centre), on arrive à 3.713.499 habitants, ce qui fait monter le noyau liégeois au 21<sup>e</sup> rang de sa catégorie. Et enfin, lorsque on considère toute l'aire d'intégration polycentrique potentielle (regroupement de PUSH qui se recoupent sur plus d'un tiers de leur superficie), la population de l'ensemble monte à 7.172.112 habitants et Liège se classe alors au 14<sup>e</sup> rang des PIA. Ce calcul est sujet à une hypothèse préalable : il est envisagé pour chaque noyau de PIA en supposant qu'il est le seul à entrer dans une démarche polycentrique.

Les aires fonctionnelles de Charleroi (420.214 habitants), Namur (283.793 habitants) et La Louvière (174.124 habitants) sont intégrées dans l'Aire potentielle d'intégration polycentrique de Bruxelles (11.868.661), avec Anvers, Leuven, Hasselt, Malines et Saint Nicolas.

## **4.2. APPROCHE QUALITATIVE**

Le SDER a été étudié pour évaluer l'application d'une politique de polycentrisme en Wallonie. Le développement polycentrique y est perçu comme un objectif de développement subsidiaire, bien que le concept n'y soit pas mentionné en tant que tel. Selon les auteurs, certains effets pourraient être attendus mais principalement dans le domaine de la réduction de l'« urban sprawl » et pas tellement dans celui du développement polycentrique.<sup>76</sup>

## SOURCES

Projet ORATE 1.1.1. Les potentiels de développement polycentrique en Europe. Résumé opérationnel du rapport final (en français)

Espon 1.1.1. Potentials for polycentric development in Europe, project report, august 2004, revised version march 2005

[http://www.espon.eu/main/Menu\\_Projects/Menu\\_ESPON2006Projects/Menu\\_ThematicProjects/](http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_ESPON2006Projects/Menu_ThematicProjects/)

ESPON Project 1.1.1, Third interim report, The role, specific situation and potentials of urban areas as nodes in a polycentric development, august 2003

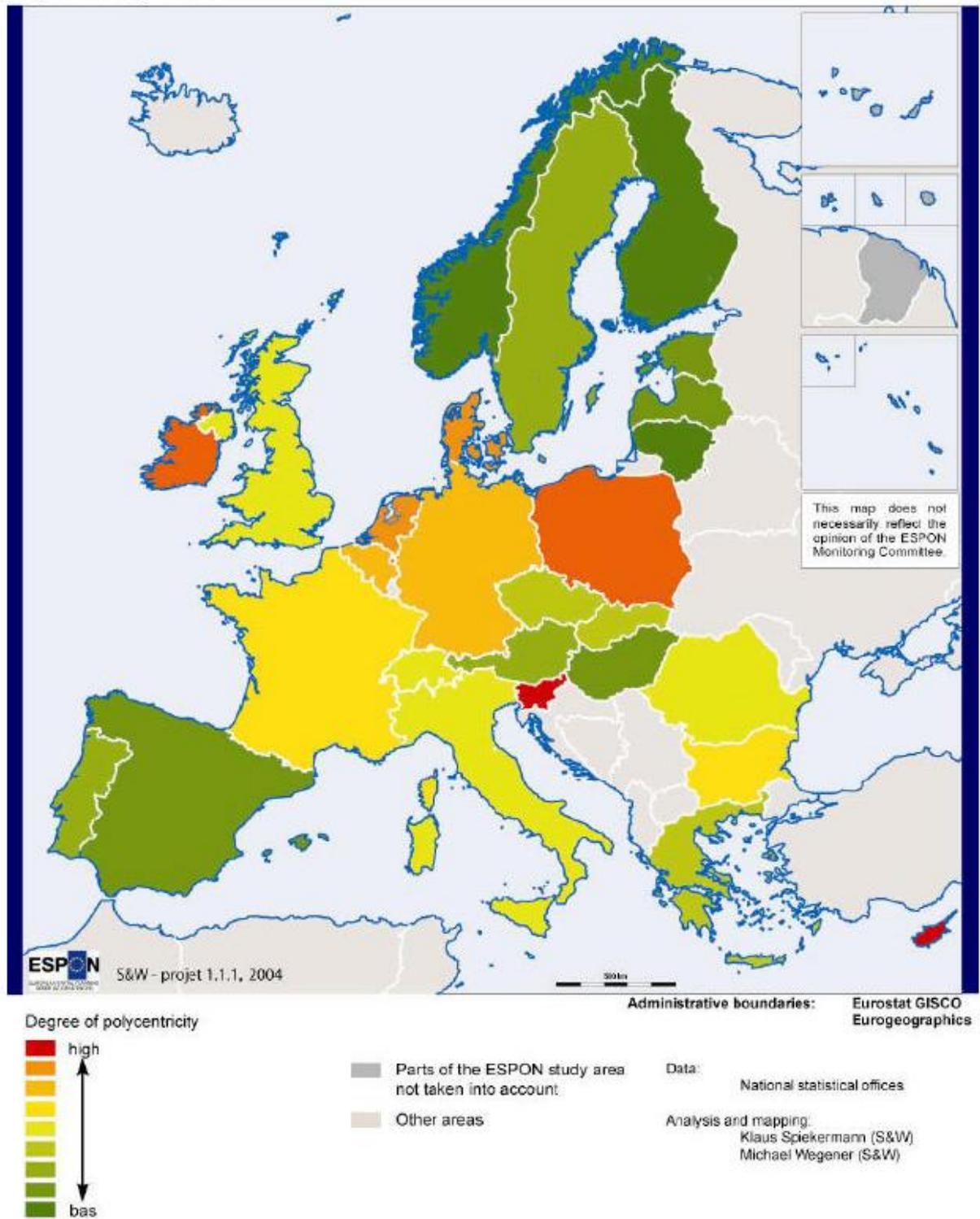
Carrière Jean-Paul, Note de commentaires sur le rapport Espon 1.1.1. Potentials for polycentric development in Europe, UMS Riate

## ANNEXES : CARTES

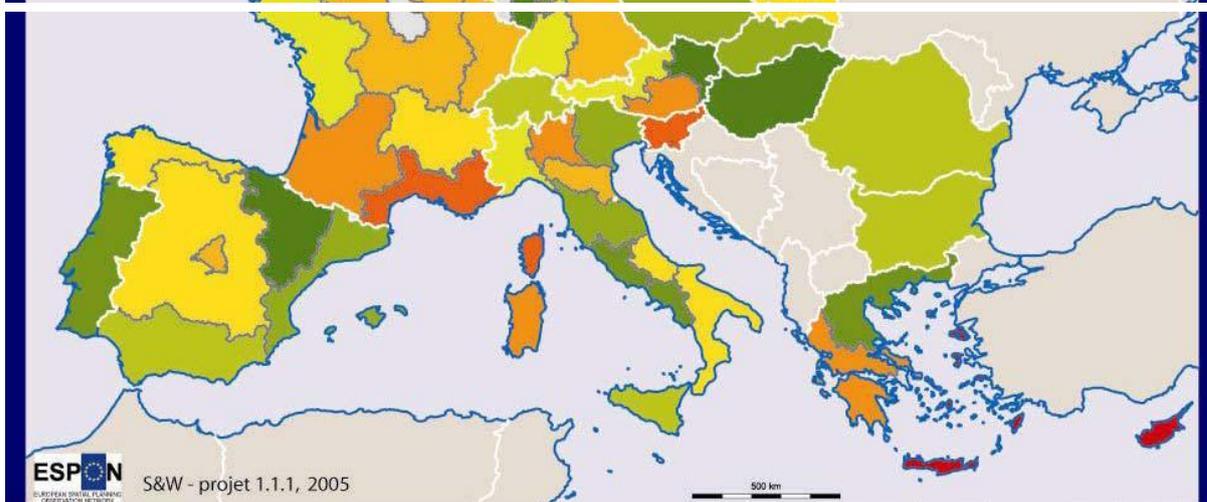
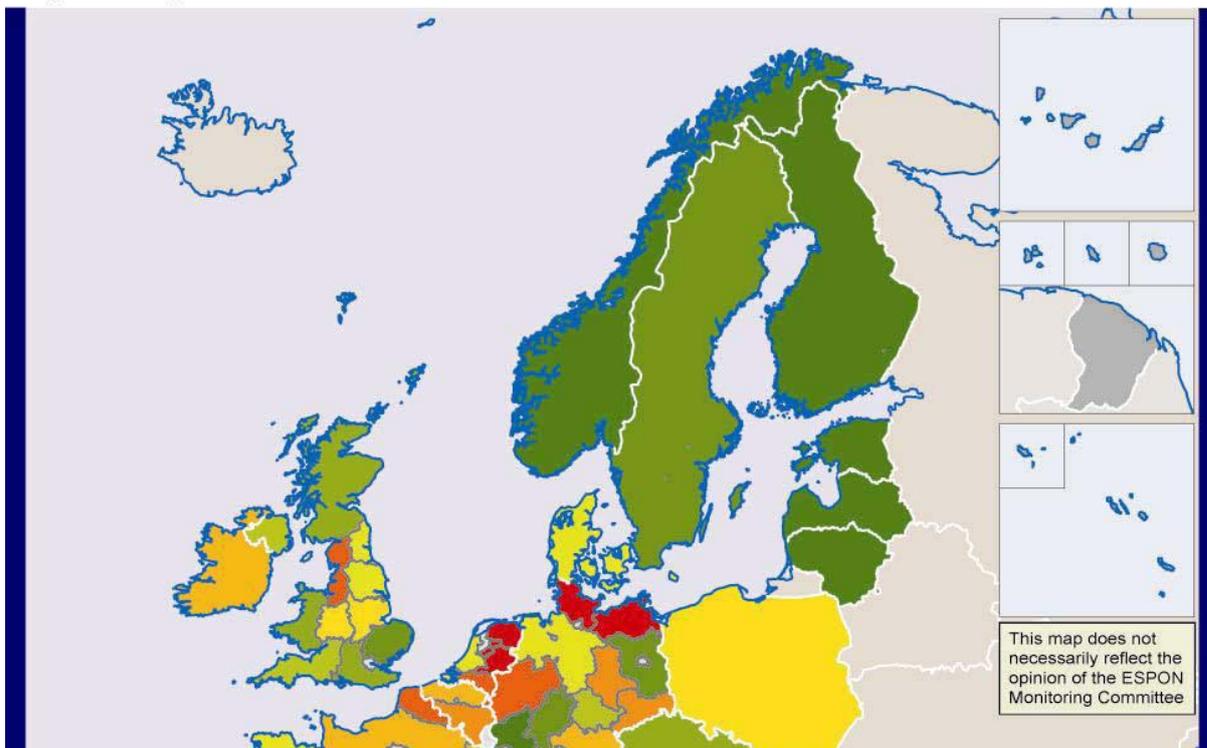
---

76

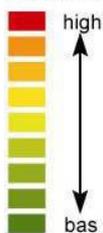
**Polycentricity index**



**Polycentricity index**



Degree of polycentricity



- Parts of the ESPON study area not taken into account
- Other areas

Data: National statistical offices

Analysis and mapping:  
Klaus Spiekermann (S&W)  
Michael Wegener (S&W)

Administrative boundaries: Eurostat GISCO  
Eurogeographics

## RECOMMANDATIONS ET CONCLUSIONS

### UN CONTEXTE PORTEUR POUR LES POLITIQUES D'AGGLOMERATION

#### L'actualité de la question

Les résultats de l'expertise ont démontré un regain d'intérêt pour la question de la supra-communalité en Wallonie. Cette remise à l'agenda correspond à des évolutions importantes constatées et analysées également dans les pays étudiés. Les débats de la table ronde du 31 août<sup>77</sup> ainsi que les échanges d'expériences au cours des deux plateformes villes régionales et les conclusions de la 8<sup>ème</sup> plateforme francophone des agglomérations de Lausanne confirment la pertinence des stratégies et projets d'agglomération pour structurer le territoire et répondre à des enjeux sectoriels.

Les différentes recherches et analyses effectuées dans le cadre de l'expertise ont permis de confirmer l'intérêt primordial de démarches d'agglomération eu égard à plusieurs objectifs actuels :

- l'adaptation des structures institutionnelles et démarches stratégiques aux évolutions socio-économiques des territoires : les villes ne fonctionnant plus sur elles-mêmes mais en lien d'échange avec les périphéries environnantes, c'est à cette échelle qu'il faut envisager le développement du territoire, la structuration spatiale et élaborer des stratégies ;
- la promotion de l'attractivité économique des zones urbaines et des périphéries environnantes et d'une qualité de vie élevée pour leurs habitants en renforçant le rôle moteur des agglomérations;
- la constitution d'un réseau polycentrique de villes et d'agglomérations (cfr. logique SIWAT jusqu'au SDER) pour leur permettre d'assurer leur position dans la concurrence économique nationale et internationale, tout en favorisant les complémentarités entre villes de la même région ;
- la lutte contre les coûts de la désurbanisation : il s'agit de limiter l'extension spatiale des zones urbaines en favorisant le développement de l'urbanisation vers l'intérieur et en structurant les zones pour permettre aux villes et communes d'agglomérations

---

<sup>77</sup> Les participants à la table ronde étaient : Christian Bastin directeur au SPW DGO4 - Paul Boino, directeur de l'Institut d'Urbanisme de Lyon et professeur à l'Université de Lyon 2 - Louis Boulianne, chercheur à la CEAT de l'EPFLausanne – Michèle Boverie, secrétaire générale adjointe de l'Union des Villes et des Communes de Wallonie – Julien Charlier de l'IWEPS – Vincent Desquennes du SPW DGO4 – Elisabeth Gerard du Cabinet du Ministre des Pouvoirs Locaux – Ghislain Géron, directeur général du SPW DGO4 – Eric Gillet, avocat – Yves Hanin, directeur du CREAT et professeur à l'Université de Louvain-la-Neuve – Frans Jorna, professeur d'université, docteur et consultant sur la thématique des agglomérations pour le gouvernement néerlandais – Michel Laffut, directeur honoraire à l'IWEPS – Alexandre Maître, directeur à l'Union des Villes et Communes de Wallonie – Bernadette Merenne, professeur honoraire de l'Université de Liège – Isabelle Reginster de l'IWEPS – Michel Rey, directeur honoraire de la CEAT de l'EPFLausanne – Michaël Van Cutsem, directeur à l'Institut Jules Destrée – Joris Voets, docteur et coordinateur de Instituut voor de Overheid de la Katholieke Universiteit Leuven ainsi que l'équipe de recherche (Véronique Boniver, Raphaëlle Harou, Alain Malherbe et Anne Sinzot). Que tous les participants soient ici remerciés pour leur disponibilité et la qualité de leurs interventions.

de se développer de manière efficiente pour soulager l'espace rural de la pression de l'urbanisation.

- la rationalisation et la mutualisation des équipements et services en les fournissant à une échelle appropriée permettant l'efficience des moyens publics

Cette question, on l'a vu dans l'introduction, est au cœur de la Déclaration de Politique Régionale 2009-2014. Elle envisage une réforme en profondeur des provinces en recentrant certaines compétences sur des communautés de territoires à créer. Le débat est vif et a été mis à jour lors de la table ronde par la confrontation des principes de l'autonomie communale avec la volonté de refonder le découpage institutionnel et territorial de la Wallonie d'abord dans une vision d'efficacité en matière de gouvernance. La réflexion se poursuit puisque récemment le Ministre Furlan a répondu à une question du député Senesael de la manière suivante : « *Ces provinces devraient évoluer en communautés de territoire adaptées aux entités de gestion des intérêts supracommunales.*<sup>78</sup> » Il suggère par ailleurs que la Wallonie picarde soit une zone test via son conseil de développement<sup>79</sup>.

## Les références européennes

Les démarches d'agglomération s'inscrivent également dans la droite ligne des préconisations de divers documents européens.

En 2007, est signée la charte de Leipzig sur la ville européenne durable, par laquelle tous les ministres européens s'engagent à promouvoir entre autres « un développement équilibré du territoire sur la base d'un système urbain polycentrique européen. » Selon celle-ci, il est important de renforcer la concertation au niveau de la région métropolitaine. « Le but visé à l'intérieur des régions urbaines et métropolitaines consiste à conclure un partenariat égalitaire entre les zones urbaines et les zones rurales d'une part, et entre les villes de petite, de moyenne et de grande dimension d'autre part. Le traitement isolé de problèmes et de décisions en matière de développement urbain devra être considéré comme une méthode d'approche révolue. Nos villes devraient également constituer les piliers du développement des régions métropolitaines tout en assumant des responsabilités à l'égard de la cohésion territoriale. »

Avec l'agenda territorial européen adopté dans la foulée, les ministres s'engagent à respecter six priorités :

- promouvoir le polycentrisme et l'innovation par la coopération entre villes ;
- créer de nouvelles formes de partenariats entre les villes et les campagnes ;
- promouvoir les clusters régionaux pour la compétition et l'innovation en Europe ;
- renforcer et étendre les réseaux transeuropéens ;
- promouvoir la gestion transeuropéenne des risques incluant les effets du changement climatique ;
- renforcer les structures écologiques et les ressources culturelles.

Plus récemment, la résolution du Parlement européen du 20 mai 2010 sur la contribution de la politique de cohésion à la réalisation des objectifs de Lisbonne et de la stratégie UE 2020 souligne le rôle clé des villes dans la réalisation des buts de la stratégie UE 2020.

---

<sup>78</sup> Cfr. La réponse du Ministre Furlan à la question parlementaire du député wallon Jean-Luc Crucke du 20 octobre 2009 sur la disparition des provinces wallonnes. [http://nautilus.parlement-wallon.be/Archives/2009\\_2010/CRIC/cric14.pdf](http://nautilus.parlement-wallon.be/Archives/2009_2010/CRIC/cric14.pdf)

<sup>79</sup> Durieux S., *La Wallonie picarde comme zone test*, dans *Le Soir* du 13 octobre 2010. [http://archives.lesoir.be/institutions-la-creation-de-communautes-de-territoire\\_t-20101013-013DYQ.html?queryand=%22wallonie+picarde%22&firstHit=0&by=10&when=-1&begYear=1989&begMonth=01&begDay=01&endYear=2010&endMonth=10&endDay=23&sort=datedesc&rub=TOUT&pos=8&all=369&nav=1](http://archives.lesoir.be/institutions-la-creation-de-communautes-de-territoire_t-20101013-013DYQ.html?queryand=%22wallonie+picarde%22&firstHit=0&by=10&when=-1&begYear=1989&begMonth=01&begDay=01&endYear=2010&endMonth=10&endDay=23&sort=datedesc&rub=TOUT&pos=8&all=369&nav=1)

Le parlement européen « observe que les régions et les villes d'Europe jouent un rôle de premier plan dans la réalisation de la stratégie de Lisbonne, car elles sont des acteurs clés dans le domaine de l'innovation, de la recherche et des politiques de l'éducation, sont à l'origine de plus d'un tiers des investissements publics de l'UE et concentrent de plus en plus les dépenses des Fonds structurels sur des objectifs en rapport avec la croissance et l'emploi. » (article 11)

Il « insiste pour que leur expérience et leur contribution soient prises en compte dans la mise en œuvre des priorités de la stratégie UE 2020, notamment en ce qui concerne les changements climatiques et démographiques, l'intégration sociale ainsi que les investissements dans le développement économique durable, l'énergie, les transports, la gestion de l'eau, les soins de santé, la sécurité publique, etc.; elle soutient le projet de conclusion du Conseil selon lequel les régions doivent être impliquées dans la future stratégie relative à la croissance et à l'emploi; elle indique que toute stratégie dans ce domaine doit être mise en œuvre en coopération avec les régions et les villes. » (article 35)

## **LA NECESSITE D'UNE POLITIQUE REGIONALE D'AGGLOMERATION EN WALLONIE**

Les démarches d'agglomération étudiées à l'étranger (France, Pays-Bas, Suisse) sont toutes soutenues par les états (et le cas échéant les cantons). Un cadre incitatif est élaboré qui comporte à la fois :

- un discours et des structures de promotion des agglomérations,
- des lignes directrices et un financement pour la structuration de l'agglomération, la définition de stratégies et la mise en œuvre de projets structurants,
- un cadre juridique de coopération.

Ces trois éléments forment également selon nous des conditions nécessaires à la mise en œuvre d'une politique d'agglomération en Wallonie. Elles sont encore loin d'être atteintes comme on va le voir.

### **Pas ou peu d'encadrement régional**

En Wallonie, il n'existe à ce jour aucun dispositif - cadre de promotion des agglomérations, pas plus que de lignes directrices ou de financement pour leur structuration. A l'inverse de la Suisse par exemple, aucune structure d'accompagnement et d'encouragement des projets supra-communaux n'existe chez nous à l'instar de la politique de la Conférence Tripartite des Agglomérations (la Confédération, les cantons, les communes).

Pour ce qui est de la définition d'outils stratégiques à cette échelle, un seul document wallon officiellement reconnu, le Plan Urbain de Mobilité, est élaboré à l'échelle de l'agglomération.. C'est le décret de 2004 sur la mobilité et l'accessibilité locales qui prévoit la création de cet outil qui doit être adopté par le gouvernement wallon et approuvé par la majorité des communes concernées (représentant au moins 2/3 de la population).

C'est sur le plan des structures juridiques de coopération intercommunale que la Wallonie est la mieux dotée. Sans évoquer ici les intercommunales, elle dispose d'un cadre juridique partiellement ancien (agglomérations et fédérations de communes datant de 1971) et partiellement plus récent, (associations de projet et conventions entre communes), destiné à encadrer la coopération supracommunale, qui figure aujourd'hui dans le Code wallon de la démocratie locale..

Les agglomérations et fédérations de communes sont des collectivités politiques nouvelles investies de responsabilités particulières et dotées d'un conseil et d'un collège exécutif, le conseil étant élu via des élections directes. La constitution consacre le pouvoir fiscal des agglomérations et des fédérations. Il s'agit donc de la création d'un niveau de pouvoir supplémentaire, étape qui n'a été entièrement franchie dans aucun des pays étudiés.

Les exemples étrangers étudiés quant à eux tendent tous vers la promotion d'un gouvernement d'agglomération avec des représentants des communes, qualifié parfois d'autorité locale élargie, appelé à prendre des décisions contraignantes à la majorité. Une critique répandue consiste toutefois en la remise en question de la légitimité de ces cercles non élus directement. Si les agglomérations et fédérations de communes telles que prévues dans la législation wallonne ne sont pas passibles de cette critique, elles peuvent être facilement comprises comme entrant en contradiction avec le principe de l'autonomie communale.

