

**MINISTÈRE DE LA RÉGION WALLONNE**  
**Conférence Permanente du Développement Territorial**

**RAPPORT FINAL DE LA SUBVENTION 2000**  
**Septembre 2001**

**THÈME 3**  
**AIRES DE COOPÉRATION**

**RESUME**

**Université Libre**  
**de Bruxelles**  
**GUIDE**

**Université Catholique**  
**de Louvain**  
**CREAT**

Pilote :

GUIDE/ULB: Christian Vandermotten

Chefs de service :

CREAT/UCL: Pierre Govaerts

Chargés de recherche :

G.U.I.DE/ULB:

Valérie Biot

Laurent de Borman

Claire Neuray

Gilles Van Hamme

Yann Vekemans

CREAT/UCL:

Helen Barthe Batsalle

Moritz Lennert

Marie-Eve Ronveaux

Véronique Rousseaux

### Introduction

« La structure institutionnelle en matière de développement territorial est entrée depuis 25 ans dans une période de mutation. Après 145 ans de quasi stabilité basée sur le trinôme Etat-Province-Commune, les mutations se sont succédées depuis 25 ans :

- 1975 lois de régionalisation provisoires (décembre 1974) ;
- 1977 fusion des communes ;
- 1980, 1988, 1989, 1991, et 1993, lois de réformes institutionnelle ;

D'autre part la volonté de plus en plus perceptible d'intégration territoriale au niveau de l'Europe rend les frontières nationales de plus en plus perméables, définissant ainsi de nouvelles aires de coopération, de nouvelles aires de pertinence.

Enfin, la prise de conscience du phénomène de métropolisation par les élus locaux amène de nouveaux concepts à voir le jour : agglomérations, communautés urbaines, projet de pays, etc.

Bien qu'agissant en sens divers, et parfois contradictoires d'ailleurs, ces «redécoupages du paysage institutionnel » nécessitent une réflexion de fond avant que d'entamer une nouvelle génération de plans de secteur. En tant qu'outil de mise en œuvre de la stratégie de développement territorial de la Wallonie, leur découpage et leurs lignes de force doivent tenir compte des stratégies des différents niveaux pour leur conférer une pertinence et une cohérence territoriale.

D'autre part, les stratégies des différentes entités doivent s'articuler entre elles, même lorsque les entités voisines sont situées au-delà d'une frontière nationale ou linguistique.

Plus concrètement, cet axe de recherche porte sur les points suivants :

- examen des aires de solidarité effectives ou potentielles dans le territoire wallon (aires d'agglomération, aires de pays, etc.), éventuellement en liaison avec des territoires limitrophes, pour servir de cadre opérationnel aux options à prendre dans le cadre de la révision des plans de secteur et des politiques prioritaires à y mener en vue d'une plus grande cohérence territoriale ;
- opérationnalisation des coopérations transrégionales (aide à la décision en matière de négociation d'objectifs concrets pour la Région wallonne). Il s'agit donc d'une phase de mise en œuvre suite aux analyses comparatives réalisées lors des phases précédentes<sup>1</sup> ;
- poursuite de l'examen des conséquences transrégionales de la confrontation des schémas et objectifs stratégiques bruxellois et wallon<sup>2</sup> ;
- propositions pour une meilleure articulation des différents plans stratégiques<sup>3</sup> ;
- examen des conséquences en matière d'aménagement du territoire des différentiels de fiscalité locale<sup>4</sup>. »<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Le travail de 1999 (CPDT 7.6.) donnait certaines pistes pour une opérationnalisation des coopérations transrégionales. L'atlas du présent rapport inclut certains aspects des réalités transrégionales dans l'examen des aires de coopération potentielles.

<sup>2</sup> Ce point a été postposé, dans l'attente du nouveau Plan régional de développement de la Région bruxelloise.

<sup>3</sup> Ce point a déjà été traité dans le travail de 1999 (CPDT 7.6.). Des réponses affinées peuvent être fournies si la demande en est exprimée.

<sup>4</sup> Ce point est traité en partie dans le cadre du thème 1.4., et n'a donc pas été repris à ce stade.

---

L'axe prioritaire de travail du thème 3 de la CPDT pour la subvention 2000 concernait, en accord avec le comité d'accompagnement, "l'examen des aires de solidarité effectives ou potentielles sur le territoire wallon (aires d'agglomération, aires de pays, etc.) éventuellement en liaison avec des territoires limitrophes, pour servir de cadre opérationnel aux options à prendre dans le cadre de la révision des plans de secteurs et des politiques prioritaires à y mener en vue d'une plus grande cohérence territoriale".

Notre travail se place dans le cadre des réflexions en cours, tant en Belgique qu'à l'étranger, sur la recomposition des territoires (concepts d'agglomération, de communauté urbaine, de pays,...), en lien avec le projet de révision des plans de secteurs. Il propose à la Région wallonne et à ses collectivités locales, en particulier les communes, tant des outils pratiques en vue d'identifier des aires de coopération possibles, qu'une réflexion inscrivant ces outils dans une plus large vue d'ensemble, qui devrait permettre de les utiliser au mieux.

Nous avons dès lors poursuivi deux démarches parallèles.

D'une part (volet A) la réalisation d'un atlas commenté des territoires sous-régionaux tels qu'ils sont pratiqués ou vécus, à différentes échelles, par les populations et par différents acteurs, institutionnels ou autres. Il s'agit donc de l'observation empirique des comportements et des structures. Le choix des thèmes, non exhaustif, s'est réalisé sur base de leur pertinence dans le cadre de l'examen d'aires de coopération possible.

D'autre part (volet B) une réflexion sur les différents types possibles d'aires de coopération, leurs philosophies, leurs définitions, missions, critères, ...sur base de pratiques effectives et de documents de référence tant à l'étranger qu'en Région wallonne.

Ces démarches permettent entre autre de confronter les aires vécues et les structures institutionnelles existantes, d'examiner un faisceau de territorialités déterminées selon différents critères, en tenant compte de la philosophie et des stratégies du SDER, de pointer différents éléments à prendre en considération en vue de coopérations supracommunales, existantes ou potentielles, sur le territoire wallon, et d'apporter certains éléments de réponses possibles.

