

La prospective territoriale en Wallonie : un mécano à géométrie variable

Territorial Perspective in Wallonia : a Variable Geometry Mechanism

M. Van Cutsem¹

Véritable laboratoire en matière de prospective territoriale, la Wallonie a vu émerger, au cours des dix dernières années, plusieurs projets de territoire. L'approche chronologique développée par l'article montre que ces projets sont de plus en plus percutants dans leur ambition et leur concrétisation. Elle montre aussi qu'ils sont portés par des acteurs divers : province, citoyens, associations, intercommunales de développement économique. Ces démarches sont riches de sens pour ceux qui les portent et questionnent de manière directe l'échelle pertinente pour l'action publique dans certaines matières. Elles apportent des réponses innovantes à une échelle supracommunale et défrichent les réflexions émergentes en Wallonie quant à l'identification de bassins de vie. Elles posent aussi une question plus fondamentale du pilotage stratégique que la région peut exercer sur ces démarches.

A genuine laboratory in the field of territorial foresight, Wallonia has seen, during the last ten years, the emergence of numerous territorial projects. The chronological approach followed by the article shows that these projects are increasingly effective in their ambition and their concretization. It also shows that they are carried out by several players: provinces, citizens, associations, economic development agencies, and so on. These approaches are meaningful for those who shoulder them and directly raise the question of the relevant scale for governmental action in certain policies. They provide innovative answers at a supra-communal scale and propose rising reflections in Wallonia with regard to the identification of « living territories ». They also raise the more fundamental question of the strategic steering that the Region can exert on these approaches.

Mots-clés : Prospective – Supracommunalité – Bassin de vie – SDER – Projet de territoire

Keywords : Forecasting – Supra-communality - Basin of Life - SDER – Territorial Project

¹ Michaël Van Cutsem est Directeur de recherche, Responsable du pôle prospective de l'Institut Destrée, 9, Avenue Louis Huart, 5000 Namur.

La prospective appliquée au territoire

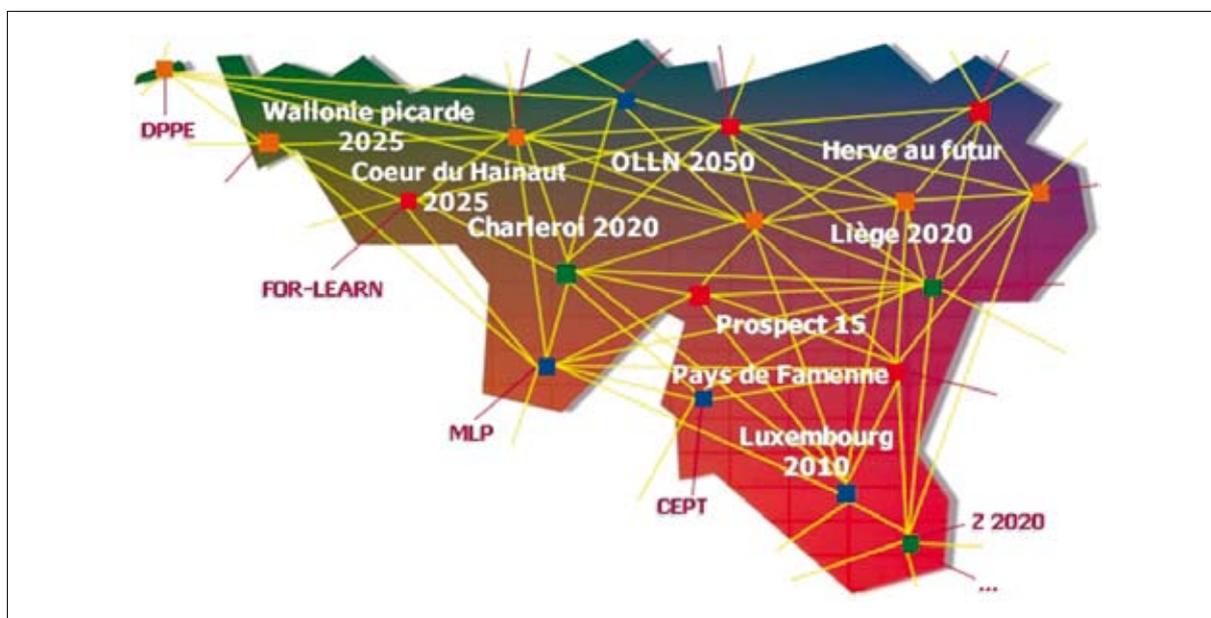
Démarche indépendante, dialectique, rigoureuse, menée de manière transdisciplinaire et collective, la prospective est destinée à éclairer les questions du présent et de l'avenir, d'une part en les considérant dans leur cadre systémique et complexe et, d'autre part, en les inscrivant dans la temporalité². Elle est exploratoire quand elle permet de déceler les tendances d'évolution et de déterminer l'éventail des futurs possibles. Elle est normative quand, dans la foulée, elle permet de construire des visions de futurs souhaitables, d'élaborer des stratégies collectives et des logiques d'intervention possibles et, dès lors, d'améliorer la qualité des décisions à prendre.

Le produit d'un exercice de prospective est généralement double.

D'une part, la démarche prospective constitue un processus interactif d'intelligence collective et de mobili-

sation des acteurs : ce processus crée du consensus et donne du sens à l'action qui sera entreprise, notamment au travers de l'identification des enjeux communs et de la construction d'une vision partagée. Dans cette phase dite **exploratoire** (l'exploration des futurs possibles), l'accent est mis sur un diagnostic prospectif, sur l'identification de tendances porteuses et d'enjeux de long terme.

D'autre part, la prospective entend, dans un schéma idéal, aboutir sur une **phase stratégique** qui va susciter le choix d'une vision de futur souhaitable pour le territoire (ou l'organisation qui mène l'exercice), et permettre d'élaborer des réponses précises aux enjeux de long terme identifiés et de construire un programme d'actions potentiellement apte à rencontrer les objectifs contenus dans la vision. Pour être crédible, ce programme devra être aussi précis que possible, rencontrer toutes les contraintes qui pourraient lui être opposées, préciser les



Loin de se limiter à des cadres administratifs ou politiques existants, la prospective territoriale peut aussi se déployer autour de tout système régional ou local d'acteurs ou de toute initiative citoyenne structurée. — SOURCE : INTELLITERWAL.BE

² Philippe DESTATTE et Pascale VAN DOREN, *La prospective territoriale comme outil de gouvernance, Territorial Foresight as a Tool of Governance, Charleroi, Institut Destrée, 2003.*

opérateurs ainsi que les moyens à mobiliser pour mener les actions, en tenant particulièrement compte des disponibilités budgétaires. Ce programme devra également intégrer le pilotage et le suivi de la mise en œuvre, ainsi que l'évaluation du processus et des produits de l'exercice.

