

Trente ans, une génération

Thirty years, a generation

L. Maréchal¹

Au nom de l'ensemble des équipes universitaires qui forment la CPDT, j'ai le plaisir de vous accueillir à une journée de travail à la fois « mémoriale » et tournée vers le futur.

2007 est donc la date anniversaire de la fusion des communes. Trente ans, c'est une génération. Une génération d'hommes et de femmes qui depuis leur prime enfance vivent dans ces communes recomposées. Une ancienne génération politique qui s'amenuise avec le temps (les journaux font part régulièrement du décès du dernier mandataire communal d'une commune avant fusion), une génération intermédiaire qui est passée des anciennes aux nouvelles communes, ou celle des « plus jeunes » qui est entrée de plain-pied dans les communes d'après fusion.

A une époque où règne l'esprit de commémoration, cet anniversaire est passé relativement inaperçu. Pourtant,



Le colloque « Trente ans de fusion des communes » s'est tenu à Liège le 11 décembre 2007

voilà une réforme institutionnelle majeure : en 1977 on est passé de plus de 1.400 à 262 communes en Wallonie. Dans l'édifice des compétences, le niveau communal a pris et prend une consistance nettement plus forte. Celle-ci croît au fil des années, parfois même à contre-cœur, tant les communes sont chargées de nouvelles compétences, sans avoir les ressources financières et humaines qui devraient aller de pair avec cette croissance.

Avec la mise en place en 1983 de la Région, le paysage institutionnel s'éloignait définitivement de celui qui existait depuis la fondation du Royaume de Belgique. Et ceci nous renvoie à un autre chantier institutionnel : celui des relations entre les deux niveaux politiques structurels de la Wallonie. Comment établir des relations qui d'une part se fondent sur des normes et stratégies véritablement régionales et d'autre part sur une subsidiarité avec les communes, bâtie sur des principes de contractualisation ? Ajoutons l'émergence des pays et des agglomérations (les aires de coopération supracommunale dans le SDER), véritable lieu de convergence entre les deux niveaux particulièrement pour les dimensions stratégiques et pour la culture du projet.

Trois axes structureront nos travaux. D'abord, une approche historique, géographique et politique par Monsieur Vandermotten et Madame Durviaux. Il est important de rappeler les enjeux qui ont présidé à la fusion des communes pour mieux comprendre l'évolution passée et approcher le futur que l'on peut esquisser maintenant.

Deuxième axe : le regard venu d'ailleurs avec l'intervention de Monsieur Zeller, Président de la Région Alsace,

¹ Luc Maréchal est inspecteur général auprès de l'administration wallonne de l'aménagement du territoire. Il est le fonctionnaire en charge de la CPDT. Courriel : l.marechal@mrw.wallonie.be

qui va nous parler des projets de sa Région, car derrière l'institution, il y a le projet politique et le projet de territoire. Regards également qui viendront d'Allemagne avec Monsieur Knapp et de Flandre avec Monsieur Cabus. Ils nous éclaireront sur les processus de recomposition territoriale qui sont à l'œuvre tant dans le Land de NordRhein-Westphalie qu'en Flandre.

Le troisième axe de cette journée correspond au travail en ateliers autour de sept thématiques. Le but est, pour chacune de celles-ci, de parcourir les différentes échelles territoriales de l'Europe, voire de la planète, à la commune, voire au quartier, pour dégager le contenu de ces échelles territoriales en termes d'enjeux, de moyens et d'actions. Dans ce spectre territorial, nous nous arrêterons au niveau communal ou supra communal. Quelle est la pertinence de ce niveau ? Question que se posent souvent les géographes, les universitaires et les praticiens. Autrement dit, pour une autorité politique ou administrative de ce niveau territorial, quelle est la possibilité réelle d'une politique volontariste, d'une action concrète ? Rien n'est plus frustrant pour un responsable d'avoir des compétences mais de ne pas pouvoir agir faute de moyens. Ou lorsque disposant des moyens, on ne se situe pas au bon niveau d'action pour être efficace. Force est de constater le désenchantement des citoyens devant ces hiatus, devant cette incapacité qui n'est pas personnelle mais structurelle.