Les conventions et associations de projet représentent des modalités de collaboration plus souples.

Si des dynamiques locales d'agglomération spontanées existent sur le territoire wallon, il n'est cependant pas fait appel au cadre juridique spécifique existant pour les concrétiser et elles restent informelles ou de nature associative (associations de fait ou ASBL). Il n'est pas recouru jusqu'à présent à la formule de l'association de communes, système apparemment peu connu des villes.

### **Des initiatives locales spontanées de coopération supra-communale**

Les projets identifiés au départ des villes wallonnes de plus de 50.000 habitants ont révélé une diversité et une homogénéité. Une diversité par l'héritage de la fusion des communes qui a créé des agglomérations morphologiques infra-communales (Tournai), correspondant aux limites communales (Namur) et supra-communale (Liège, Verviers...). La conceptualisation de l'agglomération renvoie à plusieurs notions complémentaires, de la continuité du bâti comme l'agglomération morphologique, à des périmètres de projets comme les agglomérations opérationnelles et fonctionnelles. Est-ce pour autant la même conception de l'agglomération qui permet de répondre à des enjeux aussi divers que la préservation du climat, la mobilité, la préservation de l'eau, l'attractivité, le développement économique... ?

Parallèlement à la question de l'agglomération, les interviews dans les communes wallonnes font apparaître des actions sur des territoires plus vastes que l'agglomération. Ceux-ci s'apparentent plus à des pays voire des métropoles comme l'influence de l'Eurométropole lilloise sur le Hainaut occidental. La structure territoriale du SDER est dès lors toujours d'actualité si l'on considère les aimantations métropolitaines transfrontalières.

Bien que le code de la démocratie locale contienne diverses formules juridiques d'encadrement des agglomérations et des projets entre communes, les projets d'agglomération wallons sont essentiellement spontanés et ne s'y réfèrent pas, on l'a dit. Ils ne se classent pas non plus dans la nomenclature des projets de communautés de communes, de communautés urbaines, de pays, même si, on l'a vu, la déclaration de politique régionale a inscrit une restructuration territoriale de la Wallonie dans ses principes. Les principales catégories qui apparaissent sont :

- des projets de territoires ou de pays comme la Wallonie Picarde, le Cœur du Hainaut, Prospect 15 autour de Dinant, accompagnés par l'Institut Jules Destrée dans le cadre de la plate-forme d'intelligence territoriale. Ces projets stratégiques sont basés sur une méthodologie participative et sont de nature prospective ;
- des projets que l'on pourrait qualifier de cohérence territoriale à l'échelle des agglomérations communales ou infra-communales. Ils utilisent les outils comme le schéma de structure (ex. Namur) ;

- des projets stratégiques sectoriels supra-communaux comme les plans d'égouttage, le plan urbain de mobilité de Liège, les plans intercommunaux de mobilité ;
- des projets ponctuels comme la construction d'équipements « structurants » dont le rayonnement vise l'agglomération. Pour rappel, selon Offner un projet est structurant s'il a un impact sur la mutation territoriale<sup>80</sup>.

Parallèlement à ce classement, le chapitre sur la typologie reprend les associations de fait ou asbl : les communautés urbaines, les conférences des Bourgmestres, des forums de forces vives..., qui sont à ranger dans la catégorie de la gouvernance.

## **DES PISTES POUR SOUTENIR LES DÉMARCHES D'AGGLOMÉRATION EN WALLONIE**

Dans une période où le SDER est remis sur le métier, il semble plus que jamais important de consolider les dynamiques d'agglomération en Wallonie afin de doter notre région d'une armature urbaine solide qui puisse être moteur de son développement. L'encouragement à la mise en œuvre de projets d'agglomérations doit par ailleurs s'adapter au fonctionnement wallon basé sur une forte autonomie locale.

L'exemple suisse nous semble le plus souple et le plus à même de pouvoir inspirer la Région wallonne actuellement.

### **Le cas suisse : une source d'inspiration**

Un modèle de structure est préconisé par la Conférence tripartite sur les agglomérations. Il s'agit d'une structure transsectorielle contraignante, la seule à pouvoir traiter les objets de dissensus qui sont habituellement évacués de processus informels ou associatifs fonctionnant au consensus (voir à ce sujet les analyses de Paul Boino). Toutefois, ce modèle est vu comme l'aboutissement et l'ultime étape d'un long processus d'approvisionnement mutuel. A ce jour, seulement quatre agglomérations suisses se sont dotées d'une telle structure. Toutefois, de nombreuses dynamiques existent, encouragées par des dispositifs fédéraux. Le premier dispositif fédéral est celui des projets modèles, prévoyant des financements relativement modestes pour des expériences-pilote de coopération entre communes agglomérées, portant à la fois sur la structuration de ces regroupements et/ou sur la mise en œuvre de projets communs. L'autre dispositif fédéral est celui des projets d'agglomération qui permet d'obtenir un financement fédéral pour la réalisation d'infrastructures de transport structurantes à condition que les agglomérations concernées se dotent d'un projet d'agglomération envisageant simultanément les problématiques de la mobilité, de l'urbanisation et de la préservation des ressources naturelles et de l'environnement, et qu'elles se constituent en interlocuteur vis-à-vis de la Confédération, ce qui nécessite une forme d'institutionnalisation.

---

<sup>80</sup> OFFNER Jean-Marc, *Le développement des réseaux techniques, un modèle générique*, dans Flux n°13-14, septembre/décembre 1993.

Une des réussites de la Suisse est à trouver dans ce système des projets modèles qui ont servi de première phase à la constitution des agglomérations. S'il a été constaté que le projet ne crée pas sui generis l'agglomération, la mise bout à bout d'initiatives la confortant a eu pour effet l'enclenchement d'une coopération supra-communale positive. La reconnaissance de projets pilotes basés sur des critères structurants et/ou stratégiques avec la participation au financement de l'encadrement est une piste efficace à poursuivre par le Gouvernement. Une meilleure caractérisation de ce que l'on peut entendre par un projet structurant et/ou stratégique devrait par ailleurs être formalisée au cours d'une recherche ultérieure.

Avant les projets modèles, aucune agglomération ne disposait d'une forme de collaboration institutionnalisée et transectorielle. Ce qui correspond à l'état léthargique que nous connaissons et à la fragmentation institutionnelle wallonne. Aujourd'hui les projets d'agglomération et les projets-modèles sont nombreux en Suisse<sup>81</sup>.

Tout ceci nous inspire principalement deux pistes, avec la question subséquente des périmètres à encourager : la consolidation des démarches d'agglomération existantes, d'une part et l'ouverture de plans stratégiques habituellement communaux à une dimension d'agglomération d'autre part. La réflexion sur un outil spécifique d'agglomération, le schéma d'agglomération, sera résumée ensuite.

### **La consolidation des démarches spontanées d'agglomération ou de réseaux de villes**

On l'a vu, un certain nombre d'initiatives émergentes regroupent des communes dans des projets communs, notamment à l'échelle de l'agglomération urbaine. Ces initiatives spontanées peuvent être directement opérationnelles ou plus stratégiques, sectorielles ou globales. Souvent ces initiatives porteuses d'une belle dynamique collective s'éteignent faute de moyens. Le système de mise en place de gestion plus ou moins formelle des initiatives supra-communales émergentes épuise assez rapidement les acteurs. Le serpent se mord alors la queue puisque l'initiative produit une structure qui le temps de se chercher et d'établir les stratégies conduisant aux projets s'est épuisée sans arriver à mettre en œuvre la phase opérationnelle. La faiblesse des moyens mobilisés par les deux entités autofinancées actuellement en Wallonie (63.300 € pour la Communauté Urbaine du Centre et 146.000 € pour Liège-Métropole) illustre ce mécanisme qui ne garantit pas leur pérennité. Ce qui est contradictoire avec la volonté de reconversion économique régulièrement rencontrée comme étant à l'origine de la création d'une démarche d'agglomération en Wallonie. Or, on sait que celle-ci ne peut avoir une efficacité que dans la durée.

Un soutien régional s'avérerait utile et directement opérationnel. Ce soutien pourrait prendre la forme d'une contribution régionale par habitant équivalant à l'effort qui est produit par les projets et stratégies elles-mêmes pour dépasser le self supporting qui les pénalise à terme.

---

<sup>81</sup> Des similitudes sont présentes dans les choix thématiques à l'origine du déclenchement des projets d'agglomération. La mobilité en Suisse a été l'entrée qui a généré la phase de gestation des agglomérations. Les projets d'agglomération qui y sont liés ont été financés par le bénéfice de la vignette qui a été affectée à l'amélioration des circulations au sein de celles-ci. La France a organisé son réseau de transport public sur base également des agglomérations ou des communautés de communes.

Il conviendrait également d'évaluer quelle est la structure la plus adaptée pour conduire ces stratégies et projets. Le Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation offre plusieurs possibilités en fonction des objectifs qui sont fixés par les acteurs locaux. Il s'agira davantage d'accompagner les démarches existantes que d'imposer une structuration pour tendre, dans son évolution à moyen terme vers une meilleure lisibilité démocratique et institutionnelle des initiatives qui auront pu se solidifier. La table ronde a confirmé que la dynamique de terrain correspond plus à la gouvernance qu'une institutionnalisation de type jacobin, le principe d'autonomie communale restant très prégnant en Wallonie. De manière générale, l'ensemble des cas étrangers étudiés participe de la même logique. La France ayant une expérience plus longue, a accumulé des dispositifs qui se sont stratifiés jusqu'à ce que leurs empilements se transforment en millefeuille. La maturation d'une démarche d'agglomération oblige à tester l'organisation des stratégies locales en les organisant au fur et à mesure.

Il convient de garder à l'esprit que la multiplication d'expériences spontanées caractéristique de la Wallonie peut conduire à un certain nombre d'écueils mis en évidence par Paul Boino lors de la table ronde : un manque de lisibilité des structures en place, un mode de gouvernance qui risque de mettre à mal le principe d'égalité de tous les citoyens devant le service public, une rugosité territoriale avec des points de résistance faisant obstacle à la délimitation d'un territoire cohérent, une concurrence induisant un marché de territoire où chaque entité cherche à être plus attractive. C'est pourquoi nous la concevons comme la première étape d'une évolution vers plus d'uniformisation.

A la Région toutefois de mettre ses priorités et conditions<sup>82</sup>. Il est nécessaire que soient fixés les domaines de coopérations privilégiés dont l'échelle pertinente est l'agglomération. Dès lors, il convient d'examiner ces domaines de manière globale via le schéma d'agglomération, mais aussi pour certains d'entre eux via l'approfondissement d'une vision et d'une stratégie d'action sectorielle. La définition de tailles minimales à atteindre pour la création d'un territoire de projet cohérent aux croisements des thématiques sérieuses est à conseiller.

### **La question du périmètre**

La question de la délimitation d'un territoire supra-communal pertinent a, comme évoqué dans l'introduction, été déjà étudiée par la CPDT<sup>83</sup>. Ce travail a démontré toute la difficulté de dessiner des limites à un territoire intégrateur et de pouvoir en synthétiser les différentes dimensions sous forme de bassin de vie. Michel Laffut, reprenant plusieurs définitions, cite la position de l'INSEE qui considère que le bassin de vie est un nouvel outil proposé pour faciliter la compréhension de la structuration du territoire de la France Métropolitaine et mieux qualifier l'espace à dominante rurale. D'autres concepts seraient mobilisables pour tenter de dresser les contours d'une zone homogène qui doit être sans enclaves, comme l'aire urbaine.

Les analyses des exemples étrangers ont montré que les regroupements opérés ne coïncident jamais avec les périmètres estimés les plus pertinents par les géographes et les statisticiens. Ils répondent en bonne partie à des logiques politiques dont on ne peut sous-estimer l'importance. En cela, les dynamiques spontanées sont à encourager même si des structures et des périmètres théoriquement bien pensés restent une référence vers laquelle on peut toujours les orienter.

---

<sup>82</sup> Les conclusions de la recherche précédente sur les communautés urbaines reprenaient déjà l'importance du rôle de la Région : « Si les initiatives de coopération doivent venir de la base (les communes), la Région wallonne doit néanmoins veiller à offrir un cadre législatif clair, permettant de la sorte à ces initiatives de se développer et se concrétiser dans un cadre cohérent ». Dans, Govaerts P, Vanderhoffen C. (ss la dir), Les Communautés urbaines, plaquette n°1, CPDT, 2003.

<sup>83</sup> CPDT, Atlas – Repères pour une dynamique territoriale en Wallonie, 2001-2002.

En effet, nombre d'expériences, tant suisses que françaises, montrent que faire coïncider le territoire pertinent ou le territoire statistique de l'aire urbaine avec le territoire politique est une illusion. Les communes périphériques mettent très souvent en œuvre des alliances pour faire face à la dominance des communes centrales. On en a de beaux exemples notamment à Lyon et Lausanne. Plus généralement en France, la loi Chevènement a donné lieu à une multiplication d'intercommunalités sur les territoires des aires urbaines. Ce sont les périmètres de SCOT, rassemblant plusieurs EPCI, qui sont les plus proches de l'aire urbaine.

A côté de délimitations statistiques, la souplesse des regroupements supracommunaux doit être de mise. Ceux-ci ne peuvent se faire avec une certaine efficacité que sur base volontaire en proposant ce territoire à la réflexion de l'ensemble de ses composantes. Les représentants de l'Union des Villes et Communes à la table ronde ont par ailleurs insisté sur la nécessité de respect des spécificités locales.

Les territoires investis repris dans la typologie des démarches wallonnes sont de tailles très variables et mouvantes. L'intervention de Corinne Marghalan-Ferrat lors de la plate-forme ville a illustré également la souplesse nécessaire dans la détermination d'un périmètre d'agglomération<sup>84</sup>. L'agglomération de Fribourg s'est constituée par des aller-retour de certaines communes adhérentes.

### **L'ouverture des plans stratégiques communaux à une dimension d'agglomération**

Avec les plans urbains de mobilité, la Région a introduit dans son arsenal législatif une réflexion sur la mobilité à l'échelle de l'agglomération ; toutefois c'est la région elle-même qui est chargée de cette réflexion, le plan étant élaboré par le Gouvernement wallon. Le PUM a pour objectif d'organiser les éléments structurants de la mobilité, de réaliser un développement territorial cohérent en matière de mobilité et de coordonner tous les acteurs concernés par la problématique. Si sur papier les agglomérations urbaines de Charleroi, La Louvière, Liège, Mons, Namur, Tournai et Verviers sont concernées, et leurs périmètres définis, le seul plan urbain de mobilité réalisé est celui de Liège, et il n'a à ce jour pas été adopté par le gouvernement wallon. L'implication concrète des acteurs locaux a été sollicitée, afin d'induire une appropriation du projet et de transcender les concurrences territoriales. En Suisse, les projets d'agglomération porteurs d'une stratégie en matière de mobilité sont élaborés directement par les agglomérations elles-mêmes, celles-ci étant tenues au respect de diverses conditions émises par la Confédération pour pouvoir ensuite bénéficier du financement de leurs infrastructures. Si les plans ne répondent pas aux critères de développement durable préalablement établis, ils ne donnent pas lieu à l'octroi de la subvention Reste à définir le porteur du projet d'agglomération – conférence des bourgmestres, intercommunales, associations créées à cet effet. A Liège, le Groupement de Redéploiement Economique porté sur les fonds baptismaux par le rapport Foret/Mathot de 2003, a pris cette mission dans ses compétences même si la discussion n'est pas encore aboutie<sup>85</sup>. Après y avoir vu les prémisses de l'outil servant à la mise en place de la Communauté urbaine, Willy Demeyer, bourgmestre de Liège, replace le projet au centre de la détermination de la sphère de compétence de la structure. Le GRE doit en l'espèce être un facilitateur des projets transversaux portés par les différents acteurs du redéploiement économique liégeois.

---

<sup>84</sup> Marghalan-Ferrat Corinne, Agglo Fribourg, présentation à Namur du 29 juin 2010.

<sup>85</sup> Boutsen B., Le GRE-Liège pas d'unanimité, La Libre Belgique, 1 octobre 2010, <http://www.lalibre.be/actu/gazette-de-liege/article/613698/gre-liege-pas-d-unaninite.html>.

A l'image des plans de mobilité, la Région wallonne pourrait promouvoir une dimension d'agglomération dans le cadre d'autres outils stratégiques existants ou en adapter du moins la démarche à une échelle d'agglomération.

Le rapport relève les thématiques généralement exploitées à l'échelle de l'agglomération. Des plans déjà portés par la Région concernent en tout ou partie ces thématiques (logement, mobilité, air-climat, infrastructure...). Des réflexions menées par ailleurs ont conduit à la nécessité de traiter certaines de ces thématiques, dont le logement, plus spécifiquement à l'échelle de l'agglomération ou du bassin de vie<sup>86</sup>. Une mise en cohérence des compétences au travers d'un plan logement d'agglomération préalable à la détermination des projets à financer rencontrerait plusieurs objectifs régionaux comme une politique de cohésion et de mixité sociale adaptée à son territoire de pertinence. C'est à l'échelle des agglomérations fonctionnelles que devrait être pensée une localisation équilibrée du logement social qui tienne compte des contraintes d'accessibilité aux services et à la mobilité, de la solidarité dans le support des charges et de ses critères d'accès, tout en prenant en compte les nécessités de mobilité par rapport aux centres d'emploi.

Par ailleurs, la nécessité d'un document de structuration spatiale des agglomérations est bien réelle.

### **Quels outils stratégiques territoriaux spécifiques aux agglomérations ?**

L'une des questions posées par le cahier des charges était de s'interroger sur le ou les outils territoriaux les plus adéquats pour mettre en œuvre la stratégie d'agglomération.

Le SDER conditionne la reconnaissance d'aires de coopération supra-communale à l'adoption d'un schéma territorial ou d'agglomération ; il précise que ce document devrait s'apparenter à un schéma de structure élargi. La DPR reprend cette ambition puisqu'elle propose de « valoriser le schéma de structure communal ou supra-communal » pour répondre aux enjeux énergétiques et climatiques. Dans la « boîte à outils » wallonne actuelle de l'aménagement du territoire, le modèle des schémas (SDER, schéma de structure communal) semble effectivement plus approprié que celui des plans normatifs. D'aucuns estiment aussi que les schémas de cohérence territoriale français pourraient également nous inspirer. Nous nous sommes donc plus particulièrement penchés sur ces derniers, en les comparant avec nos schémas communaux.

En conclusion de nos réflexions, le « schéma d'agglomération » devrait avoir une vocation essentiellement stratégique, tout en bénéficiant d'une légitimité suffisante pour être suivi d'effets. Il devrait clairement orienter les décisions sous-jacentes, ainsi que les outils sectoriels qui en découleraient. La légitimité de l'outil pourrait lui être donnée par l'engagement, la contractualisation des partenaires impliqués. Plus pragmatiquement, il faudrait sans doute pouvoir y lier le subventionnement de certains types d'investissements ou de programmations sectorielles qui en découleraient.

---

<sup>86</sup> Laurent Luc, Malherbe Alain, Le logement public, un secteur en chantier, rapport d'expertise, juin 2010.

La DPR évoque aussi un autre instrument, le contrat de développement durable qui « identifiera les moyens, projets et actions prioritaires à mettre en œuvre pour rencontrer (entre autres) les réalités urbaines ». Ces contrats sont à conclure sur base volontaire pour favoriser la coopération entre communes. Cette contractualisation est dans le même sillon que la question du périmètre ou des projets pilotes basée sur une association non contrainte. Le contrat de développement durable aurait pour fonction de donner une vision partagée à un territoire commun entre plusieurs municipalités. En ce sens, les stratégies entreprises sur des échelles plus vastes comme la Wallonie picarde ou le Cœur de Hainaut se rapprochent des intentions de la DPR.

a) *Un outil territorial ?*

Il paraît souhaitable de faire du schéma d'agglomération un outil de développement territorial, expression d'un réel projet et d'une vision globale sur le périmètre géographique concerné. La démarche ne doit pas être limitée à une plate-forme de dialogue des communes (échanges d'expériences et de bonnes pratiques...), une mise en commun de certaines questions ou problèmes très concrets (achat de matériel en commun...) ou une collaboration sur des projets ponctuels aux enjeux limités (liaison modes doux inter-quartiers...). Elle doit aboutir à la prise en compte de certains problèmes et déséquilibres à l'échelle de l'agglomération, notamment la répartition de l'urbanisation entre centre et périphérie ou encore la prise en charge commune et la bonne répartition des équipements collectifs à vocation supra-communale. En d'autres termes, il faut pouvoir aborder les « sujets qui fâchent ».

Dans une perspective de développement territorial durable, la stratégie d'agglomération doit pour le moins traiter de certaines thématiques-clés :

- Elle doit pouvoir prendre appui sur un réseau efficace et cohérent de desserte par les transports en commun ;
- En fonction de celui-ci, elle doit établir une hiérarchie de ses polarités (centres principaux, secondaires, cœurs de quartiers...), qui sous-entend une localisation judicieuse des équipements publics en fonction de leur niveau de rayonnement ;
- En fonction des accessibilités, elle doit orienter la répartition des zones de développement économique et de reconversion ;
- Cette structure doit impliquer la réflexion sur la gestion de l'urbanisation, notamment une densité différenciée en fonction de la proximité des centres et des transports collectifs, ainsi que la vision des priorités dans l'occupation des réserves foncières et de la prise en compte des disparités sociales entre quartiers ;
- Cette structure doit enfin prendre en compte la qualité du cadre de vie, qui peut notamment trouver appui sur une trame verte et bleue à valoriser et à renforcer et sur un réseau de déplacements « doux » à l'échelle des quartiers ;
- ...

Au-delà de ces thématiques, étroitement liées entre elles, le schéma d'agglomération pourra tenter de dégager une identité territoriale, une image porteuse et fédératrice. Ce fil rouge pourra être communiqué (par un logo, un référentiel historique, une charte graphique ou de mobilier public pour l'aménagement des espaces...). Il doit toutefois s'ancrer dans la réalité du vécu urbain.

Outre cette vision globale, le schéma pointera plus particulièrement les « sites à enjeux », où la marge de manœuvre pour amorcer des projets sera plus importante : ce sont par exemple des sites de reconversion ou de développement potentiels, des sites qui vont orienter la dynamique. A contrario, ce sont aussi des « points noirs » dont il faut inverser la tendance négative et réorienter l'évolution.

