

Développement économique communal et articulation des échelles territoriales. Atelier 3

Municipal economic development and articulation of territorial scales. Workshop 3

Ch. Vandermotten, M. Strale, M. Roelands¹

La question des rapports entre les communes et l'économie, et des échelles territoriales pertinentes pour en assurer la meilleure gestion, a été abordée par Olivier Dubois pour l'Union des Villes des Communes de Wallonie, par Guy Goessens, échevin des Finances à Oupeye et par deux chercheurs de la CPDT, Xavier May et Pierre Fontaine. Elle a débouché sur un large débat.

The question of relations between municipalities and the economy, and the pertinent territorial scales for the optimal management thereof has been broached by Olivier Dubois for the Union of Cities and Municipalities of Wallonia, by Guy Goessens, alderman for finance at Oupeye, and by two researchers at CPDT, Xavier May and Pierre Fontaine. It has led to an extensive discussion.

Mots-clés : Wallonie, communes, développement économique, revenus, facteurs d'emplois

Key words: municipality, economic activity, location, mobility, employment, trade, supra-municipal strategy

Les communes et l'activité économique

Les rapports entre les communes et l'activité économique peuvent être examinés sur deux plans.

D'une part, les communes sont le lieu des activités économiques et cherchent le plus souvent à en attirer. En effet, la mondialisation et la flexibilisation de l'économie, qui diluent progressivement l'autorité des Etats-nations, semblent permettre aux communes d'accroître leur rôle d'acteur économique, au-delà de l'attention qu'elles portent de longue date à l'économie locale endogène. Mais la concurrence qu'elles se livrent dans la poursuite de cet objectif conduit bien souvent à ne proposer aux investisseurs potentiels que des effets d'aubaine. En même temps, la présence des activités économiques

impose aux communes de gérer des infrastructures coûteuses, alors que bien souvent une part importante des actifs qui y travaillent n'habitent pas sur le territoire communal. Par ailleurs, la présence d'un grand nombre d'activités économiques peut être répulsive pour le résidentiel. Or ce dernier contribue plus à l'alimentation du budget communal que les activités économiques, qui ne représentent en moyenne que le huitième des recettes communales. En outre, certaines activités économiques nouvelles bénéficient de franchises fiscales, généralement imposées par le pouvoir régional, dans le contexte du Plan Marshall. Enfin, les coûts en infrastructures générés par le développement économique sont supérieurs à ceux entraînés par le développement résidentiel. Toutefois, l'idée que favoriser l'activité économique et l'emploi dans une commune va bénéficier à

¹ Institut de Gestion de l'Environnement et d'Aménagement du Territoire, Université Libre de Bruxelles (ULB), CP246, Boulevard du Triomphe, 1050 Bruxelles.

ses résidents est encore très répandue, alors que cette réalité est largement dépassée avec la croissance de la mobilité individuelle. Les articulations à assurer entre développement économique et résidentiel et les options à privilégier risquent donc d'être brouillées dans le chef des communes, même quand elles souhaitent rester un maillon du redéploiement régional et assumer un rôle social participant aussi de motivations communales. Mais la question se pose dès lors clairement de la mise en place de solidarités financières supra-communales, entre communes de travail et de résidence des actifs.

Tableau 1. Les communes et les pouvoirs locaux wallons en tant qu'employeur (en équivalents temps-plein).

	1995	2004	Evolution 1995-2004
Communes	95.100	105.202	+ 11 %
CPAS	40.252	61.897	+ 54 %
Intercommunales	13.393	16.345	+ 22 %
Zones de police	17.581	30.563	+ 74 %
Hôpitaux	35.496	33.722	- 5 %
Divers	3.627	4.970	+ 37 %
Provinces	12.746	14.663	+ 15 %
Total	218.195	267.299	+ 23 %

Source : UVCW.

