

À propos du SDER : la coopération supracommunale

L'une des propositions novatrices du SDER* est d'encourager la coopération entre les communes par le biais notamment de la mise en place d'aires de coopération supracommunale, lesquelles devraient élaborer leur propre projet de développement.

UNE MODE OU UN ATOUT ?

Ces aires, qui pourront constituer des "pays", deviendront une échelle spatiale intermédiaire entre l'échelle régionale et l'échelle communale considérée comme trop limitée pour permettre l'émergence d'un projet global, suffisamment fort, économiquement viable et ouvert sur l'extérieur.

Les Pays ont le vent en poupe chez nos voisins français. Ils complètent l'arsenal complexe de l'intercommunalité opérationnelle : communauté urbaine, communauté de commune, d'agglomération, district, syndicat intercommunal... Mais les français ne sont plus les seuls à rechercher l'échelle spatiale "pertinente" à même de transcender les limites administratives et les particularismes locaux afin que se mette en place un véritable "espace de projet". Les allemands, les canadiens, les italiens,... et près de nous la Flandre, avec l'espace-province, ont opté pour cette conception de l'aménagement du territoire qui intègre les composantes économique, sociale, environnementale au sein d'un projet global.

Le SDER s'inscrit délibérément dans cette philosophie en encourageant les communes à coopérer pour élaborer des projets d'aménagement et de développement dont les forces vives locales devraient être à la fois le concepteur et l'opérateur. Mais de la théorie à la pratique, le chemin peut être long et incertain. Son aboutissement passe forcément par la motivation et l'implication des sphères politiques régionale et communale, mais surtout par une saine compréhension de cette nouvelle donne de l'aménagement du territoire et son application calibrée à la diversité de l'espace régional.

Le SDER a jeté les bases de ces "nouveaux" territoires - aire de coopération supracommunale, pays, agglomération - sans toutefois en préciser ni leur rôle, ni le processus et les règles de leur mise en place. Mais ces territoires ayant désormais leur place dans la "boîte à outil" de l'aménageur, le débat peut s'ouvrir sur l'intégration de ces nouveaux espaces de projet dans le contexte géo-politique wallon.

* SDER : Schéma de développement de l'espace régional.

La CRAT a mené sa propre réflexion sur le sujet. S'appuyant sur la philosophie et les propositions du SDER, elle a formulé des suggestions, émis des hypothèses, esquissé un scénario de mise en place des aires de coopération supracommunale, répondant en cela à son rôle d'orientation. Le présent article s'inspire largement des travaux de la CRAT, laquelle ambitionne de contribuer à l'évolution de notre pratique de l'aménagement du territoire et de nourrir le débat sur l'émergence des "territoires de projets" au sein de l'espace régional.

TROUVER LES BONNES INTER-ACTIONS ENTRE LES DIFFÉRENTS MODES DE COOPÉRATION SUPRACOMMUNALE

Nous l'avons dit en préambule, l'échelle supracommunale s'affirme de plus en plus comme étant l'échelle pertinente pour générer une pratique d'aménagement du territoire proactive dont la finalité est l'élaboration d'un projet de développement durable. En effet, c'est un autre aspect important de la pratique contemporaine de l'aménagement du territoire que d'accorder une place essentielle au "projet de territoire" (le projet de développement territorial - PDT - dans le SDER).

Ce nouveau concept permet de bâtir une véritable stratégie d'aménagement du territoire et de développement durable sur l'entière d'un territoire, fondé sur un bassin de vie, un espace de solidarité.

Le projet de développement ne se contente pas de produire des équipements. Son caractère global lui permet surtout de mobiliser les forces vives locales lors de sa conception et de générer une culture de partenariat. Il devient un moyen conséquent de démocratie participative.

Un autre aspect important, qui doit être porté au crédit de cette pratique est l'évolution qu'elle entraîne pour la réali-

sation des actions, du conventionnement traditionnel vers la contractualisation. Les subsides ne sont plus alloués aux opérateurs de terrains par le ou les ministres concernés mais ils sont négociés entre les opérateurs et le Gouvernement. Cette évolution apporte une alternative aux "projets-guichets" dont l'unique but, inavoué, est l'accès aux subsides. Mais elle devrait surtout contribuer à réduire le saupoudrage des subsides en les concentrant sur des actions prioritaires et consensuelles. Le projet de développement territorial devient ainsi le cadre de référence de l'action des pouvoirs publics.