Le schéma d'agglomération devra trouver une expression cartographiée, être territorialisé. L'expérience des SCoTs nous montre que cette expression peut être précise, mais que la plupart du temps, elle peut aussi se traduire par des principes dont la représentation graphique peut être très schématique. Elle peut aussi être à géométrie variable selon les nécessités et l'avancement des réflexions.

#### *b) Les acteurs de la réalisation*

L'expérience des SCoTs nous montre enfin l'apport des agences d'urbanisme comme structure portant et accompagnant la conception du schéma. Les SSC, tout comme bien d'autres outils à vocation stratégique, sont élaborés par des auteurs de projet externes, mais l'efficacité de tels outils dépend aussi du fait qu'ils puissent être portés et appropriés par une équipe pérenne qui a suivi leur élaboration et poursuit leur mise en application. Cet accompagnement est la condition pour que l'outil ne soit pas rapidement dépassé, qu'il puisse évoluer en fonction du contexte et qu'il puisse aussi être remis sur le métier si les décisions viennent à devoir trop s'écarter des principes fondamentaux.

## **CONCLUSION**

Les propositions issues de la table ronde valorisent dans un premier temps le registre de l'encouragement par un soutien aux structures émergentes sans viser la mise en place d'un niveau de pouvoir intermédiaire. Pour ce faire, le recours à la contractualisation ou aux associations de projet telles que prévues dans le Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation paraît adéquat même si ce deuxième dispositif est aussi de durée limitée (six ans reconductibles une fois).

Il est constaté que bien souvent les stratégies d'agglomération se fondent sur le consensus dans une logique plutôt associative dans un premier temps pour atteindre dans un second moment un stade de gouvernance locale élargie (avec les limites démocratiques que cela comporte étant donné l'absence d'élection directe des représentants). Un temps de maturation important est nécessaire entre ces deux étapes.

L'élaboration d'une vision stratégique est une étape souvent utilement couplée à une première structuration de l'agglomération. Cela passe par une clarification des enjeux d'agglomération. Si la mobilité et la reconversion économique sont des thématiques observées dans la plupart des stratégies émergentes wallonnes, la question environnementale semble nettement moins prégnante alors qu'on a constaté la reconnaissance de la pertinence de l'échelle de l'agglomération pour adopter des mesures répondant aux exigences des engagements européens sur la qualité de l'air. Cette stratégie ne peut se réduire à la mobilité même si cette dernière est prédominante. La montée en puissance des enjeux de développement durable dans les pays voisins doit être prise en compte en Wallonie afin de contribuer au renforcement nécessaire des zones urbaines qui constituent un atout important pour la reconversion wallonne dans la logique des pôles du SDER.

S'inspirant du large choix laissé à l'initiative locale telle que pratiquée en Suisse, un processus en trois étapes successives pourrait conduire à solidifier une mise en cohérence de problématiques (économie, mobilité, logement, environnement, équipements commerciaux et culturels, grandes infrastructures, attractivités...) sur un territoire pertinent d'agglomération.

*Phase 1 : élaboration d'une vision stratégique et encouragement à la structuration*

Dans cette perspective basée sur une démarche d'association volontaire des communes, la première phase serait d'encourager la création d'une structure supra-communale ayant pour objet l'établissement d'une vision stratégique reprenant les thématiques développées plus haut, dans une perspective de développement durable. Celle-ci s'inscrirait dans la stratégie européenne 2020 confirmant la stratégie de Lisbonne. La résolution du parlement européen du 20 mai 2010 va dans ce sens au travers de la reconnaissance des villes d'Europe comme moteur d'innovation et de croissance tout en insistant sur une gestion efficace des infrastructures et des réseaux et sur la nécessité de répondre au défi climatique par le développement durable sous toutes ces facettes<sup>87</sup>. La vision stratégique se structurerait spatialement en un schéma d'agglomération respectant les orientations du SDER.

Pour ce faire, il conviendrait d'inviter à la mise en place des structures supra communales via un financement réaliste et partagé. Des expériences wallonnes actuelles comme Liège et La Louvière se financent via une cotisation par habitant, insuffisante à la mise en place d'une structure d'agglomération. Par ailleurs, des financements ponctuels sont accordés par le Gouvernement vers des projets émergents comme le Bassin de la Haine/Cœur de Hainaut.

La Région wallonne pourrait viser une consolidation et une généralisation de tels projets via un apport calculé suivant une répartition de financement par habitant. L'établissement d'une vision stratégique préalable à une contractualisation avec la Région pour la mise en œuvre de projets (contrats de développement durable) pourrait être un levier pour initier ces structures qui auraient pour fonction de piloter la démarche stratégique. Des conditions minimales de population et de cohérence du territoire respectant les pôles du SDER réactualisés seraient à respecter. Les agglomérations ayant déjà une Conférence des Bourgmestres s'appuieraient sur celle-ci. Il est nécessaire de garder une certaine souplesse dans l'élaboration des regroupements, à l'instar de l'expérience de Fribourg en Suisse à la condition qu'il n'y ait pas d'enclaves dans ceux-ci.

*Phase 2 : projets-pilote pour l'élaboration de stratégies sectorielles*

Le fait d'asseoir ces structures informelles dans un cadre plus stable conduirait naturellement à la deuxième phase consistant en la mise en œuvre de projets pilotes visant l'approfondissement de stratégies d'agglomération sectorielles et leur opérationnalisation. Ces projets-pilotes seraient ouverts aux regroupements de communes opérés en phase 1 ainsi qu'à d'autres souhaitant éventuellement s'associer pour y répondre. Ils seraient initiés par le Gouvernement wallon via un appel à projet mettant l'accent sur l'une ou l'autre thématique énumérée ci-dessus.

Ces projets pilotes ont pour vocation de tester les partenariats en présence et les limites territoriales investies. A l'issue de ces tests, les contours des communautés de territoires telles que voulues dans la DPR seraient mieux cernés.

*Phase 3 : phase de maturité : des fédérations de communes remaniées*

---

<sup>87</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2010-0191&language=FR> ).

Les deux premières étapes étant franchies, après le temps de la maturation et de la stabilisation progressive des regroupements, un dispositif de fédérations de communes remanié (voir ci-dessous) pourrait être appliqué. Il consoliderait les acquis des deux phases antérieures en intégrant une dimension de légitimité démocratique, ce que permet la mise en œuvre de fédérations de communes telles que prévue par le code actuel puisque celles-ci disposent d'une assemblée élue.

Ce scénario évolutif appelle quelques remarques. S'il correspond aux dynamiques identifiées lors de la présente expertise et confirmées lors de la table ronde, des modifications du Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation seraient nécessaires. En effet, c'est le Gouvernement qui détermine le territoire pertinent puis demande l'avis aux communes. Dans le présent scénario, les communes se regroupent suivant des intérêts communs puis le Gouvernement confirme via plusieurs phases la pertinence de ce choix au travers d'une construction itérative. De plus la distinction entre agglomération, fédération de communes et fédération de communes périphérique s'estomperait. Compte tenu de l'évolution des enjeux, les attributions de ces fédérations de communes ou communautés de territoires seraient réorientées pour mettre en avant une vision stratégique plutôt que de directement aborder des compétences sectorielles limitatives comme la gestion des déchets et le transport rémunéré de personnes. Les problématiques environnementales, de mobilité, de reconversion ou d'attractivité économique devraient être traitées de manière transversale au travers du document évoqué plus haut. La compétence d'exécution dans ces matières faisant l'objet de la vision stratégique d'agglomération resterait aux communes. Les moyens dévolus aux fédérations de communes par le code semblent adéquats dans le cadre mature de la coopération supra-communale puisqu'il prévoit une fiscalité propre en plus d'un subventionnement.

La démarche en différents paliers proposée rencontrerait les objectifs qui ont été mis à jour lors de cette expertise, à savoir un respect de l'autonomie communale par un encouragement aux regroupements existants, susceptible par la suite de se solidifier en une politique supra-communale cohérente et volontaire via les communautés de territoires.

## BIBLIOGRAPHIE

- ANTIER G. (2005), *Les stratégies des grandes métropoles. Enjeux, pouvoirs et aménagements*, Paris, Armand Colin, 253 p
- ARE, Office fédéral du développement territorial (2003), Le projet d'agglomération. Les buts, les caractéristiques et les éléments de contenu en bref, 30 janvier 2003.
- BASSAND M. (2000), métropolisation de la Suisse, Presses polytechniques et universitaires romandes, 2000
- BOINO P.(2009), *Logique de champ et intercommunalité* in BOINO P., DESJARDINS X., *Intercommunalité : politique et territoire*, La documentation française, PUCA, 2009
- BOULIANNE Louis-M.(2007), CEAT/EPFL, Nouvelle gouvernance d'agglomération : contribution au développement territorial de la Suisse, communication au XLIII e colloque de l'ASRDLF, 11-13 juillet 2007, Grenoble et chambéry
- BUSCHER M., HAUG W. (2000), E-census : Le recensement suisse sur Internet, article présenté lors du colloque Insee-Eurostat sur les recensements après 2001, Paris, novembre 2000
- BROUANT J-P et al (2005), *Contractualisation et territoires : les contrats d'agglomération*, Les Cahiers du GRIDAUH (Groupement de recherche sur les institutions et le droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat), Paris, n°12-2005, 263 p.
- CARRIERE Jean-Paul, Note de commentaires sur le rapport Espon 1.1.1. Potentials for polycentric development in Europe, UMS Riate
- CATTAN N., PUMAIN D., ROZENBLAT C., SAINT-JULIEN Th. (1999), *Le système des villes européennes*, Economica, Anthopos, Collection Villes, 184 p.
- CDLR (2007), *Les bonnes pratiques en matière de coopération intercommunale en Europe*, Rapport du Comité européen sur la démocratie locale et régionale (CDLR), Conseil de l'Europe
- CERTU, 2003. Le schéma de cohérence territoriale (SCoT), Contenu et méthodes Editions FGUHC / CERTU, collection références n°37, 2003.
- CERTU, 2008. KaléïodosSCoT : expériences d'agences d'urbanisme Editions du CERTU, 2008.
- CERTU – ADEME, 2004. SCoT et déplacements, problématique et méthodes. Edition CERTU / ADEME, 2004.
- CERTU, 2008 Les déplacements dans les SCoTs, retour d'expériences à partir de 17 premiers SCoTs. Edition du CERTU, 2008.
- Conférence tripartite sur les agglomérations (éd.) (2004), *Collaboration horizontale et verticale dans les agglomérations*, Berne, 2004
- Conseil fédéral (2001), *Politique des agglomérations de la Confédération*, Berne, 2001
- Confédération suisse, Office du développement territorial ARE, (2010) « *Politique des agglomérations de la Confédération : projets-modèles pour l'amélioration de la collaboration dans les agglomérations. Bilan 2002-2007*, Berne, 2010
- Conférence tripartite sur les agglomérations (2007), *La voie vers une politique d'agglomération globale, Possibilités et limites de la politique cantonale des agglomérations*, Rapport du groupe de travail tripartite du 26 septembre 2007.

- Conférence tripartite sur les agglomérations (2008), Possibilités et limites de la politique cantonale des agglomérations, Evaluation de la consultation, rapport à l'attention de la CTA du 30 juin 2008
- CPDT (2002), Trente ans de fusion des communes, *Territoire(s) wallon(s)*, Conférence Permanente du Développement Territorial, Région wallonne, n° hors série, août 2008
- CPDT (2010), La CPDT a dix ans. La Wallonie dans dix ans, *Territoire(s) Wallons(s)*, Conférence Permanente du Développement Territorial, Région wallonne, n°4, juillet 2010
- CRISP (1975), Les fusions des communes : vers l'application de la loi du 23 juillet 1971, *Courrier hebdomadaire du CRISP (Centre de recherche et d'information socio-politique)*, n°679 du 18 avril 1975 et n°697-698 du 24 octobre 1975
- DEPRET Alain (2009), Supracommunalité – Pays de Famenne : une vision commune(s), <http://www.uvcw.be/articles/3,19,2,0,2941.htm>
- DEPRET Alain (2010), Expériences de synergies translocales, *Mouvement communal*, n°849, juin-juillet 2010
- DESJARDINS X. (2009), *De la pertinence des périmètres à la consistance des politiques : le défi de la planification territoriale*, in BOINO P., DESJARDINS X., Intercommunalité : politique et territoire, La documentation française, PUCA, 2009
- De stadsregio's in beeld (2010), januari 2010, gezamenlijke uitgave van de 8 stadsregio's, [www.stadsregios.nl](http://www.stadsregios.nl)
- DOMON-AUBORT Marie-Noëlle (2005), Collaboration intercommunale dans la région lausannoise ; analyse des conditions préalables à la mise en place d'une institution d'agglomération, communication lors du colloque de l'observatoire universitaire de la ville et du développement durable du 21 au 23 septembre 2005
- Espon 1.1.1. Potentials for polycentric development in Europe, project report, august 2004, revised version march 2005
- ESPON Project 1.1.1, Third interim report, The role, specific situation and potentials of urban areas as nodes in a polycentric development, august 2003
- FAURE A. et NEGRIER E. (2001), dir., *La politique culturelle des agglomérations*, Paris : Documentation Française, 2001
- FROMONT Ludivine, 2010. La planification en Wallonie et en France, un regard transfrontalier. Mémoire réalisé dans le cadre du Master complémentaire en urbanisme et aménagement du territoire, UCL. Inédit.
- GHORRA-GOBIN C. (2004), « L'étalement de la ville américaine. Quelles réponses politiques ? », *Esprit* n°3-4, 2004
- HAGELSTEIN Roger et SMOOS Mathurin (2007), *Les agglomérations urbaines : un enjeu en devenir*, Union des villes et communes de Wallonie, septembre 2007, <http://www.uvcw.be/articles/33,749,40,40,2098.htm#>
- IAURIF (2007), *Le nouveau découpage morphologique*, Note réalisée par l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la Région Ile de France (IAURIF) en avril 2007
- INSEE (2005), Agglomération transfrontalière franco-valdo-genevoise : autour de 900 000 habitants en 2025, *La Lettre – Analyses*, n°48, décembre 2005, pp. 1-4
- INSTITUT DESTREE (2008), *Wallonie picarde 2025. Projet de territoire*, Rapport du Conseil de Développement Wallonie Picarde, 29 février 2008, 133p.
- JOUBE B., La gouvernance urbaine : nouvelle catégorie d'action des politiques urbaines <http://chaire-unesco.entpe.fr/actualit%C3%A9s.htm>

- KUBLER D. (2005) Démocratie et gouvernance d'agglomération: quelques leçons européennes, *in Pouvoirs locaux*, no. 65 II/2005, pp. 85-91.
- LEPUR (1995), *Schéma d'agglomération de Liège – Etape 2 : Les hypothèses de scénario d'aménagement*, rapport du Service d'Economie politique et de Microéconomie appliquée, 14 décembre 1995
- LOWERY D.(2001), « *Metropolitan Governance Structures from a Neoprogressive Perspective* », *Swiss Political Science Revue*, n°7-3, 2001
- MAITRE Maryvonne (2009), « Projets d'agglomération, Le verdict de la Confédération. », in *Affaires publiques* 1/2009 pp 11-13
- Projet ORATE 1.1.1. Les potentiels de développement polycentrique en Europe. Résumé opérationnel du rapport final (en français)
- PARLEMENT WALLON (2009), *Déclaration de politique régionale wallonne*, 16 juillet 2009, <http://parlement.wallonie.be/>
- REY M. , THEVOZ L.(2009), Innover dans la gouvernance urbaine : enseignements de trois expériences de collaboration régionale en aménagement du territoire dans l'arc lémanique (Suisse), communication au XLVI<sup>e</sup> colloque de l'Association de Science Régionale de Langue Française, Clermont-Ferrand, 6,7 et 8 juillet 2009.
- SAGER F., « *Institutions métropolitaines et coordination des politiques publiques : une AQQC des arrangements politico-administratifs d'articulation entre urbanisme et transports en Europe* », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol.11, n°1, 2004
- SCHULER M., JOYE D., DESSEMONTET P. (2005), *Recensement fédéral de la population 2000. Les niveaux géographiques de la Suisse*, OFS, Neuchâtel.
- SCOTT A. (2001), *Global City-Regions : Trends, Theory, Policy*, New York : Oxford University Press, 2001
- SDER (1999), *Schéma de Développement de l'Espace Régional*, adopté par le Gouvernement wallon le 27 mai 1999, Ministère de la Région wallonne
- STRECKER M., ARN D.(2010), Synthèse de l'échange d'expériences sur les projets-modèles. Développement de la culture de collaboration dans les agglomérations : réflexions sur les expériences des projets-modèles, 26 janvier 2010.
- UVCW (2001), *La planification stratégique : les schémas*, Union des villes et communes de Wallonie, novembre 2001
- UVCW (2010), Dossier supracommunalité : expériences locales, *Mouvement communal*, n°848, juin-juillet 2010
- VAN HECK E. (1998), Actualisation de la hiérarchie urbaine, *Bulletin du Crédit communal*, n°205, 1998/3, pp. 45-76
- VAN HECKE E., HALLEUX JM., DECROLY J.-M., MERENNE-SCHOUMAKER B. (2009), *Noyaux d'habitat et Régions urbaines dans une Belgique urbanisée*, Bruxelles : SPF Economie, P.M.E., Classes moyennes et Energie, Enquête socio-économique 2001, Monographie n°9
- Vereniging van Nederlandse gemeenten (2009), *De stille kracht. Over de noodzaak van stadsregio's*. Rapportage van de commissie stadsregionale samenwerking, , Den Haag, 2009
- [WARSMANN Jean-Luc](#), [QUENTIN Didier](#), [URVOAS Jean-Jacques](#), FRANCE. Assemblée nationale. Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration gé-

nérale de la République , Paris ; Assemblée nationale, Documents d'information de l'Assemblée nationale , n° 1153

Sites internet :

[http://www.espon.eu/main/Menu\\_Projects/Menu\\_ESPON2006Projects/Menu\\_ThematicProjects/](http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_ESPON2006Projects/Menu_ThematicProjects/)

[www.aren.admin.ch](http://www.aren.admin.ch) (Office fédéral du développement durable – ARE)

[www.insee.fr](http://www.insee.fr) (INSEE)

<http://www.intelliterwal.net/> (Plateforme Intelligence territoriale wallonne)

<http://www.intercommunalites.com/> (site de l'intercommunalité)

<http://www.rbc.irisnet.be/crisp/fr/glossaire.htm#05> (CRISP – Les pouvoirs à Bruxelles - glossaire)

# **ANNEXES**

## ANNEXE 1 : QUESTIONNAIRE PREPARATOIRE ET COMPTES-RENDUS DES ENTRETIENS

### QUESTIONNAIRE PREPARATOIRE

1. Pourriez-vous lister les projets où votre commune est actuellement impliquée dans une démarche d'agglomération, c'est-à-dire ceux qui concernent le tissu aggloméré (sur base du critère de continuité du bâti-) et/ou ceux en relation avec la périphérie plus rurale (couvrant la zone des migrants alternants) Il peut s'agir par exemple de la mise en place de stratégies globales ou sectorielles à l'échelle de l'agglomération, de projets communs d'équipements ou d'infrastructures, d'événements... Plus précisément, veuillez mentionner ci-après les projets stratégiques existants actuellement à l'échelle de votre agglomération en spécifiant dans la colonne adéquate s'il s'agit de projets globaux (projet de ville ou autre – à préciser) ou de projets portant sur des thèmes spécifiques (mobilité, culture, logement, sécurité ou autre – à préciser) ?

Titre des projets stratégiques existants	Projet global (projet de ville ou autre)	Thème spécifique (ex : mobilité, culture, logement, sécurité...)	Bref descriptif du projet
Projet 1 :			
Projet 2 :			
Projet 3 : .....			

2. Pouvez-vous dire rapidement quels ont été les acteurs et les motivations à l'origine de chacun de ces projets

	Principales motivations
Projet 1 :	
Projet 2 :	
Projet 3 : .....	

3. Pour chacun des projets stratégiques existants que vous avez cités, pouvez-vous dire rapidement ce qui fonctionne bien et ce qui fonctionne moins bien. (Ces premières informations seront mieux précisées au cours de l'entretien)

	Ce qui fonctionne bien	Ce qui ne fonctionne pas

Projet 1 :		
Projet 2 :		
Projet 3 :		
.....		

**4. Quels sont les acteurs (communes ou autre) associés dans les différentes démarches ? Une structure commune a-t-elle été créée et si oui, laquelle ?**

	Acteurs associés ou partenaires : les citer svp	Structure du partenariat
Ex. de projet : plan de mobilité inter-communal	Ex. : commune de x,y, z, ASBL ,...	Ex. Conférence des bourgmestres/ Convention/ ...
Projet 1 :		
Projet 2 :		
Projet 3 :		
.....		

**5. Estimez-vous que d'autres démarches à l'échelle de votre agglomération seraient nécessaires aujourd'hui pour une meilleure gestion de votre territoire ? Si oui, précisez quelles sont vos attentes en matière de projets d'agglomération ?**

**(Ces premières informations seront mieux précisées au cours de l'entretien)**

## COMPTES-RENDUS DES ENTRETIENS REALISES

### ENTRETIEN A MOUSCRON LE 15/4/10

#### Présents :

Pour la ville de Mouscron: Christian Delaere (secrétaire communal), Nathalie Blancke (conseillère en mobilité et chef de projet pour le projet de ville de Mouscron)

#### PROJETS SELECTIONNES LORS DE L'ENTRETIEN

Parmi les 53 projets initialement proposés par Mouscron pour la plateforme ville du 4 mars, beaucoup portent sur des échanges de bonnes pratiques (notamment dans le domaine culturel) et sur la participation ou la mise en œuvre de différents réseaux d'échanges. Citons notamment la participation au réseau ELIS pour les régies de quartier citoyenneté, la participation au réseau du programme éducatif européen COMENIUS, la participation au réseau des fonctionnaires communaux planificateurs d'urgence PLANUS, la participation au réseau des villes durables SUSCIT, la participation au réseau belge francophone pour l'application d'une politique locale de santé, la mise en œuvre d'un réseau « Spectacles-Spectateurs » avec Tourcoing, la mise en œuvre d'un réseau d'accueillants pour les peines de travail alternatifs et les travaux d'intérêt général, .....); Ces différents projets ne sont pas retenus ici car ils ne sont pas considérés comme des projets d'agglomération.

Parmi les projets stratégiques de Mouscron, on peut distinguer ceux qui sont stratégiques pour la ville et ceux qui s'inscrivent dans une démarche d'agglomération.