D'autre part, les activités économiques propres des communes sont loin d'être marginales. Elles jouent un rôle majeur de soutien keynésien à l'économie. Celui-ci peut être identifié dans différents champs :

- elles sont un gros employeur (250.000 personnes) ;
- elles rendent des services, notamment sur le plan social (CPAS) ;
- elles sont le premier investisseur public du pays (50 % des investissements publics) ;
- elles assument une régulation économique en liaison avec l'aménagement du territoire ;
- elles sont un acteur économique marchand (intercommunales, cablo-distributeurs, régies commerciales et industrielles, vente de bois, etc.) ;
- elles sont actionnaires de sociétés privées (Dexia, Suez...) ;
- elles deviennent progressivement un réel animateur du développement économique du territoire (agences de développement local (ADL), gestion de centre-ville, etc.) ;
- elles sont le réceptacle de structures décentralisées.

L'exemple de la commune d'Oupeye

Située entre Liège et Maastricht, cette entité est issue de la fusion en 1977 de sept anciennes communes rurales. Elle ne possède pas de centre urbain, scolaire ou commercial. Son territoire abrite depuis le début des années 1960 la grande usine sidérurgique de Chertal le long du canal Albert. Sa présence alimente plus de 20% du budget communal (pour 16 % seulement pour l'impôt sur les personnes physiques et 16 autres % en provenance du Fonds des communes) et a permis à Oupeye de financer de nombreux services communaux, sociaux, culturels, sportifs, etc. Mais par ailleurs, la commune gère de lourdes infrastructures sur son territoire, une grande station d'épuration et une très grande décharge (CET, Centre d'enfouissement technique).

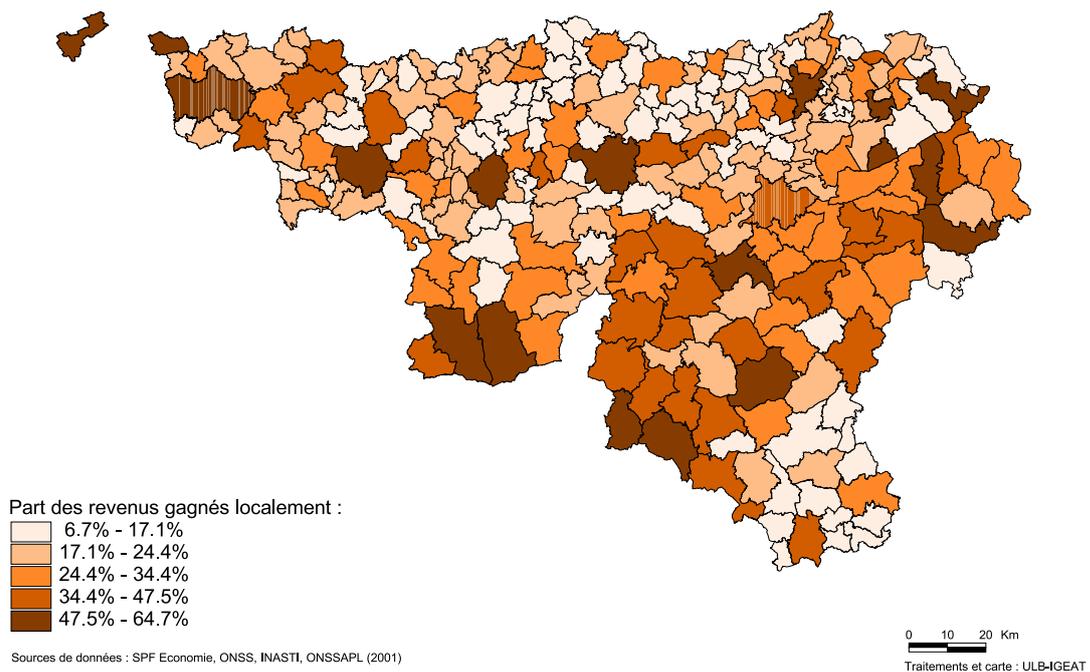
En 2003, Arcelor a annoncé la fermeture de Chertal dans les dix années à venir. Ceci pose d'immenses défis à la commune. Même s'il n'y a que septante habitants d'Oupeye sur les 1.200 travailleurs de l'usine, sa fermeture impliquera la perte de la principale rentrée financière pour la commune. Or, la moitié du budget est consacré aux dépenses de personnel. Des mesures ont donc été prises pour anticiper les effets de cette fermeture : non-renouvellement du personnel communal, baisse des dépenses de fonctionnement, rationalisation des infrastructures communales (regroupements, ventes) et réduction du poids de la dette.

