



Territoires, territorialisation et interterritorialité en Wallonie

Philippe Destatte
directeur général de l'Institut Destrée

27 novembre 2013

Le territoire est le rapport d'une société à son espace

C'est avec raison que Guy Baudelle, Catherine Guy et Bernadette Mérenne-Schoumaker soulignaient récemment le caractère à la fois flou et complexe du terme « territoire » dans ses usages contemporains.

Compte tenu de ma trajectoire professionnelle, j'ai aisément adhéré à une conception très braudélienne [1] du territoire comme rapport d'une société à son espace, construction historique faite de permanences et de perpétuelles remises en cause. Comme l'écrivent Félix Damette et Jacques Scheibling, *des structures anciennes se maintiennent dans la longue durée, d'autres s'effacent ou changent de contenu* [2]. On pourrait ajouter également que, tels des îlots volcaniques, des territoires semblent émerger du néant. Affirmer avec trop d'insistance ce néant serait toutefois faire fi de la tectonique des plaques, chère à mon collègue Michaël Van Cutsem [3]. Dès 1995, Roger Brunet notait que *le territoire tient à la projection sur un espace donné des structures spécifiques d'un groupe humain, qui incluent le mode de découpage et de gestion de l'espace, l'aménagement de cet espace. Il contribue en retour à fonder cette spécificité, à conforter le sentiment d'appartenance, il aide à la cristallisation des représentations collectives, des symboles qui s'incarnent dans des hauts lieux* [4]. C'est du reste de cette manière que, à Paris-Diderot comme à l'Université de Reims, j'aborde ces concepts d'espace et de territoire, essentiels à la compréhension de mon cours de prospective. Bernadette Mérenne et ses collègues déjà évoqués convoquent d'ailleurs le même Roger Brunet dans une définition commune mais plus récente : *le territoire est un espace approprié par un groupe social (voire un individu) avec un sentiment d'appartenance ou conscience de son appropriation ; c'est souvent aussi un espace aménagé par ce groupe ainsi qu'un espace d'identité* [5]. Même si j'ai toujours été réticent à cette idée de sentiment d'appartenance [6], celle d'appropriation me convainc sans nul doute puisqu'elle est centrale tant en matières de gouvernance que de prospective. Mais les auteurs de *Le développement territorial en Europe* éclairent l'analyse du concept de territoire par trois précieuses dimensions. D'abord, sa facette existentielle, son identité traduite par un nom, outil d'appropriation, renforçant bien l'idée que *le territoire est l'espace d'une société*. Ensuite, la facette physique du territoire, celle des *configurations territoriales*, la physionomie du territoire, naturelle, bien sûr, mais aussi matérielle, modelée par les mains humaines. Enfin, une facette organisationnelle : le territoire est un système organisé par des acteurs et en évolution constante, porté qu'il est par des *dynamiques territoriales* [7]. Ces trois dimensions, qui donnent corps à l'analyse du géographe, nous permettent de mieux appréhender la réalité de ce territoire particulier qui se distingue des autres espaces, institutionnalisés ou non.

La territorialisation comme processus de convergence des politiques

L'attention portée aux territoires par les pouvoirs publics, notamment par la Commission européenne et le Comité des Régions, mais aussi par les Etats-membres et par les régions elles-mêmes, a débouché sur un processus de territorialisation. Celui-ci consiste bien à *faire converger les différentes politiques en mobilisant des outils et des sources de financement variés pour agir sur plusieurs paramètres à la fois de manière à accroître l'efficacité globale* [8]. Cette territorialisation s'inscrit à l'intersection de trois champs nouveaux : d'abord, la gouvernance multinationale puisqu'elle articule des étages et périmètres différents de l'action publique ; ensuite, l'implication des acteurs territoriaux dans une logique de coconstruction de projets ainsi que leur mise en œuvre collective. Enfin, elle substitue à des approches sectorielles "en silo", une approche transversale qui s'inscrit territorialement.

Notons que ces concepts de *territoire* et de *territorialisation* étaient au centre d'une réflexion intitulée *Les Midis de la Province*, organisée par la Province de Hainaut ce 22 novembre à Tournai [9] où les députés provinciaux Serge Hustache et Gérald Moorgat échangeaient publiquement avec notamment Stef Vande Meulebroucke (Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai), Alain De Roover (Wallonie Développement) et Tom De Schutter (Union des Villes et Communes de Wallonie). Il s'agissait d'une étape supplémentaire dans un processus qui a vu, depuis quelques mois, l'institution provinciale valoriser ses atouts et tenter de se positionner dans le débat sur l'avenir des territoires. Car, ainsi que l'indiquait le politologue français Alain Faure dans *Le dictionnaire des politiques publiques*, la notion de territoire est aussi *historiquement attachée à des enjeux de pouvoir et de domination* [10]. En d'autres mots, la concurrence des territoires s'exerce et, en Wallonie – comme en France, du reste –, elle se manifeste avec une acuité certaine. Il faut dire que l'émergence de nouvelles formes territoriales, notamment supracommunales, force chacun à... marquer son territoire. Il faut reconnaître que les rédacteurs de la Déclaration de Politique régionale 2008-2014 ont certainement opéré une association malheureuse et préjudiciable en insérant dans ce texte une phrase qui liait la réforme des institutions infrarégionales que constituent les provinces et la mise en place d'aires supracommunales en application du Schéma de Développement de l'Espace régional de 1999 :

Afin de simplifier le paysage institutionnel situé entre la Région et la commune, le Gouvernement reformera l'institution provinciale pour la faire évoluer, à terme et après révision de la Constitution, en communauté de territoires adaptée comme entité de gestion des intérêts supra-communaux, de pilotage politique des intercommunales, de soutien aux politiques communales et de déconcentration de missions régionales et communautaires dans le cadre des stratégies établies par la Région et/ou les Communautés [11].