Enfin, en annexe, afin d'apporter une nécessaire clarification et harmonisation sur de nombreux termes et concepts, un glossaire reprend les principaux termes utilisés.

---

<sup>5</sup> D'après les termes de l'arrêté de la subvention 2000 de la CPDT.

### **Volet A: atlas des territoires sous-regionaux**

L'objectif de ce volet de la recherche est de fournir un état des lieux des territoires sous-régionaux tels qu'ils sont pratiqués par différents types d'acteurs, en vue de relever les cohérences et incohérences dans la division du territoire et les échelles pertinentes pour l'examen de différentes questions, tant dans une perspective "bottom-up" (quelles sont les solidarités intercommunales voulues et souhaitées) que "top-down" (quels sont les cadres dans lesquels la Région wallonne doit examiner les cohérences des choix, des demandes, des décisions d'investissement, pratiquer des arbitrages, ...).

La comparaison entre les cartes veut permettre de faire apparaître des facteurs favorables ou défavorables à des coopérations entre communes et d'en tirer des suggestions.

Par ailleurs, elle permet de proposer un ou plusieurs découpage(s) du territoire en périmètres d'étude et/ou de fonctionnement cohérents, découpages qui, loin d'être univoques, débouchent plutôt sur la mise en évidence de structurations complexes, formées de noyaux forts et de divers types de marges plus floues.

L'articulation souple entre approches "bottom-up" et "top-down" impliquera sans doute ultérieurement de se pencher sur la question de la contractualisation des programmes et de la transversalité des décisions.

Nous rappelons que le choix des thèmes s'est réalisé en fonction d'un objectif spécifique (examen d'aires de solidarité potentielles ou effectives sur le territoire de la Région wallonne) et qu'il ne s'agit pas d'un Atlas de Wallonie au sens traditionnel. On se reportera d'ailleurs utilement, pour des compléments d'information sur le territoire, à l'Atlas de Wallonie édité par la DGATLP<sup>6</sup>.

Les différents thèmes sont regroupés en six chapitres, correspondant à six questions:

- quels sont des aspects du cadre environnemental utiles pour notre démarche ? (régions agrogéographiques, ...),
- Comment les personnes vivent et se déplacent dans l'espace wallon, à différentes échelles, pour différentes fonctions ? ( bassin d'emploi, bassin de vie, école, consommation, santé, sensibilités politique, culturelle...),
- Comment les acteurs, publics et privés, s'organisent ? ( secteurs associatif, culturel, acteurs économiques, administrations et autres acteurs publics, de la Région wallonne et de l'Etat fédéral, ...),

---

<sup>6</sup> Institut wallon, *Atlas de Wallonie*, MRW – DGATLP, 1998

- 
- Quelles sont les structures de coopération déjà existantes ou en projet, qui peuvent avoir un impact dans le domaine de l'aménagement du territoire ?  
( zones cadres pour la Région wallonne – tourisme, eau - , parcs naturels, communautés urbaines, intercommunales, ...),
  - Quelles cohérences et/ou incohérences sont mises en évidence à partir des points précédents ?  
( découpages anciens, cartes synthétiques relatives aux divers éléments repris dans les cartes sectorielles, bassins de vie, locaux, régionaux, structures administratives, dynamiques économique et démographique, réalités de terrain des aires métropolitaines transfrontalières).

De ces diverses cartes, sectorielles et synthétiques, se dégagent à ce stade deux échelles socio-économiques majeures, celle des grands bassins d'emploi d'une part, centrés sur les villes régionales, celle des bassins de vie quotidienne (commerce, école, santé...) d'autre part. Sans considérer qu'ils s'imposent de fait, ni qu'ils soient exhaustifs, nous proposons donc en chapitre VI deux cartes synthétiques, comme éléments de réponse possible à la question:

- Quel faisceau de territorialités possibles sur base de la synthèse de certains critères, non exhaustifs ? A partir des bassins de vie locaux, quelles dynamiques économique et démographique constate-t-on, quelle sensibilités politiques se dégagent ?

A ce stade, nous n'avons pas totalement uniformisé les présentations. Ce travail sera effectué lors de la finalisation en vue d'une publication.

Nous sélectionnerons une partie des cartes à cet effet, et, outre un commentaire factuel synthétique harmonisé, elles feront l'objet d'un commentaire plus spécifiquement orienté de manière à mettre en lumière la pertinence de leurs informations en vue de cerner des aires de coopération cohérentes et solidaires en Région wallonne.

## **Volet B: réflexions sur les différents types possibles d'aires de coopération, définition, missions, critères**

L'objectif du volet B a été d'examiner les divers types de coopération supracommunales possibles, existantes ou potentielles, de tenter de répondre à trois questions concernant ces différents types d'aires de coopération, quant à leurs définitions, leurs missions, et leurs critères d'existence et de reconnaissance, ainsi que d'apporter des éléments à la réflexion sur les aires de coopération supracommunales en Région wallonne.

### **Définitions:**

En Wallonie et à l'étranger, qu'entend-on par « pays », « agglomération », « communauté urbaine », « communauté de communes », etc. ? Une analyse approfondie de ces termes a été réalisée afin d'éviter les malentendus et de les clarifier. De plus, des définitions succinctes de ces termes ont été réunies dans un glossaire joint en annexe<sup>7</sup> de l'atlas.

### **Missions**

« Des aires de coopération, pour quoi faire ? ». La réponse à cette question supposait de s'interroger tout d'abord sur les missions/compétences des communes : quelles sont les missions des communes qui seraient mieux rencontrées à une échelle supérieure ? Quelles sont les missions qu'assument ou prévoient d'assumer les actuelles « communautés urbaines » en Wallonie ? Quelles sont les missions des pays, des agglomérations, des communautés urbaines, des communautés de communes en France ? Qu'en est-il en Allemagne et au Québec ?