#### *Des projets stratégiques pour Mouscron*

Un certain nombre de projets existants à Mouscron sont stratégiques pour la ville mais pas nécessairement pour l'ensemble de l'agglomération même si pour certains thèmes (les paysages, l'environnement, la mobilité, ...), la collaboration avec les communes voisines est nécessaire. Voici les principaux projets qui rentrent dans cette catégorie.

#### **Projet de ville**

Le projet de ville de Mouscron est défini par C. Delaere comme un projet dynamique de cohérence. Il s'agit en fait d'un projet coordinateur de tous les autres projets menés à l'échelle communale, qui permet de donner à chacun des projets une certaine plus-value. C'est un projet global stratégique pour la ville de Mouscron mais pas pour l'agglomération de Mouscron, du moins actuellement.

Ce projet a d'abord dû être interrompu suite à la disparition de la société initialement désignée dans le cadre du marché public. Par la suite, l'extension de marché attribuée à la société s'occupant de la révision du schéma de structure de Mouscron a permis de relancer récemment le projet. Ce projet de ville n'est pas encore officiellement institué pour la population mais du côté de la commune, on y travaille activement.

#### **Projets sectoriels**

Plusieurs projets spécifiques présentent également un caractère stratégique pour la ville de Mouscron dans des secteurs qui nécessitent la collaboration d'autres communes.

- **Dans le secteur de la mobilité** : projet en cours de négociation portant sur l'amélioration partagée des voiries mitoyennes avec Courtrai (stratégie pour l'accessibilité de Mouscron) ;
- **Dans le domaine de la sécurité** : pour le plan général d'urgence et d'intervention des pompiers, projet en vue d'établir un fonds cartographique commun à Mouscron, Estaimpuis et Comines, ce qui permettra de déterminer les priorités en termes d'intervention et de faire apparaître également des zones d'incendie et de pompiers ;
- **Dans le domaine de l'égouttage**, projet stratégique pour réduire les risques d'inondations impliquant le réseau de villes (Neuville, Tourcoing, Wattreloos, Mouscron, Communauté urbaine de Lille) concernées par le Barckem, cours d'eau limitrophe voûté et sujet à débordements ;
- **Dans le domaine social**, projet de plan de cohésion sociale avec la participation de Tourcoing aux tables de concertations pluridisciplinaires pour obtenir plus de cohérence entre les différents acteurs du monde social ;
- **Dans le domaine de la citoyenneté**, projet visant à constituer un conseil communal des ados avec la collaboration des communes voisines de Tourcoing, Tournai et Wattrelos ;
- **Dans le domaine de l'administration**, collaboration de différentes communes via l'association des employés communaux de l'arrondissement judiciaire de Tournai (qui regroupe 18 communes) en vue de coordonner les actions des communes avec celles de la police et des procureurs du roi, notamment pour les mariages blancs entre belges et français. On touche ici une spécificité transfrontalière qui tire profit des différences de législation entre la France et la Belgique. Si un français réside à Mouscron tout en restant domicilié en France, il paiera ses impôts en France tout en bénéficiant de tous les services sur le territoire de la Belgique.

#### ***Des projets stratégiques d'agglomération :***

#### **WALPI (Wallonie-Picarde) (Projet global intéressant s'inscrivant dans une démarche d'agglomération)**

Le Ministre Demotte, (Bourgmestre empêché de Flobecq qui voudrait déménager à Tournai), est l'initiateur de ce projet stratégique portant sur un territoire urbain et rural. Ce projet repose sur un partenariat entre différentes intercommunales qui a conduit à la création d'une structure transrégionale - Eurodistrict – regroupant Courtrai, Tournai et Lille.

NB : Mouscron fait partie de la Wallonie Picarde et, vu sa situation géographique (entre Courtrai et Tournai, et entre Tournai et Lille) la ville voudrait se positionner également dans cette structure Eurodistrict.

État d'avancement du projet WALPI : une première publication a été validée par les collègues et devrait être validée prochainement par les conseils.

Parallèlement à ce projet stratégique multisectoriel, deux autres plus spécifiques ont été menés à l'échelle de WALPI dans le domaine de la mobilité : l'élaboration d'un schéma d'accessibilité et de complémentarité des réseaux de transports collectifs (**Accessibilité WALPI**) et l'étude d'un schéma directeur cyclable (**Deux roues WALPI**).

Cette démarche est intéressante pour Mouscron car elle peut servir de référence et inspirer ou renforcer d'autres démarches à d'autres niveaux, notamment communal.

#### **Projet BIPS**

Dans le domaine de l'environnement, ce projet actuellement en cours (1999-2013) bénéficie de financements européens et porte sur une plateforme transfrontalière d'échange, de démonstration et d'évaluation des techniques de gestion écologique et d'aménagement des espaces naturels et agricoles périurbains. Mouscron est l'initiateur du projet et intervient en partenariat avec Comines, Estaimpuis et la Province du Hainaut. Sont également impliquées dans le projet Lille Métropole et la Flandre occidentale.

#### **PERCEPTION DE L'AGGLOMERATION DE MOUSCRON**

La **ville** de Mouscron résulte de la fusion de 4 anciennes communes, dont le village de Dottignies (6000 habitants) situé à 7 km du centre de Mouscron.

Font partie de l'**agglomération** de Mouscron, Tourcoing et Wattrelos. Et si on retient comme critère la continuité du bâti, Dottignies, qui se rattache à la ville de Mouscron, ne devrait pas faire partie de son agglomération (mais ni C. Delaere, ni N. Blancke ne souhaitent se prononcer sur cette question délicate).

Si Mouscron voulait former une agglomération avec les communes limitrophes de France, il faudrait, selon C. Delaere, une volonté commune de part et d'autre de la frontière pour que les acteurs puissent se rencontrer, ainsi qu'une certaine affinité politique...ce qui est le cas pour l'instant.

#### **SOUHAITS EXPRIMES**

Il n'y en a pas actuellement à Mouscron.

Deux démarches importantes, actuellement en cours sur le territoire communal, ont été mentionnées : le schéma de structure et l'agenda 21. De manière générale, il faut, selon C. Delaere, saisir les opportunités qui se présentent au niveau de chaque projet pour éventuellement élargir la démarche.

## ENTRETIEN A SERAING LE 22/4/10

**Présent :**

Pour la ville de Seraing : C. Coelmont (Directeur du service d'urbanisme)

### PROJETS SELECTIONNES LORS DE L'ENTRETIEN

#### MASTER PLAN

Le Master plan de Seraing - étude urbanistique 2004-2006 financée par la politique des grandes villes - [www.seraing.be/IMG/pdf/050527\\_arebs-plan.pdf](http://www.seraing.be/IMG/pdf/050527_arebs-plan.pdf) - est un plan stratégique de requalification urbaine qui donne des priorités d'intervention pour le développement de la vallée sérésienne et la réhabilitation de son habitat. Ce plan, initié par la ville de Seraing, fait suite à l'anticipation de la fermeture à chaud d'Arcelor. Il représente un cadre global qui fonctionne bien.

Les 7 projets suivants sont inscrits dans ce master plan.

#### Création d'un boulevard urbain

Porte sur la création d'un axe routier ouest-est en vue de désenclaver le fond de vallée et prévoir la reconversion des terrains industriels d'Arcelor.

#### Zone d'activité économique mixte – site LD

Concerne la reconversion d'anciens terrains industriels d'Arcelor

#### Valorisation –site OM

Prévoit la création d'un centre culturel de niveau régional (tjrs en cours).

#### Pont barrage d'Ivoz ramet

Pont avec Flémalle pour reporter le trafic routier en rive gauche afin de libérer les quais de Seraing

#### Néocitta 2

Projet d'un centre commercial « dédié »

NB : selon C. Coelmont, un schéma de structure commercial aurait été profitable.

#### Marina à Jemeppe

Projet de halte nautique accompagnée des équipements nécessaires et annexes (horeca, commerces, résidentiel)

#### Ateliers centraux

Prévoit le report de la foire internationale de Liège (mais Liège ne le souhaite pas !)

NB : Selon C. Coelmont, on peut considéré ce projet commercial comme un **projet d'agglomération** ; il a été initié par la ville de Seraing mais actuellement, il n'y a pas encore de partenaire.

#### UN PROJET D'AGGLOMERATION : le PUM (plan urbain de mobilité)

→ déjà mentionné par la ville de Liège, ce projet a été décidé par la Conférence des Bourgmestres et échevins de l'urbanisme de l'agglomération de Liège ; il est porté par le politique, ce qui facilite son bon fonctionnement. Par contre, l'information auprès du public fonctionne moins bien.

Toutes les communes du grand Liège y sont associées. Mais le document n'est pas encore validé.

**AUTRES PROJETS** (perçus comme plus locaux par les autorités communales mais avec des impacts clairement d'agglomération)

**Dans le domaine de la mobilité :**

Gare plurimodale de Jemeppe (pour les voyageurs) : il s'agit de la mise en œuvre d'une des options du PCM de Liège grâce à des subventions FEDER

PLM (plan local de mobilité) de Bonnelles, l'entité plus rurale de la commune qui nécessite des contraintes d'urbanisation

NB : Bonnelles représente une zone de migrants alternants située le long de la route du Condroz ; il existe encore une réserve foncière sur ce territoire et on a donc une pression forte pour y habiter ou s'y implanter.

**Dans le domaine économique et commercial :**

Extension du parc scientifique Liège science park ;

Cristal park : projet sur le site du Val St Lambert de 43 000 m<sup>2</sup> de commerces « dédiacés » tournés vers l'art de la table (NB : Il faut se méfier du terme « dédiacé » car on risque d'y mettre de tout !). Projet monté sans concertation avec les communes voisines (Liège principalement) alors qu'impacts clairement d'agglomération.

**SOUHAITS EXPRIMES**

- Un « schéma de structure » d'agglomération un peu à l'instar des SCOT français
- Une réflexion au niveau de l'agglomération pour les développements commerciaux d'envergure, les ZAE et les grands équipements (la foire internationale ou le site de l'OM) – voir à ce propos le projet Ateliers centraux

**PERCEPTION DE L'AGGLOMERATION**

**Particularité de la ville**

Seraing est une ville contrastée : la typologie est très différente dans la partie haute (avec Bonnelles) et la partie basse.

**Perception de l'agglo (selon C. Coelmont)**

L'agglomération de Liège devrait regrouper plusieurs communes dont Seraing et s'étendre à toutes les communes de la Basse Meuse (pour une raison historique), aux communes « dor-toirs » du Condroz au sud (notamment Esneux, Neupré, Nandrin), aux communes de la Hesbaye liégeoise à l'ouest (mais sans Waremme, ni Hannut qui rayonnent sur leur propre territoire) et aux communes situées à l'est (notamment Trooz, Chaudfontaine, Fléron). La commune de Soumagne pose problème : faut-il l'annexer à l'agglomération de Verviers ou à celle de Liège-Seraing ?

## ENTRETIEN A NAMUR LE 22/4/2010

### Présent :

Pour la ville de Namur : Claude Rousselle (service aménagement du territoire)

### PROJETS SELECTIONNES POUR L'ENTRETIEN

17 projets ont été sélectionnés par Namur

#### 10 projets de type ville

Schéma de structure communal – toujours en cours (projet global)

Règlements communaux d'urbanisme thématiques partiels – toujours en cours (projet global)

Plan communal de développement de la nature (projet global) : l'idée de développer le réseau écologique dans l'urbain est intéressante mais le partenariat local n'a pas bien marché

Schéma directeur d'aménagement durable du sud-est (projet finalisé) : ce projet concerne le périurbain, plus précisément la zone d'Erpent

Schéma directeur d'aménagement durable de Bomel – Saint Servais (projet finalisé) : ce projet concerne les quartiers denses au nord de la gare et a pour objectif de revitaliser une zone agglomérée très centrale

Règlement communal d'urbanisme thématique partiel sur les biens mosans

Ilot des Bateliers (ilot culturel en centre-ville dans le vieux Namur : ce projet a pour objectif de renforcer l'attractivité de la ville

PRU des anciens sites industriels Acina et Materne à Jambes : actuellement, l'auteur du projet est désigné mais l'étude n'est non encore notifiée

PRU de la gare de Namur : cette étude est au stade du cahier des charges

PRU du site des anciennes casernes Léopold à Namur (nouveau palais de justice) : l'étude est actuellement au stade de l'enquête publique

#### 7 projets mobilité

PCM de Namur (1997-1998) ;

PCM de Jambes (en cours d'approbation) ;

Plan namurois du vélo y compris une charte d'adhésion pour permettre aux acteurs institutionnels de s'impliquer dans la démarche (en cours d'approbation) ;

Schéma directeur de la N4 (en cours) : cette étude porte sur la sécurisation de cet axe ;

Etude de la circulation dans le secteur de la gare (en cours)

Etude de faisabilité et d'aménagement de parcs-relais autour de Namur (étude finalisée) : à côté des 2 P&R qui existent déjà à Namur (St Nicolas et Namur Expo), l'étude identifie 3 nouveaux sites : Erpent, Chaussée de Louvain (à la sortie de Champion) et chaussée de Waterloo (N4)

Etude d'aménagement et d'exploitation de la chaussée de Waterloo : pour ce projet, le marché va être lancé prochainement

### PERCEPTION DE L'AGGLOMERATION

A propos de la fusion des communes

A Namur, la fusion des communes (25 anciennes communes qui représentent 109 000 habitants) est considérée comme satisfaisante, contrairement à d'autres villes (comme par exemple Liège ou Verviers).

#### Particularités de Namur

- 100 km de voiries pour 100 000 habitants ;
- densité de l'habitat dans la Basse Sambre ;
- volonté affirmée pour arrêter l'étalement urbain et pour développer les P&R

A propos du schéma d'agglomération (infos transmises par téléphone par André Leroy, Chef du département des bâtiments)

A Namur, deux schémas d'agglomération ont été réalisés : un schéma directeur (dans les années 1983-1986) réalisé par l'administration et un schéma de structure (dans les années 1996-2000) qui reprenait les bases du premier mais en étant plus fouillé et avec l'appui d'un bureau d'étude privé. Il s'agit dans les deux cas d'études qui n'ont pas été réalisées pour des raisons politiques.

- pour le premier, le schéma n'a pas été suivi car la majorité politique a changé et qu'il n'existait pas de véritable volonté politique (NB : Précisons toutefois que ce premier schéma comportait un volet sur l'organisation spatiale et lorsque Namur est devenue capitale régionale (en décembre 1986), ce volet a été appliqué pour l'installation des bureaux de la nouvelle capitale) ;
- pour le second schéma, le volet économique était jugé trop faible et le bourgmestre qui a suivi n'a pas osé le mettre en œuvre.

Dans ces deux schémas, l'agglomération prise en compte correspond à la ville de Namur ; néanmoins, pour un certain nombre de thématiques (le transport et la mobilité, la santé, la culture et l'enseignement), le schéma d'agglomération évoquait un hinterland plus large mais il n'y a eu aucun contact formel.

#### **THEMES PORTEURS**

Les thèmes porteurs mis en avant par C. rousselle sont la mobilité, le développement commercial et la culture.

#### **SOUHAITS**

Selon C. Rousselle, la collaboration avec d'autres communes est considérée par la ville de Namur comme souhaitée et intéressante mais le problème rencontré est le suivant: comment intéresser les autres communes à cette collaboration et éviter la concurrence.

Namur souhaiterait notamment collaborer

- avec Andenne en matière de logement ;
- avec Floreffe en matière de mobilité pour les problèmes d'accessibilité vers Namur ;
- avec Profondeville en matière de protection du patrimoine.

Il faudrait peut-être confronté cet avis des techniciens de l'aménagement du territoire avec celui du politique (notamment l'échevin Gavroy et/ou le bourgmestre).

A Namur, il n'y a pas de véritable volonté politique pour une démarche d'agglomération, ce qui empêche toute initiative. Ainsi, le schéma de structure de Namur, en essayant de gérer le périmètre de l'agglomération, était une occasion d'initier une démarche d'agglomération. Mais il y a eu blocage au niveau des élus.

## ENTRETIEN A TOURNAI LE 23/4/2010

### Présent :

Pour la ville de Tournai : Jean Pipart (Services Techniques - Aménagement Opérationnel – ancien directeur de l'IDETA)

### PROJETS SELECTIONNES

Parmi les 38 projets présentés lors de l'entretien, 11 peuvent être sélectionnés comme étant plus importants et parmi ceux-ci, 6 se situeraient à une échelle supracommunale (selon J. Pipart).

#### Des projets de ville qui peuvent avoir aussi des effets sur l'agglomération

##### **Plateau de la gare**

Ce projet porte sur la revalorisation des terrains situés en zones blanches au plan de secteur.

Tournai ayant perdu sa vocation ferroviaire, il existe près de la gare des terrains en friches nommés « zones blanches » qui appartiennent à la SNCB et sont non affectés. (cette problématique se retrouve par ailleurs dans d'autres grandes villes belges.) Dans le cadre de ce projet initié par la ville de Tournai, on envisage de réaffecter ces friches pour de l'habitat (à destination par exemple de jeunes couples qui auraient la possibilité de faire du car-sharing), des bureaux (notamment pour les fonctionnaires de l'Eurométropole) et un pôle de formation d'excellence. Il s'agit aussi de renforcer l'attractivité de Tournai par rapport à Lille et par rapport à Paris via des cadences plus fréquentes.

##### **ZAE Moulinière – Parc de l'Orient**

L'idée est de transformer cette zone industrielle en ZAEM axé sur le thème des loisirs en y implantant de grosses sociétés sportives. Ce projet pourrait avoir un effet sur l'agglomération en termes d'emploi.

##### **Mise à gabarit de l'Escaut**

Projet qui s'inscrit dans la démarche entreprise par les français d'élargir leur voie d'eau pour passer à des tonnages de 3000 tonnes avec des péniches de 110 mètres de long et 12,5 mètres de large (NB : dans ce domaine, les flamands ont une longueur d'avance sur nous car ils ont déjà un accord pour élargir leurs ponts en vue du passage des péniches venant de France). Le projet sélectionné ici porte sur la mise à gabarit de l'Escaut pour la traversée de Tournai.

Deux réflexions sont en cours :

- soit on fait sauter le pont des Trous (considéré comme patrimoine exceptionnel) ;
- soit on maintient le pont et on construit un canal de dérivation sur le côté (avec la possibilité de développer le tourisme fluvial)

##### **ZAE PACO Vaulx**

Concerne la constitution d'une zone multimodale à Vaulx près du port fluvial géré par la PACO (NB : en plus de ce port fluvial de Pecq-Warcoing), il existe à Tournai un 2<sup>ème</sup> port fluvial)

##### **Revalorisation des terrains des carrières**

Il importe de réfléchir à l'avance à la revalorisation des terrains des carrières à la fin de leur exploitation et de prévoir des compensations planologiques. C'est l'objet de ce projet.

#### Des projets considérés comme supracommunaux :

### **Bâtiments communaux**

Ce projet suprarégional a pour objectif d'augmenter l'image et l'attractivité de la maison de culture de Tournai. L'objectif est d'en faire la maison de la culture du 21<sup>e</sup> siècle et de créer une dynamique culturelle. Ce projet est mené avec la Communauté française et la maison de la culture de Tournai, cette dernière ayant un rayonnement jusqu'en France.

### **PLICI (projet Interreg IV)**

Projet suprarégional dans la zone frontalière avec la France concernée par le même bassin versant en vue de lutter contre les inondations.

### **Extension de la zone d'extraction des carrières Holcim**

Concerne l'extension des carrières de la société Holcim vers la rive gauche de l'Escaut. Cette extension présente un aspect supracommunal car, suite à cette extension, les pierres vont partir du côté de Mons avec des incidences en termes de nuisances (en lien avec le trafic) et en termes d'emploi. L'ancienne commune d'Obourg (rattachée à Mons) est directement impliquée dans ce projet via la société Holcim.

**Le parc d'activité économique de Tournai ouest 3 est lié à un autre projet économique portant sur l'extension de la ZAE sur Lamain et Warchin**

→ Pour ces deux projets situés non loin d'une ZAE à l'est de Lille (le parc de la Haute Borne), il existe une volonté de la part de l'intercommunale de se rapprocher de la France.

### **PCM**

Ce projet concerne la mise à jour du PCM de Tournai. Parallèlement à cette mise à jour, un volet supra local est prévu : dans le cadre du programme mobilité développé notamment par D. Van Duyse (ex MET) l'intercommunale mène ainsi une réflexion sur la Wallonie Picarde ouest-centre-est. Dans ce contexte, le PCM pourrait être considéré comme un plan de mobilité d'agglomération.

## **PERCEPTION DE L'AGGLOMERATION**

### Particularités de la ville

Tournai est, avec Anvers, la ville la plus étendue de Belgique : 21 000 ha pour une population de 66 000 hab. ; ce qui n'est pas facile à gérer !

Tournai, après fusion, regroupe 29 communes rurales et 1 seule entité urbaine. La ville représente une agglomération en soi et la gestion des 30 anciennes communes permet de réaliser des économies d'échelle, ce qui est positif. Mais le citoyen ne s'y retrouve par toujours très bien et, vu son étendue, la ville n'est pas facile à gérer.

NB : Tournai est resté anglais jusqu'au 16<sup>ème</sup> siècle. Ce qui explique le nombre important de touristes anglais à Tournai ainsi que les nombreux échanges entre Tournai et des villes anglaises (notamment dans le cadre d'Interreg).

### Réflexions de J. Pipart

Tournai après fusion concerne 5 districts, ce qui est beaucoup trop grand pour une gestion efficace de la ville : l'équité entre les citoyens n'est pas respectée. Il faudrait recentrer la ville sur le tissu aggloméré (5 communes), ce qui permettrait de redonner une certaine autonomie de ville aux communes rurales périphériques.

Par contre, la ville est trop petite pour envisager une stratégie d'agglomération. L'agglomération de Tournai devrait regrouper Estaimpuis, Peck, Celes, Antoing, Rumes et Tournai. (pour former une association de communes de même type que Lille métropole). Le critère retenu ici est plutôt l'appartenance à un même terroir.