Il est donc primordial de bien positionner à la fois les moyens, les enjeux et le contrôle que l'on peut avoir sur les situations concrètes.

En fin de journée se déroulera une table-ronde avec les Ministres Courard et Antoine ainsi que Monsieur Delforge, vice-Président de l'Union des villes et communes de Wallonie.

Après, vous aurez bien mérité le verre de clôture de la journée. Entretemps, je vous invite à regarder les photos exposées dans le hall. Ce n'est pas simplement un habillage du hall «pour faire beau». Les photos de Monsieur Dor sur la chaîne des terrils révèlent une image peu connue de la Wallonie, bien qu'elle commence à être l'objet d'une certaine curiosité touristique. Ces photos donnent à voir des terrils souvent verdoyants enchâssés dans le tissu urbanisé.

Avec « Ma commune Par ma fenêtre », les photos collectées par Mesdames Costermans et Deneef sont l'expression du dialogue intérieur-extérieur qui est à la base de l'insertion de chacun(e) dans son quartier, dans sa ville ou dans son village. Le Professeur Remy, dans le livre consacré aux photos prises à Louvain-la-Neuve², décrit avec justesse l'altérité fondée sur l'autonomie et le rapport privé-public qui sont derrière ce qui n'est pas qu'un jeu photographique mais une façon de toucher un autre registre du territoire : la sensibilité et plus fondamentalement la culture et l'identité. Le territoire n'est pas seulement un relevé de chiffres, ni un recueil de cartes, c'est un espace de vie, de sens, le creuset d'une vision du monde. Et la culture est bien dans ce champ-là.

Pour conclure ce mot d'accueil, je préciserai que le regard porté sur la fusion des communes est celui du



De gauche à droite : Adrien Zeller, Président de la Région Alsace, Yves Hanin, président de séance et Christian Vandermotten, géographe. A la tribune, Luc Maréchal. ■

² Dominique Costermans, Julie Deneef, Louvain-la-Neuve. *Par ma fenêtre*, Editions Eranthis, 2007, 142 pages.

développement territorial. Car cette réforme fut, et est toujours, une recombinaison majeure du territoire wallon. Les déséquilibres territoriaux, régionaux croissants en Europe, le maintien (souhaitable) des diversités tant culturelles qu'environnementales, le réchauffement climatique, tous ces éléments exigent de réfléchir à l'organisation du territoire, à sa structuration et aux dynamiques qui y sont à l'œuvre comme à la nécessaire régulation de ces dynamiques.

Nous sommes appelés à plus de compréhension et d'intelligence territoriales, et aussi à plus d'audace. Nous sommes invités à décliner non seulement la stratégie de Lisbonne, mais aussi celles de Göteborg, Kyoto ainsi que celle de Bali qui est en pleine actualité. Nous sommes invités à décliner le savoir, la connaissance, le développement durable, la problématique de réchauffe-

ment climatique avec tout ce que cela implique à travers toutes les dimensions de la gestion du territoire, à quelle qu'échelle que ce soit. Finalement, au-delà des mots, nous sommes instamment conviés à un changement de mode de vie et de comportement.