On appelle « prospective territoriale », l'application de la prospective aux territoires, qu'ils soient institutionnalisés ou non, et quelle qu'en soit leur taille. La Wallonie constitue à cet égard un terrain d'expérimentation particulièrement riche qui, à l'instar des démarches menées en France, a vu se développer des démarches de prospective territoriale à de nombreuses échelles, du quartier à la région, en passant par des échelles non institutionnalisées.

Dans le cadre d'exercices transfrontaliers ou interrégionaux, la prospective territoriale a également intéressé des espaces supra-régionaux ou même hybrides, impliquant des régions à statuts différents ainsi que des Etats nationaux (tel l'exercice *Vision / Zukunft 2020* de la Grande Région³).

Cet article confirme que, loin de se limiter à des cadres administratifs ou politiques existants, la prospective territoriale peut aussi se déployer autour de tout système régional ou local d'acteurs ou de toute initiative citoyenne structurée⁴, ce qui permet de poser quelques questions ouvertes quant aux opportunités à saisir dans l'organisation du territoire wallon.

Les précurseurs

On trouve d'emblée, dans l'analyse des premières démarches de prospective territoriale lancées à la fin des années quatre-vingt-dix en Wallonie, une diversité dans l'initiative, l'échelle et les finalités. Alors que Luxembourg 2010 émane d'un échelon institutionnel reconnu et est portée par des acteurs établis, la démarche « Pays de Herve au Futur » trouve son origine dans le questionnement d'un citoyen sur le devenir et la qualité de son

cadre de vie quotidien, et en particulier, de la qualité de son paysage. Dans le premier cas, la prospective est mobilisée comme instrument de (re)construction d'un consensus territorial, dans le second comme outil de (re)construction d'une identité que l'on pourrait qualifier de « terroir ». La mobilisation des acteurs est néanmoins au cœur des deux démarches.

Luxembourg 2010 et la consolidation du consensus luxembourgeois



La démarche Luxembourg 2010 s'ancre dans une province qui s'est plusieurs fois interrogée sur son devenir en fonction des crises plus ou moins profondes qui

l'ont traversée : l'exode rural après la seconde guerre mondiale, la fermeture du fourneau d'Athus, qui touche quelques 2000 travailleurs en 1977. C'est dans un contexte de redressement économique qualifié de « ronronnant » que la démarche Luxembourg 2010 émerge, suite à consultation organisée, en février 1999 par le Gouvernement wallon autour du projet de Schéma de Développement de l'Espace régional (SDER). La Province du Luxembourg y voit l'occasion d'élaborer son propre projet d'aménagement du territoire : le Schéma régional de développement de la Province du Luxembourg (ou SDEP - Schéma de Développement de l'Espace provincial), qui s'inscrit dans la logique du SDER et entend en préciser les contours pour le territoire luxembourgeois.

Il y a alors une prise de conscience que le contexte a graduellement changé depuis le redressement post-industriel opéré par la Province. Les enjeux spatiaux ne se posent plus de la même manière ; les plans d'occupation des sols, notamment, ne correspondent plus aux besoins actuels, du fait de l'évolution d'une société agricole et industrielle vers une société tertiaire et immatérielle. Du fait de sa faible population et donc de sa représentation politique limitée, la province de Luxembourg est consciente de sa marge de manœuvre relative

³ *Étude sur le développement à long terme de la Grande Région proposant des orientations stratégiques en matière d'action afin de faire de cette région frontalière une communauté régionale performante et compétitive.*

⁴ www.intelliterwal.net

pour faire face à ces enjeux et de la nécessité de proposer une stratégie commune.

Rapidement, les promoteurs de ce projet global pour la province de Luxembourg souhaitent dépasser le niveau du schéma strict d'aménagement du territoire. C'est dans ce contexte qu'émerge, fin 2000, l'idée de «Luxembourg 2010», à l'initiative conjointe du Gouverneur de la Province, du Conseil provincial et de l'Intercommunale de développement Idelux qui assume l'opérationnalisation de la démarche. La méthode de travail fut identifiée au départ d'un guide d'analyse et de stratégie territoriale élaboré à partir des expériences territoriales françaises des bassins d'emploi⁵, et appliqué au département voisin de la Meurthe et Moselle. Cette démarche fut jugée pertinente pour les besoins de la province et ensuite appliquée sous le nom « Luxembourg 2010 ». L'opération est officiellement lancée en mai 2001.

D'emblée, la volonté exprimée est de renforcer le « consensus luxembourgeois ». Les deux principales instances qui animent Luxembourg 2010, à savoir le Comité de pilotage et l'Equipe technique, l'illustrent fort bien en rassemblant les forces vives de la province, dans un souci de représentativité géographique et politique et en se structurant en nœuds de réseaux et plateformes d'échanges d'expériences. La démarche met plusieurs années à consolider un diagnostic, des éléments de vision et une charte qui motive l'organisation d'assises du territoire en 2005. La mobilisation des acteurs provinciaux est alors à son apogée et suscite des attentes de concrétisation⁶. De 2006 à 2008, la démarche se veut opérationnelle et mobilise les acteurs du territoire en deux temps pour voir finalement émerger une vingtaine de grappes.

En 2008, soit après sept années d'avancement, les instances de Luxembourg 2010 ont souhaité que soit menée une évaluation de la démarche Luxembourg 2010. Celle-ci souligne les points forts et les difficultés rencontrées par la démarche. Parmi les points forts, la mise en réseau des acteurs, le portage politique et la qualité du suivi sont mis en exergue. Sur le plan des difficultés, outre des problèmes de communication vers le grand public inhérents à ce type de démarche, celle-ci est restée relativement confinée à son territoire provincial et, dans ses aspects opérationnels, s'est éloignée des ambitions de départ en termes d'aménagement du territoire et de positionnement transfrontalier. Le temps nécessaire à la démarche pour passer de la réflexion à l'action a également généré un écart assez important entre les enjeux et éléments de vision d'une part, les actions devant les traduire d'autre part. Il n'en reste pas moins qu'en termes de mobilisation et de dynamique territoriale, Luxembourg 2010 a rencontré ses objectifs tout en permettant à la Province de retrouver une visibilité dans le paysage politico-institutionnel wallon.