Cependant, ces économies ne suffiront pas, d'autant que les dépenses de transfert supra-communales pour le service incendie ou la police (la prison de Lantin est dans la zone) sont en hausse et échappent au contrôle de la commune. Le projet d'installation d'une plate-forme multimodale dans la commune, Trilogiport, ne représentera pas une solution, car le plan Marshall limite les possibilités d'imposition sur les nouvelles implantations industrielles. Se pose donc l'alternative d'une reconversion plus tournée vers le résidentiel, financièrement plus rentable, si ce n'est la vocation industrielle des zones en bord de canal. Oupeye plaide donc pour la mise en place d'une solidarité financière supra-communale.



La présence des activités économiques impose aux communes de gérer des infrastructures coûteuses, alors que bien souvent une part importante des actifs qui y travaillent n'habitent pas sur le territoire communal. Ici, Charleroi.

Figure 1. Part des revenus du travail gagnée dans la commune de domicile.



Ces deux séries de constats débouchent sur trois questions :

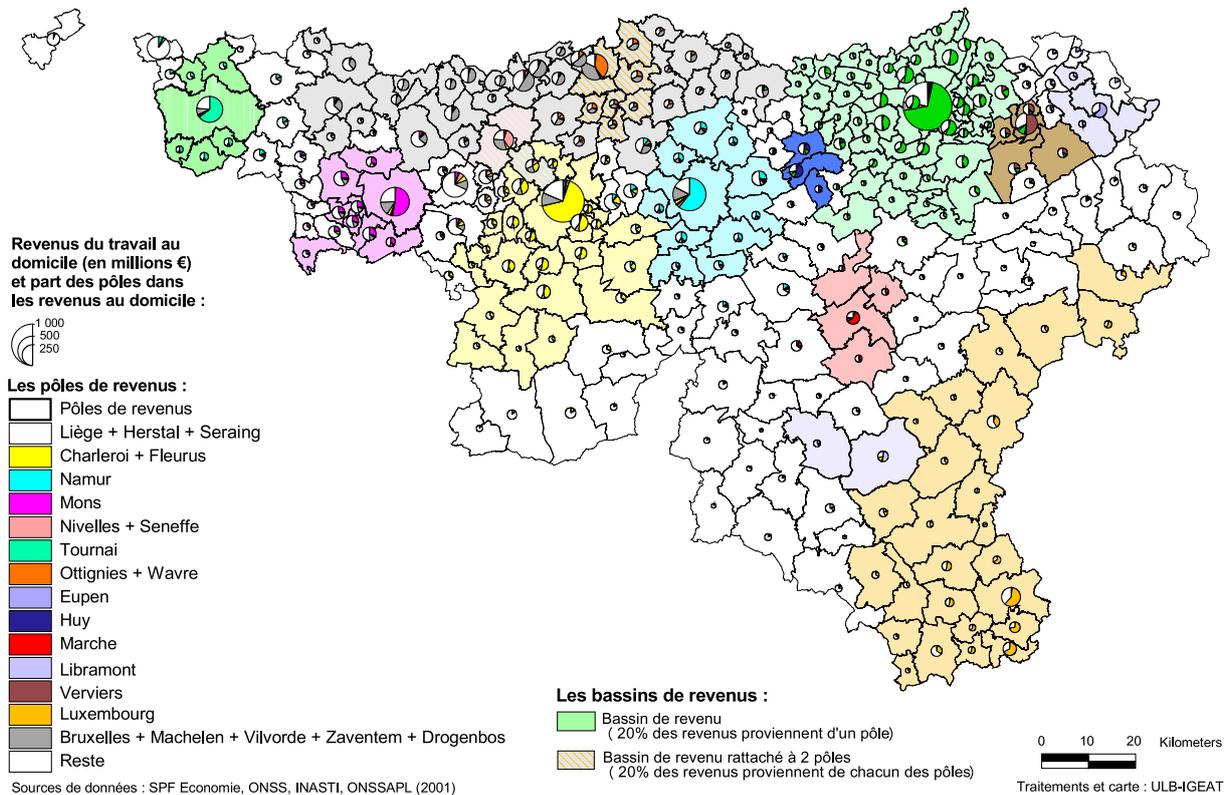
- en termes de développement territorial, l'échelle de la commune est-elle satisfaisante, ou faudrait-il définir les stratégies de développement et d'aménagement sur des espaces plus larges ? Les communes ont-elles les instruments, les moyens et les atouts pour assurer la cohérence entre leurs choix et les politiques régionales ?
- les logiques prévalant en matière de finances communales sont-elles satisfaisantes pour baliser les objectifs de développement territorial et économique des communes et les mettre en accord avec les choix régionaux ?
- comment assurer la participation citoyenne dans les choix économiques et politiques des communes et éviter les effets nimby ? Seuls les citoyens résidents sont-ils légitimement concernés, ou aussi ceux qui y travaillent ? Et comment articuler le développement territorial basé sur le résidentiel et le développement de l'activité économique ?