Osons le dire : nous sommes dans une phase de rupture par rapport aux décennies qui nous ont précédés. C'est là qu'est le travail de prospective, c'est là qu'est la tâche des fonctionnaires, conseillers et édiles communaux. Avouons-le : ce n'est pas aisé. D'où l'intérêt de la réflexion collective aujourd'hui, qui ne résoudra pas tout, mais au moins permettra à chacun de ne pas se sentir seul et de pouvoir mettre en perspective (dans le temps et l'espace) l'action là où il la mène, qu'il s'agisse d'une commune, d'une région ou d'autres niveaux territoriaux

Supracommunalité et communes¹

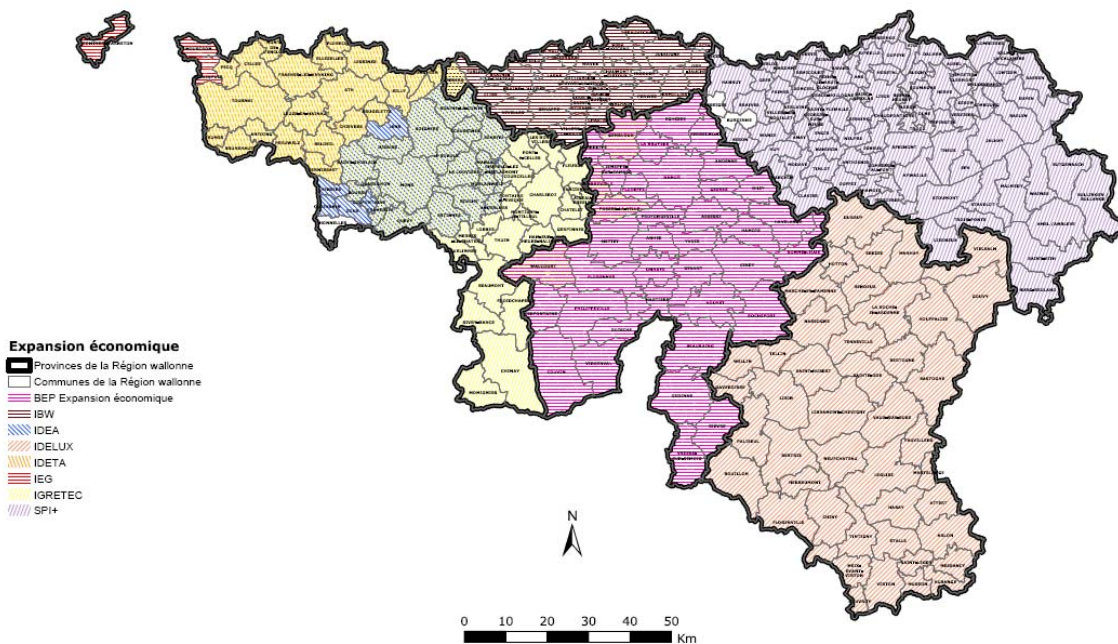
La recomposition territoriale est dominée, dans le registre local, par deux axes : la supracommunalité et les communes.

La supracommunalité est un terme récent dans le paysage institutionnel belge, où la coopération organisée entre communes est visée par l'expression intercommunalité. L'expansion de ce nouveau terme est liée à celui du développement territorial.

Une Intercommunalité généralisée

Comme l'écrit Pascale Blondiau, « en 1830, au début de l'indépendance de l'Etat belge, les communes étant très attachées à leur autonomie récemment conquise², il y avait peu de contacts entre elles. A tel point, d'ailleurs, que ni la Constitution, ni la loi communale de 1836 n'envisageaient la possibilité de collaboration entre deux ou plusieurs communes, que ce soit sous forme d'association ou par voie de convention. »³