Concrètement, le SDER préconise deux moyens de coopération entre les communes : l'aire de coopération supracommunale et le pays, lesquels doivent se doter d'un projet de développement territorial. Rien dans le SDER ne différencie ces deux types d'espaces. Le flou est renforcé par la référence aux parcs naturels et aux agglomérations, eux aussi espace de coopération entre les communes mais avec une finalité, des objectifs et des outils spécifiques.

Le débat qui s'est déroulé au sein de la CRAT, à propos de l'intercommunalité, permet d'apporter des éléments de clarification :

- chacune des échelles de coopération préconisées par le SDER a sa spécificité et doit non seulement la conserver mais surtout l'exploiter via l'instrument de planification ou de programmation stratégique qui lui est attribué : le schéma d'agglomération pour l'agglomération, le programme de gestion pour le parc naturel, le projet de développement territorial pour l'aire de coopération supracommunale et le projet de pays pour le pays ;
- l'appellation "pays" ne devrait être réservée qu'aux parties du territoire dont les habitants expriment une forte cohésion et appartenance territoriale

et partagent une même identité culturelle. Il s'agirait en quelque sorte d'accorder le "label" pays aux aires de coopération supracommunale qui répondraient à ces conditions identitaires. Elles disposeraient ainsi d'un plus pour valoriser leurs atouts ;

- alors que le projet de développement territorial est global, orienté vers le développement durable et porte sur un territoire relativement vaste incluant ville et espace rural, les autres instruments sont de portée plus limitée étant destinés à appréhender une problématique spécifique soit de l'espace urbanisé, soit de l'espace rural :
 - le schéma d'agglomération vise surtout à la cohérence de l'aménagement du territoire de communes dont le tissu urbain est contigu,
 - le programme de gestion du parc naturel, dans le cadre de la législation actuelle, traite essentiellement de la gestion de la nature et de la valorisation des patrimoines,
 - le projet de pays instaure un partenariat de proximité axé sur la valorisation du potentiel local endogène.
- L'articulation entre ces différents échelons de coopération supracommunale ne devrait pas poser de difficulté si elle est basée sur le double principe de la subsidiarité et de la complémentarité. Cette articulation pourrait être définie par une convention entre l'agglomération, le parc naturel ou le pays et la ou les aires de coopération supracommunale concernées.

Le projet de développement territorial deviendra ainsi le cadre de cohérence des éventuels schémas d'agglomération, programme de gestion de parc naturel, projet de pays sur lesquels il s'appuiera pour définir et mettre en œuvre sa stratégie de développement. A l'inverse, un projet de développement territorial devrait pouvoir contribuer à l'organisation d'une agglomération ainsi qu'à l'émergence d'un parc naturel ou d'un pays.

POUR QUE L'AIRES DE COOPÉRATION SUPRACOMMUNALE SOIT UN TERRITOIRE COHÉRENT ET PERTINENT

Si l'on veut que l'aire de coopération supracommunale soit un territoire "intelligent", c'est-à-dire à même de répondre aux enjeux découlant de la philosophie et des orientations du SDER, elle devra rencontrer des critères garants de sa reconnaissance.

- Sa taille doit être suffisante pour que son projet de développement territorial soit fort, économiquement viable et ouvert sur l'extérieur.
- Elle doit pouvoir jouer un rôle important dans la mise en œuvre du projet de structure spatiale de l'espace régional. Il est donc essentiel qu'elle puisse s'articuler sur les éléments structurants proposés par le SDER, notamment les pôles, les nœuds de communication et les points d'appui. Cette articulation permettra aussi à l'aire de coopération de disposer d'une base d'éléments structurants sur lesquels pourra s'appuyer le projet de développement territorial qu'elle devra élaborer.
- Son développement devra se fonder sur la complémentarité entre la ville et la campagne. Le SDER affirme clairement ce principe. Cela suppose que les deux composantes, ville et campagne, se trouvent au sein d'une même aire de coopération. De plus, le respect de cette condition donnera une base équitable à l'organisation de la péréquation financière préconisée par le SDER, l'aire de coopération devenant un espace de solidarité entre les communes pourvues d'équipements et celles qui le sont moins.
- Elle doit être un "territoire voulu". Par une démarche ascendante qui s'appuiera sur l'accord de toutes les communes concernées ainsi que sur la motivation et la participation des acteurs socio-économiques.