### **Critères**

Le point précédent suppose que la Région « reconnaisse » l'intérêt de mettre en oeuvre ou de conforter des aires de coopération. Quels sont les critères que celles-ci devront rencontrer pour obtenir cette reconnaissance ? Les documents de référence comme le SDER, le Contrat d'Avenir pour la Wallonie ou le SDEC donnent certaines indications sur les critères nécessaires ou souhaitables. L'étude des expériences étrangères apporte également quelques éléments de réponse.

Nous avons donc orienté notre recherche sur les coopérations supracommunales à l'étranger (chapitre I) et en Région wallonne (chapitre II).

### **Aires de coopérations supracommunales à l'étranger:**

Nous souhaitons enrichir la réflexion d'éléments apportés par des expériences étrangères. En effet, dans plusieurs pays de l'actuelle Union européenne, on constate depuis les années 60-70 la préoccupation de réorganiser les collectivités locales afin qu'elles puissent faire face à leurs nombreuses obligations.

Pour ce faire, la notion de « taille suffisante » apparaît, mais n'a pas de réponse univoque, la taille nécessaire étant différente selon les thèmes abordés et les critères.

Autre préoccupation, surtout aux alentours des villes, celle d'une solidarité financière entre des communes proches plus et moins aisées.

---

<sup>7</sup> Annexe 1 – Glossaire du thème 3 : Aires de coopération.

Il y a également la problématique de l'adéquation entre les limites administratives, institutionnelles et la réalité socio-économique du territoire.

Devant le grand nombre de collectivités locales trop petites pour pouvoir faire face aux pouvoirs, responsabilités et compétences qui leurs étaient attribuées, plusieurs voies ont été explorées afin de les regrouper à une taille plus adéquate, de tenter une plus grande solidarité et/ou d'adapter limites administratives et réalités socio-économiques.

On a procédé tantôt par fusion (Belgique), tantôt par incitant à la coopération (France), ou encore en utilisant un niveau administratif et institutionnel intermédiaire entre les collectivités locales et leur autorité de tutelle (les Kreis en Allemagne par exemple), niveau intermédiaire auquel étaient transférés responsabilité, compétences et moyens financiers.

Partout « sous l'influence du développement économique et de l'urbanisation croissante, l'organisation territoriale, et notamment communale, fait l'objet de réflexions nouvelles en relation avec la formulation des politiques d'aménagement du territoire. On pense à réformer l'armature administrative du territoire pour tenir compte de l'évolution démographique, de l'évolution des besoins, et pour permettre la mise en œuvre des politiques d'équipement »<sup>8</sup>. Cependant les orientations et les résultats seront différents.

Nous avons choisi d'aborder certaines évolutions en matière de coopération supracommunale en France, en Allemagne et au Québec. Le choix de ces pays est justifié par le fait que chacun d'eux, et en particulier la France, expérimente depuis plusieurs années différents types d'aires de coopération, ce qui nous donne un éventail assez varié de situations existantes. De plus, les travaux de l'Université de Liège<sup>9</sup> pour la Région wallonne nous apportaient déjà de nombreux éléments, que nous avons complété par des recherches personnelles actualisées.

Nous avons passé en revue différents types de coopérations supracommunales, en milieu rural, en milieu urbain, ou associant les deux. Ils permettent d'avoir un échantillon assez varié des possibilités de coopération à l'échelle supracommunale. Certains types fonctionnent depuis de nombreuses années. Nous avons chaque fois tenté d'identifier la définition et le mode de création, les missions, le fonctionnement et le financement, ainsi que les critères d'existence et de reconnaissance de ces aires.

De cet aperçu des formes diverses d'organisation des collectivités territoriales en France, en Allemagne et au Québec, et de coopération entre entités de premier niveau, certains éléments peuvent être soulignés.

#### Création, modalités d'organisation

On observe des possibilités de créations volontaires, souvent dans des coopérations à objectifs relativement sectoriels, peu intégrées. Cependant, même dans ce cas, le législateur impose parfois une coopération lorsqu'il s'agit de l'intérêt général.

On observe par ailleurs des coopérations plus intégrées, avec des compétences légalement imposées, et dans ce cas la coopération est elle aussi imposée. C'est le cas des communautés urbaines par exemple.

Les pays étudiés se basent sur un certain « panachage » des différentes possibilités, mais, à l'exception de la France, ils sont tous passés par des fusions de communes, et partagent un certain comportement d'obligation de la coopération.

---

<sup>8</sup> MARCOU G., KISTENMACHER H., CLEV H-G. (1994). *L'aménagement du territoire en France et en Allemagne*, DATAR, La documentation française, p. 46.

<sup>9</sup> HERBIET M. et MERENNE B. (sous la direction de) (1997) *Identification des structures de collaboration opérationnelle pour les communes wallonnes désireuses de développer une stratégie d'agglomération*, rapport final, Ministère de la Région wallonne, ULG, SEGEFA,



Il est d'autant plus intéressant de noter que partout, y compris en France<sup>10</sup>, les communautés urbaines existantes ont été imposées par le pouvoir central.

Il faut aussi remarquer que tous les pays étudiés ont prévu des formules de coopération spécifiques au milieu rural, d'autres spécifiques au milieu urbain, et des formules « mixtes » ; tous mettent en avant l'importance d'avoir une structure adaptée aux différents problèmes.

Enfin, la coopération supracommunale semble être plus aisée à réaliser en milieu rural.

### Missions

On attribue soit des compétences larges, sur des matières non précisées par les textes, et ce sont les participants qui attribuent les compétences souhaitées (syndicats en France, zweckverband en Allemagne), soit le législateur définit clairement les compétences, des compétences facultatives pouvant être également attribuées par les communes adhérentes (communautés urbaines en France, kreis en Allemagne), soit enfin des communes décident de déléguer certaines compétences.

Ici aussi, on se rend compte que les compétences couvrent un champ très large, qu'elles peuvent être propres ou déléguées, obligatoires ou facultatives, et sont rarement strictement énumérées (excepté en France).