Expansion économique : 8 intercommunales



Réalisation :
D.G.P.L. - Service de Cartographie
François Leruth - 14 Juin 2005

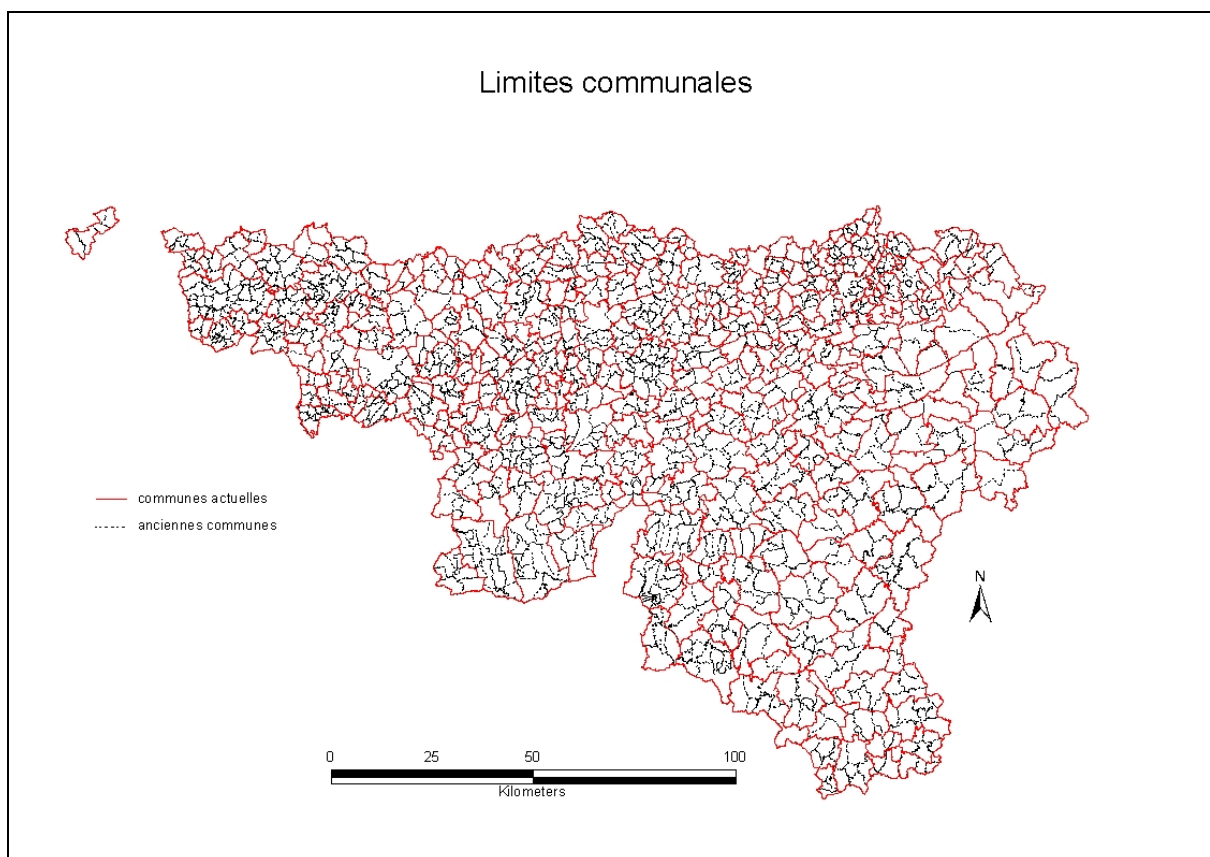
Source des données :
DPEP - Mai 2005
DGRNE - Octobre 2004

- ¹ Ce texte, rédigé après le colloque, est une version modifiée et augmentée par l'auteur d'un chapitre paru dans *Atlas transfrontalier, tome 5, Planification territoriale, Région Nord-Pas-de-Calais et Région Wallonne, 2006, 36 pages*. Il vise à cadrer la fusion des communes par rapport à quelques tendances du développement territorial. Merci à Monsieur Bosquillon pour ses remarques, l'auteur garde l'entière responsabilité du propos.
- ² On peut pointer ici une autre raison, le nouveau pouvoir belge ne souhaitait pas voir surgir des frondes çà et là sur le territoire.
- ³ Pascale Blondiau, *La supra-communalité : d'où vient-on, où va-t-on ?*, décembre 2002, p.1 (<http://www.uvcw.be/articles>)

