



Les mots pour le dire : SDER et autres SRADDT

Philippe Destatte
directeur général de l'Institut Destrée

21 janvier 2014

Au moment où communes et acteurs wallons se penchent sur le Schéma de Développement de l'Espace régional wallon (SDER), il me semble utile de revenir sur l'importance des mots utilisés pour parler du développement territorial. Plus encore que la pauvreté conceptuelle, le risque majeur qui guette à la fois le chercheur et l'acteur n'est-il pas en effet l'ambiguïté, c'est-à-dire l'expression équivoque qui, parce qu'elle présente plusieurs sens possibles, débouche sur l'incertitude de l'interprétation. Le prospectiviste allemand Günter Clar soulignait, voici quelques années lors d'un séminaire résidentiel du Collège européen de Prospective territoriale à Etiolles (Evry), que, contrairement à ce qu'on en dit parfois, la prospective ne réduit guère l'incertitude, ne réduit pas la complexité non plus, même si elle les met en évidence. Sa première vertu, suivant le directeur de *Steinbeis Europa Zentrum* (Stuttgart) serait plutôt de réduire l'ambiguïté, premier résultat tangible de l'intelligence collective.

Un projet gouvernemental d'aménagement et de développement durables de la région et de ses territoires

Le premier parmi les mots utiles à la compréhension du projet de révision du SDER est probablement celui de **territoire**. Le territoire n'est pas simplement un espace, car il implique un processus d'appropriation par une société ou un groupe qui y vit, y travaille, des limites précises et consacrées, l'exercice d'un pouvoir ou en tout cas d'une volonté, une dénomination, une identité [1]. Le prospectiviste français Guy Loinger (1942-2012) voyait le territoire comme un construit sociétal, *une étendue terrestre sur laquelle vivait un groupe humain, dont les pratiques sociales sont structurées par des règles, des lois, une culture, un mode d'organisation politique et institutionnel* [2]. En France, la référence territoriale renvoie au niveau local, c'est-à-dire régional, départemental, ainsi qu'aux niveaux des communautés urbaines et intercommunalités. En région, et en particulier en Wallonie, les territoires apparaissent comme des entités infrarégionales, parfois d'ailleurs non institutionnalisées.

Le SDER semble avoir des difficultés à exprimer ce qu'il est. Dans sa version adoptée par le Gouvernement wallon le 7 novembre 2013, il s'affirme à la fois comme *Une vision pour le territoire wallon* (couverture) et *un projet de territoire* (p. 6). Ce n'est certainement pas le dénigrer que d'écrire qu'il n'est actuellement ni l'un ni l'autre. *Une vision est une image partagée et décrite en termes précis d'un futur souhaité* [3]. Le partage implique l'appropriation, c'est-à-dire la possession, la co-

construction par les acteurs. Consultation et concertation ne sont pas des outils d'implication et permettent rarement l'appropriation, car ils maintiennent – ou créent même parfois – la distance. La vision doit exprimer la volonté commune de l'ensemble des acteurs dans l'ensemble des champs de l'action. Le SDER du 7 novembre 2013 pourrait constituer la vision du Gouvernement wallon en termes d'aménagement et de structuration de la Wallonie et de ses territoires. Le projet de territoire consiste en la représentation et l'expression d'un avenir souhaitable ainsi que des stratégies pour y parvenir. C'est à la fois un plan d'action qui répond aux enjeux du territoire et un processus collectif qui permet de le construire et de se l'approprier. Un schéma régional ne pourrait être un projet de territoire que s'il abordait l'ensemble des aspects liés à la vie et à l'avenir de la région en y exprimant à la fois la vision partagée et la stratégie de mise en œuvre de l'ensemble des acteurs.

Que serait dès lors le **Schéma de Développement de l'Espace régional** ? Comment le qualifier et le définir ? Nous dirions que c'est un projet gouvernemental d'aménagement et de développement durables de la Wallonie et de ses territoires qui devrait décliner de manière territoriale l'ensemble des politiques régionales présentes et fixer, sinon un cadre général, du moins des balises pour les politiques futures. Cette dernière précision est nécessaire. D'une part, il s'agit de penser la région en termes de **développement territorial**, c'est-à-dire, selon Bernadette Mérenne, Guy Baudelle et Catherine Guy, dans *un processus volontariste cherchant à accroître la compétitivité des territoires en impliquant les acteurs dans le cadre d'actions concertées, généralement transversales et souvent à forte dimension spatiale* [4]. Ainsi, une des finalités principales du SDER consiste à articuler les projets de territoires, existants ou potentiels avec le projet régional et à fixer le cadre général des relations avec ces territoires de projets qu'ils soient infrarégionaux ou transfrontaliers. D'autre part, il s'agit de réaffirmer l'importance de la durabilité des stratégies de mise en œuvre de ces politiques suivant l'exemple des Schémas régionaux d'Aménagement et de Développement durables des Territoires régionaux français (SRADDT).