[Pays de Herve au futur et les jardiniers paysagers de l'Euro-région](#)

Fin 1999, à l'initiative d'un citoyen engagé, soucieux de la préservation du paysage bocager typique et du potentiel environnemental du Pays de Herve, un groupe de citoyens s'interroge sur l'avenir de ce territoire aux contours mal définis⁷. Celui-ci, perçu comme un «jardin vert » au centre de l'Euregio - Maastricht – Hasselt – Aachen – Liège, est soumis à des mutations non maîtrisées, notamment une urbanisation rapide, qui mettent en danger, à terme, l'identité du Pays de Herve. Pratiquement, des tensions entre habitants ruraux et

5 Olivier MAZEL, Pascal VAZARD, Klaus WERNER, *Construire un projet de territoire, Du diagnostic aux stratégies*, Comité de Liaison des Comités de bassin d'emploi, Paris, DATAR, 1997.

6 *Luxembourg 2010 : enfin vers le concret*, dans *Le Soir*, 26 mai 2005.

7 *Une définition étroite le limite aux communes de Herve, Aubel, Thimister, Clermont, Olne. Une version plus large considère qu'il comprend le territoire sis l'entre la Vesdre et la Meuse, soit dix-sept communes (748 km²). S'ajoutent ainsi aux premières nommées, les communes de Soumagne, Pepinster, Dison, Baelen, Limbourg, Lontzen, Raeren, Plombières, Welkenraedt, Fourons, Dalhem, Blégny, La Calamine, voire Visé. Le Pays de Herve est également un vrai microcosme, d'une grande complexité politique et administrative. Celle-ci est l'expression de sa diversité culturelle et linguistique - on y parle le français, l'allemand, le néerlandais ainsi que deux langues dialectales, le wallon et le plattdütsch (dialecte thiois) -, mais aussi de la complexité même de l'État belge et de ses composantes : le Pays de Herve s'étend sur trois arrondissements (Verviers, Liège, Hasselt), situés en Région wallonne et en Communauté germanophone (celle-ci fait partie de la Région wallonne, mais a un statut autonome pour certaines matières), ainsi qu'en Région flamande. D'après Joseph CHARLIER, « Introduction » in *Pays de Herve au Futur : enjeux et pistes d'actions*, Actes du colloque de Welkenraedt, 17 avril 2004, p.17.*

néo-ruraux, entre agriculteurs et non agriculteurs, entre habitants, décideurs politiques, acteurs économiques, intervenants extérieurs, questionnaient l'aménagement du territoire, l'évolution du prix du foncier et de l'habitat, la relation à l'environnement et au paysage, l'implantation d'activités agricoles, industrielles... La question posée est ici celle de la maîtrise du développement d'un territoire en « surchauffe »⁸ qui performe de manière satisfaisante sur un plan socio-économique.

Lors des premières réunions publiques, l'opportunité de la création d'un Parc naturel au Pays de Herve (en vue de préserver le caractère rural du territoire et son paysage) est évoquée sans que cette proposition ne fasse l'unanimité. Les initiateurs en déduisent qu'il importe en premier lieu de dresser un diagnostic de la situation du Pays de Herve et de mieux apprécier l'intérêt de la population pour leur initiative « avant de proposer des solutions intéressantes, mais qui, analyse faite, s'avèreraient peut-être inadéquates »⁹.

La démarche prospective – déjà présente en filigrane de l'intitulé du colloque de Froidthier de juin 2001 intitulé « Quel avenir pour le Pays de Herve ? Spectateur ou acteur ? » est ensuite évoquée après l'adoption d'un Manifeste¹⁰ de février 2002, pour renforcer la mobilisation autour du projet. L'association « Pays de Herve au Futur » lance officiellement la réflexion prospective en juin 2003 en partenariat avec plusieurs partenaires et experts. Elle se concentre, après information et consultation des acteurs locaux, sur l'identification d'enjeux discutés lors d'un second colloque en avril 2004. La démarche se veut véritablement ascendante et, à l'instar de Luxembourg 2010, se réfère au SDER, mais ici

dans l'ambition d'expérimenter un *projet de pays* sur le modèle français. Il s'agissait également de définir précisément les enjeux pour le futur du Pays de Herve, les réponses souhaitables à ceux-ci, et de passer ensuite progressivement à une démarche de stratégie de territoire et le lancement de projets concrets en cohérence avec celle-ci.

Indépendamment du contenu, l'appréciation de la dynamique de mobilisation autour de ce colloque fut partagée. Un engagement relativement frileux de certaines communes interpella les porteurs du projet qui virent néanmoins dans les élections une opportunité pour négocier un financement dans le cadre d'une phase plus stratégique et de lancement de projets. Un dossier introduit à la Région au début de 2005 prévoyait trois actions structurantes et complémentaires¹¹ pour le développement futur de la démarche mais rencontra peu d'échos. Dans sa phase opérationnelle, l'asbl profita d'une opportunité européenne (via le projet transfrontalier SPAN) pour investir l'action « Paysage » comme base de son programme de travail 2006. Elle fut émaillée de diverses activités comme des journées « patrimoine citoyen », une enquête sur le paysage lancée en juillet 2006, des réunions organisées dans plusieurs communes afin de recueillir l'avis des habitants, acteurs, décideurs, sur les enjeux paysagers pour le Pays de Herve, les réponses à y apporter, les projets et actions à conduire. Ce travail a permis de dégager les grands axes d'un « Projet de Convention du paysage du Pays de Herve » proposé aux acteurs politiques locaux après les élections communales d'octobre 2006 et qui a ponctué en quelque sorte cette démarche.

8 Terme utilisé par Yves Hanin lors du colloque cité ci-dessus.

9 Charlier, *op. cit.*, p.18.

10 Celui-ci tentait de dégager les éléments principaux de « l'identité » du Pays de Herve et proposait des principes et des pistes pour un « développement équilibré et durable » du Pays de Herve, particulièrement en matière d'aménagement du territoire, d'économie et de culture. Les signataires y réaffirmaient leur volonté « de rassembler un maximum d'acteurs de la vie du Pays de Herve autour d'une réflexion globale et participative sur le futur de cette région ».

11 - une première action « Gouvernance » visant la mise en place d'une structure de partenariat territorial associant les principales parties prenantes de l'initiative, acteurs politiques, socio-économiques et représentants de la société civile.

- une deuxième action « Stratégie territoriale » amenant à la définition d'un programme stratégique de développement territorial intégré sur le Pays de Herve.

- une troisième action « Paysage » à caractère expérimental centrée sur la réappropriation collective du paysage par la population et la cohérence des aménagements par rapport à un paysage commun susceptible de déboucher à terme sur la mise en place d'un outil de type maison du paysage à l'instar des maisons de l'urbanisme.