Si d'une manière générale, on retrouve toujours l'aménagement du territoire et l'environnement, auxquels s'ajoutent des matières sociales et culturelles (facultatives), et certains aspects de promotion économique et touristique, on se rend compte que, comme le rappelle Alain Delcamp en parlant des collectivités décentralisées<sup>11</sup>, il est quasi impossible d'isoler des compétences exclusives. Bien que certaines compétences soient plus de la *vocation* des collectivités décentralisées, les compétences « font rarement l'objet d'une énumération systématique »<sup>12</sup>.

Si certains pays, comme la France, ont voulu procéder par attribution de « bloc de compétences », sans hiérarchie entre les différentes collectivités, dans la pratique, des problèmes de recouvrement existent, une compétence comprenant elle-même plusieurs niveaux adéquats d'exécution pour différentes tâches.

Les pays fonctionnant plus sur le mode de subsidiarité se trouvent également face à des problèmes liés à la difficulté d'organiser de manière claire et pérenne cette subsidiarité, et d'identifier quels sont les niveaux les plus pertinents pour quelles missions, selon quelles modalités d'organisation.

### Financement

Aucun pays étudié, à l'exception de la France, n'accorde de pouvoir fiscal à des organismes de coopération intercommunale, les finances proviennent généralement de cotisations des communes adhérentes et de subventions de l'Etat.

La France a confié un pouvoir fiscal à certaines coopérations intercommunales, alors que les organes de direction et de gestion se composent d'élus du second degré.

### Critères

---

<sup>10</sup> Les CU de Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg ont été créées par la loi. Par la suite, celles de Dunkerque, Le Creusot, Monceau-les-Mines, Cherbourg, le Mans et Brest se sont créées de manière volontaire. Il pourrait être intéressant de comparer les deux modes. (BIAREZ S. (2000). *Territoires et espaces politiques*, Presses Universitaires de Grenoble)

<sup>11</sup> Les collectivités décentralisées se définissent par un territoire et par une élection directe par les habitants des personnes habilités à "gérer leurs intérêts commun" (Delcamp A., p 10).

<sup>12</sup> DELCAMP A. (1994). *Les collectivités décentralisées de l'Union européenne*, la documentation française, p. 13.

Les critères avancés sont les suivants :

- mieux rationaliser, pour une meilleure offre de services publics, d'infrastructures ;
- mettre en commun des forces, qui, isolément, sont insuffisantes pour assurer l'intérêt général ;
- identifier le bon niveau pour tel type de mission ;
- concerner un certain territoire ;
- concerner une certaine population ;
- atteindre un meilleur équilibre dans les relations entre les villes et leur périphérie.

Cependant ces critères sont très généraux, et donnent place à des interprétations et à des entités extrêmement diverses. Il faudrait sans doute les affiner en fonction du type de compétences les plus utilement attribuées à tel type d'entité, mais on a vu les difficultés liées à cette étape.

#### Les nuances à apporter

Il faut rappeler ici les nuances à apporter dans les exercices de comparaison entre divers pays, c'est pourquoi nous avons tenu à replacer les coopérations mentionnées dans leur contexte national. Le cas des communautés urbaines est particulièrement clair, les communautés urbaines wallonnes n'ayant à ce jour pratiquement rien à voir avec leurs homonymes français, ou même allemand ou québécois. Autre cas frappant, la France n'a pas réalisé de fusion de communes et se trouve dès lors dans un contexte très particulier par rapport à tous les autres pays européens.

Nuances à apporter aussi, non seulement du fait des contextes institutionnels et politiques différents, mais aussi car les éléments qui en ressortent à première vue peuvent tromper sur la réalité opérationnelle ainsi que sur la place exacte des collectivités abordées. Outre le fait qu'une même appellation peut couvrir des concrétisations très différentes, il faut aussi constater que la décentralisation d'une compétence n'implique pas nécessairement un transfert réel du pouvoir.

Il serait nécessaire en réalité d'aller plus loin dans l'analyse de cas concrets, et se tourner en particulier vers les comptabilités publiques, la façon dont le système fiscal est organisé, pour appréhender "la répartition exacte des compétences et le degré réel de leur exercice" <sup>13</sup>.

Le thème 1.4 de la CPDT fournit déjà à ce sujet de nombreux éléments, et l'idée d'organiser un séminaire commun a été émise lors du dernier comité d'accompagnement.

Tout en prenant en compte ces nuances, nos travaux pourraient poursuivre l'analyse de communautés urbaines spécifiques à l'étranger.

#### **Aires de coopérations supracommunales en Région wallonne**

Le chapitre II du volet B fournit quant à lui d'une part une réflexion sur ce que pourraient être des aires de coopération en Wallonie, en s'inspirant principalement des propositions que font en la matière le SDEC (*Schéma de développement de l'espace communautaire* européen adopté en 1999), le SDER (*Schéma de développement de l'espace régional* wallon adopté en 1999) et, plus rarement, le CAW (*Contrat d'avenir pour la Wallonie* adopté en 2000), et,

---

<sup>13</sup> Delcamp A, op cit, p 8

d'autre part, une analyse de deux types d'aires de coopérations supracommunales existants en Région wallonne: les parcs naturels et les communautés urbaines. Nous avons choisi les parcs naturels car ils existent depuis une quinzaine d'années et sont les seules aires de coopérations, actuellement, à avoir une existence légale. Les communautés urbaines sont des associations de communes qui se sont créées depuis peu et qui sont au stade de l'expérimentation.

### Réflexions:

A l'heure d'une vaste réflexion sur la recomposition des territoires, en même temps que de nouvelles compétences et responsabilités sont attribuées à la Région wallonne, nous avons tenté de pointer les enjeux, tant pour les collectivités locales que pour la Région, d'éclaircir certains manques, et d'apporter des éléments de réponses aux questions concernant les aires de coopération supracommunales.