Bassins de vie, développement endogène et communautés de territoires

Le bassin de vie est au centre de la problématique de la territorialité et du débat ouvert sur la décentralisation des politiques régionales. On peut en donner une définition robuste, nourrie par un débat très constructif avec Pierre Got à la Plateforme d'Intelligence territoriale wallonne, le 20 novembre 2012 : un bassin de vie est une aire de coopération territoriale à laquelle aurait adhéré librement un certain nombre de communes où, d'une part, se réalise un projet de développement endogène et transversal durable porté par les acteurs et où, d'autre part, peuvent se mettre en œuvre, par contractualisation, des politiques publiques régionales territorialisées. La notion de **développement endogène** durable recouvre celle de projet global. On peut d'ailleurs définir ce type de développement comme celui qui mobilise les ressources locales en matière de savoirs, de cultures et d'expériences pour construire une économie locale mais néanmoins ouverte, respectueuse des attentes et des besoins des populations. Quand on revient au rapport Brundtland, on voit d'ailleurs que le développement durable constitue bien une approche

systemique. L'idée de transversalité est également précieuse. Enfin, ce projet doit nécessairement être porté ET partagé par les acteurs. Notons, ainsi que le signalait dernièrement Joseph Charlier, que le développement endogène au niveau de bassins de vie ne saurait être assimilé à une forme de *cocooning*, de refermement et d'enfermement sur soi ainsi que sur son entité infrarégionale conçue comme un pré carré auquel on serait forcé de limiter sa mobilité. Dans le monde contemporain, l'espace est métropolisé et s'il faut permettre et favoriser la mobilité durable, on ne saurait empêcher les déplacements sans risque de retomber dans le paradigme des vieilles gens aux vieilles idées dans de vieilles maisons, que dénonçait déjà Alfred Sauvy dans les années soixante.

Les bassins de vie pourraient se décliner sous la forme de **communautés de territoires** (grammaticalement avec s) dès lors qu'ils associeraient librement des communes au travers, d'un ou de plusieurs bassins de vie, ou d'une partie d'entre eux. Le Cœur du Hainaut (25 communes), la Wallonie picarde (20 communes), la Communauté urbaine du Centre (13 communes) ou les provinces du Brabant wallon (27 communes) ou du Luxembourg (44 communes) en sont des exemples parmi d'autres. Au delà des institutions qui représentent et gèrent les deux provinces, ces territoires disposent ou disposeront dès lors d'une **gouvernance** appropriée. Le processus de gouvernance est le processus par lequel une organisation ou une société se conduit elle-même, les dynamiques de communication et de contrôle étant centraux dans ce processus ^[5], comme l'ajoute Steven Rosell. Issue de l'expérience de la coopération internationale, de la globalisation et de l'interdépendance économique, cette approche de la gouvernance est vue comme un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, d'institutions qui produisent des compromis, des consensus politiques et sociaux permettant d'atteindre des buts propres – discutés et définis collectivement – dans des environnements fragmentés et incertains ^[6]. Cette façon de voir le concept permet d'échapper à une vision par trop économiste et de rendre celui-ci opératoire pour aborder clairement la question de la place de l'État dans la gestion du territoire. Même s'il change profondément la nature de la relation entre les citoyens et l'État, le concept de gouvernance ne saurait se substituer à la fonction de gouvernement ni de démocratie représentative. On se situe en effet ici dans une complémentarité d'approches qui interpelle les dirigeants et renforce leur attente d'action collective en s'appuyant sur les autres piliers de la société.