Source : www.intelliterwal.net

Les démineurs

La movida¹² prospective, poussée par un vent favorable venu de France et mise en lumière par une série de travaux de l'Institut Destrée et de réflexions de la SWEP¹³ va ensuite concerner successivement les deux plus grandes villes wallonnes : Liège et Charleroi. Ces deux villes partagent de nombreuses caractéristiques économiques, sociologiques et donc politiques, mais également le fait qu'elles ont pour vocation – sur papier – à être les locomotives d'un territoire qui va bien au-delà des frontières de la ville. L'ambition affichée n'est plus tant de s'inscrire dans la lignée du SDER, mais bien de trouver des solutions porteuses d'avenir face à des indicateurs socio-économiques extrêmement préoccupants. La méthode et ses résultats seront par contre fortement contrastés.

Liège 2020 ou la force non tranquille d'un diagnostic

Le Grand Liège est principalement confronté à un problème de traduction d'un regain économique en termes d'emploi et de renouvellement de l'activité industrielle et tertiaire. A une échelle plus large, le bassin peine à s'imposer comme capitale économique régionale et comme locomotive économique du triangle transfrontalier Aix-Liège-Maastricht, voire de l'Euro-Région Meuse-Rhin déjà évoquée.

Face à ce constat présenté comme une situation de déclin et à la volonté de provoquer un « rebond », l'intercommunale de Liège, SPI+, pense qu'il est essentiel « d'insuffler une prise de conscience collective pour que la gestion du territoire ne se fasse plus dans l'urgence – notamment dictée par les décisions de fermeture brutales mais non inattendues des groupes sidérurgiques¹⁴ – mais par le biais de l'anticipation des évolutions possibles à moyen et long terme qui permet

d'identifier les enjeux qui y sont liés et, de là, les politiques qui pourraient être adoptées »¹⁵.

En janvier 2001, un groupe de réflexion, composé d'administrateurs de l'intercommunale et d'experts extérieurs se met en place. Il se définit comme un outil de réflexion et de débat sur le développement de la province de Liège et, partant, l'orientation des projets d'infrastructure en gestation, à un horizon d'au moins vingt ans. Il décide par conséquent de lancer, à partir de juin 2002, une démarche de prospective territoriale dont l'accompagnement méthodologie est confié à Futuribles, bureau d'étude français renommé.

La méthode adoptée ici est clairement centrée sur l'apport des experts, réunis en groupes de travail thématiques au sein d'une Commission de Développement et appuyés par un forum internet qui n'a rencontré que peu de succès. La technique des scénarios a structuré la démarche. Il s'agit d'une méthode à la fois exigeante et systématique qui permet l'élaboration d'un diagnostic très précis. Selon les canons de la méthode, les évolutions combinées d'une série de variables motrices permettent d'élaborer pour chacune des thématiques retenues des hypothèses de futurs possibles (les « futuribles ») organisés en micro-scénarios. Ces mêmes micro-scénarios, confrontés à des variables externes et reliés entre eux permettent de déboucher sur des macro-scénarios.

L'ensemble de ce travail, par ailleurs disponible en ligne¹⁶, permet d'atterrir sur quatre macro-scénarios dont les intitulés suscitent à tout le moins la curiosité, sinon l'étonnement : « les chiens de faïence », « les loups entre eux », « le phénix », « l'hirondelle ». La lecture des textes, outre son éclairage pertinent sur les enjeux provinciaux,

¹² Philippe DESTATTE, *New Systems of Governance, A «Movida» for the 21st Century, Workshop The New Charter of Athens 2003, Vision for Cities in the 21st Century, Lisbon, November 20, 2003.*

¹³ La Société wallonne de l'Evaluation et de la Prospective affiche la volonté de promouvoir la prospective et l'évaluation comme des démarches susceptibles de contribuer à l'amélioration de la gouvernance publique. (www.la-sweep.be).

¹⁴ Les travaux ont commencé largement avant l'annonce de la fermeture de la phase à chaud d'Arcelor et dépassent par le but et la portée géographique le seul défi de la reconversion du bassin sidérurgique même si, bien entendu, les travaux entrepris peuvent servir de contribution à ce délicat dossier.

¹⁵ www.intelliterwal.net

¹⁶ www.liege2020.be

révèle surtout, avec acidité mais réalisme, une série de difficultés structurelles du territoire qui n'épargne pas la responsabilité des acteurs.

La diffusion et la communication des résultats se fait – tardivement ! – le 28 février 2005 à mi-chemin de la démarche. Son impact est retentissant et destructeur. Dans sa phase stratégique, le projet devait trouver un relais dans le Groupement de Redéploiement économique (GRE), structure qui avait pour vocation la reconversion du bassin sidérurgique suite à l'annonce de l'arrêt de la phase à chaud de la sidérurgie et qui s'était positionné comme l'organisme fédérateur de la reconversion de la province. Les instances du GRE, garantes d'un équilibre politique sans doute négligé dans les travaux précédents et dépositaires des leviers d'action, ne se sont pas, dans les faits, approprié le travail réalisé. La phase stratégique, prévue par la démarche ne s'est donc pas concrétisée et le projet a été pour ainsi dire, remis au placard, ressuscitant par là l'arlésienne du projet fédérateur et de la stratégie globale de redéploiement de la province de Liège, dont il est à nouveau question en 2009 au sein du GRE, précité¹⁷.

Si la mine « Liège 2020 » a, dans les faits, explosé rapidement, les effets collatéraux, pour rester dans la même métaphore, n'ont pas tous été destructeurs. D'une part, la disponibilité de l'intégralité des travaux, en ligne, en permet une consultation et constitue un point de repère qui reste pertinent pour de nombreux acteurs liégeois¹⁸. D'autre part, la démarche est encore citée en référence, notamment par des élus locaux, quand la presse se veut interpellante sur les projets d'infrastructure liégeois¹⁹.

Charleroi 2020 et les fondations d'un projet urbain à l'épreuve d'un séisme

Charleroi souhaite, en 2003, actualiser un projet de ville vieux de plus de dix ans et auquel avait succédé la Charte urbaine de Charleroi Métropole 21 (1994) tous deux conçus jadis par les forces vives carolorégiennes. Les élargissements de l'Europe, passés et à venir, les changements dans la politique de cohésion européenne et particulièrement les fonds structurels, le développement de la Communauté urbaine, le renouvellement du Contrat d'avenir pour la Wallonie, le désenclavement du Pays de Charleroi par le sud, constituaient autant de défis qui restent d'actualité aujourd'hui. Par ailleurs, des signes de renouvellement économique sont encourageants - ce qui était le cas à Liège également - mais peinent à compenser une situation très préoccupante en termes de capital humain.