Les domaines de travail des communes sont forts divers, leurs charges et missions importantes. Il existe déjà des formes d'intercommunalité, basées généralement sur la gestion en commun de différents services publics, mais de nombreux paramètres suscitent la nécessité d'une réflexion approfondie sur le mode d'organisation des collectivités locales, et sur les formes de supracommunalité possibles, couvrant des territoires cohérents et solidaires, pour des missions, des compétences et des projets pour lesquels le territoire de la commune s'avère insuffisant, en termes de ressources financières, humaines...

Le contexte actuel souligne encore la nécessité de cette réflexion. Rappelons-en quelques éléments:

- des charges nouvelles ou alourdies pour les communes:  
plusieurs décisions émanant de pouvoirs de niveau supérieur - Région, Etat fédéral, Union européenne - vont avoir un impact sur les communes, tant en ce qui concerne leurs missions que leurs finances<sup>14</sup>: la réforme fiscale, la réforme des polices, les obligations en matière d'accueil des réfugiés, la libéralisation des secteurs du gaz et de l'électricité, la revalorisation des indemnités allouées aux mandataires communaux<sup>15</sup>;
- les questions qui se posent quant à l'efficacité, l'utilité, l'organisation et la gestion des entités supracommunales ou intercommunales existantes, en particulier les provinces et les intercommunales;
- un nouveau contexte institutionnel, la Région wallonne devenant maître de l'organisation de ses collectivités locales, à l'exception de certaines protections constitutionnelles:  
suite à la nouvelle réforme de l'Etat (juin 2001), la loi de régionalisation des lois communale et provinciale est désormais adoptée et devrait entrer en application en 2006;
- les volontés exprimées par le SDER.

On se trouve en réalité confronté à de multiples possibilités, quant aux types de coopérations possibles, leurs missions, leurs critères d'existence et de reconnaissance, leurs opérationnalisations, leur fonctionnement.

---

<sup>14</sup> Cf. site internet de l'Union des villes et des communes,

Le Soir du 12 février 2001, et Lavignotte E. in Pouvoirs 95, juin 2001

<sup>15</sup> Cf. loi de 1999 sur les statuts des élus locaux: ils seront désormais mieux rémunérés, afin entre autre de supprimer la multiplication de mandats.

Types de coopération:

Il serait souhaitable de se mettre d'accord sur les types de coopération supracommunale désirés par la Région wallonne sur son territoire, par exemple sur base du tableau proposé dans le cadre général du présent chapitre :

	types de territoires	formes de coopération et documents
ville / campagne	partie wallonne d'une aire métropolitaine	aire de coopération transrégionale élaborant un schéma de développement
ville	agglomération (grande ville et sa périphérie)	communauté urbaine élaborant un schéma d'agglomération
ville / campagne	ville petite ou moyenne (ou réseau de petites villes) avec les communes rurales qui la (les) entourent	"pays" élaborant un contrat de pays
campagne	plusieurs communes <sup>16</sup> constituant un espace homogène (non polarisé)	parc naturel élaborant un plan de gestion

Missions:

les missions possibles sont celles que prennent ou peuvent prendre en charge les communes, ainsi que celles que la Région wallonne leur délèguerait éventuellement.

La question reste cependant ouverte de savoir quel est le niveau optimal de prise en charge pour quels types de missions.

Plusieurs missions possibles pour des aires de coopérations supracommunales sont déjà proposées dans les documents de référence, mais sans se prétendre exhaustives, ni réellement instaurer des priorités. Or si certaines missions peuvent se retrouver partout, il en est de plus spécifiques, ou de priorités différentes, et un accord devrait intervenir à ce sujet entre la Région et les communes.

Les travaux du thème 4 de la CPDT, "la commune, acteur de développement territorial", pourraient apporter des éléments de réponses plus affinés.

Le thème des intercommunales n'a pas été traité en détail dans ce volet (elles sont en partie illustrées dans le volet A), mais de nombreuses missions de gestion leurs sont déjà confiées.

Les aires de coopération supracommunales ne devraient pas être une "couche" de plus par rapport aux intercommunales, qui sont déjà une forme de coopération entre communes, mais plutôt, être le lieu d'un débat plus stratégique, d'élaboration, de mise en place et de suivi d'un projet commun à plus long terme, dont la concrétisation passerait par les outils existants, parmi lesquels les intercommunales, éventuellement quelque peu renouvelées.

Critères

Les critères peuvent également différer, mais un cadre devrait préserver l'intérêt général et assurer la viabilité d'une coopération. La Région wallonne dispose d'ailleurs déjà de critères « cadres » :

- solidarité financière des communes ;
- solidarité ville et campagne ;

<sup>16</sup> En pratique, certains parcs naturels existants ou en projet comprennent des « parties de communes ».

- intégration du projet de l'aire de coopération dans le projet de Région et le Contrat d'avenir ...

D'autres critères, plus spécifiques sans être trop restreints, sont apparus au cours de nos réflexions, concernant

- les modalités du partenariat et les relations avec la Région
- la concordance entre le projet d'aire de coopération et le projet régional
- des éléments géographiques (taille minimale, continuité, ...).

Des critères plus directement pratiques quant à la reconnaissance des coopérations, et/ou à leur création pourraient s'inspirer d'éléments venant d'expériences étrangères, telles les communautés de communes françaises.

#### Communautés urbaines et parcs naturels: territoires de projet ?

Si l'on s'en réfère à l'idée de « territoire de projet » lorsque l'on observe les deux types d'aires de coopérations supracommunales étudiés en Région wallonne (cf tableau de synthèse en fin de résumé), il faut constater un hiatus entre les désirs et la réalité en ce qui concerne les débuts des **communautés urbaines** à l'heure actuelle: il n'est pas question de charte commune, d'un projet commun, mais bien de différents projets, de moindre envergure, conçus dans une logique plus sectorielle.

Certains ne rejettent pas l'idée d'aller éventuellement vers quelque chose de plus global, mais à petit pas, sans forcer les communes partenaires, et sans institutionnaliser un nouvel échelon administratif ou politique.