On comprend que les provinces wallonnes se soient senties menacées par une stratégie régionale ainsi affirmée. Certes, nous l'avons montré ailleurs, la menace de substituer des sous-régions aux provinces n'est pas nouvelle et avait déjà fait l'objet d'un accord politique assez élaboré en 1977, dans le cadre du Pacte d'Egmont [12].

Institutions déconcentrées et décentralisées versus territoires de gouvernance ?

C'est avec raison que, lors du débat de Tournai, le député provincial Serge Hustache a pu rappeler la confusion qui subsiste au sein du Gouvernement wallon sur ce que recouvre

l'idée d'aire de coopération supracommunale. Partant d'une conférence faite par le ministre des Pouvoirs locaux Paul Furlan au Cercle de Wallonie en novembre 2012, je m'étais d'ailleurs interrogé pour savoir [qu'est-ce qu'un bassin de vie en Wallonie ?](#) Néanmoins, il ne paraît pas raisonnable de ranger ces derniers objets et les provinces sous un même vocable de *territoires* et de les mettre en concurrence si on veut bien considérer tant la nature que la vocation différentes de ces instruments.

En effet, les provinces constituent, en vertu de la Constitution, des composantes de la Belgique et des subdivisions de la Région wallonne qui exerce sa tutelle sur ces institutions [13]. De même, les provinces gèrent des compétences déconcentrées en provenance de l'État fédéral, de la Région wallonne et de la Communauté française, ainsi que des compétences décentralisées dans lesquelles elles exercent leur autonomie en vertu du principe de l'intérêt provincial et sur base de leur autonomie fiscale. L'existence d'un Conseil provincial élu directement leur donne également une réelle capacité démocratique.

Les aires de coopération supracommunales ne sont pas de même nature. Elles n'ont pas de vocation institutionnelle mais s'inscrivent plutôt dans des logiques de gouvernance multiniveaux. Certes, elles peuvent rechercher des légitimités démocratiques dans l'organisation de conférences de bourgmestres ou de conseils des élus mais leur rôle consiste avant tout à impliquer les acteurs dans des dynamiques collectives : les communes bien sûr, mais aussi les entreprises, les universités, les associations, les acteurs locaux et régionaux (invests, agences, comités subrégionaux de l'emploi et de la formation, etc.) ainsi que les citoyens. Leur mode de fonctionnement privilégié réside dans la recherche du consensus en vue de la mise en œuvre de projets communs ainsi que dans la contractualisation avec les différents niveaux de gouvernement. Ainsi, la Plateforme d'Intelligence territoriale wallonne a-t-elle défini, dès le 14 septembre 2012, le bassin de vie comme une aire de coopération territoriale 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 territorialisées. Cette définition se fonde sur les modèles d'aires supracommunales de Wallonie picarde et du Cœur du Hainaut où de solides projets de territoires ont été déployés [14]. Ce sont, à notre avis, les expériences les plus avancées en Wallonie, notamment parce qu'elles bénéficient à la fois des fortes implications professionnelles des intercommunales de développement IDETA-IEG-IPALLE ainsi qu'IDEA ; et parce qu'elles interagissent de plus en plus vigoureusement avec les instances régionales.

La distinction entre les institutions décentralisées et déconcentrées que sont les provinces et les territoires supracommunaux de gouvernance que constituent les bassins de vie se complexifie lorsqu'on considère que les premières peuvent également s'affirmer comme des territoires de projet. La province de Luxembourg, à travers notamment son gouverneur Bernard Caprasse et l'intercommunale IDELUX, la députation de la province de Liège et l'intercommunale SPI, le Bureau économique de la Province de Namur, la province du Brabant wallon ont tenté, avec des niveaux d'implications différents, de rassembler les acteurs de leur espace dans des exercices de prospective ou de stratégie. Ils ont eu à s'articuler avec d'autres démarches, internes – comme *Pays de Famenne, Prospect 15* ou *Pays de Herve Futur* – ou transfrontalières – comme la Grande Région ou le Parc des Trois Pays. Ce faisant, ils ont constitué des bassins de vie d'une autre nature que les expériences

hennuyères, avec d'autres mécanismes de gouvernance que le classique gouvernement provincial.

Faire le pari de l'interterritorialité...