A l'échelle supérieur, on a la Wallonie Picarde mais, selon J. Pipart, celle-ci devient trop grande pour être gérée efficacement (nb : entre Enghien, Tournai et Ath, les sensibilités sont très différentes) : d'ailleurs en pratique, pour sa gestion, la Wallonie Picarde est redivisée (nord, sud, est et ouest)

Réflexion de J. Pipart, « *L'intercommunalité joue son rôle de développeur économique mais pas son rôle de développeur de l'agglomération. Par conséquent, certaines communes se retirent de l'intercommunale du Tournaisis IDETA car elles n'en retirent plus rien.* »

#### Autres infos

- Au sud-est de Tournai, Veson (bassin minier à 25-30 km) a été rattaché à Tournai par la force des choses.
- On a à Tournai 540 ha de ZACC qui représentent 45 zones classées en 4 priorités par ordre croissant (la classe 1 reprenant les zones à mettre en œuvre tandis que la classe 4 reprend celles qui ne seront jamais exploitées)

#### **THEMES PORTEURS ET SOUHAITS**

A l'échelle de l'agglomération de Tournai (dont le territoire peut être mis en parallèle avec celui de la zone de police), on a intérêt à réfléchir aux thèmes suivants pour résoudre un certain nombre de problèmes.

##### **1) la mobilité :**

Actuellement, il n'existe pas de réelle concertation dans ce domaine ; or, les enjeux sont importants. Un exemple typique de cette situation concerne la liaison routière DOT (Douai-Orchy-Tournai) pour laquelle les Français proposent différents tracés sans concertation préalable alors que ces tracés traversent en Belgique des villages ruraux d'intérêt paysager.

##### **2) la cohérence du développement commercial :**

A ce propos, J. Pipart propose de lier le permis d'urbanisme (compétence du Ministre Henry) et le permis socio-économique (compétence du Ministre Marcourt) pour garder une certaine cohérence dans la répartition des commerces

**3) les moyens (financiers et humains) à mettre en œuvre** pour la gestion du territoire, en particulier l'implantation des grosses infrastructures.

Les dossiers liés à l'aménagement du territoire sont de plus en plus techniques et de plus en plus complexes à traiter alors que les moyens humains restent constants ; la supracommunauté pourrait intervenir pour aider les communes à gérer leurs dossiers. Prenons l'exemple d'Antoing où des zones agricoles ont été transformées pour l'implantation d'une nouvelle gare TGV et il faudrait maintenant prévoir à proximité des activités économiques. Cependant Antoing n'a pas les moyens de gérer ce dossier important; d'où l'intérêt d'une association de communes qui pourrait prendre ce dossier en charge.

Ce problème financier est important à régler. Selon J. Pipart, « il ne faut pas tomber dans les travers des zones de police à qui on a donné un certain nombre de compétences, sans les faire suivre de moyens ; ce qui se traduit par un manque d'efficacité sur le terrain ».

## ENTRETIEN A LA LOUVIERE LE 7/5/10

### Présents :

Pour la ville de La Louvière : Jean Godin (échevin) et une de ses collaboratrices (en remplacement de Sylvana Russo)

### LA SUPRACOMMUNALITÉ À LA LOUVIERE

En ce qui concerne la supracommunalité, il y a deux cas plus institutionnels :

- **la communauté urbaine du centre (CUC)** est l'enfant de Taminiaux, née dans les années 90, quand celui-ci était ministre. Pascal Hoyaux, bourgmestre de Manage en est actuellement le président. Le fait que la ville-centre n'assume pas la présidence est très important pour l'acceptation de l'institution, car il y a une crainte du pouvoir de la commune-centre. La CU rassemble 12-13 communes, sur 3 arrondissements politiques (Charleroi, Soignies, Thuin) et 2 arrondissements judiciaires différents. Cela correspond plus ou moins au bassin de vie. A un moment donné, la CU a envisagé de réaliser un plan urbain de mobilité. Cela n'a pas eu lieu car il y avait un manque de moyens financiers et humains. Les moyens d'action de la communauté urbaine sont faibles : un certain montant par habitant, permettant d'employer 2 personnes. La ville met à disposition le bâtiment. La CU intervient pour la concertation, le dialogue avec d'autres autorités (peu d'actions) . Ex. : lobbying, recours politique avec l'état fédéral et la SNCB pour la desserte ferroviaire, mérite sportif,...
- **Le projet de crematorium**, qui va être officialisé avec l'intercommunale de développement. La communauté urbaine du Centre en est un moteur politique. Cela se fera via l'intercommunale, donc avec les moyens des communes.

Un niveau d'actions beaucoup plus concret est celui de **l'intercommunale IDEA**. Elle remplit des missions classiques, mais aussi porte un plan de redéploiement économique du **bassin de la Haine** (25 communes de Mons Borinage et du Centre - le bassin de la Haine dépasse donc l'agglomération de La Louvière puisqu'il touche la région de Mons]

Il y a une vision politique, mais aussi à terme des actions. Le projet de crematorium en est issu. Le plan de redéploiement économique a consisté en une grande réflexion avec la population et tous les acteurs, notamment culturels, sportifs, économiques,...pour aboutir à ce plan. Il existe une synthèse de la première phase.

Les concrétisations sont possibles à travers les intercommunales, qui ont un poids financier et humain plus important. L'intercommunale a également fait le plan, grâce à une subvention de 500.000 euros.

**Le contrat de rivière Senne-Haine** concerne également une toute petite partie de La Louvière : Besonrieux. Ce n'est pas un enjeu important pour La Louvière, au contraire du canal du Centre. Il est consécutif aux exigences européennes sur la qualité des eaux de surface. Il comporte un maillage bleu.

### DES PROJETS PLUS LOCAUX

**La Louvière dispose de tous les plans stratégiques prévus par la RW, à l'échelle communale.** Les plans communaux tiennent généralement compte du contexte dans la partie consacrée au diagnostic. Cependant, il n'y a pas d'actions supra-communales qui en découlent pour l'instant.

Il convient de citer comme plan spécifique le **projet de plan de développement commercial** de La Louvière (comme Sambreville). Actuellement, la RW élabore le même type de plan sur tout le territoire. L'AMCV qui élabore ce plan à l'échelle de la ville doit donc se coordonner avec la RW.

### **Il y a aussi des projets communaux qui ont une dimension d'agglomération :**

**Garocentre** vise la construction et le développement d'un terminal trimodal mixte produits sidérurgiques-conteneurs. Ce projet, qui concerne l'abl PACO (port autonome du centre de l'ouest), est mené en collaboration avec Infrabel (ex-SNCB), l'Idea et le MET. C'est grâce à l'initiative de la CUC et au soutien de la RW et du Feder que ce projet a pu être concrétisé. La communauté urbaine y a joué un rôle de lobbying. En 1999, ce projet de plateforme multimodale est déjà inscrit dans le Schéma de développement de l'espace régional (SDER). La plateforme multimodale de Garocentre devrait voir le jour en 2011, soit plus de dix ans depuis que la multimodalité de la gare autoroutière a été reconnue.

**La cité- jardin de St Vaast** va être reconstruite dans une optique de mixité et de durabilité. A partir d'une situation initiale de 160 logements sociaux, Centre Habitat rénove en proposant un building passif et du logement acquisitif et moyen (120 logements restant sur le site) . Il s'agit d'un exemple de rénovation d'une cité située en face d'une ZACC et le permis n'a été octroyé qu'à condition que la ZACC soit mise en œuvre. En plus de cette mixité fonctionnelle, on prévoit d'introduire aussi de la mixité sociale via un projet pour un habitat intergénérationnel en partenariat avec tous les acteurs de La Louvière.

**La cité du Bois-du-Luc** est patrimoine de l'Unesco et il y a un écomusée. C'est à la fois un lieu de tourisme industriel et de logement social (toujours habité). Des négociations sont en cours pour l'extension du périmètre de classement des bâtiments anciens.

Au sein du périmètre de rénovation urbaine, différents dossiers évoluent, financés par la RW et le Feder :

- L'aménagement de l'espace public du centre-ville
- La construction d'un nouveau quartier sur le site Boch-Kéramis, rasé. Il y aura 600 logements HQE, le musée de la céramique, le centre commercial. Projet plutôt local à part le centre commercial.
- En face il y aura la nouvelle gare de La Louvière-centre, la nouvelle piscine, centre aquatique (rayonnement supra-communal), la nouvelle cité administrative, le hall des expositions (rayonnement régional),...

Cette rénovation urbaine de La Louvière est un projet-phare avec des investissements massifs et un PPP avec Wilhem&Co.

### **LES ENJEUX DE COLLABORATION/CONCURRENCE ENTRE COMMUNES LIMITOPHES**

Les commerces et équipements culturels sont un enjeu important pour l'attractivité et l'emploi dans les communes, car difficilement délocalisables. Ils sont l'enjeu d'une concurrence potentielle entre La Louvière, Mons et Charleroi, ces deux dernières villes se situant à 10 minutes de La Louvière. Pour le cinéma, concurrence également avec Braine-l'Alleud. Un plan global concernant les implantations commerciales est très important. Celui du gouvernement wallon est proche de la publication. Il faudra en prendre connaissance pour voir si un plan serait nécessaire à un niveau d'agglomération, entre la Région et la commune, ou si celui de la RW suffira.

Certains points hypersensibles sont les entrées de ville. Au carrefour de Jolimont, par exemple, il y avait un problème esthétique. Une collaboration avec la Ville voisine serait souhaitable. Des contacts se font avec les villes limitrophes par exemple en matière de sécurité routière, de mobilité. On a la chance d'avoir de bons contacts interpersonnels au niveau politique entre communes.

Autre exemple, les implantations commerciales prévues sur le site de Manage derrière le Cora. Il y a eu des contacts politiques avec La Louvière pour voir que faire pour ne pas se concurrencer. On y a donc prévu plus de logements, de petites PME, pas de commerce de détail.

Ces collaborations sont liées aux relations politiques. (NB : Il n'y a pas beaucoup d'autres couleurs dans le coin.) Des liens humains se créent et il y a des arbitrages politiques.

**Quid de l'association de projet ?** C'est mal connu et le besoin ne s'en fait pas sentir. S'il y a un problème sur un point commun à plusieurs communes, il se règle en bon voisinage.

### **Essais pour « une banane tripolaire » avec Mons et Charleroi**

(rappel : La Louvière est à 10' de Mons et à 10' de Charleroi)

Il y a un problème historique entre La Louvière et Charleroi. Il y a des institutions très proches (intercommunales) mais Charleroi a une dimension supérieure et une zone de chalandise suffisante de par elle-même. Et comme souvent, « les petits ont peur des grands ». Mais le temps aidant, cela évolue un peu. Comme les circonscriptions politiques sont maintenant provinciales, cela force les parlementaires à travailler sur l'ensemble de la zone.

Le développement de l'aéroport de Charleroi est très positif pour La Louvière car, sans avoir les nuisances, La Louvière dispose d'un aéroport à 10 minutes.

### **THEMES PORTEURS POUR UNE DEMARCHE D'AGGLOMERATION**

La Louvière vit beaucoup avec sa périphérie. Qu'il s'agisse de bâtiments, d'aménagement du territoire, de mobilité, de culture, d'infrastructures sportives, écoles ou crèches, la dimension supra-communale est présente. Il y a eu une étude sur le centre aquatique qui montre que sa clientèle est pour 50 % issue de la ville, pour 1/3 issue du reste de la communauté urbaine, et pour le reste de plus loin.

Ajoutons la volonté de refaire le théâtre, et le centre de la gravure, au rayonnement international.

### **PERCEPTION DE L'AGGLOMERATION**

**« Notre aggro, c'est notre bassin de vie ».**

L'agglomération de La Louvière correspond à son bassin de vie ; elle coïncide à la vision politique et surtout socio-économique de la région du centre.

L'agglomération de La Louvière couvre toute la région du centre qui a sa propre identité et se répartit sur 3 arrondissements (Soignies, Thuin et Charleroi) et deux arrondissements judiciaires ; elle correspond au territoire de la CU du centre.

Mais tout évolue.

---

**Il y a de plus en plus de contacts avec la Wallonie Picarde** (avec IGRETEC pour les intercommunales énergétiques).

**La Louvière** s'inscrit aussi depuis peu dans le programme Interreg (depuis Interreg IV). (NB : auparavant, elle était considérée hors limite car trop distante de la frontière)

## ENTRETIEN A LIEGE LE 11/5/10

### Présents :

Pour la ville de Liège :

P. Bricteux (Premier directeur spécifique en charge du service de l'Aménagement), J.-P. Gomez (Directeur du Département de l'Urbanisme), Ghislain Colot (stagiaire de la ville de Nantes) Des informations complémentaires ont été transmises par Laurent Brück (Attaché spécifique au Département de l'Urbanisme)

### PROJETS SELECTIONNES LORS DE L'ENTRETIEN

Hormis le PUM pour lequel l'initiative relève de la Conférence des Bourgmestres de l'arrondissement de Liège, et le projet des villes MAHL pour lequel l'initiative relève de la conférence des Bourgmestres des villes MAHL, les autres projets sélectionnés résultent d'une initiative volontaire de la ville de Liège et d'une réflexion transversale (mais la démarche n'est pas très structurée). Selon J-P Gomez, ce serait plus facile si la démarche était plus institutionnalisée.

### PUM

NB : Suite au changement de Ministre de l'aménagement du territoire l'an passé, le PUM (plan urbain de mobilité) n'a pas encore été approuvé, l'obstacle politique étant la liaison CHB.

L'objectif de ce projet est de gérer la mobilité avec une vision prospective.

Territoire concerné : C'est le Ministre Daras qui a défini à l'époque le périmètre de l'étude. Ce sont les 24 communes de l'arrondissement de Liège qui ont été retenues : Ans, Awans, Aywaille, Beyne-Heusay, Bassenge, Blegny, Chaudfontaine, Comblain-au-Pont, Dalhem,

La démarche suivie pour le PUM est intéressante et mériterait d'être poursuivie : plusieurs zones d'enjeux (initiés ou potentiels) en matière d'aménagement du territoire ont été définis et les communes impliquées dans chaque enjeu se sont réunies pour échanger leurs réflexions. La conférence des échevins de l'urbanisme a été également impliquée (en plus de la Conférence des Bourgmestres de l'arrondissement) et a joué un rôle important dans cette démarche. Dans le PUM, il y a une hiérarchie des priorités mais il n'y a pas d'arbitrage.

Evolution prévue : le PUM devrait évoluer vers un SCOT.

Selon J-P Gomez, le PUM est un projet déclencheur qui permet de percevoir les intérêts, pour une petite commune, à se joindre à Liège.

### Projet d'axes avec le projet de tram à Liège

Projet montrant le parallèle entre la mobilité et l'aménagement du territoire : le tram est considéré comme un appui au développement urbain. Ce projet est plus précis que le PUM et considère un territoire plus ciblé. C'est le GRE (organe politique et levier du développement de l'agglomération) qui pilote ce projet avec les différentes communes concernées.

Ce projet est en cours : actuellement, on est au stade de la récolte d'informations. Les conclusions sont prévues pour avril 2011.

Territoire concerné : les 7 communes intra ring

Financeurs du projet : la ville de Liège, la Région et l'Europe (FEDER)

### Expo internationale en 2017

Projet à l'échelle de la métropole, il s'agit d'une première pour Liège mais la recette a déjà été éprouvée dans d'autres agglomérations européennes. Ce projet ne se limite pas à de la gestion mais s'inscrit dans une optique stratégique avec un aspect visionnaire (rayonnement de la ville).

Ce projet sera le catalyseur pour d'autres projets (notamment celui du tram).

### **Villes MAHL (Maastricht, Aix, Hasselt, Liège)**

Différents thèmes sont abordés dans ce projet :

- l'aménagement du territoire : pour ce thème, il s'agit essentiellement d'un réseau d'échanges d'expériences (rencontres entre les directeurs d'urbanisme et les techniciens 6 fois par an) ;
- la culture ;
- les espaces verts ;
- la mobilité (notamment la liaison ferroviaire avec Heerlen, le projet train-tram entre Hasselt et Maastricht)

### **Axe Guillemins-Médiacité**

Ce projet aura des retombées sur toute l'agglomération.

Difficultés rencontrées :

- le manque d'outils à une échelle aggro (les outils disponibles existent en effet uniquement à l'échelle du quartier) ;
- pour l'obtention d'un budget : on se heurte ici à la réticence du côté de la Région et de l'Europe (FEDER) qui estiment qu'elles financent déjà suffisamment Liège pour sa rénovation urbaine ;
- c'est la Région et la commune de Liège qui coordonne le projet ; il n'y a pas d'intervenant intermédiaire, ce qui n'est pas logique

Ex à suivre : Nantes qui, via une société d'économie mixte, mène une politique foncière active et bien rôdée, ce qui induit un processus de dynamisation

### **Ans-Rocourt et Terril ZACC (2 projets similaires)**

- Ans-Rocourt : réflexion sur un schéma directeur sur ce territoire suite à une étude de mobilité portant sur l'axe autoroutier au nord de Lg ;
- Terril ZACC : RUE (règlement d'urbanisme et environnemental) sur deux communes : Liège et St Nicolas

### **Axes de développement économique**

Etude initiée par la ville de Liège, réalisée par le SEGEFA (ULg) avec pour résultat qu'il convient de concevoir plutôt un développement par axes (plutôt que par zones) – 10 axes avec chacun leur spécificité sont à privilégier pour le développement socio-économique de Liège ; et ces axes sont désormais considérés comme une règle établie.

Cette étude permet d'alimenter le projet d'axes actuellement en cours.

**Mise en œuvre de 10 ZAC prioritaires** : 5 ZAC ont été ajoutées au 5 prévues initialement.

**Equipements métropolitains** (avec notamment le hall des foires)

### OBSTACLES RECURRENENTS

La politique et plus particulièrement la maîtrise foncière sont mises en avant dans les 3 projets suivants : le projet d'axes avec le tram, le projet d'axe des Guillemins et le projet de mise en œuvre de 10 ZAC prioritaires

### THEMES PORTEURS

Le transport et la culture sont deux thèmes à retenir.

1) **La culture** pourrait prendre de l'ampleur dans les années à venir et devenir un thème porteur à l'échelle de la métropole.

Nantes peut être citée en exemple pour une démarche d'agglomération. L'évolution observée a été la suivante : au départ, un projet culturel est envisagé dans l'estuaire de la Loire ; par la suite, le territoire concerné a perçu qu'il avait un avenir commun ; et cette prise de conscience a conduit à la mise sur pied d'un SCOT.

2) **La mobilité** est un autre thème important à considérer et se retrouve à différentes échelles : au niveau local (la mobilité douce), au niveau de l'agglomération et au niveau de la métropole. En particulier, pour les villes MAHL, c'est dans le domaine du transport que l'on pourra mener une stratégie commune.

### SOUHAITS EXPRIMES

Pour P. Bricteux, on a besoin d'une logique hiérarchisée pour les pôles du SDER (actuellement, les différents pôles de SDER sont sur le même pied). Dans le cadre d'une telle réflexion, on peut se référer à l'exemple de Nantes (Communauté urbaine française avec 300 000 habitants au centre) et St Nazaire (Communauté urbaine avec 50 000 habitants au centre) qui ont prévu un SCOT entre elles. Pourquoi ne pas envisager ce type de schéma pour les relations entre Liège et Verviers (qui présentent une situation similaire aux 2 villes françaises en termes d'habitants) ? Par ailleurs, à Nantes, on a une structure bien établie (société d'économie mixte) qui mène une politique foncière active et bien rôdée

On a également besoin à Liège d'outils à l'échelle de l'agglomération (notamment pour le projet Guillemins-Médiacité)

### PERCEPTION DE L'AGGLOMERATION

L'agglomération de Liège peut être perçue à deux échelles.

- celle qui correspond à l'aire urbaine de Liège définie sur base de la continuité du bâti ; il s'agit des 7 communes de l'intra-ring sans Esneux qui représente le territoire retenu dans le projet de tram à Liège ;
- celle qui correspond aux 24 communes retenues pour définir le périmètre d'étude du PUM (soit l'arrondissement de Liège + Olne). Liège ne représente qu'1/3 de cette agglomération (en termes de population) ; si on y ajoute les 6 communes intra-ring concernées par le projet axes (le tram), on a la moitié de l'agglomération.

#### A propos de la fusion des communes

A Liège, la fusion des communes s'est réalisée sur base de deux critères : les services administratifs rendus à la population ; et la répartition politique.

Actuellement, l'enjeu est d'obtenir un territoire cohérent pour un développement économique ; ce qui nécessite une stratégie concertée. (Une nouvelle fusion des communes, comme préconisée par certains, ne doit plus être envisagée)

## ENTRETIEN A VERVIERS LES 30/4 ET 20/5/10

### Présents :

#### Pour la ville de Verviers :

Grégory Mercier (Attaché spécifique au service d'urbanisme), Laurent Monseur (Attaché spécifique et représentant du Bourgmestre), Florence Rittweger (1<sup>er</sup> Attaché spécifique au service d'urbanisme),

### PROJETS SELECTIONNES POUR L'ENTRETIEN

12 projets sélectionnés : 3 projets FEDER, 2 projets Interreg, (1 projet de ville pour mémoire et 6 projets d'agglo

NB : Un schéma de structure est actuellement en cours et sera finalisé en septembre 2010.

#### **1) Des projets Feder (2007-2013) de type projet de ville :**

##### **VERDI**

Il s'agit d'un portefeuille de projets pour une revitalisation urbaine (aménagements de voiries, d'espaces publics et rénovation de bâtiments dans le quartier Spintay). Ce projet implique la collaboration entre Verviers et Dison et est complémentaire au projet commercial de Forum Invest

##### **Assainissement du site des Couvalles (Verviers est)**

Ce projet est la suite d'un projet FEDER 2000-2006 et est porté par la ville de Verviers.

Le projet vise d'une part la démolition des immeubles s'y trouvant et qui abritent les ateliers communaux et d'autre part son assainissement en vue d'une affectation future à déterminer en corrélation avec le Schéma de structure et l'assainissement du site Intervapeur-Abattoir.

##### **Assainissement du site Intervapeur-Abattoir (Verviers est)**

Ce projet est la suite d'un projet FEDER 2000-2006 et est porté par la SPI+ (Verviers n'est pas opérateur).

Le projet vise l'assainissement du site naguère occupé partiellement par l'intervapeur et les abattoirs communaux et son affectation à un parc d'activités économiques compatibles en milieu urbain.

#### **2) Des projets interreg IV :**

##### **SUN**

Projet sur 3 ans (jusqu'en 2011) qui porte sur la redynamisation d'un quartier (Spintay) avec une réflexion sur le développement urbain durable. Il s'agit d'un réseau d'échanges entre communes européennes pour 6 quartiers particuliers concernés : Verviers pour le quartier Hodimont, Liège pour le quartier Léonard, un quartier de Genk, un quartier de Heerlen (Pays-Bas), le quartier de la ville basse d'Eupen.

Aix-la-Chapelle a rejoint le projet en cours.