On a constaté aussi la volonté d'intégrer des communes rurales dans le périmètre urbain de la communauté urbaine de Charleroi-Val de Sambre, ce qui peut paraître quelque peu contradictoire dans le cas d'une communauté urbaine, mais pourrait se comprendre dans un autre type de coopération.

Les **parcs naturels** semblent davantage porteurs d'un projet global, mais ils ont un objet plus spécialisé et ont été soutenus par la Région. Rappelons que l'initiative de création d'un parc naturel ne doit pas nécessairement venir des communes mais peut aussi émaner de la Région ou de la province.

Les deux autres types d'aires de coopération supracommunales proposées dans le tableau p 11, les pays et les aires de coopération transrégionales, seront approfondies l'an prochain.

### **Conclusions:**

L'examen tant pratique que théorique des aires de solidarité potentielles ou effectives sur le territoire de la Région wallonne, ainsi que l'examen de coopérations supracommunales à l'étranger, montre la grande diversité de possibilités, tant dans la délimitation des aires de coopération supracommunale que dans leurs définitions, leurs missions, leurs critères de reconnaissance et d'existence. Le souhait de ce rapport est d'être un outil d'aide à la décision, tant par ses indicateurs factuels que par ses réflexions et ses propositions, pour la Région wallonne et ses collectivités locales.

Le Volet A propose, outre des cartes "indicateurs de bases", des éléments plus empiriques d'appréhension du territoire wallon et de ses occupants. Il suggère aussi, en synthèse, un faisceau de territorialités, non exhaustifs, et pouvant se moduler selon différentes entrées.

Le Volet B apporte des éléments quant aux évolutions à l'étranger, en rappelant les différences de contexte et les nuances à introduire, ainsi qu'une vaste réflexion sur les aires de coopération supracommunales possibles en Région wallonne.

Un fil conducteur de notre travail, directement inspiré du SDER et repris par notre Comité d'accompagnement, était l'importance de la "brique de base" pour tout projet de coopération supracommunale que représentent la commune, ses habitants et ses représentants.

Dans un contexte de moyens à utiliser de manière parcimonieuse, tant financiers, que fonciers, environnementaux, ... , devant l'évolution actuelle de charges nouvelles ou alourdies pour les communes, et à l'heure d'un contexte institutionnel en mutation, il importe de travailler dans le cadre d'aires de cohérence, mais aussi d'aires d'initiatives et de mobilisation.

Nous avons tenté dans notre étude d'apporter une bonne connaissance des aires de vie – relations de travail, accès aux infrastructures, à l'école, ... - et de solidarité, en ce compris les solidarités politiques ou culturelles, mais aussi d'envisager la détermination des solidarités nécessaires entre les villes, qui supportent une charge plus que proportionnelle à leur part de population en équipements, en infrastructures, en populations défavorisées – et les campagnes ou les zones périurbaines.

Ces aires de cohérence et de solidarité sont multiformes, superposées, imbriquées; elles se définissent à des échelles diverses. Nous avons cependant dégagé deux échelles socio-économiques majeures, celle des grands bassins d'emploi d'une part, centrés sur les villes régionales, celle des bassins de vie quotidienne (commerce, école,...) d'autre part, sans pour autant considérer qu'ils s'imposent de fait, ni qu'ils soient exhaustifs. Notre souhait était d'apporter des bases de réflexions et des éléments de réponses possibles.

En effet, la question des "aires de cohérence", et/ou de solidarité, et/ ou de coopérations supracommunales touche à un problème difficile en matière de planification stratégique durable: il s'agit de mettre en place une dialectique efficace entre initiatives fondées sur des convictions et des prises de décisions locales mobilisatrices, sur la définition d'objectifs locaux, et la nécessité pour la Région de jouer pleinement son rôle de régulation et d'éviter le jeu des réactions de type NIMBY.

Sur base de toutes les réflexions et outils disponibles, et en concertation avec les collectivités locales, il serait souhaitable que la Région wallonne se positionne par rapport aux diverses possibilités, afin de pouvoir aboutir à un cadre général souple mais clair. Ce cadre permettrait le volontarisme et les choix des communes, mais dans une logique d'intérêt général et dans une organisation des responsabilités qui soit à la fois lisible pour les citoyens et pertinente pour le territoire.

Nous avons présenté divers éléments de réponses, concernant les types de coopérations, leurs missions, leurs critères d'existence et de reconnaissance, la philosophie générale qui devraient les inspirer.

Nous souhaitons également reprendre une proposition présentée par le pilote de ce thème lors des Etats généraux de la CPDT le 15 juin 2001 à Liège, qui traite plus d'une recomposition générale du territoire. Quoiqu'elle n'ait pas encore fait l'objet d'approfondissement, elle nous semble d'autant plus pertinente qu'elle reprenait les éléments de deux thèmes de la CPDT, celui de nos travaux, et celui de "la commune, acteur de développement territorial":

on pourrait imaginer de distinguer quatre niveaux territoriaux de légitimité, qui pourraient être le quartier ou le village, la commune, l'aire d'intercommunalité (par exemple selon la tableau proposé supra) et la Région. A chacun de ces niveaux seraient associées des structures électives, mais sans doute uniquement consultatives au niveau inférieur, voire pour certaines compétences au niveau de la commune, de manière à éviter les effets "NIMBY".

Les compétences seraient ainsi classées en différentes catégories: les avis, les initiatives locales, les décisions, leurs mises en œuvre, les choix stratégiques. Les cellules de base disposeraient d'un pouvoir d'avis et/ou de prise d'initiative, dont le poids serait renforcé du fait qu'ils proviendraient de corps légitimés, et pouvant être démocratiquement contrebalancés par l'avis contraire d'autres cellules du même niveau. La séparation entre le niveau de décisions et celui de leurs mises en œuvre pourrait sans doute contribuer à éviter des développements trop technocratiques. Quant aux choix et décisions des communes, ils devraient impérativement s'inscrire en cohérence avec les stratégies régionales.