Un outil pour mieux appréhender le fonctionnement des territoires

La question sous-jacente aux précédentes implique de mieux appréhender les sources des revenus des habitants des communes, et donc au-delà celles d'une part importante des recettes communales. Cette question fait l'objet d'un des thèmes de recherche de la CPDT. X. May et P. Fontaine, à l'IGEAT-ULB, mettent pour ce faire au point un outil d'aide à la décision permettant de mesurer les flux de revenus qui irriguent un territoire selon les trois optiques classiques de la comptabilité nationale : la production, les revenus et la consommation.

L'optique « revenu » concerne non seulement les revenus nets réellement disponibles du travail, mais aussi ceux de transfert et du patrimoine. Elle tient compte des revenus en provenance des régions et pays limitrophes. Ce nouvel outil permettra à terme de calculer l'impact

Figure 2. Pôles et bassins de revenu du travail.



de la création ou de la suppression d'une activité dans une commune, d'aider à gérer les perturbations économiques auxquelles elles peuvent être confrontées et de mettre en place des stratégies supra-communales, soit en termes de localisation des activités, soit en termes de solidarités entre communes pourvoyeuses d'emplois et communes réceptrices de revenus du travail.

A ce stade, la méthodologie mise en œuvre a permis d'estimer et de spatialiser les flux de revenus du travail pour les 262 communes wallonnes. La géographie des revenus qui en résulte identifie les dynamiques économiques et les relations existant entre les communes de travail et de résidence. Ainsi, en moyenne pour la Région wallonne, la part des revenus du travail produits dans une commune et revenant à ses résidents n'est que de 25 %, ce qui illustre l'ampleur des phénomènes de navette (il faudrait encore y ajouter les revenus de transfert et du patrimoine). Autrement dit, l'essentiel des revenus générés par une activité dans une commune profite aux habitants d'autres communes. Cette analyse permet de mettre en évidence les différentes échelles des interdépendances économiques entre communes et donc de définir potentiellement des bassins de coopérations intercommunales économiquement pertinents, dans lesquels les choix politiques stratégiques pourraient être déterminés².

Nouvelles fusions de communes, nouveaux modes de financement ou stratégies supra-communales ?