##### **VALUE**

Ce projet porte sur l'aménagement des berges de la Vesdre en amont du centre-ville en un parcours cyclo-pédestre. De ce projet découle le schéma directeur de la Vesdre (voir ci-après). NB : Problème de financement pour ces 2 projets (Value et le schéma directeur de la Vesdre)

### **3) Des projets d'agglomération :**

#### **Schéma directeur de la Vesdre**

Il s'agit d'un projet d'agglomération mais à ce stade, Verviers est la seule ville impliquée. (donc plutôt projet de ville actuellement).

#### **Parc économique du Laboru et Mise en œuvre de la ZAEM de Maison Bois**

Ces 2 projets sont liés et concernent des territoires situés à Verviers et à Theux (les abords de l'aérodrome du Laboru).

Le premier vise à créer une nouvelle ZAE sur une zone agricole et nécessite une modification du Plan de secteur. Le second porte sur la mise en œuvre de cette zone et implique la concertation de 3 communes : Verviers, Theux et Pepinster.

#### **Tram-train léger**

Suite aux discussions actuelles sur le schéma de structure, l'idée d'un projet de tram-train à Verviers est apparue. Il s'agit d'envisager un train de type « omnibus amélioré » sur le réseau ferroviaire existant : la ligne ferroviaire Spa-Géronstère – Welkenraedt qui traverse plusieurs communes : Welkenraedt, Dolhain-Limbourg, Pepinster, Theux et Spa.

Les communes de la vallée de la Vesdre sont associées à ce projet qui est considéré comme un projet porteur pour l'agglomération de Verviers.

#### **Financement du CHPLT**

Ce projet vise à assurer la viabilité financière du CHPLT de Verviers considéré comme pôle régional de santé car il représente le centre névralgique du bassin de santé à l'est de la Belgique. Les 14 communes de l'intercommunale CHPLT (Aubel, Baelen, Dison, Herve, Jalhay, Limbourg, Olne, Pepinster, Plombières, Spa, Theux, Thimister-Clermont, Verviers et Welkenraedt) participent à ce projet qui est une opération strictement financière.

#### **Schéma de développement commercial**

Il s'agit d'un avant projet ; rien de bien concret actuellement. Tout dépend du cadre légal éventuel qui sera fixé par la RW. (NB : Cet avant projet fait référence au schéma de développement commercial de Charleroi).

### **4) un projet de ville local**

#### **Rénovation et revitalisation du quartier de Hodimont**

Ce projet concerne la revitalisation du quartier Spintay.

#### **PERCEPTION DE L'AGGLOMERATION**

L'agglomération de Verviers peut être perçue à deux échelles selon G. Mercier (géographe et urbaniste) :

- L'agglomération **morphologique** sur base de la continuité du bâti est celle qui aurait dû résulter de la fusion des communes : elle regroupe les communes suivantes : Verviers, Pepinster, Dison et Limbourg + certaines entités de Herve (Chaineux et Grand-Rechain), Thimister (avec le zoning des Plenesses), Welkenraedt, Theux (comprenant Spixhe et Polleur) ainsi que Jalhay ;

- A une échelle plus large, on parlera plutôt de **bassin de vie** ou de communauté de communes (les géographes utilisent quant à eux la terminologie « région urbaine » si cet ensemble est centralisé par une ville régionale, ou « région rurale » si il n'est pas centralisé par une ville régionale. Dans le cas de Verviers, ce bassin de vie (ou région urbaine) correspondrait à l'association des communes suivantes : Verviers, Pepinster, Dison, Limbourg + Spa, Jalhay, Theux (avec Polleur), Herve (avec Grand-Rechain et Chaineux), Thimister-Clermont, Aubel, Plombières, Welkenraedt, Baelen (chacune de ces communes gardant leur spécificité propre)

NB : Le concept de bassin de vie a souvent été évoqué lors de l'entretien à Verviers. Il est considéré comme la superposition de différents bassins sectoriels. Le bassin de vie qui correspond à la communauté de communes peut être défini (tjrs selon G. Mercier) comme « un espace vécu et parcouru de manière moins fréquente que les quartiers et communes de l'agglomération morphologique mais comme un espace vécu et parcouru pour des besoins plus spécifiques ».

#### Vision politique

Il y a 2 ans, une réflexion sur l'agglomération urbaine a été initiée par le Bourgmestre de Verviers mais la constitution d'une vraie structure s'est heurtée à différents obstacles liés à des comportements localistes. Cependant, pour des actions ponctuelles, il est possible d'envisager une démarche d'agglomération.

A l'échelle de la métropole liégeoise, Verviers essaie de se positionner comme acteur secondaire.

Il existe une volonté politique d'affirmer Verviers comme pôle régional à l'est de la Belgique.

Comme première démarche d'agglomération, une déclaration d'intention de collaboration a été signée en mai 2009 entre le gouvernement de la Communauté germanophone et la ville de Verviers dans six domaines : la promotion des langues, le tourisme, la culture, l'organisation et la promotion de grands événements, la promotion économique et la mise en œuvre de projets transfrontaliers dans l'Eurégio Meuse-Rhin.

#### A propos de la fusion des communes

A Verviers, la fusion des communes qui a été réalisée est considérée comme insuffisante et représente un handicap que l'on subit toujours aujourd'hui. Des aménagements importants pour le développement territorial, comme l'autoroute E40 ou le zoning des Plénesses, ne sont pas situés à Verviers ; de même pour l'eurocorridor (qui passe au nord de Verviers). En conséquence, la ville de Verviers n'a pas une image très positive. Si la fusion s'était réalisée comme dans d'autres villes comme Namur, Verviers aurait pu devenir une ville de 100 000 habitants et serait mieux reconnue.

Actuellement, les directives européennes s'imposent et on devra, pour une démarche d'agglomération, atteindre une certaine masse critique.

#### **SOUHAITS EXPRIMES**

En matière de **mobilité** :

Une liaison autoroutière E40-Verviers Est pour diminuer le charroi des activités économiques prévues à Verviers Est et passant par le centre ville ;

Un plan urbain de mobilité.

En matière **culturel** : prévoir un projet commun avec la participation des communes de l'agglomération pour faire de Verviers un pôle culturel régional.

En matière de **sécurité** : mener une analyse critique des zones de police et de SRI (Service régional d'incendie).

---

En matière **d'aménagement du territoire et d'urbanisme** :

prévoir un plan de mise en œuvre des ZACC à l'échelle du bassin de vie ;

prévoir un schéma d'équipement et de gestion des infrastructures sportives à l'échelle du bassin de vie ;

mener une réflexion urbanistique à l'échelle du bassin de vie en vue de créer une maison de l'urbanisme.

Dans le domaine de **l'eau** : prévoir un aquapôle dans la capitale wallonne de l'eau avec un institut de recherche spécialisé.

## ENTRETIEN A CHARLEROI LE 22/6/2010

### Présent lors de l'entretien :

Alain Vanderputten (Directeur adjoint – Chargé de la division de l'Aménagement urbain)

### 1. Projets sélectionnés

#### → DES PROJETS SURTOUT LOCAUX

##### Projet de ville

Le projet de ville de Charleroi, lancé au début des années 90, est un projet multidisciplinaire. Sa volonté d'ouverture a été, dès le lancement de l'événement, contrariée par des objectifs essentiellement opportunistes et politiques. Ce projet a entraîné beaucoup d'investissements personnels et peu de résultats concrets. (NB : Le projet de ville de Charleroi a fait tâche d'encre dans d'autres villes qui ont à leur tour opté pour ce type de projet)

##### Première étude sur un schéma de structure

L'idée d'un schéma de structure a été lancée à la même époque et l'étude a été confiée à l'Architecte Urbaniste Jean Yernaux qui s'y est fortement investi. Cette étude est restée à l'état de situation existante de fait et de droit.

##### Nouvelle étude en cours sur un SSC

Eric Massin, l'actuel échevin de l'Aménagement et du Développement urbains de Charleroi, a relancé l'étude d'un projet de schéma de structure communal et d'un règlement communal d'urbanisme et une nouvelle étude est actuellement en cours. L'outil prévu est un document d'orientation. L'étude est réalisée par le bureau Cooparch et pilotée de concert par la Ville de Charleroi et le Service public de Wallonie.

Ce nouveau SSC fera notamment le point

- sur les ZIP (zones d'initiatives privilégiées) ;
- sur la zone aéroportuaire de Charleroi ;
- sur la politique de requalification des espaces industriels ;
- sur le logement.....

##### Projet Phénix

Projet de rénovation urbaine cofinancé par l'Europe qui porte sur la remise en état des espaces publics.

##### Réflexion sur le devenir industriel de Marchienne-au-Pont

##### Rénovation urbaine du quartier de la ville basse

##### Construction d'un hôtel de police dans l'intra-ring et d'une caserne de pompiers dans le centre

**Valorisation de la caserne Trésignies de Charleroi** : ce projet, en cours, a pour objectif d'introduire du logement dans une mixité élargie des fonctions (logements pour les universités, commerces, horeca, ...) et devrait aboutir à un appel à projets.

##### Revalorisation du site des Palais des Beaux-Arts

→ D'un point de vue territorial, ces 3 derniers projets sont des projets locaux sur le territoire de Charleroi, mais ils auront un impact sur la population au delà de Charleroi ; à ce titre, on pourrait éventuellement les considérer comme des projets d'agglomération.

→ L'ensemble de ces projets actuellement en cours ont pour objectif de reconsolider le centre de Charleroi

## **2. Particularités de la ville de Charleroi**

- une densité faible : environ 20 habitants/ha pour Charleroi ; 200.000 habitants sur environ 10.211 ha pour l'entité ;
- hormis le centre de Charleroi et Gosselies, pas d'îlots urbains à Charleroi mais de nombreuses rues à rubans, ce qui pose problème pour l'organisation des transports en commun ; et cette situation est tout à fait différente de celle de Liège (pas de comparaison possible) ;
- un manque de moyens financiers pour réaliser les projets définis dans les schémas ou d'autres outils et les mettre en pratique ;
- un environnement socio-économique en combat: dans le sud, très faible densité ; à l'ouest, problèmes de reconversion socio-économique de la Louvière
- pas de culture de planification territoriale à Charleroi.

## **3. A propos de la perception de l'agglomération**

Autour d'un espace homogène englobant le noyau central de Charleroi, on a des zones hybrides et floues avec des identités difficiles à cerner, et qui subissent l'hinterland de Bruxelles et l'influence de Namur.

Actuellement, Charleroi doit construire sa démarche d'agglomération. **Elle doit d'abord définir les moyens dont elle dispose avant d'envisager des coopérations avec d'autres communes.** Mais des potentialités existent pour son agglomération, notamment la zone aéroportuaire de Charleroi, la caserne des pompiers, l'hôtel de police, le bois du Casier, le palais des Beaux Arts, le Sud carolo....

## **4. Thèmes porteurs**

Les thèmes porteurs pour mener une démarche d'agglomération à Charleroi sont l'environnement, la mise en valeur des qualités paysagères, la réhabilitation du cœur de ville et surtout la qualité du logement.

## ANNEXE 2 : RESUMES BIBLIOGRAPHIQUES SCOTS

### I. LE SCOT, CONTENU ET METHODE (CERTU, 2003)

#### PARTIE 1 : VERS LE SCOT, QUESTIONS PREALABLES, ETAPES DE PROCEDURE

##### 1.1. Une harmonisation nécessaire des politiques d'agglomération

75% des Français sont urbains, vivant en ville mais aussi selon un mode de vie urbain, dans un bassin de vie.

Expansion des villes, dissociation des lieux de « vie » entre travail, résidence, loisirs → expansion aussi des bassins de vie.

Ville fragmentée, constituée de territoires spécialisés, déséquilibres : territoires se dégradant tandis que des îlots protégés.

Des risques : dégradation des espaces naturels et ruraux, des paysages, augmentation du coût des infrastructures, mobilité accrue, approfondissement des inégalités sociales.

Enjeux aujourd'hui : pas d'empêcher les villes de s'étendre mais gérer et organiser cette expansion de manière durable, préserver et renforcer l'attractivité des villes, faire émerger un projet global et équilibré.

SCOT : document fédérateur des thématiques liées à l'urbanisme, « chef de file » des divers documents sectoriels.

##### 1.1.1. Procédure et acteurs

a) *Qu'est-ce qu'un SCOT ?*

###### **Outil de conception et de mise en œuvre d'une planification intercommunale :**

oriente l'évolution du territoire dans la perspective du DD et dans le cadre d'un projet d'aménagement et de développement,

destiné à servir de cadre pour les différentes politiques sectorielles : habitat, déplacements, développement commercial, environnement, organisation de l'espace... , assure la cohérence des documents sectoriels intercommunaux (PLH, PDU)...

Des **principes de DD communs à tous les outils** d'urbanisme, dont les SCOT :

- équilibre développement urbanisation, espace rural, espaces naturels,
- diversité des fonctions urbaines et mixité sociale,
- respect de l'environnement et ses composantes.

###### **Contenu du SCOT :**

deux documents, l'un de présentation, l'autre d'orientation qui explicite les choix via des prescriptions.

Un rapport de présentation (doc d'explication, non opposable) :

- diagnostic au regard des prévisions et des besoins répertoriés,
- état initial de l'environnement (évaluation environnementale),
- projet d'aménagement et de développement durable PADD : objectifs des politiques publiques en matière d'habitat, de développement économique, de loisirs, de mobilité,
- principales phases de réalisation (le cas échéant),
- incidences environnementales des orientations du schéma et manière dont le schéma

prend en compte la préservation et la valorisation de l'environnement (évaluation environnementale).

Un document d'orientations (prescriptions opposables) :

- orientations générales de l'organisation de l'espace et restructuration des espaces urbanisés,
- espaces et sites naturels à protéger (précision cadastrale),
- grands équilibres espaces urbanisés/non urbanisés,
- les objectifs : habitat, transports en commun, équipement commercial et artisanal, paysages, risques, urbanisation et transports en commun,
- en montagne : précise les nouvelles unités touristiques à implanter.

Compatibilité des outils sectoriels et locaux avec le SCOT.

### **6 enjeux récurrents :**

- la protection des espaces naturels et agricoles d'intérêt supra-communal → placer les « bornes » de l'extension urbaine
  - le renouvellement urbain comme alternative aux expansions, requalifier le cadre urbain, produire de la mixité urbaine,
  - l'organisation de l'urbanisation selon le réseau de TC et les contraintes,
  - l'organisation des déplacements : définir une politique et des actions, maîtriser les besoins,
  - la régulation de l'offre commerciale (grande distribution, grands équipements de loisirs),
  - diversification et qualité de l'offre d'habitat.
- Organiser des commissions thématiques sur des enjeux transversaux et pas seulement sur des politiques sectorielles.

Pour leur exécution, les SCOT peuvent, le cas échéant, être complétés par **des schémas de secteur** qui les détaillent, avec un document de présentation et un d'orientation + des documents graphiques ; même procédure d'élaboration que le SCOT, élaboré par un acteur intercommunal (sauf si le secteur concerne une seule commune), peut être commencé avant l'approbation du SCOT, mais pas approuvé avant.

Le SCOT doit être compatible avec les principes, lois, outils de niveau supérieur, et s'impose aux documents de valeur inférieure.

### *b) Périmètre*

Pas d'enclave.

Doit correspondre au périmètre des EPCI<sup>88</sup> compétents (groupes de communes, parcs naturels, pays...), tient compte aussi des périmètres des schémas sectoriels sous-jacents (plans de déplacements urbains, schémas de déplacements commerciaux, programmes locaux de l'habitat...), ainsi que le fonctionnement du bassin de vie.

Périmètre proposé par les communes et l'EPCI à la majorité qualifiée (2/3), et publié par le préfet de département après avis du ou des conseils généraux et vérification de cohérence avec autres outils.

Extensions ou réductions possibles ultérieurement.

---

<sup>88</sup> EPCI : établissement public de coopération intercommunale.

**Tableau I.1 - Etapes de la procédure**

Les étapes	Les acteurs
1. Les études et contacts préalables 2. L'initiative du SCoT et la définition du périmètre	Collectivités locales et leurs groupements EPCI
3. La publication du périmètre 4. Création de l'Établissement Public (EP) gérant le SCoT (EPCI ou syndicat mixte) 5. Le porter à connaissance	État
6. Délibérations fixant les objectifs poursuivis et les modalités de la concertation	EP
7. Le diagnostic 8. L'état initial de l'environnement 9. Le projet d'aménagement et de développement durable Les incidences sur l'environnement	EP
<b>Le rapport de présentation</b>	EP
<b>Débat sur le projet au plus tard 4 mois avant l'approbation du SCoT</b>	
10. Les orientations et les grands équilibres Les objectifs : habitat, transport, équipement commercial, paysages, entrée de villes, risques, espaces à protéger	EP
<b>Le document d'orientation</b>	EP
11. Bilan de la concertation : délibération 12. Arrêt du projet de schéma rapport de présentation - document d'orientation 13. Consultations	EP
<b>Saisine éventuelle du Préfet Commission de conciliation</b>	Commune ou EP
14. Enquête publique sur le projet de schéma et avis des collectivités publiques	EP
15. Approbation après modifications éventuelles	EP
16. Contrôle de légalité projet exécutoire 2 mois après sa transmission au Préfet	État
17. Retrait éventuel d'une collectivité	Collectivité
18. Mise en révision analyse et délibérations sur le maintien du SCoT ou la mise en révision du document dans un délai de 10 ans maximum	EP

Certu, 2003

### 1.1.2. Maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'oeuvre

#### a) Les collectivités locales, maîtres d'ouvrage

Place essentielle donnée aux communes et à leur groupement, obligation de le réviser avant 10 ans, évaluation → nécessité d'un recueil permanent de données et d'une équipe technique chargée de les récolter.

Principe de subsidiarité.

L'EPCI ou le syndicat mixte a aussi pour rôle de faire traduire le SCOT dans les documents d'urbanisme, gérer les révisions, etc.

Les documents doivent se prêter à la communication (articles, sites, enquêtes...) et à la concertation.

Approche par territoire (zoom) et en spatialisant, ce qui permet de concrétiser les grands principes pour aller vers la population.

*b) La maîtrise d'œuvre (auteur de projet)*

Connaissances thématiques et capacité de synthèse, traduction territoriale.

Rôle des services extérieurs de l'Etat, à la disposition des communes et groupes de communes.

*c) Les agences d'urbanisme*

Organismes de réflexion et d'études rassemblant les communes, les collectivités locales, l'Etat et les établissements publics concernés ; associations ou groupements d'intérêt public.

Durée : de 3 à 4 ans (voire plus).

Coût moyen de 750.000 € pour un territoire de 40 à 80 communes / 80 à 150.000 hab. (5,5 € / hab. si rien n'est réalisé en régie).

## **PARTIE 2 : LE RAPPORT DE PRESENTATION, DU DIAGNOSTIC AU PROJET**

### **2.1. Le diagnostic**

*a) Intérêt*

Au-delà du catalogue, dégager les points forts et les points faibles, au regard des prévisions économiques et démographiques, apprécier en amont les capacités des acteurs locaux, stratégique, prospectif, partagé, permet une mise à niveau des acteurs, évaluation des documents précédents (schémas directeurs), tableau état de la connaissance à dresser et à compléter en continu, les outils préexistants sont autant d'expressions de la vision stratégique du territoire exprimée par les acteurs.

Un document de référence, préparatoire à la phase de suivi et l'évaluation par l'identification d'indicateurs.

Certaines observations nécessitent un regard élargi : bassin versant, gestion des flux de circulation et d'échanges ; analyses à une échelle infra-SCOT, évaluer les évolutions récentes comme les tendances lourdes.

Participation dès le stade du diagnostic, qui devrait être débattu.

### *b) Contenu et diagnostic de certains secteurs clés*

La loi impose qu'il comporte au moins les thèmes suivants :

- prévisions économiques, besoins économiques,
  - prévisions démographiques,
  - besoins d'aménagement d'espaces,
  - environnement,
  - équilibre social de l'habitat,
  - transports,
  - équipements et services,
- dans une optique transversale.

Comportera aussi le bilan des politiques publiques menées jusque là dans le périmètre.

Pour chaque enjeu : les tendances, les conséquences, les objectifs qui en ressortent et les moyens envisageables [*ndlr : ce n'est donc pas uniquement du diagnostic, mais cela ébauche déjà des pistes d'options et de propositions d'actions*].

Mise en évidence des indicateurs pour l'évaluation.

Le diagnostic doit être approprié par les élus et non seulement par les techniciens.

Lister les carences et inciter les acteurs partenaires à agir.

Enjeux → opportunités, menaces, freins, moteurs ; pour renforcer le caractère évolutif du diagnostic et fixer les urgences pour agir.

Des thèmes clés :

- Habitat :  
caractéristiques du parc et déséquilibres, croisement d'infos (niveau d'équipement et accessibilité des quartiers... ) ;
- Déplacements :  
Liens avec la structure du territoire, liens avec l'équité sociale pour l'accès aux différents quartiers, cohérence des investissements... ;
- Foncier :  
foncier disponible selon le droit du sol, marché foncier et son évolution, marge de manœuvre maîtrise foncière, occupation des sols...

### *c) Méthode*

Fonder le diagnostic sur des données quantitatives (statistiques disponibles auprès d'organismes ressources) et qualitatives (consultation de personnes ressources).

**Deux exemples de méthodes** un peu originales :

- Diagnostic d'un territoire vu sous l'angle du développement durable :  
méthode qui permet de s'affranchir des visions sectorielles ordinaires et de cibler la recherche d'informations,  
ajoute à la recherche d'information un niveau stratégique pour comprendre les objectifs du DD, les spécificités du territoire → on cherche l'information pour répondre aux questions du DD (ex. valoriser le patrimoine → qu'est-ce qui fait l'identité locale ? y a-t-il une pression touristique ?).

- Diagnostic prédéfini par les acteurs :  
établi sur base des intuitions des acteurs quant aux enjeux à maîtriser et aux projets fédérateurs ; le diagnostic sert ensuite à vérifier, préciser, hiérarchiser, sélectionner ceux-ci,  
3 étapes : repérer les enjeux en interrogeant des acteurs choisis, les hiérarchiser, les confronter au diagnostic.

Passer du diagnostic au projet → définir un **projet de territoire**.

Les enjeux mis en évidence doivent être portés par le politique.

Recours possible à la **prospective territoriale** : élaborer des scénarios sur les avenir possibles (au fil de l'eau, volontariste, intermédiaire) ; permet de prendre conscience des possibilités d'actions et des effets possibles.