S'il ne fait aucun doute que les institutions provinciales doivent continuer à se rénover, comme les institutions régionales et locales du reste, on ne voit que trop bien qu'elles ne constituent pas directement une alternative aux bassins de vie. Partout en Wallonie, les provinces sont porteuses de compétences réelles et offrent à la Région wallonne comme aux communes des relais de proximité solides et fiables dans des secteurs déterminants : la santé, la culture, l'enseignement, le développement économique, les infrastructures, etc. Ce que nous avons dit à Tournai, nous inspirant d'ailleurs des exemples de la gouvernance territoriale française, c'est que la pertinence et la robustesse des territoires tiennent à la fois à leur capacité à fédérer les acteurs qui s'y déploient pour construire des projets communs et à interagir avec d'autres pour coproduire des politiques publiques. C'est ce que Martin Vanier a appelé l'interterritorialité. Comme il l'a souligné dans la démarche prospective Objectif 2020 du Conseil régional du Nord – Pas de Calais : *faire le pari de l'interterritorialité aujourd'hui, c'est prendre acte de la complexité territoriale tant décriée par certains, et c'est croire à la capacité de chacun des échelons de fabriquer du lien, de la coordination, de l'intercession, de la convention, de la contractualisation pour optimiser l'efficacité de l'action publique globale* [15].

Aujourd'hui, les bassins de vie construits comme des aires de coopération supracommunales sur base du SDER de 1999 et qui émergent comme territoires de projet sont en train de faire la démonstration de leur pertinence et de leur robustesse en mettant en œuvre leur plan d'action ainsi qu'en construisant leur stratégie territoriale pour préparer avec la Région la prochaine programmation FEDER 2014-2020. Au delà de la collaboration qu'elles apportent à ces projets, les provinces ne sauraient simplement répondre aux sollicitations et poursuivre leur *business as usual*. Pour elles, le moment apparaît moins à la communication défensive qu'à l'investissement massif dans l'interterritorialité et au positionnement sur les espaces de coopérations adéquats, tant au sein de la Région que de manières transfrontalières et interrégionales.

Car à l'heure des défis stratégiques et financiers considérables qui s'imposent tant à la Wallonie qu'à la Région wallonne, les choix ne pourront être que ceux de l'efficacité et de la capacité de chacun à travailler avec tous pour le redressement et le bien-être communs.

Philippe Destatte

<https://twitter.com/PhD2050>

[1] Fernand BRAUDEL, *L'identité de la France, Espace et histoire*, Paris, Arthaud-Flammarion, 1986.

[2] Félix DAMETTE et Jacques SCHEIBLING, *Le Territoire français, Permanences et mutations*, p. 29, Paris, Hachette, 2ème édition, 2003.

[3] Michaël VAN CUTSEM, *La prospective territoriale en Wallonie : un mécano à géométrie variable*, dans *Territoires wallons*, n° 5, Septembre 2010, p. 113-125.

[4] Roger BRUNET, *Les mots de la géographie, Dictionnaire critique*, p. 480, Paris, La Documentation française, 1993.

[5] 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.

[6] Philippe DESTATTE, *L'identité wallonne : une volonté de participer plutôt qu'un sentiment d'appartenance, Contribution à une réflexion citoyenne*, dans *Cahiers marxistes*, n° 207, Octobre-novembre 1997, p. 149-168.

[7] Guy BAUELLE, Catherine GUY, Bernadette MERENNE-SCHOUMAKER, *Le développement territorial...*, p. 17-18.

[8] *Ibidem...*, p. 133.

[9] *L'éco-développement territorial, à défaut de pétrole ?* Office du Tourisme de Tournai, 22 novembre 2013.

[10] Alain FAURE, *Territoires/territorialisation*, dans Laurie BOUSSAGUET, Sophie JACQUOT et Pauline RAVINET dir., *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004. <http://hal.inria.fr/docs/00/11/32/96/PDF/dicooAF.pdf>

[11] *Une énergie partagée pour une société durable, humaine et solidaire, Projet de Déclaration de Politique régionale wallonne, 2009-2014*, p. 235.

[12] Philippe DESTATTE, *Jalons pour une définition des territoires wallons, 4. Les sous-régions d'Egmont-Stuyvenberg (1977-1978)*, Blog PhD2050, 8 février 2013,

<http://phd2050.wordpress.com/2013/02/08/sous-regions/>

[13] Joël HODEIGE et Anne BORGHS, sous la direction du Professeur Michel HERBIET, *Rapport préliminaire au séminaire du 30 janvier 1996*, dans *La province : une institution à redéfinir ?*, p. 120-123, Charleroi, Institut Destrée, 1996.

[14] Construisant cette définition, la Plateforme d'Intelligence territoriale wallonne n'ignorait évidemment pas qu'il existe une autre acception du bassin de vie, tel que le conçoit, par exemple, l'INSEE : *le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants*.

<http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=zonages/bassin-vie-2012.htm>
(27.11.2013)

[15] *Démarche prospective sur les conditions de mise en œuvre de politiques interterritoriales*, Note D2DPE n°35, Région Nord – Pas de Calais, Objectif 2020, Avril 2010, p. 4-5. – Martin VANIER, *Le Pouvoir des territoires : essai sur l'interterritorialité*, Paris, Economica, 2010.