Au gré des besoins, les communes se sont associées pour des missions de service public (eau, électricité, éclairage, médico-social, déchets, abattoirs,...). Dans les années soixante, conséquence de la crise économique dans les secteurs charbonniers et métallurgiques, des associations plus globales, orientées vers le développement économique, particulièrement la création et la gestion de zones d'activité économique, voient le jour. Ces dernières évoluent actuellement vers une approche de plus en plus globale, certaines menant même ou participant activement à des démarches de prospective territoriale. Actuellement certaines de ces «intercommunales de développement» (IDE), appelées également d'expansion économique, ont associé à l'intercommunalité de services et d'opérateurs fonciers en liaison avec une politique d'attraction des entreprises (zones d'activité économiques), selon des dosages propres à chacune, le portage politique sous-régional ou l'intercommunalité de projet (soit économique au sens strict, soit territorial).

L'intercommunalité s'est ainsi largement diffusée, le législateur suivant le processus, plus que le devançant. La situation était devenue tellement complexe (il y avait près de cent cinquante intercommunales en Wallonie) que les autorités wallonnes décidèrent d'une part de les rationaliser en agissant sur leur nombre et en les restructurant autour de champs de compétences, d'autre part de revoir leur fonctionnement, devenu pour beaucoup d'observateurs trop peu transparent.

A côté des intercommunales, toutes sortes de coopération de proximité, d'initiative communale, régionale ou fédérale, de niveau supracommunal ont vu le jour : les régies autonomes provinciales, les plans de mobilité impliquant plusieurs communes, les parcs naturels, les contrats de rivières, les associations de projets, les zones de polices, les services régionaux d'incendie, etc. Sans oublier les associations de communes dans le cadre de programmes Interreg.



Une fusion des communes de grande ampleur

En 1830, la Belgique comptait 2.498 communes. A la suite de la fusion des communes de 1975 (d'application en 1977) suivie par celle de l'agglomération d'Anvers en 1977, la Belgique en comptait 589 : 308 en Flandre, 262 en Wallonie et 19 pour Bruxelles-Capitale.

Opération menée au pas de charge par le Gouvernement national, cette fusion bouleversa profondément le paysage institutionnel. En Wallonie, le nombre de communes passe par la grâce de l'arrêté du 17 septembre 1975 (d'application au 1er janvier 1977 avec les nouveaux conseils communaux élus au sein de ces nouvelles communes) de 1.434 à 262. Par cette fusion, la population moyenne communale de Wallonie passe de 2.226 à 12.183 habitants et la superficie moyenne communale de 12 à 64 km².⁴ Notons qu'en Flandre, après fusion, la population communale moyenne est de 17.861 habitants, la superficie de 43 km², une densité régionale plus élevée explique cette différence.

Vers des pays et des agglomérations

Malgré la taille des communes se fit sentir, en milieu urbain principalement, la nécessité de coopérer dans

des périmètres correspondant à la réalité fonctionnelle. Différentes initiatives ont ainsi vu le jour.

Il faut l'adoption du SDER en 1999 pour qu'une étape institutionnelle soit franchie avec les « aires de coopération supracommunale » (ACS) : « De manière générale, les aires de coopération regroupant plusieurs communes doivent être encouragées et soutenues » (SDER, p. 148). Il s'agit d'une des mesures de l'arborescence en huit objectifs, trente-deux options et mesures qui forment le SDER.⁵

Depuis des initiatives ont été prises au niveau institutionnel ou au niveau de la société civile. Pour accompagner ce mouvement, pour mutualiser les efforts, le Ministre du Développement Territorial, André Antoine, a créé en 2006 une « plate-forme d'intelligence territoriale en Wallonie », dotée d'un site web : www.intelliterwal.net, qui constitue une chronique des initiatives, un appui méthodologique et un partage des expériences. Cette démarche s'inscrit dans une logique d'expérimentation encadrée par une réflexion collective plutôt que le lancement de chantiers institutionnels, le temps de ceux-ci pourrait seulement venir après de sérieuses expérimentations.⁶

Tableau 1 : Nombre, superficie et population moyennes des communes par région.