Parmi les ambitions de la démarche, on note la volonté affichée de « rechercher une assise populaire plus large, ce qui signifie rechercher une plus grande implication des citoyens et des associations »²⁰. La méthode adoptée n'est, au départ, pas prospective et suit le canevas stratégique classique visant à faire suivre un diagnostic d'un plan d'actions. Elle se singularise par son volet délibératif : ce sont plus de 1100 personnes issues de toutes les sphères de la société qui participent à l'exercice à travers vingt forums thématiques nécessitant une logistique conséquente et un mécanisme de pilotage multi-niveaux (assemblée générale, comité de pilotage et secrétariat permanent). Ces forums ont principalement été actifs pour la phase de diagnostic et ont été relayés par quatre forums transversaux lors de la phase d'élaboration de la vision commune, proposée pour inscrire l'exercice dans une vision prospective et

¹⁷ <http://www.gre-liege.be/Enjeu-Liege-metropole-europeenne.html>

¹⁸ Voir à ce sujet l'ouvrage de J.-Y. HUWART, *Le second déclin de la Wallonie – En sortir*, éditions Racine, 182 pages, Bruxelles, Avril 2007 qui documente largement son ouvrage des constats posés par Liège 2020.

¹⁹ « [Le rapport] n'a pas eu les suites que les promoteurs en attendaient, mais il n'a pas été pour autant sans suite. De manière indirecte, on a répondu aux attentes quant à la capacité des hommes à travailler ensemble. Nous ne sommes plus dans le scénario des "loups entre eux". Nous sommes maintenant très proches du scénario de "l'hirondelle", avec le haut-fourneau en plus. Des tas de choses se mettent en place : la Médiacité, l'esplanade devant la gare, Bavière, les annexes du palais... Aujourd'hui, les leaders collaborent et on a clarifié les rôles du GRE, de la SPI+, de Meusinvest... Ce n'est plus un broi ! Et le plan Marshall, avec ses pôles de compétitivité, rejoint tout à fait ce qu'Hugues de Jovenel souhaitait. » «L'hirondelle, avec le haut-fourneau» ; interview du Député provincial et Président de la SPI+ Julien Mestrez dans *La Libre Belgique*, 3 mars 2008, p.16.

²⁰ www.intelliterwal.net, www.charleroi2020.be

systémique et mettre du lien entre les travaux réalisés en parallèle.

Il n'est sans doute pas nécessaire de décrire ici l'ensemble des étapes par lesquelles la démarche²¹ est passée pour aboutir, au bout de deux années, à une liste de 184 actions regroupées au sein de vingt grands projets. Ces actions sont très diversifiées et touchent à tous les domaines dans lesquels Charleroi doit améliorer ses résultats. Certaines de ces actions sont modestes. D'autres fort ambitieuses. Certaines sont « bon marché ». D'autres nécessitent des ressources importantes. Certaines exigent la mobilisation de seulement quelques partenaires. Dans les faits, le processus a fonctionné jusqu'au bout par le fait d'un investissement massif de nombreux acteurs et par une politique de communication qui n'a pas pris les élus « par surprise » puisqu'ils y étaient largement impliqués, majorité comme opposition.

Jusqu'au bout, ou presque... La conférence de clôture est organisée en novembre 2005, au moment où Charleroi entre dans le cycle des « affaires » qui concerneront plusieurs élus et fonctionnaires locaux. La crise institutionnelle que connaît la ville anéantit les impacts escomptés du projet, qui paraît dès lors surréaliste, voire dérisoire. La démarche, qui avait mobilisé et même enthousiasmé les acteurs locaux les plus réformistes et permis une liberté de parole critique et constructive ne peut rien contre la tempête médiatique qui déferle sur les élus de la majorité politique. Néanmoins, cet ancrage dans le réel et l'ampleur des travaux expliquent peut-être qu'un Comité opérationnel se soit mis en place en vue de donner une suite tangible aux 184 actions énoncées dans la démarche et que des groupes de travail se constituent pour les mettre en œuvre. Au moment d'écrire ces lignes, certains projets avancent bien (par exemple la rénovation du quartier « Porte Ouest »), mais d'autres en sont au stade zéro. Le Secrétariat permanent tente de compléter au mieux le reporting des actions.

Comme pour Liège, l'héritage de la démarche Charleroi 2020 n'est pas toujours assumé clairement mais la

mémoire des travaux permet ponctuellement à certains échevins de parler d'héritage²².

Les connecteurs

Les démarches de prospective territoriale ont également été suscitées, de manière peut-être plus inattendue, par les acteurs du monde de la culture. La prospective sert ici d'outil de connexion entre culture et territoire, soit, dans une perspective institutionnelle, entre Communauté française et Région wallonne, institutions dont les rapports au territoire se sont progressivement différenciés depuis leurs dates de création respectives. L'idée de cette connexion est à attribuer à Rudy Demotte qui, comme Ministre de la culture en 2002, soutient l'idée de mettre en place à titre expérimental des Agences régionales de développement culturel afin de coordonner, structurer et optimiser le développement culturel du territoire qu'elles couvrent en rapport avec le développement économique. Deux centres culturels saisissent l'occasion pour mener une réflexion prospective : celui de Dinant et celui d'Ath (cf. infra).

Prospect 15 et la transcommunalité à l'épreuve



Le Centre culturel régional de Dinant saisit donc l'occasion offerte par l'expérience-pilote pour mener, à l'échelle de l'arrondissement de Dinant-Philippeville une réflexion sur les liens entre développement culturel, thématiques sociales (« proches des gens ») et réflexion structurée sur le futur. D'une manière plus générale, la démarche entendait impacter la

maîtrise du développement territorial dans le respect de l'autonomie communale. La démarche ne se vivait donc pas en réaction aux projets de pôles urbains mais en synergies éventuelles avec ces derniers. L'environnement transfrontalier était également une préoccupation importante. On trouve ici des parallèles intéressants avec la démarche menée dans le Pays de Herve.

²¹ Le contenu de la démarche est par ailleurs consultable en ligne et via la publication : « Charleroi 2020 : Itinéraire pour demain ».

²² Baudouin MASSART, *Que devient Charleroi 2020 ?* dans *Alter Echos*, 24 octobre 2008.