Quelques seuils concrets pourraient être déterminés à partir de ces critères comme par exemple :

- la nécessité pour chaque aire de coopération de comprendre au moins un pôle ou un point d'appui et un pôle rural repris dans le projet de structure spatiale du SDER,
- une population ou une superficie minimale (les simulations effectuées par la CRAT l'ont amenée à retenir l'hypothèse de 170.000 habitants et de 90.000 ha),
- le fait qu'une aire de coopération ne devrait pas incorporer plus d'une des sept zones urbaines définies par le SDER.

UN SCÉNARIO POUR LA MISE EN PLACE PROGRESSIVE DES AIRES DE COOPÉRATION SUPRACOMMUNALE

Un appel à projets pourrait être lancé par le Gouvernement afin qu'un premier contingent de projets-pilotes puisse être constitué à partir des propositions émanant des acteurs locaux les plus motivés. Cette phase expérimentale permettra de tirer, à partir du concret, des enseignements utiles préalables à la généralisation du processus. La mise en place d'une aire de coopération supracommunale pourrait se faire en quatre phases :

1. Les communes concernées établissent un dossier de candidature, lequel comprend :
 - La délibération des conseils communaux approuvant :
 - le principe de l'adhésion de la commune à l'aire de coopération,
 - le projet de périmètre,
 - le principe de la mise en place d'un mécanisme de péréquation financière,
 - le principe de la mise en place d'une régie foncière supracommunale.
 - Le projet de périmètre respectant les critères de cohérence.
 - Une note de motivation.
 - Une déclaration de principe des forces vives du territoire sur leur intérêt envers le processus et leur volonté participative.

2. Le dossier de candidature est soumis à l'avis de la CRAT.
3. La CRAT transmet le dossier de candidature ainsi que son avis au Gouvernement.
4. Le Gouvernement reconnaît ou non l'aire de coopération supracommunale. Il motive son avis négatif. Il peut conditionner sa reconnaissance à la modification du périmètre proposé.

UTILISER LES STRUCTURES TECHNIQUES ET ADMINISTRATIVES EXISTANTES POUR NE PAS DEVOIR EN CRÉER DE NOUVELLES

Il reviendra aux responsables de l'aire de coopération supracommunale, non seulement d'élaborer leur projet de développement territorial mais aussi de le négocier avec le Gouvernement puis de le mettre en œuvre. Si l'on ne veut pas que ces tâches entraînent l'instauration de nouvelles structures de gestion supracommunale, il faut que l'aire de coopération puisse s'appuyer sur une structure existante. Ce présupposé rend inévitable la question du rôle des intercommunales de développement dans ce processus. Leur expérience et leur ancrage sous-régional en matière de développement les met en mesure de devenir le partenaire privilégié de la ou des aires de coopération qui se mettront en place sur leur territoire.

Les intercommunales devraient donc pouvoir mettre leurs capacités techniques et de gestion au service de ces aires de coopération, cela dans le cadre d'une convention de partenariat avalisée par le Gouvernement.

Selon cette hypothèse, le fonctionnement de l'aire de coopération supracommunale s'appuierait sur deux structures :

- une structure participative et décisionnelle destinée à déterminer le contenu

du projet de développement territorial, à le valider et à procéder à sa mise en œuvre. Elle est mise en place par les mandataires communaux de l'aire de coopération et comprend les représentants des conseils communaux, des organismes socio-professionnels, du monde associatif, des administrations régionales ;

- une structure d'accompagnement technique et administratif - l'intercommunale de développement concernée - chargée d'assister techniquement l'aire de coopération dans l'élaboration de son projet et d'assurer l'ingénierie de sa mise en œuvre.