	Flandre		Wallonie		Bruxelles		Ensemble du pays	
	Avant	Après	Avant	Après	Avant	Après	Avant	Après
Nombre de communes	906	308	1.434	262	19	19	2.359	589
Superficie moyenne (ha)	1.491	4.386	1.174	6.428	852	852	1.294	5.181
Population moyenne	6.072	17.861	2.226	12.183	55.962	55.962	4.136	16.565

Source : L. Malvoz et C. Verbist, *op.cit.*, p. 42.

⁴ Pour une analyse statistique de l'avant et de l'après, voir L. Malvoz et C. Verbist, *Une Belgique de 589 communes. Les fusions de communes vues sous l'angle de la géographie administrative*, dans *Bulletin du Crédit Communal de Belgique*, n° 115, janvier 1976, pages 21 à 47. Parmi de nombreuses études sur les raisons et la procédure, voir notamment : *L'agglomération namuroise à l'heure des fusions et des fédérations de communes. Texte du débat diffusé à la télévision*, dans *Courier de Namur* 1980, n° 35, février 1973, pages 2 à 11.

⁵ voir site : www.sder.wallonie.be

⁶ Pour une présentation de cette plateforme, voir *Newsletter du développement territorial*, n° 2, mai 2007 (www.developpement-territorial.wallonie.be).

La supracommunalité dans le SDER

Adopté en mai 1999 par le Gouvernement wallon, le Schéma de développement de l'espace régional établit une liaison forte avec la dynamique supracommunale à travers les aires de coopération.

Le projet de territoire de la Wallonie, après l'analyse et la détermination des enjeux, se décline en huit objectifs, trente-deux options et des mesures ou actions ainsi que dans deux cartes qui forment le projet de structure spatiale de la Wallonie.

Le vocabulaire est, comme dans la plupart des domaines, un moyen de structurer l'analyse et l'action. Les deux cartes susprésentées se basent sur :

- les **eurocorridors** et, dans une approche plus univoque, les axes majeurs de transport ;
- les **aires de coopération suprarégionale** (ou transrégionale) avec Bruxelles, le système urbain MHAL au sein de l'Eurégio, Lille et Luxembourg ;
- les fonctions urbaines (les **pôles**) et les fonctions à une seule dimension (au contraire de l'aspect multiple des villes) (les **points d'appui**) ;
- les **aires de coopération supracommunale**.

Selon le Schéma de développement de l'espace régional, « les aires de coopération regroupant plusieurs communes doivent être encouragées et soutenues. » Dans un langage moins administratif et plus proche des standards en développement territorial, ces aires de coopération supracommunale renvoient aux notions d'agglomérations et de pays.

Concernant ces aires, le SDER précise : « Il est nécessaire de mener une réflexion sur l'aspect territorial des aires de coopération (les dimensions les plus adéquates, la nécessaire cohérence et/ou complémentarité spatiale, économique, sociale et culturelle à l'intérieur de l'aire) ; sur les missions et les compétences que les aires de coopération sont le mieux à même de prendre en charge ; sur les formes juridiques possibles ou envisageables. » (SDER, p.148.)

« 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. Ces schémas serviront de documents de référence lors des révisions du plan de secteur. D'autre part, la Région mettra en place une politique de soutien financier de façon à permettre le financement des projets de ces aires de coopération supracommunale. » (SDER, p. 148-149.)