Selon les porteurs de l'initiative, regroupés dans une structure dénommée Prospect 15, l'assise territoriale à privilégier pour un meilleur essor régional était celle de la transcommunalité : « faire ensemble ce qui ne peut plus être fait seul », fut une première prise de conscience ; « admettre la nécessité de développer ensemble des projets » en fut une seconde ; « accepter qu'une réflexion globale se concrétise à l'échelle de tout l'Arrondissement en sachant qu'elle ne bénéficiera qu'à quelques une des quinze communes », fut le troisième pas qui devait donner corps à la coopération transcommunale²³.

Pratiquement, l'Agence, coordinatrice de la démarche, favorisa la mise en réseau de toutes les personnes concernées de près ou de loin par l'avenir du territoire. Elle était notamment soucieuse d'instaurer une relation symétrique entre les acteurs associatifs, économiques, sociaux, les représentants de la société civile et les décideurs politiques. A côté de rencontres dites de Région, des réunions bilatérales avec le Centre culturel régional ont également été organisées. Elles ont permis la multiplication et la mutualisation des moyens mobilisés dans le cadre des projets culturels de l'ensemble des acteurs territoriaux au service du plus grand nombre.

Une caractéristique intéressante de la démarche est donc son portage par un Centre culturel régional. Ce dernier n'a pas pour objectif immédiat d'être un agent socio-économique classique. Le travail a pu mettre en évidence que, tant dans le domaine de l'aménagement du territoire que dans celui du développement économique régional, la dimension culturelle est d'ordinaire sous-estimée alors qu'elle est essentielle dans les concepts clefs que sont la gouvernance, l'innovation ou le développement durable. Ici, un travail de décentralisation entamé quinze ans auparavant par le Centre culturel a produit des fruits que Prospect 15 a tenté de recueillir pour initier sa démarche. Et ce notamment, en termes de stratégies de travail ascendant, de maillage du territoire de pertinence, de créativité avec le monde associatif et la société civile, de crédibilité dans de nombreux milieux pour le travail accompli.

A l'instar de la démarche du pays de Herve, la démarche menée dans l'arrondissement de Dinant a pu mobiliser

les énergies dans la phase exploratoire mais rencontra des problèmes de concrétisation dans la phase stratégique, laquelle nécessite des moyens d'action au-delà d'une phase de débat et de construction collective d'un devenir commun. Le projet, en 2006, de développer un *Contrat d'avenir de l'Arrondissement de Dinant* ne se concrétisa pas.

L'ancrage territorial de la réflexion menée au sein du Centre culturel se heurta lui-même aux intentions de la Communauté française visant à mettre fin à l'expérience pilote d'une part, et se trouva fragilisé par la vivacité des divisions politiques locales difficiles à dépasser. Actuellement, Prospect 15 se repositionne comme un lieu de veille, de débats et de détection des connexions à mettre en place, en essayant de les relayer du mieux qu'elle peut vers les décideurs mais sans toujours trouver les moyens de les opérationnaliser. Si la pertinence d'une démarche exploratoire permanente est avérée, le risque d'essoufflement est cependant réel.

Les développeurs

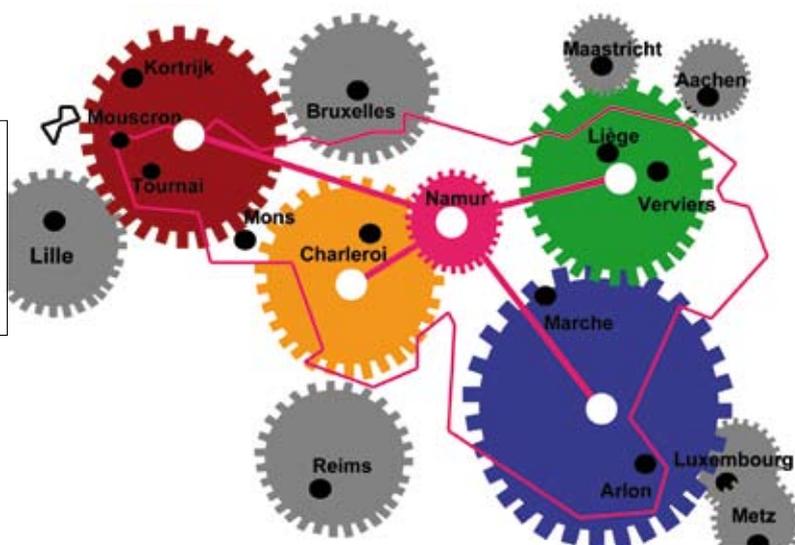
Depuis 2005, la prospective territoriale s'affirme comme une démarche pertinente pour appuyer la réflexion stratégique des territoires sous-régionaux wallons ainsi que comme un outil de mobilisation des forces vives de ces territoires au service des objectifs définis collectivement. Les exercices menés à diverses échelles font l'objet de débats structurés au sein de la Plateforme d'Intelligence territoriale wallonne, mise en place à l'initiative de la DGATLP du Ministère de la Région wallonne et de son précédent Ministre de tutelle, André Antoine. Au sein de ce réseau, le partage d'expérience, mais aussi l'apport d'experts venus de France, d'Allemagne ou d'ailleurs permet de consolider les acquis et de développer des nouveaux axes de développement pour les exercices de prospective.

Cette capitalisation nourrit également les nouveaux exercices de prospective qui se mettent en place, comme l'illustre la démarche lancée dans le Hainaut occidental ou encore, à une autre échelle la démarche Molinay 2017.

23 <http://www.dinant.be/ccrd/plaquettep15.html>

Une Wallonie d'engrenages et d'essieux

Une lecture de la Wallonie à partir des exercices de prospective territoriale dans les aires supra-communales



La prospective territoriale s'affirme comme une démarche pertinente pour appuyer la réflexion stratégique des territoires sous-régionaux wallons. — SOURCE : L. MARÉCHAL ET PH. DESTATTE.

Wallonie picarde 2025 et le premier conseil de développement en Wallonie

En 2006, lorsque le conseil de Développement de Wallonie picarde est institué selon le modèle français prôné par la Loi Voynet²⁴, à partir du modèle de Lille dont les Hennuyers ont suivi la mise en place, le territoire dit du Hainaut occidental est déjà riche en interrogations sur son devenir wallon et surtout transfrontalier. En 1999, le Comité de pilotage de Tournai-Ath-Mouscron (CO-PITAM) associait déjà des partenaires sociaux tandis qu'une structure représentative des différentes sphères de la société civile, le CHOQ²⁵, se met en place. A leur initiative, les états généraux du Hainaut occidental sont convoqués en 2000-2001 et aboutissent à la rédaction

d'un Livre blanc du Hainaut occidental. Il constitue un premier plan stratégique du territoire à partir duquel une prise de conscience collective des enjeux et du potentiel d'une dynamique intégrative s'affirme, révèle la nécessité d'une gouvernance territoriale plus intégrée, de même qu'elle provoque un débat sur l'appellation « Wallonie picarde » et sur la fusion des deux intercommunales IDETA et IEG.