Une cohésion territoriale qui nous ramène à l'Europe

La notion de cohésion territoriale, née au milieu des années 1990 dans les rencontres de l'Assemblée des Régions d'Europe (ARE) et incluse comme objectif de l'Union dans les traités européens (Amsterdam, 1997 et Lisbonne, 2009) nous est toujours apparue fondamentale. Elle est mentionnée à la page 60 du projet de SDER dans un encart sur les territoires ruraux. L'ARE définissait la cohésion territoriale comme une dynamique de *territoires se développant harmonieusement et en synergie les uns avec les autres, visant des priorités et des objectifs communs, en mettant en œuvre des stratégies à l'aide de moyens et d'outils adaptés à leur capital territorial, et offrant à tous les citoyens un accès égal aux services et opportunités* ^[7]. Telle que précisée dans le Livre vert qui lui a été consacré en 2008, *la cohésion territoriale consiste à garantir le développement harmonieux de tous les territoires de l'UE et à permettre à leurs habitants de tirer le meilleur parti de leurs caractéristiques*

propres. Elle est, à ce titre, un moyen de faire de la diversité un atout qui contribue au développement durable de l'ensemble de l'Union [8]. Comme l'écrivaient les auteurs de *La France, aménager les territoires*, sous la direction d'Yves Jean et de Martin Vanier, trois principes peuvent en constituer les orientations d'une réponse politique : 1° un développement plus équilibré à toutes les échelles territoriales, 2° un développement plus durable des territoires, 3° une intégration des territoires dans l'ensemble européen.

On le voit, loin d'être simplement un concept de rencontre, la cohésion territoriale est porteuse de sens et structurante. Parce qu'elle peut aider les territoires à valoriser leurs potentiels spécifiques dans un sens durable, parce qu'elle peut assurer un accès équitable des territoires aux services sociaux, ainsi qu'aux grands réseaux, parce qu'elle peut renforcer la mise en réseaux et les connexions entre territoires ainsi que la coopération territoriale européenne [9]. Ainsi, la notion nous apparaît-elle centrale dans tout document d'orientation, qu'il soit, ou non, contraignant.

En commission de l'Aménagement du territoire du Parlement wallon, le 10 décembre 2013, le ministre Philippe Henry en charge de cette compétence au Gouvernement wallon présentait le projet de SDER tel qu'adopté par les ministres de Wallonie. Ce faisant, il plaidait avec raison pour que des documents comme le SDER et le Code de Développement territorial (CoDT), nouvelle version du CWATUPE, soient conséquents et reconnus comme suffisamment fiables par l'ensemble des acteurs, parce qu'ils seront lisibles et transparents pour l'ensemble des acteurs [10].

On ne saurait mieux dire l'importance des mots, concepts et notions qui seront utilisés. Ainsi que la nécessaire cohérence de ceux-ci entre les deux textes.

Philippe Destatte

<https://twitter.com/PhD2050>

[1] Roger BRUNET, René FERRAS et Hervé THERY, *Les mots de la géographie, Dictionnaire critique*, Paris-Montpellier, Reclus-La Documentation française, 2009. – Guy BAUELLE, Catherine GUY, Bernadette MERENNE-SCHOUMAKER, *Le développement territorial en Europe, Concepts, enjeux et débats*, p. 16-17, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2011.

[2] Guy LOINGER, *Éléments de méthodologie de la prospective territoriale*, Pont-à-Mousson, CIPF de Nancy, 2007.

[3] Philippe DESTATTE et Philippe DURANCE dir., *Les mots-clefs de la prospective territoriale*, p. 53, Paris, DATAR-Documentation française, 2009.

[4] G. BAUELLE, C. GUY, B. MERENNE-SCHOUMAKER, *Le développement territorial en Europe...*, p. 22.

[5] Steven A. ROSELL ea, *Governing in an Information Society*, p. 21, Montréal, Institute for Research on Public Policy, 1992. Cité par J.N. ROSENAU, *op. cit.*, p. 146. – On trouvera une critique des conceptions de James N. Rosenau sur la gouvernance, l'Etat et la société civile dans Jean-François THIBAULT, *As If the World Were a Virtual Global Policy : The Political Philosophy of Global Governance*, p. 1, Ottawa, 2001. <http://www.theglobalsite.ac.uk>. 17/02/02.

[6] Arnaldo BAGNASCO et Patrick LE GALES dir., *Villes en Europe*, p. 38, Paris, La Découverte, 1997.

[7] *Cohésion territoriale, Adopté le 11 juin 2008, Réunion de Bureau de l'ARE, Wrocław, Dolnoslaskie (PL)*, Strasbourg, Assemblée des Régions d'Europe, 2008.

[8] *Livre vert sur la cohésion territoriale : faire de la diversité un atout*, p. 14, Bruxelles, Commission des Communautés européennes, 6 octobre 2008 (COM (2008) 616 final).

[9] Yves JEAN et Martin VANIER dir., *La France, Aménager les territoires*, p. 86-87, Paris, A. Colin, 2^e éd., 2013.

[10] Parlement wallon, Séance publique de Commission de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité, CRAC, n°49 (2013-2014), Mardi 10 décembre 2013, p. 21.