On pourrait aussi souhaiter que les aires de supracommunalité soient reconnues et soutenues par la Région wallonne sur base d'une charte stratégique élaborée par leurs participants, dans l'idée d'un projet commun (le projet de développement territorial, PDT dans le SDER), en accord avec les stratégies de la Région, mais les affinant ou les dépassant. On a vu cependant qu'à l'heure actuelle, il s'agit surtout de projets plus sectoriels, en vue d'une meilleure gestion pratique, et plus ou moins "à la carte" selon les communes.

### **La poursuite de nos travaux s'attachera:**

- d'une part à poursuivre l'analyse des principaux types d'aires de coopération identifiés pour la Région wallonne (Communauté urbaine, Schéma d'agglomération, pays, ...) avec un accent particulier sur les agglomérations et les aires métropolitaines transrégionales,
- d'autre part à finaliser le volet A en vue de la publication d'un Atlas commenté, partie d'un "référentiel documentaire pour la constitution d'aires de coopération en Wallonie"<sup>17</sup>.

Les cartes choisies pour l'Atlas seront commentées de manière à mettre plus spécifiquement en lumière la pertinence de leurs informations en vue de cerner des aires de coopération cohérentes et solidaires en Région wallonne.

Par ailleurs, la concrétisation de certaines propositions devraient intégrer des aspects plus juridiques, pour lesquels une partie de nos travaux peuvent servir de base de réflexion, ainsi que les travaux du thème 1.4 (fiscalité) et du thème 4 (la commune, acteur de développement territorial). Un séminaire commun a été proposé à cet effet.

---

<sup>17</sup> subvention 2001-2002, cahier des charges thème 3 "aires de coopération"

	<b>Parc naturel</b>	<b>Communauté urbaine</b>
<b>Définition, création</b>	<p>Le parc naturel est défini par le décret du 16 juillet 1985 comme étant un territoire rural, d'un haut intérêt biologique et géographique, soumis à des mesures destinées à en protéger le milieu, en harmonie avec les aspirations de la population et le développement économique et social du territoire concerné.</p> <p>Il s'agit donc d'un outil d'éco-développement.</p>	<p>Il n'existe pas de définition légale pour les communautés urbaines en Région wallonne.</p> <p>A ce jour, on constate que la communauté urbaine est une association de communes. Cette association peut prendre la forme d'une a.s.b.l. ou tout simplement d'une association de fait.</p>
<b>Missions</b>	<p>Les missions du comité de gestion sont les suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- établir un programme et adresser aux autorités compétentes des propositions en vue de la réalisation du plan de gestion ;</li> <li>- d'exécuter le plan de gestion ;</li> <li>- de délivrer aux administrations publiques intéressées les avis qu'elles sont en droit de solliciter ;</li> <li>- de proposer au pouvoir organisateur, s'il y a lieu, des modifications au plan de gestion.</li> </ul> <p>La Commission de gestion donne suite aux demandes qui lui sont adressées par la Communauté française ou par la Communauté germanophone, en rapport avec la gestion du parc naturel.</p> <p><i>Plan de gestion</i></p> <p>Une fois constitué le pouvoir organisateur institue un comité d'étude composé des communes du périmètre du parc naturel et d'autres milieux concernés, dont les promoteurs du parc naturel ; le comité établit un rapport et un avant-projet relatifs :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- aux limites du parc ;</li> <li>- au plan de gestion ;</li> <li>- aux conséquences, pour les communes intéressées et pour leurs habitants, de la création du parc naturel.</li> </ul> <p>Le plan de gestion indique :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- les 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</li> </ul>	<p>De manière générale, les missions de la communauté urbaine sont :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- l'élaboration et la promotion d'une image valorisante du territoire qu'elle compose ;</li> <li>- l'étude, l'approche coordonnée et le soutien de dossiers relatifs à sa région susceptibles de conforter les structures existantes ainsi que de susciter et d'impulser des projets et des activités nouvelles dans des domaines tels que notamment : <ul style="list-style-type: none"> <li>. l'action sociale et la santé,</li> <li>. l'environnement et l'aménagement du territoire,</li> <li>. l'économie et l'emploi,</li> <li>. l'insertion sociale et professionnelle,</li> <li>. le logement,</li> <li>. la sécurité,</li> <li>. le surendettement,</li> <li>. le tourisme,</li> <li>. le transport et</li> <li>. d'autres matières qui concernent la proximité des citoyens.</li> </ul> </li> </ul> <p>L'association exerce ses missions dans le respect des prérogatives et des attributions légales des communes.</p> <p>L'association peut accomplir tous les actes se rapportant directement ou indirectement à son objet social.</p>



	<p>économique;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- les mesures à prendre pour atteindre les objectifs poursuivis ;</li> <li>- une description des moyens qui seront mis en œuvre pour que la population s'intéresse à la gestion du parc ;</li> <li>- une estimation des dépenses de personnel, de fonctionnement et d'investissement nécessaires à la gestion du parc ;</li> <li>- éventuellement, les modifications à apporter aux plans d'aménagement en rapport avec la création du parc naturel ;</li> <li>- une estimation de la planification des investissements à mettre en œuvre, en vue de promouvoir les objectifs du territoire concerné.</li> </ul>	
<p><b>Fonctionnement et financement</b></p>	<p><u>Fonctionnement :</u></p> <p>Il y a pour chaque parc naturel une commission de gestion dotée de la personnalité juridique.</p> <p>Les membres de la commission de gestion sont nommés par l'Exécutif.</p> <p>La Commission de gestion d'un parc naturel est composée comme suit :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- des membres proposés par les conseils communaux des communes sur le territoire desquelles s'étend le parc naturel, soit : <ul style="list-style-type: none"> <li>. si le parc naturel ne s'étend que sur le territoire d'une seule commune, 6 membres ;</li> <li>. si le parc naturel s'étend sur le territoire de 2 communes, 4 membres par commune ;</li> <li>. s'il s'étend sur le territoire de 3 ou 4 communes, 2 membres par commune ;</li> <li>. s'il s'étend sur le territoire de plus de 4 communes, 1 membre par commune ;</li> </ul> </li> <li>- 1 membre proposé par chacun des conseils provinciaux sur lesquelles s'étend le parc naturel ;</li> <li>- 1 membre proposé par le Conseil supérieur wallon de la conservation de la nature ;</li> </ul>	<p><u>Fonctionnement :</u></p> <p>Plusieurs formules d'organisation :</p> <p><i>Communautés urbaines en a.s.b.l. :</i></p> <p>(Communauté urbaine du Centre et Communauté urbaine de Mons)</p> <p>Une Assemblée Générale qui est composée :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- des bourgmestres des communes membres ;</li> <li>- des personnes physiques membres fondateurs, ou dont la candidature aura été admise, exerçant la fonction de ministre, secrétaire d'état, parlementaire ou député permanent, affiliés à un parti politique démocratique, domiciliés et résidant dans une des communes de la communauté urbaine ;</li> <li>- de délégués désignés au sein des conseils communaux proportionnellement à la représentation des partis politiques démocratiques dans ces conseils.</li> </ul> <p>Le nombre de représentants par commune est déterminé proportionnellement à la taille de celle-ci (nombre d'habitants). Elle possède, entre autres, les pouvoirs suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- elle peut modifier les statuts et prononcer la dissolution de l'ASBL ;</li> <li>- elle peut nommer et révoquer les administrateurs ;</li> <li>- elle approuve annuellement les budgets et comptes ;</li> <li>- elle fixe le montant annuel des cotisations.</li> </ul> <p>Un Conseil d'Administration qui est composé :</p>