#### *d) Etat initial de l'environnement*

Principe d'un développement territorial durable

obligation légale en application de la DE sur les plans et programmes (doit constituer un élément séparé, clairement identifiable, même si c'est bien un « diagnostic environnemental »).

## **2.2. Le projet d'aménagement et de DD (PADD)**

### *a) Qu'est-ce qu'un PADD ?*

Doit être largement débattu.

N'a pas valeur imposable.

Fixe les grands choix stratégiques, plus précisément les objectifs en matière : d'habitat, de développement économique, de loisirs, de déplacements (personnes, marchandises, stationnement, régulation du trafic).

Pour le mettre en œuvre, le SCOT fixe les orientations générales de l'organisation/restructuration de l'espace urbanisé et les grands équilibres urbanisés / non urbanisés (elles, elles seront imposables).

### *b) La logique du PADD*

Respecter la logique territoriale du DD : équilibre entre les modes de développement urbain, diversité urbaine, mixité sociale, parcimonie...

Prise en compte du local, de la temporalité, des aspects sociaux – économiques – environnementaux, des générations futures...

Le schéma doit être **évolutif** → un outil simple de forme et de procédure, porté par une structure pérenne, doté d'une obligation de suivi et valable 10 ans.

Un projet **politique** : dans les mains des élus.

Un projet **débattu** : obligation au moins 4 mois avant la présentation du projet de schéma, association des acteurs institutionnels et des associations.

Un projet apte à décliner les **cohérences à différentes échelles** : s'adapter aux échelles des autres outils auxquels il devra s'articuler → on retrouvera l'expression à différentes échelles dans le diagnostic, dans le projet, dans les objectifs...

Le cas échéant, un schéma de secteur plus précis est élaboré.

La présentation des objectifs selon les principaux thèmes à aborder.

Donner une vision globale pour rendre le territoire plus solidaire, mieux organisé, plus attractif.

Donner aussi des objectifs thématiques, via des objectifs quantitatifs (ex. croissance urbaine, socio-démographique, mobilité...) ; les objectifs thématiques sont à croiser pour en avoir une vision globale.

- Habitat :  
répondre aux besoins → programmation de nouveaux logements, politique de renouvellement urbain (la ville sur la ville), une mixité sociale, lien entre déplacements, stationnement et habitat (densifier près des TeC...).
- Développement économique :  
leur localisation par rapport à l'habitat, aux TeC, l'accessibilité durable (ex. politique ABC des Pays-Bas), localisation des pôles commerciaux à différentes échelles, réduire les concurrences entre communes, diversifier et hiérarchiser les espaces économiques, mise en œuvre de stratégies foncières adéquates, mixité fonctionnelle et renouvellement urbain.
- Loisirs :  
localisation, rôle et statut des grandes aires de loisirs structurantes (cinémas, équipements culturels, sportifs...), liens avec les TeC et les modes doux.
- Déplacements personnes marchandises et organisation urbaine :  
choix et priorités de la politique de déplacements (offre et coordination des autorités organisatrices), priorités de desserte par les TeC (on ne peut tout desservir) → choix par secteurs et organisation multimodale de l'ensemble, infrastructures à créer à moyen et long termes, réseaux cyclables maillés, transport de fret et plate-forme logistiques..., organisation de la structure territoriale selon la desserte et urbanisation de nouvelles zones bien desservies.
- Environnement, espaces agricoles et naturels :  
espaces naturels structurants et non résiduels, richesse patrimoniale et paysagère, maintien des terres agricoles, gestion du cycle de l'eau, prise en compte des risques.

### *c) La formulation du PADD*

Objectifs stratégiques,  
peut être utile de les spatialiser → communication,  
expression synthétique, base de référence pour les orientations.

## **2.3. Les incidences prévisibles sur l'environnement**

Expression distincte dans la forme,  
mais démarche qui doit participer pleinement au projet et non être formulée en bout de course.

Comment le SCOT améliorer ou non des aspects négatifs identifiés dans le diagnostic ?  
En quoi le SCOT porterait-il atteinte à l'environnement ?

→ Evaluation préalable des orientations du SCOT : identifier les objectifs du SCOT, apprécier l'acceptabilité environnementale des programmes d'actions, déterminer des critères d'évaluation, des critères d'éco-conditionnalité des orientations retenues...

## **PARTIE 3 : LE DOCUMENT D'ORIENTATION**

### **3.1. Ce que dit le décret**

Textes légaux.

#### **3.1.1. La nature du document d'orientation**

##### *a) La compatibilité*

Prescriptif → s'impose aux documents sous-jacents, pas de carte de destination, c'est le rôle du PLU.

##### *b) L'expression des orientations*

Texte et expression graphique, tous deux de même valeur juridique, donne le principe d'aménagement pour guider les documents sous-jacents, flèche, patate... expression symbolique, mais pas à l'échelle de la parcelle (PLU), pourra être un peu plus précis si la procédure est suffisamment avancée.

##### *c) Les types d'orientations*

- Générale : s'applique à l'ensemble du territoire (ex. limiter l'imperméabilisation) ou à certains types d'espaces (têtes de coteaux...).
- Localisation schématique de principe : un pôle, une coupure d'urbanisation, un équipement, un tracé de voirie...
- Espaces à protéger, délimités précisément, qui peuvent exceptionnellement descendre au niveau parcellaire selon l'enjeu.

Pourra chiffrer certains objectifs, sans descendre jusqu'au niveau de précision qui incombe aux outils sous-jacents (surface de max 40 ha, % d'urbanisation...).

### **3.2. Les 10 domaines traités dans le document d'orientation**

(Exemples commentés)

#### *a) Orientations générales de l'organisation de l'espace et restructuration des espaces urbanisés*

Renouveler la ville, structurer le développement périurbain autour de pôles d'urbanisation organisés (supposant la mise en place de lignes de TeC structurantes), pérenniser la qualité et la diversité des espaces naturels...

#### *b) Espaces et sites naturels ou urbains à protéger*

Principe général de préservation des massifs forestiers, continuités naturelles et liaisons vertes d'intérêt supra-communal à préserver, le cas échéant identification précise des zones à préserver.

*c) Grands équilibres espaces urbains / à urbaniser / naturels, agricoles ou forestiers*

Ex. utiliser les espaces urbains de manière intensive : concentrer le développement autour des pôles existants (axes, pôles, coupures, limite de la périurbanisation, renforcement des villages...), recréer la ville sur la ville et non à sa périphérie (formes urbaines plus compactes, renforcer l'attrait des pôles urbains, limiter l'offre périphérique), protéger et mettre en valeur les espaces naturels et les paysages : restaurer les milieux écologiques, préserver les espaces agricoles à fort potentiel, faire du paysage un vecteur d'identité ...

*d) Cohérence urbanisation / logements sociaux*

Organiser la réponse aux besoins en logements, pas seulement sociaux, mise en cohérence habitat / transports (urbanisation conditionnée par la desserte en transports collectifs), exigence d'une mixité sociale, objectifs en matière de construction de logements sociaux, possibilité de fixer des objectifs quantitatifs ou par secteur, basés sur une analyse des besoins et du potentiel foncier.

*e) Cohérence urbanisation / transports en commun*

Proposer les moyens généraux pour mettre en place la politique de déplacements urbains en liaisonnant habitat et TeC (mais pas le détail opérationnel et programmatique) → peut subordonner l'ouverture de zones à l'urbanisation à la desserte en TeC, définir des principes de liaisons à établir, stationnement, principes modes doux...

*f) Equipement commercial et artisanal, et leurs localisations préférentielles*

Localisation préférentielles, précision éventuelle du type de commerces (sans interdictions), desserte, activités économiques.

*g) Protection des paysages, mise en valeur des entrées de villes*

Orientations par type de territoires (ex. la forêt, le territoire viticole...).

*h) Prévention des risques*

Risques naturels, miniers, technologiques, prévention pour diminuer tant l'aléa que la vulnérabilité, prise en compte des plans de prévention des risques → engager des études si pas d'infos disponible.

*i) Condition permettant de favoriser le développement de l'urbanisation prioritaire dans les secteurs desservis par les transports collectifs*

Complémentaire au point e) mais entrée par l'urbanisation prioritaire (subordination au TeC).

---

*j) Grands projets d'équipements et de services, en particulier de transport, nécessaires à la mise en œuvre du schéma*

Recense les projets d'équipements nécessaires à la réalisation des objectifs du PADD avec principes de localisation, projets de dimension intercommunale, équipements collectifs et techniques.

## II. IDEES PRINCIPALES

### KALEIDOSCOT, EXPERIENCES D'AGENCES D'URBANISME

Ce second ouvrage présente des expériences de SCOT en mettant en évidence leurs points forts ou particuliers, tant par rapport au fond qu'à la forme.

#### 1. Le SCOT comme outil de développement équilibré et structuré d'un territoire

- Le Havre-Pointe de Caux-Estuaire :  
Devenir une métropole maritime internationale, c'est-à-dire développer une **identité** (atouts naturels, historique et avenir du port, patrimoine, énergies renouvelables en lien avec le port...), une accessibilité, une compétitivité (développement économique et diversité), un **rayonnement** (par les équipements collectifs), une ouverture à l'international et préserver une qualité du cadre de vie. Ouvrir la réflexion aux autres intercommunalités proches qui constituent le **territoire pertinent** pour mettre en œuvre l'objectif de métropolisation (Fécamp, Lisieux, Pont-Audemer...).
- Rennes :  
Structuration originale en **ville-archipel**, alternance entre ville et campagne avec périurbanisation limitée (car vision prospective de longue date) : une ville et des villettes, pas de banlieue. Mais pression urbaine importante, besoins en logements → **nécessité de maîtriser la consommation de l'espace**, par des objectifs chiffrés (nombre de lgt/ha, % d'immeubles collectifs, superficie max d'urbanisation par village...). Interdiction de l'urbanisation dispersée, du développement des hameaux, du remplissage des dents creuses. **Concept des « champs urbains »**, non constructibles dans des zones de forte densité, ayant à la fois pour vocation de préserver les espaces agro-naturels (limite infranchissable précisée à la parcelle) et d'y accueillir des loisirs verts de niveau intercommunaux. Trame bleue et verte comme armature de biodiversité et de paysage.
- Belfort :  
Correspond à un bassin de vie, mais des réalités diverses (entre ville et campagne, entre plaine et montagnes). Une pression périurbaine qu'il faut maîtriser, en proposant **une hiérarchie très poussées des pôles urbains et ruraux**, en restituant leur fonction, les rendant plus lisibles, insistant sur l'intérêt de la proximité, en s'appuyant sur un réseau de transports collectifs existants ou potentiels.
- Toulon :  
Gérer le potentiel foncier de manière plus économe (à réduire par 4 !), **optimiser le développement des sites d'extension de l'urbanisation**. Priorité au renouvellement urbain (avec au besoin réorientation du zonage préexistant), déterminer des sites prioritaires d'extension et fixer sur ceux-ci un niveau élevé d'exigences qualitatives des urbanisations (contenu du programme, qualité des aménagements, formes urbaines plus économes en espace, tant pour l'habitat que l'économie et les équipements...). **Proposer des ambiances de références** (avec formes urbaines, images et photos, densités de référence : ambiance citadine = au moins 70 lgt/ha ; ambiance villageoise = au moins 50 lgt/ha et ambiance périurbaine = au moins 20 lgt/ha...).
- Lorient :  
Nécessité de **gérer strictement la consommation foncière**, car développement des agglomérations et du mitage périurbain, conurbation le long du littoral. **Encadrer strictement l'urbanisation dispersée** (identifier des villages qui peuvent encore croître de 10% et des hameaux qui ne peuvent plus évoluer hormis dans les trous), renforcer les espaces déjà urbanisés, diversifier les formes d'habitat vers du moins consommateur d'espace. Ménager des coupures vertes/bleues le long du littoral.

- Montbéliard :  
SCOT comme outil **d'articulation de stratégies thématiques** dans l'espace. Structure urbaine : affirmation, articulation et différenciation de trois identités, cœur d'agglomération, bourgs, villages. Stratégie économique comme composante majeure du projet de territoire. Identification et hiérarchisation des pôles de développement économique, des principaux sites tertiaires, des friches à réinsérer/reconvertir, en lien avec le réseau hiérarchisé de transports.
- Sud Loire (St-Etienne) :  
En décalage par rapport aux dynamiques socio-économiques de Lyon, déficit de lisibilité et de qualité → identification de sites **par grands secteurs économiques** et par niveau d'attractivité (national, régional, local), sites plus lisibles et plus compacts, conforter l'emploi aussi dans les centralités,

## 2. Le SCOT comme outil de préservation et de valorisation des espaces

- Artois :  
Lutter contre l'étalement urbain : objectif de moins de 1,5% de consommation de la SAU en 10 ans, soit **une enveloppe foncière** de 600ha estimée d'après les besoins, densifier le tissu existant : 2 lgt /3 à réaliser dans les zones U
- Strasbourg :  
Répondre aux besoins en logements en s'appuyant sur l'armature urbaine et le réseau de transports en commun (existants et à créer) : des communes bien desservies (TEC, pôles, équipements) qui ont une responsabilité dans la production et la diversification du logement, des communes peu desservies où la restructuration est préférée et l'extension limitée ;  
**Mettre en réseau les espaces naturels** (réservoirs et axes liaisons), valoriser leur potentiel loisir pour faciliter en contrepartie la densité urbaine + zones inondables.
- Lorient :  
2 structures : **TEC**, squelette d'urbanisation et **réseau hydro**, squelette du maillage vert ; organisation du territoire en fonction de l'eau : **la mer / la rade / les vallées** ; préservation de la qualité de l'eau, de la quantité, protéger les liaisons vertes, identification des coupures littorales (évoquées par la loi littorale) ; préserver les zones pour les besoins spécifiques liées à l'eau, notamment portuaires...
- Sud du Gard :  
articuler développement urbain et transports, préservation et valorisation des zones naturelles, gestion des inondations
- Montbéliard :  
Interpénétration nature et zones urbanisées à conserver et à exploiter → **infrastructure verte et bleue le long des cours d'eau**, comme projet identitaire de l'agglomération : un contrepoin des infrastructures routières, un espace public autour duquel se réorganise la ville, des itinéraires cyclables, la valorisation des zones inondables
- Basse-Automne, plain d'Estrées :  
(portes de Compiègne) L'environnement comme composante du projet territorial. Problématique des corridors écologiques.
- Nantes-St-Nazaire :  
Conserver **le cadre de vie et le patrimoine des générations futures**, économiser l'énergie (TEC, modes doux, URE, forêts pour piéger le carbone...) diminuer la consommation d'espace, préserver la biodiversité et le maillage, valoriser le littoral par un développement raisonné, grands paysages et paysages quotidiens (coupures vertes le long des axes), risques.

### 3. Le SCOT comme outil de cohérence des politiques publiques

Les objectifs du SCOT s'imposent à d'autres politiques, notamment l'urbanisation et la programmation du logement social, ainsi qu'aux outils locaux d'urbanismes (PLU et opérations d'urbanisation).

- Lorient :  
Urbanisation plus rationnelle, sur une **trame de quartiers desservis en TEC et équipements**, bâtir une ville de proximité en minimisant les besoins de déplacements : imposer aux PLU des densités suffisantes pour justifier les TEC ; identification de secteurs stratégiques de développement urbain pour l'habitat et les activités.
- Saint-Omer :  
Définition d'un réseau de transports pour hiérarchiser les pôles dans des bassins de vie ruraux, pour enrayer la dispersion ; renforcement des lignes, création d'une nouvelle gare à l'échelle du « Pays », report du transit sur les autoroutes au profit d'un boulevard urbain, cheminements doux, transports marchandises durables.
- Strasbourg :  
Augmenter l'offre en logements, diversifier cette offre et mélanger les productions pour orienter vers davantage de mixité sociale ; faire face à la congestion du réseau de déplacements → **orienter la nouvelle programmation de logements vers les lieux desservis en transports en commun** : les pôles urbains de l'agglomération et les 9 bourgs-centres qui disposent d'une qualité de services et d'équipements, dans un rayon un peu plus vaste s'il existe une bonne desserte vélo.
- Reims :  
**Rééquilibrer le développement de logements sociaux** : les localiser dans les bourgs bien équipés, imposer une norme obligatoire pour toutes les communes de plus de 500 habitants et où leur nombre est insuffisant → 1 lgt social pour 5 lgt réalisés, lien aussi avec le développement économique : obligation de réaliser 2 lgt sociaux / ha économique aménagé dans la commune concernée, mise en place d'un observatoire rendant compte des logements construits, renforcement de la mixité (complexité urbaine), des centralités de proximité pour rendre moins dépendants les quartiers et les bourgs de la ville centre.
- Belfort :  
Vise **une appropriation directe de la mixité résidentielle par les documents d'urbanisme** locaux et dans les opérations d'aménagement, fixe un objectif chiffré (650 à 750 logements par an), vise le regain dans les centres urbains et l'apaisement dans les zones rurales → le potentiel foncier des PLU devra être compatible avec ces objectifs et les documents précisent où les logements sociaux seront construits, obligation de construire en social au moins 20% des nouveaux logements (sauf où ils représentent déjà 30%).

### 4. Le SCOT dans l'articulation des grands territoires

L'articulation avec des outils supra et infra SCOT.

- Ile de France :  
Permettre la subsidiarité : **définition par de « pastilles »** sur des secteurs de densification préférentielle, non périmétrées et sans se prononcer sur leur affectation : la représentation laisse une marge de manœuvre aux autorités locales. Ce sont des espaces qui présentent une grande capacité de mutation (centralités, friches...) et des quartiers de gares. Identification des extensions possibles par des pastilles correspondants à l'urbanisation préférentielle, avec une capacité maximale, et des secteurs à urbanisation conditionnelle.
- Martinique nord :  
Compatibilité entre le SCoT et le schéma d'aménagement régional, outil spécifique aux DOM.
- Reims :  
Convergence **entre planification et contractualisation** : solidarité entre les territoires (répartition du logement social), recherche de cohérence avec les contrats de pays et d'agglomération, redéfinition de ces contrats existants dans les autres démarches suite au SCOT.
- Saint-Omer :  
Définition du PADD **sur la base d'orientations stratégiques supra-territoriales** (échelle européenne, schémas régionaux, projet stratégique départemental, projet métropolitain Flandre – Côte d'Opale, charte littorale côte d'Opale...), ainsi que des **outils infra-territoriaux**, via une dynamique partenariale importante.
- Caen :  
Poursuite du travail du syndicat au-delà de la mise en œuvre du schéma directeur afin de suivre celle-ci, réunion régulière des élus, syndicat devenu incubateur de la nouvelle agence d'urbanisme, impliquée activement dans l'élaboration du SCoT. Parallèlement, extension considérable du périmètre de réflexion et des communes partenaires.
- Strasbourg :  
Réflexion inter-SCoT et **en lien avec les outils en Allemagne et en Suisse**, éviter les incompatibilités, les contradictions entre projets. Réflexion sur l'articulation SCoT / pays, sur le partage des indicateurs de suivi des schémas, sur la gestion de l'urbanisme commercial. Eurodistrict Strasbourg-Ortenau comme pilote de coopération transfrontalière.
- Lyon :  
**Démarche inter-SCoT à l'échelle de l'agglomération métropolitaine** : réflexion commune à l'échelle du diagnostic, projections globales démographiques, de mobilité, d'emploi... et exercice de prospective. Construction d'un projet métropolitain partagé : chapitre commun en préambule des PADD, « livret métropolitain » (soit 5 objectifs déclinés en études).

##### 5. Outils et méthodes d'élaboration des SCOT

Le législateur a laissé une grande liberté aux acteurs dans le choix des méthodes d'élaboration des SCoTs.

- Grand Clermont :  
Construire **un diagnostic stratégique grâce à un jeu de cartes**, sur le principe d'un jeu de rôles, permettant d'animer les échanges entre élus de manière ludique → identifier et hiérarchiser les enjeux. Trois commissions thématiques (selon les trois pôles de développement durable). Chaque carte reflète un point de vue ; chaque joueur évoque la carte reçue, puis sa propre position. Rédiger des cartes « enjeux » et les prioriser.

- Toulon :  
**Evaluation de la production de logements par renouvellement urbain**, soit une évaluation 3D du potentiel foncier basée sur une analyse des « tissus de référence » de la commune, des dents creuses et du potentiel des démolitions/reconstructions + identification des sites prioritaires d'extension de l'urbanisation.
- Marseille :  
**Construction de scénarios d'aménagement et de DD**, avec des experts, sur la base des différentes visions de témoins clés consultés. Identification préalable des grandes tendances d'évolutions socio-économiques et institutionnelles extérieures au territoire ; identification de grandes options stratégiques avec une « illustration-test » sous la forme de scénarios d'aménagement, mis en discussions et appropriés.
- Lorient :  
**Identifier les enjeux par l'organisation de randoSCOT** au moyen de différents modes de déplacements (rando à pied, vélo ou bus), et d'un rallye découverte. → sensibiliser et mobiliser le public à ces problématiques.
- Monbéliard :  
Créer **un groupe citoyen pour la concertation**, sélectionné sur appel à candidature. Mais cette expérience a des limites : difficultés pour des non-experts d'être réellement contributeurs dans l'élaboration de projets complexes, risque de confusion entre démocratie participative et représentative.
- Provence Méditerranée :  
Mise en place d'un **comité technique** élargi pour analyser les projets de PLU et les zones à ouvrir à l'urbanisation.

#### 6. Dispositifs de suivi et de mise en œuvre des SCOT

Obligation de suivi et application de la directive « Plans et programmes » pour l'évaluation environnementale.

- Flandre-Dunkerke :  
**Représentation très schématisée du territoire**, proche du logo, qui peut être lue à différents niveaux. Les couleurs chaudes sont réservées aux apports du SCoT. « Bien qu'elles soient schématiques, les cartes ne sont pas pour autant dénuées de valeur juridique : une route ou un canal sont parfaitement identifiables et constituent des limites opposables. (...) En revanche, cette schématisation n'enferme pas les projets dans des configurations spatiales rigides dès lors que les règles affichées sont respectées.» Les orientations plus précises sont déterminées par les PLU.
- Nîmes :  
**Evaluation environnementale** : identification des thématiques (biodiversité, pollutions, ressources, risques, patrimoine, cadre de vie) comme grille de lecture des options du PADD et du DOG, pour mesurer les incidences positives et négatives, et les mesures de remédiation. La démarche a permis de relever les éléments environnementaux insuffisamment pris en compte. Ajustements en fin de processus. Mise en place d'un observatoire, conçu comme un dispositif de veille pour la mise en œuvre du document.
- St-Omer :  
Une **conférence territoriale permanente de suivi** du SCoT. Suivi d'un certain nombre d'indicateurs. Existence d'un « **centre de ressources partagé** » (développé par l'agence d'urbanisme), qui capitalise des données à l'attention des acteurs du terrain. Différents observatoires : foncier, activités, emplois, habitat, mobilité, environnement. Chacun s'appuie sur des indicateurs et des données produites de façon permanente.