UN PROJET D'AMÉNAGEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT POUR CHAQUE AIRE DE COOPÉRATION SUPRACOMMUNALE

La finalité de l'aire de coopération supracommunale est d'élaborer son projet de développement territorial et de le mettre en œuvre.

Quatre objectifs seraient assignés au projet :

- viser à mettre en valeur les atouts tant physiques et matériels qu'humains de l'aire de coopération,
- être partenarial, c'est-à-dire émaner des forces vives du territoire,
- promouvoir le développement durable au sens de la convention de Rio "de nature à garantir l'espace et l'environnement pour les générations futures",
- servir de cadre de cohérence pour les schémas et plans d'aménagement qui seront élaborés dans l'aire de coopération.

Le projet comprendrait 4 parties :

1. Le diagnostic du territoire, c'est-à-dire l'état de la situation et l'évaluation des besoins sur les plans :
 - social,
 - économique,
 - patrimonial,
 - environnemental,

- spatial, notamment l'occupation et les potentialités des zones d'urbanisation des plans de secteur.

2. Les stratégies proposées concernant au moins :

- la valorisation des ressources locales,
- le renforcement de l'attractivité des pôles et la valorisation des points d'appui proposés par le SDER et éventuellement la prise en compte de nouveaux pôles et points d'appui,
- l'amélioration de la qualité de la vie dans les villes et villages,
- la protection, l'amélioration, la mise en valeur des patrimoines et du paysage.

3. Les moyens de mise en œuvre préconisés, notamment :

- les infrastructures à créer,
- la mobilisation des outils opérationnels : rénovation urbaine, revitalisation, SAED, PCDR, PCDN, parcs naturels, pays, contrats de rivières, etc.,
- les financements envisagés,
- les partenariats à organiser.

4. Les conséquences de la mise en œuvre du projet sur les plans, schémas et règlements en vigueur, essentiellement :

- la spatialisation des infrastructures à créer,
- les inadéquations éventuelles avec les plans et schémas élaborés antérieurement ainsi que les règlements en vigueur,
- les propositions de modifications éventuelles du plan de secteur.

Le Gouvernement se prononce sur le projet d'aménagement et de développement après avoir consulté la CRAT. Il vérifie l'adéquation entre le projet et le SDER. A chaque nouvelle mandature communale, le contenu du projet est soit prorogé soit modifié. Dès l'approbation du projet par le Gouvernement, le projet fait l'objet d'une présentation synthétique et pédagogique à l'intention de la population.

La mise en œuvre par une aire de coopération supracommunale de son projet de

développement territorial doit être l'occasion de substituer une pratique de contractualisation à la pratique actuelle de subventionnement. Aussi, l'approbation du projet par le Gouvernement inclura un contrat de projet, définissant les aides financières qui seront octroyées par le Gouvernement à l'aire de coopération pour la mise en œuvre de son projet.

L'OPPORTUNITÉ D'ARTICULER PLANIFICATION STRATÉGIQUE ET PLANIFICATION NORMATIVE

La mise en place progressive des aires de coopération supracommunale doit être l'occasion d'articuler les deux niveaux de planification, stratégique et normative, notamment en instaurant le couple projet de développement territorial/plan de secteur, ce dernier devenant l'instrument de mise en œuvre spatiale des options du premier. Pour ce faire, le Gouvernement devrait engager prioritairement la révision du ou des plans de secteur qui sont en relation avec une aire de coopération supracommunale dotée d'un projet de développement territorial approuvé par le Gouvernement. Dans ce cas, le périmètre du plan de secteur révisé devrait être adopté de façon à ce qu'il coïncide avec le périmètre de l'aire de coopération. Ainsi se mettront en place, progressivement, les deux niveaux de planification complémentaires : le niveau stratégique avec le projet de développement territorial et le niveau normatif avec le nouveau plan de secteur correspondant.

D'AUTRES AVANCÉES POSSIBLES

Jeter les bases d'une péréquation financière

La mise en place de mécanismes de péréquation financière préconisée par le SDER est la condition incontournable pour un aménagement du territoire réellement efficace et équitable : tous

les habitants d'un territoire devraient avoir accès à la même qualité de services et bénéficier des mêmes chances de développement. C'est loin d'être le cas. Il faut donc parvenir à réduire les inégalités entre les collectivités d'un même territoire.