	<p>- 1 membre proposé par le pouvoir organisateur ;</p> <p>- 2 membres locaux proposés par des associations qui ont pour objet la conservation de la nature et qui exercent leur activité en tout ou en partie sur le territoire du parc naturel;</p> <p>- 3 membres locaux proposés par des associations professionnelles d'agriculteurs, de sylviculteurs et d'artisans, et qui sont eux-mêmes agriculteurs, sylviculteurs ou artisans ;</p> <p>- 1 membre proposé par des organisations locales s'occupant du développement du tourisme ;</p> <p>- 2 fonctionnaires du Ministère de la Région wallonne, appartenant l'un au service compétent pour la conservation de la nature, l'autre au service compétent pour l'aménagement du territoire.</p> <p><u>Financement :</u></p> <p>Un Arrêté du Gouvernement wallon du 6 février 1997 détermine l'octroi de subventions aux pouvoirs organisateurs et aux commissions de gestion des parcs naturels.</p> <p>Cet arrêté a pour but de mettre en œuvre les articles 10 et 22 du Décret relatif aux parcs naturels du 16 juillet 1985. Il définit les limites dans lesquelles des subventions peuvent être octroyées aux pouvoirs organisateurs et aux commissions de gestion des parcs naturels.</p>	<p>- de membres désignés par l'Assemblée Générale sur présentation des communes membres ;</p> <p>- de membres désignés par l'Assemblée Générale parmi les personnes physiques désignées au point 2 de la composition de l'A.G. et qui ont fait acte de candidature.</p> <p>Le nombre de représentants par commune est déterminé proportionnellement à la taille de celles-ci (nombre d'habitants).</p> <p>Il doit nommer son président, ses deux vice-présidents, son secrétaire et son trésorier. Le conseil d'administration détient comme compétences tous les actes relevant de l'administration de l'association au sens le plus large.</p> <p>Par exemples :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. faire et recevoir tous les impôts ;</li> <li>. accepter et recevoir tout subside et donations ;</li> <li>. contracter et effectuer tous prêts et avances.</li> </ul> <p>Un Bureau Exécutif composé d'un président, de 2 vice-présidents, 1 secrétaire, 1 trésorier + 1 délégué membre du C.A. par commune non déjà représentée dans les fonctions précitées.</p> <p>Il y a également la Conférence Permanente des Présidents de CPAS et le Conseil Economique et Social dont s'est entourée l'association (pour la communauté urbaine du Centre).</p> <p><i>Communauté urbaine en association de fait :</i></p> <p>(Communauté urbaine de Charleroi-Val de Sambre)</p> <p>Elle est structurée de la manière suivante :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. le Conseil : qui est composé des délégués des conseils communaux de chaque entité membre. Les communes disposent d'un nombre de délégués proportionnellement à leur nombre d'habitants. Le Conseil est l'organe souverain de la communauté urbaine ;</li> <li>. le Bureau : qui est composé des Bourgmestres des communes membres de la communauté urbaine et du Président qui est élu par le Conseil ;</li> <li>. les Commissions de travail : qui sont composées de mandataires communaux et de membres de services communaux et intercommunaux. Les commissions planchent sur les coopérations concrètes et synergies supracommunales. Les sujets qui ont été abordés par ces commissions sont l'urgence sociale, la santé,</li> </ul>
--	---	---

		<p>le secteur de l'eau, les technologies de l'information appliquées aux communes.</p> <p><u>Financement</u> :</p> <p>Pour les communautés urbaines constituées sous forme d'a.s.b.l. (Communauté urbaine de Mons et communauté urbaine du Centre), les communes versent une cotisation qui ne peut être supérieure à 10 BEF/habitant/an.</p> <p>Elles reçoivent également des subventions diverses en fonction des projets.</p> <p>Pour la communauté urbaine qui est constituée en une association de fait (Communauté urbaine de Charleroi-Val de Sambre), celle-ci ne peut percevoir de cotisations directes des communes de par son statut. C'est au travers des commissions de projet (formées en a.s.b.l.) qui la constituent qu'elle obtient des fonds.</p>
<b>Critères</b>	Il s'agit d'un critère géographique ; le parc naturel couvre une superficie minimum de 5000 hectares d'un seul tenant. Un territoire demeure d'un seul tenant même s'il est traversé par des routes, des autoroutes, des voies navigables ou des voies ferrées.	D'après les 3 communautés urbaines étudiées, il n'y a pas de critères imposés pour la création de celles-ci. Ceci est dû en partie au fait que celles-ci sont encore au stade de l'expérimentation et qu'elles ne disposent d'aucun cadre législatif.