- 
- Montbéliard :  
L'agence d'urbanisme chargée de tenir un **tableau de bord**, s'appuyant sur des indicateurs renseignés par des données collectées ou produites en permanence par l'agence dans le cadre d'observatoires thématiques (consommation foncière, renouvellement urbain, construction de logements...). Thématiques nouvelles plus difficile à mesurer (mixité urbaine, centralités...) et indicateurs qualitatifs (évolution du paysage, biodiversité).
  - Strasbourg :  
Implication des élus dans la mise en œuvre, poursuite du partenariat, démarche d'évaluation et d'alerte par rapport aux indicateurs.

## **ANNEXE 3 : SYNTHÈSE DE LA TABLE-RONDE LOUVAIN-LA-NEUVE, 31 AOUT 2010**

Le support de présentation des résultats et de questionnement soutenant l'organisation de la table ronde sont présentés sous la forme d'un diaporama (format power point) en annexe.

### ***Liste des participants***

- Christian BASTIN : Directeur de la direction de l'Aménagement Régional (DGO4)
- Paul BOINO : Directeur de l'Institut d'Urbanisme de Lyon, Professeur à l'Université Lyon 2
- Véronique BONIVER, Chercheur CPDT
- Louis BOULIANNE, Collaborateur scientifique de la Communauté d'Etude pour l'Aménagement du Territoire à l'Ecole Polytechnique de Lausanne
- Michèle BOVERIE : Secrétaire Générale adjointe de l'Union des Villes et Communes de Wallonie
- Julien CHARLIER, IWEPS
- Vincent DESQUESNE, SPW DGO4 – Aménagement du territoire, du Logement, du Patrimoine et de l'Energie
- Elisabeth GERARD, Cabinet du Ministre des Pouvoirs Locaux
- Ghislain GERON : Directeur général de la DGO4 du Service public de Wallonie (Direction de l'aménagement du territoire, du Logement, du Patrimoine et de l'Energie).
- Maître Eric GILLET, Avocat au barreau de Bruxelles
- Yves HANIN : Directeur du CREAT et Professeur à l'Université Catholique de Louvain-la-Neuve
- Raphaëlle HAROU : Chercheur CPDT
- Frans JORNA : consultant Public Knowledge , Pays Bas
- Julien JUPERELLE : IWEPS
- Michel LAFFUT : Directeur honoraire à l'IWEPS
- Alexandre MAÎTRE : Directeur Gouvernance Locale, Union des Villes et Communes de Wallonie
- Alain MALHERBE : Coordinateur scientifique CPDT, Pilote de l'expertise
- Bernadette MERENNE : Professeur honoraire à l'Université de Liège
- Christine RAMELOT : SPW DGO5 – Pouvoirs locaux
- Isabelle REGINSTER : IWEPS

- 
- Michel REY : Ancien Secrétaire général de la Communauté d'Etude pour l'Aménagement du Territoire à l'Ecole Polytechnique de Lausanne
  - Anne SINZOT : Chercheur CPDT
  - Michaël VAN CUTSEM : Directeur du pôle « Prospective » de l'Institut Jules Destrée
  - Joris VOETS : Docteur-coordonateur du point d'appui des organisations administratives flamandes – Institut de Management Public K.U. Leuven.

La table-ronde était organisée en 4 sessions :

- Session 1 – Les types de coopération supra communale (chercheur : Véronique Boniver)
- Session 2 – La structuration institutionnelle et les modes de gouvernances des territoires agglomérés (chercheur : Raphaëlle Harou)
- Session 3 – Les outils de définition d'une stratégie supra communale et thématiques de projet (chercheur : Anne Sinzot)
- Session 4 – Essai de conceptualisation de la notion d'agglomération et conclusions (chercheurs : Véronique Boniver et Alain Malherbe)

**Pour chaque session, un exposé introductif a été présenté par un chercheur CPDT. Les présentations introductives figurent en annexe.**

## **Session 1 : les types de coopération supracommunale**

A partir de l'observation des différentes pratiques de supracommunauté en région wallonne, la CPDT débute la table ronde en présentant les différents types de coopération existant en région wallonne. A côté des structures institutionnalisées (les intercommunales de services et de développement économique, les régies autonomes provinciales, zones de police et d'incendie), différentes démarches volontaires de projet commun ont conduit plusieurs communes wallonnes à s'associer pour réfléchir ensemble à leur développement. Ces associations sont diverses et prennent le plus souvent la forme d'asbl où la négociation entre les parties joue un rôle important.

Ces différents organes de coopération ont des échelles très différentes. Cela va de la coopération entre des communes voisines, notamment pour la gestion de services de proximité (zones de police et de secours) à une échelle administrative plus vaste : l'arrondissement (conférences de bourgmestres de Liège et Verviers, Prospect 15 à Dinant, PUM à Liège) ou la province (IDE, projet Luxembourg 2010). D'autres démarches ne s'arrêtent pas à des arrondissements administratifs mais s'orientent vers un territoire plus pertinent ; c'est le cas de la Wallonie Picarde, de la communauté urbaine du centre, du pays de Famenne et du bassin de la Haine.

Dans certains cas, l'élément déclencheur de la démarche de coopération est une crise économique qui affecte un territoire aggloméré et incite les communes concernées à se regrouper pour y faire face. Ainsi la faillite d'une entreprise importante en termes d'emploi (les usines sidérurgiques Boël et l'usine textile Houget-Duesberg-Bosson d'Ensival) est à l'origine de la constitution de la CUC et des forces vives verviétoises ; l'annonce de la fermeture des usines Arcelor a conduit de son côté à la création du GRE à Liège. Dans d'autres cas, c'est la croissance d'une commune qui soutient la démarche. C'est le cas par exemple de la ville de Marche dont la croissance permet de porter le projet du pays de Famenne.

Par rapport à cette situation wallonne, et en fonction de leur propre expérience, les intervenants étrangers se sont prononcés lors d'un premier débat.

On est en présence en région wallonne, comme en Suisse, d'une diversité d'associations de communes constituées sur base volontaire. Cette situation représente une « fourmilière » où les idées et réflexions foisonnent et peuvent conduire progressivement à une stratégie d'agglomération. Mais cette politique mettra du temps pour se mettre en place.

Le processus de départ d'une démarche d'agglomération est toujours le même. On a dans un premier temps un système de coopération consensuel : plusieurs communes décident à l'unanimité de coopérer dans certains domaines et elles sont représentées dans les différentes structures associatives sans recours à une élection directe. Ce système fonctionne pour les matières non conflictuelles : la gestion de l'eau, le traitement des eaux usées, les équipements sportifs ou de la petite enfance, la culture, ... Toutefois, ce système est aujourd'hui à bout de souffle car il ne marche plus lorsqu'on veut gérer en commun des sujets qui fâchent mais qui sont néanmoins importants comme la mobilité, le développement durable, la gestion de la crise économique, (voir exemple français). L'enjeu actuel pour la Région wallonne est donc de trouver une autre solution que le système consensuel pour pouvoir gérer en commun ces thèmes stratégiques.

Des premières pistes de réflexion ont déjà été formulées à ce stade.

Si on se limite à mettre sur pied des entités uniquement fonctionnelles, cela ne marchera pas. Il est nécessaire que les nouvelles entités acquièrent une **légitimité démocratique**.

Par ailleurs, pour obtenir l'adhésion des communes à une démarche supra communale, il est nécessaire, selon les différents intervenants, d'y mettre de la **cohérence**, d'où l'intérêt de prévoir un plan global (de type SCOT par exemple) qui présente une plus-value pour les communes.

Un point important également mis en avant par les différents intervenants étrangers est que la Région wallonne a un rôle à jouer dans la mise en place d'un nouveau processus. La politique d'agglomération est une spécificité propre et la Région wallonne devra prendre des décisions en la matière pour sa mise en œuvre.

## ***Session 2 : la structure institutionnelle et les modes de gouvernance des territoires agglomérés***

### **Démarche centrée sur la structure ou sur le projet ?**

La politique des agglomérations est un cas particulier de mise en œuvre de la supracommunalité. La supracommunalité n'entraîne pas nécessairement l'établissement de structures supracommunales ni de gouvernement d'agglomération.

Les uns sont partisans des initiatives bottom up et des regroupements spontanés autour de la construction d'un projet commun, permettant d'éviter les lourdeurs d'interventions structurelles et la perte d'autonomie communale ; les autres restent partisans de la mise en place de structures plus ou moins formalisées.

En France ce n'est pas le projet territorial (SCOT,...) qui a créé l'agglomération et a suscité le regroupement. Ce regroupement a été imposé. Les communes ont été obligées de se positionner dans une intercommunalité. C'était le mariage de raison ou forcé : elles préféreraient choisir elles-mêmes plutôt que de se faire intégrer par ailleurs. Il a fallu travailler ensemble. Et ensuite on a commencé à réfléchir sur le projet territorial et tout d'abord à agir sur des projets concrets à court terme (équipements, développement économique,...)

Chez nous, des démarches de projet en commun ont fédéré peu à peu certaines communes qui ont cherché à se structurer.

En Suisse, les projets-modèles visaient l'amélioration des modalités de collaboration intercommunales au sein des agglomérations. Plus tard le dispositif des projets d'agglomération a conditionné certains financements à un projet stratégique intercommunal commun tout en imposant le passage par un interlocuteur institutionnel. Les deux dispositifs se sont parfois contrecarrés.

L'UVCW défend ardemment l'autonomie locale et dans cette lignée opte pour des espaces de dialogue entre communes, des outils permettant aux communes de se mettre ensemble autour d'un projet, et l'encouragement de démarches bottom up. Le transfert de compétences à un niveau intermédiaire n'est pas souhaité.

La recherche du grand projet global est illusoire. Il faut partir de différents projets sectoriels et essayer de leur donner de la cohérence. La démarche française est intéressante car avant tout technique dans le sens d'un dégagement d'objet de coopération rendu indispensable en raison de la configuration morphologique ou urbanistique du territoire (égoutage, voirie....).

### **Structures intercommunales ou supracommunales ?**

Les structures associatives où les différentes communes sont représentées sans recours à une élection directe fonctionnent par consensus, ce qui ne permet pas de gérer les matières conflictuelles. On se cantonne à des sujets peu stratégiques, en évitant les sujets tabou. Par ailleurs, les projets intercommunaux ne se résument pas à une juxtaposition de projets communaux, ce qui est un argument en faveur d'une instance de pilotage élue à une autre échelle que communale.

La mise en place d'un niveau de pouvoir à part entière, démocratiquement élu, permet de débattre tous les sujets et de procéder à un arbitrage par vote. Ce constat conduit à prôner une correspondance entre l'administration territoriale et les instances démocratiquement élues. Si l'urbanisme se soucie avant tout du territoire pertinent, il ne faut pas oublier l'importance de la légitimité démocratique. En outre, les initiatives spontanées suscitent divers problèmes : celui de l'égalité des citoyens, qui ne sont pas servis alors par les mêmes institutions en tout lieu du territoire, celui de la lisibilité administrative, et celui de l'alimentation de la concurrence territoriale.

### **Le problème du « millefeuille institutionnel »**

L'institution de niveaux de pouvoir intermédiaires à l'échelle des grandes agglomérations en remet en question d'autres. Ainsi, la réforme française actuelle, inspirée par les Pays-Bas, propose-t-elle d'instaurer des métropoles. Là où existeront ces métropoles, l'échelon départemental disparaîtra. Aux Pays-Bas, les provinces donnent leur avis sur le périmètre des stadsregios et leur transfèrent des compétences. En Flandre, le projet de réforme actuel prévoit également que les provinces cèdent des compétences aux futures « stadsregios ». L'intérêt d'une organisation des transports publics sur base urbaine plutôt que régionale, comme c'est le cas en France ou en Suisse est souligné.

De toute évidence l'arrivée de niveaux institutionnels intermédiaires, qu'ils soient démocratiquement élus ou relèvent de la gouvernance locale élargie, suscite des conflits avec les niveaux préexistants (par exemple les provinces aux Pays-Bas).

Face à ces modifications de grande ampleur qui demandent un temps et une énergie considérables, certains prônent des démarches d'agglomération pragmatiques partant de la base : ne pas toucher aux « poupées russes », mais créer quelque-chose à côté, qui peut petit à petit influencer l'édifice.

### **Le territoire pertinent est variable et ne peut coïncider avec le territoire institutionnel**

Plusieurs participants soulignent que le territoire pertinent est variable selon les thématiques envisagées. Il évolue également à travers le temps. Par ailleurs les territoires de coopération spontanés, prenant en compte la variable politique, ne cadrent pas avec les périmètres les plus logiques sur le plan statistique. L'idée de faire coïncider un territoire pertinent avec un échelon institutionnel est donc un leurre. En France notamment, les tentatives de faire coïncider l'aire urbaine avec les regroupements communaux ont échoué. Ainsi l'exemple de Lyon avec sa communauté urbaine entourée de communautés de communes. Aux Pays-Bas, lors de la révision des « stadsregios » dont le périmètre avait été défini arbitrairement, certaines communes rurales ont voulu se désolidariser de l'agglomération. On voit également que la démarche d'agglomération de Lausanne s'est vite doublée de regroupements par secteurs internes à celle-ci animés d'intérêts communs.

### **Le maillage territorial ou la délimitation de zones particulières**

La problématique de la définition d'agglomérations relève plutôt de la délimitation de zones particulières que du maillage territorial complet du territoire dont relève plutôt celle de la définition de bassins de vie.

## **Session 3 : quels outils pour les agglomérations wallonnes ?**

### **Expériences étrangères**

- Aux **Pays-Bas**, on distingue d'une part une vision, et d'autre part une concertation établie avec les investisseurs et les bailleurs de fonds. Il s'agit de déterminer les lieux à enjeux qui vont orienter la dynamique, ainsi que la mise à l'arrêt des évolutions non souhaitées.

L'outil n'a plus de statut juridique, celui-ci a été supprimé. Seuls les plans de destination ont une valeur réglementaire. Les communes décident de la destination (parfois les provinces).

- **En Suisse**, le schéma n'a pas de légitimité réglementaire. Il a davantage visé à identifier des chantiers prioritaires, des lieux stratégiques, des problèmes à résoudre.
- **En France**, le SCOT est un débat stratégique. Il ne s'agit pas seulement d'un outil de planification spatiale, mais d'un projet politique d'aménagement et de développement durable (PADD). On sort de l'aménagement du territoire pour aller vers d'autres préoccupations, qui peuvent être la culture par exemple. Le PADD est une vision partagée du territoire à 10 ou 15 ans. Le PADD fournit des orientations, qui elles sont opposables.

Les Agences d'urbanisme assurent une stabilité de l'acteur qui suit le document. Mais elle doit être une agence publique afin de ne pas dépendre des marchés publics. Les agences ne sont pas de grosses structures (80 personnes à l'échelle de toute une métropole). Elles « mettent du goût dans la soupe ». Les villes centres ont déjà des personnes compétences ; les agences aident les petites intercommunalités qui ont moins de moyens.

### **En Wallonie**

Historiquement, en Région wallonne, le plan de secteur était schématique et devait être précisé par les PGA. Ceux-ci ont été supprimés, et remplacés plus tard par le plan d'affectation du SSC, un PGA sans sa force obligatoire, d'où l'ambiguïté autour de cet outil.

La Wallonie est encore trop souvent dans une logique industrielle, où l'on est prêt à accueillir tous les investisseurs qui se présentent. Les outils réglementaires viennent comme un rappel à l'ordre. La situation est différente lorsque les potentialités sont importantes : on peut plus facilement dire non quand on a l'embaras du choix. Nos agglomérations sont souvent en phase de reconversion.

C'est pareil à l'échelle des communes. Elles souhaitent attirer de la population, si possible jeune et riche, à n'importe quel prix. Les intérêts communaux priment sur les intérêts de l'agglomération.

La culture du projet n'existe pas encore chez nous. Il n'y a pas de discours clair et net sur le projet.

L'aménagement du territoire est une matière difficile à appréhender par les élus.

### **Quelles perspectives ?**

Le point de départ est de s'interroger sur les enjeux particuliers de l'agglomération, l'identification des lieux stratégiques et des lieux à problèmes.

Les obstacles au bon fonctionnement d'une agglomération sont connus (dispersion de l'habitat, équipements collectifs...). Il faut plutôt mettre en évidence les atouts.

Il ne faut pas penser aux « poupées russes » et compléter la pyramide par un outil de même nature que ceux qui existent déjà. Il ne faut pas tomber dans une logique de planification.

Il faut un outil qui ait la valeur juridique d'un contrat : derrière le contrat, il y a un engagement. L'outil a besoin d'un certain niveau de stabilité. Parallèlement, il faut aussi une certaine souplesse, car ce sont des matières très évolutives. Il faut pouvoir s'adapter. Il y a donc un point de curseur à trouver, un équilibre entre stabilité et adaptation. Les adaptations doivent être légères. Si elles sont de plus en plus radicales, il vaut mieux qu'il y ait un nouveau projet, porté à la discussion devant les citoyens.

Il faut un minimum de stabilité pour qu'une stratégie soit efficace.

Il ne faut pas un schéma obligatoire d'un point de vue juridique, mais un outil qui puisse avoir sa légitimité par le biais du financement qu'il permet d'obtenir ! Mais la Région wallonne est-elle prête à mettre les moyens ?

Trois visions de l'outil à développer :

- La vision idéale : un plan stratégique qui formule un projet et se décline en différentes compétences, qui identifie les sites à enjeux et à risques, et fournit les moyens d'interventions.
- La vision réaliste : une politique des petits pas, un outil d'abord sectoriel qui répond à un enjeu particulier – une porte d'entrée – par exemple la mobilité ; il s'agit ensuite de mettre en place le pas suivant et d'étendre la réflexion.
- La vision à éviter : un outil intégrateur, qui regroupe l'ensemble des initiatives communales mais n'est qu'un guichet unique sans consistance ni fil conducteur. C'est l'antithèse d'un plan stratégique, qui rassemble « ceux qui font la file à la boucherie ».

Le projet d'agglomération a-t-il besoin d'être identitaire ? N'est-ce pas plutôt le propre d'un pays ? Les agglomérations sont plus généralement amenées à traiter d'abord de problèmes techniques et de fonctionnement.

Ce n'est pas le projet qui crée l'agglomération ! Il faut d'abord mettre les gens ensemble et les faire travailler sur des problèmes concrets : exercer des compétences sectorielles, concrètes, puis voir comment mettre tout ça en cohérence.

Il faut entrer dans la réflexion par des thèmes où tout le monde sera gagnant, par exemple la mobilité. Certaines compétences se transfèrent très facilement, notamment les compétences techniques, comme la gestion des eaux, la gestion de certains équipements collectifs. Puis il faut charger la barque progressivement.

#### ***Session 4 : essai de conceptualisation de la notion d'agglomération et conclusions***

Après une réflexion sur les concepts d'agglomération et de bassin de vie, l'enjeu est de capitaliser sur les propositions :

**Clarifier les arguments en faveur d'une politique des agglomérations car l'enjeu ne semble pas prioritaire aujourd'hui** pour les représentants wallons malgré des demandes des acteurs locaux (CATUs, commune...).

Les intervenants étrangers ont souligné l'importance d'une gestion de projet territoriaux à l'échelle de l'agglomération.

Divers autres arguments en faveur d'une approche d'agglomération ont été cités :

- Nécessité de rationalisation et de mutualisation des équipements et services
- Prise en compte des évolutions socio-économiques : les villes en fonctionnent plus sur elles-mêmes mais en lien d'échange avec les périphéries environnantes. Il faut prendre en compte ces nouvelles réalités territoriales plus fluides.
- Lutte contre les coûts de la désurbanisation
- Nécessité de régler les concurrences entre communes
- Importance de la cohésion sociale au sein d'un territoire aggloméré
- Intérêt de stratégies supracommunales,( mais à réaliser par qui ? région ? communes ? agglomérations ? )

L'objectif principal à poursuivre par la Région pourrait être : « comment structurer le territoire pour répondre aux grands enjeux du développement ? »

### **Mettre autour de la table la Région et les communes et proposer un cadre et un dispositif de promotion des agglomérations.**

Les exemples étudiés montrent que pour mettre en oeuvre une politique d'agglomération il est nécessaire de mettre autour de la table les différents niveaux de pouvoir, la promotion de la démarche nécessitant de que l'état (ou les régions) recourent à des incitants ( la carotte et le bâton...). En Wallonie, il manque un cadre et des mesures d'incitation. Une mesure d'incitation intéressante expérimentée en Suisse et aux Pays-Bas notamment est la contractualisation avec des entités supra-communales pour l'octroi de certains financements. On conditionne le financement au fait que les communes se mettent ensemble, ce qui les pousse à jouer le jeu de la complémentarité plutôt que celui de la concurrence. Les dossiers sont analysés par le financeur en fonction de critères de développement durable et d'équilibre de la répartition de certaines activités entre communes (notamment en ce qui concerne le logement social). En Suisse, la politique des projets d'agglomération a pu se concrétiser grâce à une manne supplémentaire (taxe transports) qui a alimenté les caisses de la Confédération. Pourrait-on songer mener une même politique avec les budgets habituels ?

### **Proposer des pistes réalistes eu égard au contexte wallon**

La solution la plus aisée à mettre en place à court terme serait une politique d'agglomération à géométrie variable à concrétiser progressivement via des expériences-pilote et une structure d'accompagnement et d'évaluation. Cela irait dans le sens de l'UVCW qui insiste sur une démarche bottom up. Et des structures spontanée se mettent en place depuis un certain temps en Wallonie, mais achoppent sur le manque de moyens de fonctionnement. Une manière de soutenir/encourager ces structures spontanées pourrait être une mise régionale par habitant double de celle des communes groupées dans la structure. Cela permettrait de créer des structures plus fortes de soutien et de projet.

Autre solution à plus longue échéance : des structures nouvelles partiellement contraintes (obligation de s'associer) et partiellement auto organisées (choix des partenaires) qui vont soit s'insérer dans les règles du jeu existantes, soit contribuer à les modifier.