Ce qui précède renvoie à nouveau à la recherche de l'échelle spatiale pertinente pour assurer un maximum d'efficacité et de solidarité territoriale.

Certes, la fusion des communes fut positive et a déjà permis des économies d'échelle, d'atteindre des masses critiques suffisantes pour mener toute une série de politiques, et de professionnaliser le personnel. L'Union des Villes et des Communes de Wallonie n'est dès lors pas favorable à de nouvelles fusions : elle prônerait plutôt un renforcement de la solidarité territoriale à travers un refinancement du fonds des communes et un développement des stratégies supra-communales.

En cette matière, les territoires pertinents d'actions pourraient être à géométrie variable, en fonction des problèmes, avec des outils stratégiques et de développement économique à moyen et long terme ad hoc, existants ou à développer : intercommunales, zones de police, aires de réflexion stratégique (agences de développement local, parc naturel, etc.), communautés urbaines, projets de pays, mais aussi des territoires d'échelle infra-communale, comme des initiatives de quartier.

Toutefois, si la mise en place d'un échelon ou d'échelons stratégiques supra-communaux a été au centre du débat et reconnue comme cruciale, il reste que dans les faits leur mise en place n'apparaît pas évidente. Le développement de coopérations de ce type risque de se heurter à de nombreux comportements égoïstes ou à des conflits d'intérêt politiques. Dans bien des cas, on peut craindre qu'elles ne naissent pas spontanément. Il conviendrait donc d'établir une instance encourageant, voire forçant les régulations stratégiques à une échelle supra-communale.

Restera encore à faire le choix entre aires à géométrie variable, selon les projets, ou constantes. Si ce dernier choix était préféré, doivent-elles être du niveau des petits bassins de vie ou plus larges, pour constituer de vastes aires de projet, mais au risque que le citoyen n'en appréhende pas concrètement l'espace ? Faut-il reprendre l'échelle des intercommunales existantes, mais la taille de la province n'est-elle pas trop large et est-elle un espace pertinent de développement ? Ces coopérations doivent-elles être institutionnalisées ou plutôt émerger des projets de la société civile et être portées par elle ? L'échelle adéquate pour un projet stratégique n'est pas nécessairement celle qui l'est pour la participation citoyenne, elles ne coïncident pas forcément. En outre, comment fonder la légitimité et assurer la transparence du fonctionnement de telles structures ?

En tout cas, les participants au débat se sont accordés sur l'importance d'assurer des péréquations financières entre communes partenaires et sur le besoin d'outils de solidarité intercommunaux pour limiter la concurrence fiscale, trop importante actuellement. Il est apparu non

² Ces résultats ont également permis de définir les bassins de revenus des grands pôles d'activités économiques en Wallonie. L'objectif est de fournir une base de données conviviale à la Région et aux communes permettant de mesurer et visualiser l'impact d'une perturbation économique. Ce sera un apport utile et nécessaire pour les décideurs communaux et régionaux.

seulement nécessaire de refinancer le fonds des communes, mais aussi de mettre en place des incitants régionaux pour les projets de coopération intercommunale et de réfléchir à des inflexions dans la pondération des dépenses de transfert vers les communes : d'autres critères doivent pour le moins s'ajouter à ceux fondés sur le simple chiffre de la population.

Le risque de concurrence économique négative pourrait évidemment se voir déplacé vers le haut, entre les niveaux stratégiques intercommunaux. Pour l'éviter, la

solution semble passer par un renforcement du contrôle stratégique régional et l'implication de la Région dans la mise en place des organes de coopération intercommunale. A l'autre extrémité, et même si ce n'est pas toujours facile, l'implication des citoyens doit être encouragée et favorisée : elle est nécessaire et incontournable pour une bonne réussite des stratégies de développement communal. Celles-ci seront d'autant plus efficaces que la population y a été associée à tous les niveaux (CCAT, comités de quartiers, etc.).