L'appellation Wallonie picarde est précisément un des premiers acquis à mettre au crédit du Conseil de Développement. Lorsqu'il se met en place en juin 2006 des hésitations existaient encore entre Picardie wallonne et Wallonie picarde. Le Conseil de développement marque la volonté d'aller plus loin. Il regroupe soixante acteurs

²⁴ La loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire complète les textes existants sur la décentralisation, l'urbanisme et le droit de l'environnement. Elle vise notamment à renforcer la dynamique de pays concrétisée par la loi PASQUA de 1995. L'article 22 de la loi stipule que « lorsqu'un territoire présente une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale la commission départementale constate qu'il peut former un pays », alors que dans son article 23, la loi ajoute que « le pays exprime la communauté d'intérêts économiques et sociaux ainsi que le cas échéant les solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural », ainsi que l'idée selon laquelle le pays doit être le territoire d'élaboration d'un « projet global de développement ».

²⁵ www.choq.be

de tous les secteurs (politiques, entreprises, syndicats, culturels, associatifs). Le Conseil de développement est une structure pilote en Wallonie qui se veut être une interface pour nouer des relations avec les autorités wallonnes et les autres niveaux institutionnels et souhaite s'inscrire dans un Contrat de Plan de type Etat-Région, l'objectif étant d'intégrer au maximum sur le territoire les politiques menées jusqu'ici de façon cloisonnée. A terme, la démarche entend s'appuyer sur trois piliers institutionnels :

- une communauté de communes politiques sous forme d'un conseil communautaire ;
- une structure technique prenant la forme d'une asbl et qui repose sur les intercommunales existantes ;
- le Conseil de Développement qui aura un rôle consultatif dans le dispositif de décision dans la communauté de communes.

L'influence du voisin français est évidemment tangible.

Le Conseil prend comme première initiative de lancer d'initier une démarche de « Projet de Région Wallonie picarde 2025 » en juillet 2006 afin de doter le territoire d'un plan stratégique à court, moyen et long terme. Le document final est adopté par le Conseil de Développement le 29 février 2008 à la suite d'une réflexion prospective de vingt-quatre mois qui passe de manière très structurée par les différentes étapes des phases exploratoire et stratégique. Chacune des étapes franchies est élaborée collectivement par le Conseil de Développement, parfois élargi à des experts et/ou à des citoyens. Les résultats de chaque étape sont formellement validés par le même Conseil de Développement. L'exercice de prospective a donc vu se succéder, dans une démarche d'intelligence collective, des moments de collecte et d'agencement de données, des moments de délibération ainsi que des moments de conceptualisation.

La phase stratégique voit le lancement d'un appel à projets relativement large et qui a permis d'identifier une centaine de projets structurants pour l'avenir du territoire. Une hiérarchisation a été opérée parmi ces projets selon leur degré de maturité, leur caractère innovant, leur potentiel structurant pour l'avenir du territoire. La

conjonction entre l'appel à projets et le dépôt de projets dans le cadre du programme de convergence financé par les Fonds structurels permet d'attribuer à certains portefeuilles de projets un label Wallonie picarde. Les fonds structurels ont permis de financer une partie de ces projets pour plus de 150 millions d'€ tandis que plus de 30 millions d'€ en provenance du Plan Marshall ont permis d'en lancer d'autres. Une autre partie vise à être financée dans le cadre des programmes transfrontaliers.

Actuellement, la démarche voit progresser l'institutionnalisation de la communauté de communes et la création de l'asbl « Wallonie picarde 2025 ». Un système de suivi est par ailleurs à l'étude s'assurer de la mise en œuvre et l'efficacité des projets et des actions.

L'expérience menée en Wallonie picarde a donc su tirer des leçons de l'expérience luxembourgeoise, mais aussi des travaux de Charleroi ou de Liège. La mise en perspective du territoire dans sa réalité transfrontalière et régionale et le souci immédiat d'une reconnaissance régionale effective, permis par l'appel à projet du FEDER, font partie des éléments de contexte dont le Conseil de Développement à su tirer profit. Le travail sur l'appellation et sur l'image est également bien abouti.

Wallonie picarde 2025 n'a par ailleurs pas laissé indifférent le secteur de la culture. A l'instar du Centre culture de Dinant, l'ACHO²⁶, également reconnue comme Agence de développement culturel décide de se connecter volontairement à la démarche afin d'habiter le projet de territoire en construction. La mobilisation qu'elle organise en juin 2007 à travers les « assises culturelles de la Wallonie picarde » tenues à Antoing constitue un appel mobilisateur des acteurs du monde de la culture, à proposer des projets. Une enquête réalisée par l'ACHO auprès des échevins de la culture des 23 bourgmestres de la Wallonie picarde révèle par ailleurs la pertinence d'un lien entre développement territorial et développement culturel, notamment parce que la première question que se pose la prospective, quel que soit son objet, est une question culturelle : « qui suis-je ? », c'est la question de l'identification du territoire.²⁷

²⁶ Agence culturelle du Hainaut occidental.

²⁷ Philippe DESTATTE, « L'inscription des travaux des Assises culturelles dans Wallonie picarde 2025 », Intervention lors des Assises culturelles de Wallonie picardes organisées par l'Agence culturelle du Hainaut occidental (ACHO) Foyer socioculturel d'Antoing, 16 juin 2007

Molinay 2017 et la participation d'un quartier au devenir d'un projet de ville

A une toute autre échelle, la démarche Molinay 2017, déjà présentée dans cette revue²⁸, a démontré qu'il était également possible – et pertinent – de s'interroger sur son avenir à l'échelle d'un quartier, lui-même mis sous tension par l'émergence d'un projet de ville ayant pour vocation de tourner la page de 120 ans d'histoire industrielle. Cette démarche rejoint, dans sa philosophie, celles du collectif mis en place au Pays de Herve et, pour partie celle des centres culturels dans leur vocation à rapprocher citoyens, (multi-)culturalité et réflexion territoriale structurée sur l'avenir. De par sa proximité et via un travail spécifique de connexion avec le projet de ville, la démarche est ici parvenue à trouver un terrain de négociation porteur avec la ville de Seraing quant à des projets très concrets à développer localement pour rencontrer les enjeux et la vision développés²⁹.

La prospective territoriale, indicateur de la nécessité d'un redécoupage territorial de la Wallonie ?