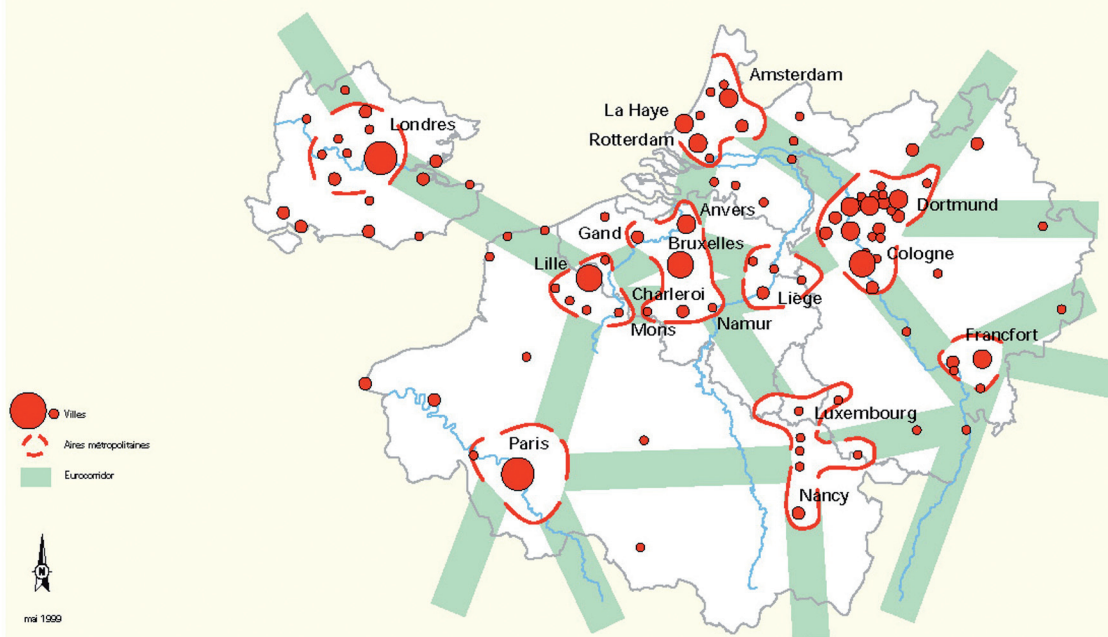
Ajoutons que suite à l'enquête publique préalable à l'adoption du SDER, la notion de péréquation avait été avancée par des instances d'avis (notamment le Conseil supérieur des villes et communes de Wallonie et la Commission régionale d'aménagement du territoire (CRAT). A la suite, le SDER a dégagé une mesure (I.5.F) : « mettre en place des mécanismes de péréquation financière », qui est précisée comme suit :

« La recherche de formules de péréquation financière entre collectivités locales s'impose en vertu du principe de cohésion économique et sociale, conformément à la philosophie du SDER.

En effet, les mécanismes de redistribution des ressources entre les collectivités locales ne correspondent pas nécessairement aux charges que celles-ci doivent supporter et ne permettent pas le partage des retombées des initiatives communes. Certaines communes-centres d'agglomération, par exemple, sont confrontées à la diminution et à la paupérisation de leur population, donc à l'amodrissement de leurs ressources. Parallèlement, elles doivent faire face à un accroissement des missions liées à leur rôle central au bénéfice non seulement de leurs habitants mais aussi, et parfois surtout, de ceux de la périphérie.

Ces déséquilibres dont les conséquences nuisent à la structure spatiale peuvent être combattus par la mise en place de nouveaux dispositifs de péréquation financière à une échelle sous-régionale. Des dispositifs de ce type

**INSCRIPTION DE LA WALLONIE DANS LE CADRE
DES AIRES MÉTROPOLITAINES ET DES EUROCORRIDORS**



existent depuis longtemps déjà dans certains pays voisins. Ils peuvent s'appuyer sur une base légale ou être de type volontaire et contractuel.

De tels mécanismes de péréquation locale permettront aux communes associées au sein d'une même aire de

coopération (voir la mesure I.2.B : «encourager la création d'aires de coopération supracommunale») de mettre en commun certaines de leurs ressources et d'en répartir le produit en fonction des charges et de capacités de chacune. » (SDER, p. 157).

Bibliographie

MARECHAL, L., *Les aires de coopération supracommunales dans le SDER*, Notes de recherches, 2001/1, Namur, Secrétariat du SDER, huit pages (http://developpement-territorial.wallonie.be/Dwnld/Oeuvres/SDER_ACS.pdf).