La création de zones d'activité économique par exemple est à cet égard éloquent : elle renforce les pôles et accroît le dichotomie entre ville et espace rural. L'aire de coopération supracommunale est l'échelle appropriée pour la mise en pratique de la péréquation financière dans la mesure où elle associe la ville et la campagne au sein d'un même espace.

Une réflexion pourrait être engagée à partir des deux pistes suivantes :

- la première piste consiste, au sein de chaque aire de coopération supracommunale, à "mutualiser" le revenu du précompte immobilier relatif aux bâtiments accueillant des entreprises implantées dans les zones d'activité économique de l'aire de coopération et reconnues par la législation en matière d'expansion économique. Le revenu du précompte immobilier serait investi dans la mise en œuvre du Projet de développement territorial de l'aire de coopération,
- la deuxième piste consiste à utiliser les possibilités de l'article 160 du CWA-TUP, lequel autorise les communes "à établir, outre les centimes additionnels au précompte immobilier :
 - Une taxe annuelle sur les parcelles non bâties comprises dans un lotissement non périmé,
 - Une taxe annuelle sur les terrains non bâtis situés dans les zones d'habitat, d'habitat à caractère rural ou de constructions prévues par un plan d'aménagement en vigueur...".

La concrétisation de cette possibilité à l'intérieur d'une aire de coopération supracommunale permettrait, comme pour la première piste, d'affecter le revenu au financement de la réalisation des actions du projet de développement territorial de l'aire de coopération.

Renforcer les moyens d'action fonciers

La possibilité d'agir sur le foncier est l'une des clés d'un aménagement du territoire efficace. Aussi, la régie foncière communale est-elle, en tant qu'instrument opérationnel, au centre de cette problématique. Si les villes importantes et moyennes ont la capacité de mettre sur pied leur régie foncière, cela n'est pas aussi évident pour les petites villes et les communes rurales.

La mise en place d'une régie foncière supracommunale permettrait de pallier cet handicap en offrant à l'ensemble des communes qui constituent une aire de coopération les mêmes chances et moyens de mener des opérations foncières. La régie foncière supracommunale participerait de l'équité territoriale en réduisant le différentiel opérationnel trop souvent constaté entre les villes et les communes rurales.

Améliorer la qualité du paysage

Le SDER souligne la nécessité d'améliorer la qualité du paysage wallon tant urbain que rural. Il préconise entre autre d'agir le plus en amont possible des demandes de permis d'urbanisme. Cela revient à privilégier la pratique du conseil par rapport à la pratique traditionnelle du permis-sanction.

Il paraît difficile d'initier cette pratique à l'échelle d'une commune. Par contre, l'échelle supracommunale serait plus indiquée pour mettre en place des cellules d'assistance architecturale et paysagère.

Chaque aire de coopération supracommunale devrait pouvoir disposer d'une

telle cellule. Celle-ci travaillerait en relation avec les CCAT existantes. Elle apporterait aux communes la compétence technique et esthétique dont elles sont le plus souvent dépourvues dans le cadre de l'instruction des demandes de permis d'urbanisme.

UN SCÉNARIO DE FICTION ?

L'aménagement du territoire ne peut plus se contenter d'organiser la localisation des équipements et de gérer l'utilisation du sol ainsi que le font les plans de secteur. D'une fonction de régularisation spatiale, l'aménagement du territoire est devenu une pratique d'animation et de dynamisation continue. Cette évolution en entraîne une autre : le territoire de projet se substitue de plus en plus au territoire administratif.

Les aires de coopération supracommunale et leur projet de développement territorial prévus dans le SDER relèvent de ce courant novateur très bien défini par Pierre WELTZ dans son ouvrage "Des territoires pour apprendre et pour innover" : *"Le développement des territoires passe aujourd'hui par la densité et la qualité du maillage entre les acteurs. Il dépend plus de la pertinence des cadres collectifs d'action, des capacités d'organisation - de la vigueur des projets et des anticipations du futur que des infrastructures ou des équipements..."*

Le scénario présenté dans cet article semblera être aux yeux de certains, un scénario de fiction. Les faits n'ont-ils pas souvent démontré que la fiction était une réalité naissante ? ■