La diversité et la multiplicité de ces expériences de prospective territoriale est illustratrice d'une réalité partagée : la question du développement territorial, qui est aussi celle de l'échelle pertinente du projet socio-économique d'une collectivité, transcende les frontières administratives souvent historiquement dépassées. Ce constat est appuyé par d'autres démarches d'intelligence territoriale, non décrites dans cet article, et qui visent également à associer à une réflexion stratégique le renouvellement du champ territorial d'intervention : démarche du Pays de Famenne, ateliers de prospective dans le territoire d'Intégra³⁰, diagnostic territorial du bassin de Huy-Waremme³¹, initiatives transcommunales des groupes d'action locale soutenus par le programme Leader sont autant d'exemples de l'activisme incontrôlé de la tectonique des territoires.

D'autres territoires s'inscrivent dans la continuité des démarches analysées dans cet article, à une échelle provinciale : Horizon Brabant wallon 2020, Plan de redéveloppement du Bassin de la Haine complètent actuellement le maillage territorial des territoires en réflexion, certes avec des méthodes et des outils variés, mais dans une visée systématiquement prospective.

A l'heure où, en France, le rapport Balladur sur le réaménagement administratif de l'hexagone soulève par ses propositions visant tantôt à supprimer les cantons ruraux, tantôt à regrouper des régions et les départements, tantôt encore à « achever, à l'horizon 2014, la carte de l'intercommunalité »³², le foisonnement d'exercices en Wallonie montre qu'une dynamique similaire est sans doute à l'œuvre en Wallonie, plus souvent dans une logique ascendante (qui émane de citoyens, d'associations ou d'acteurs intermédiaires) que dans une

28 Michaël VAN CUTSEM, « Des projets de territoire : quelles valeurs, quelle solidarité, quelle citoyenneté », in *Territoires Wallons – trente ans de fusion des communes*, Hors Série, août 2008, pp.47-56.

29 http://mrw.wallonie.be/DGATLP/DGATLP/Pages/DGATLP/Dwnld/CDU/cdu71_06_dhem.pdf

30 <http://www.integrapius.be>

31 <http://www.cseffhw.be/content/default.asp?id=136>

32 Voir notamment le procès-verbal de la séance du 11 mars 2009, du Sénat français (n°264) et le rapport d'information fait au nom de la mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales (1) présentant ses premières orientations sur la réorganisation territoriale, p.10

logique descendante telle que celle qui a été mise en place par la loi Voynet précitée.

Les sources de cette dynamique sont nombreuses, tantôt exogènes (mondialisation, gouvernance à niveaux multiples induite par la construction européenne, Schéma de Développement de l'Espace communautaire), tantôt endogènes : SDER, métropolisation, phénomènes transfrontaliers. Elles confirment le constat de Georges Benko selon lequel la mondialisation n'abolit pas les territoires³³. La prospective constitue, dans cette perspective, un outil majeur de la gouvernance des territoires, notamment grâce à ses vertus de pédagogie, d'apprentissage organisationnel et sociétal, ainsi qu'à son potentiel lui permettant d'appréhender les questions de manière transversale, telles celle du développement durable.

Philippe Destatte écrivait, en 2003 que « La prospective territoriale pratique l'interdisciplinarité et se veut systématique, c'est-à-dire qu'elle envisage les phénomènes dans toute leur complexité, faisant dès lors partie d'un système général, et qu'elle participe à l'élaboration et au développement de leur modélisation »³⁴. Il soulignait les vertus cognitives et explicatives de la prospective, « par son travail d'analyse, notamment rétrospectif, en connivences avec les « sciences régionales » et [qui] rencontre ainsi la nécessité de pédagogie de l'action de la nouvelle gouvernance. La prospective territoriale se doit d'identifier et de combiner les échelles territoriales pertinentes pour la réflexion et l'action. Elle constitue dès lors un outil pour la gouvernance multi-niveaux qui décline le principe de subsidiarité et active les partenariats avec les acteurs institutionnels et non-institutionnels (alliances hybrides) »³⁵.

La question qui émerge de l'analyse est celle de la nature du pilotage de cette dynamique. L'option de « laisser faire » les territoires, dans la continuité du phénomène mis en évidence dans cet article, n'est pas forcément à rejeter. On perçoit qu'elle favorise l'innovation, la mobili-

sation, l'appropriation et une certaine forme d'autodiscipline dans le choix des échelles territoriales pertinentes. Les zones de recouvrement territorial ou autres schémas de nature à faire émerger des « frictions territoriales » sont actuellement peu nombreuses. Quand la question se pose, comme à Seraing ou dans le Nord-Luxembourg, la méthodologie suivie, le bon sens territorial et la mise en réseau des acteurs permettent l'échange et soutiennent les éventuelles négociations nécessaires.

Cependant, cette politique du laisser-faire n'est pas sans risques. Un foisonnement d'exercices territoriaux menés au nom d'une pertinence d'échelle revendiquée reste légitime et même souhaitable puisque propice à la mise en place de mécanismes de meilleure gouvernance. Pour autant que le message ne soit pas celui d'une institutionnalisation automatique à associer aux projets menés. Un constat transversal est que les démarches analysées se nourrissent davantage des débats menés au sein des réseaux plus ou moins informels et se crispent lorsque la question institutionnelle est soulevée. Dans ce registre, l'autorité publique – régionale en l'occurrence – doit rester la garante des règles de reconnaissance des couches territoriales les plus légitimes pour contribuer au projet intégré de développement économique, social, culturel et environnemental de la Région. Il y a dans ce débat, matière à réflexion pour l'actualisation du SDER. Il y en a aussi pour la mise à jour du projet wallon dans ses déclinaisons institutionnelles : le sort des provinces ; contractuelles : le Contrat d'Avenir pour la Wallonie ; et planologiques : singulièrement le Plan Marshall, mais aussi le Plan stratégique transversal n°4 centré sur le « Développement territorial équilibré »³⁶, maillon actuellement trop faible dans la dynamique de redressement de la Wallonie.

33 Georges BENKO, *La mondialisation n'abolit pas les territoires*, dans *Alternatives économiques*, hors-série, n°37, 3ème trimestre 1998, p. 42-44.

34 Philippe DESTATTE, « Prospective territoriale et gouvernance », *Intervention au séminaire Prospective-info La prospective territoriale, outil d'aide à la planification spatiale, outil de gouvernance ? Paris, le 18 septembre 2003.*

35 *Ibid.*

36 *Le Contrat d'Avenir pour les Wallonnes et les Wallons, 2005, p.136*