GOT P., *A propos du SDER : la coopération supracommunale*, Cahiers de l'urbanisme, n° 33, 2001, p 45-50 (<http://developpement-territorial.wallonie.be/Dwnld/Oeuvres/got1.pdf>).

SDER, *Fiches thématiques. Fiche 03 : coopération entre commune.* (<http://sder.wallonie.be/Dwnld/Fiches/Fiche%2003.pdf>).

Plateforme d'information et d'échanges d'expériences sur la prospective territoriale en Wallonie



L'avenir

Un premier scénario est d'avancer dans le processus de fusion. Certains en effet s'interrogent sur la nécessité de mener une réflexion quant à une nouvelle fusion des communes, si pas pour toutes, du moins pour une partie d'entre elles.

Ainsi un des objectifs de la fusion des communes était de créer des entités comptant au minimum 2.500 à 3.000 habitants et une superficie de 3.000 hectares.

Toutefois cet objectif n'a été qu'en partie atteint et n'est pas sans impact sur les finances communales. Ainsi comme le montre le tableau suivant, au 1^{er} janvier 2007 près de 10% des communes wallonnes comptent

encore moins de 3.000 habitants et plus de 60% des communes wallonnes sont des communes de moins de 10.000 habitants.

Or, il est d'observation courante que sous le seuil de 10.000 habitants, les communes font face à des niveaux de dépenses plus élevés que les entités plus peuplées. Ce phénomène concerne essentiellement les communes faiblement peuplées et étendues sur une large superficie qui ont souvent un habitat dispersé entre beaucoup d'anciens petits villages et qui par conséquent ont donc des dépenses plus élevées en matière scolaire (beaucoup de petites écoles communales), de communication (un réseau routier communal important) ou de fabrique d'église.

On peut dès lors se poser la question sur le plan économique de savoir s'il ne conviendrait pas d'entamer une nouvelle fusion des communes afin de ne plus avoir que des entités comptant au minimum 10.000 habitants.

Un autre scénario, ne cachons pas qu'il a notre préférence, est de pousser la logique de projet; de privilégier ici le territoire construit (par les décideurs et les acteurs) au territoire donné (institutionnel). Dans un paysage mouvant où s'enchevêtrent les dynamiques économiques, sociales, culturelles et où des territoires nouveaux

voient régulièrement le jour, la course-poursuite entre le territoire institutionnel et ces territoires est perdue et vaine.

L'enjeu n'est-il pas de bâtir des territoires construits (par le projet) - agglomérations et pays - à partir du socle politique des communes ?

Enfin, songeons au temps sociologique, ne sont point rares les communes où la fusion n'est pas encore totalement absorbée.

	Nbre communes	% Total	Population 01/01/2007	% Total
Population < 3.000 habitants	25	9,54%	61.991	1,82%
Population < 5.000 habitants	71	27,10%	245.412	7,19%
5.000 habitants < Population < 10.000 habitants	88	33,59%	621.507	18,20%
10.000 habitants < Population < 20.000 habitants	63	24,05%	855.670	25,06%
20.000 habitants < Population < 30.000 habitants	26	9,92%	617.951	18,10%
30.000 habitants < Population < 40.000 habitants	5	1,91%	174.747	5,12%
40.000 habitants < Population < 50.000 habitants	0	0,00%	0	0,00%
50.000 habitants < Population < 60.000 habitants	2	0,76%	106.422	3,12%
60.000 habitants < Population < 70.000 habitants	2	0,76%	128.274	3,76%
70.000 habitants < Population < 80.000 habitants	1	0,38%	77.210	2,26%
80.000 habitants < Population < 90.000 habitants	0	0,00%	0	0,00%
90.000 habitants < Population < 100.000 habitants	1	0,38%	91.221	2,67%
100.000 < Population	3	1,15%	495.564	14,52%
Total	262	100,00%	3.413.978	100,00%