



La prospective territoriale en Wallonie : un mécano à géométries variables

Michaël Van Cutsem
Directeur de recherche, Institut Destrée
Responsable du Pôle Prospective

Territoires wallons,
15 septembre 2010

Résumé

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 temporalité¹. 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 mobilisation 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, souhaitables et réalisables), l'accent est mis sur un diagnostic prospectif, sur l'identification 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 partagée pour le territoire (ou l'organisation qui mène l'exercice), et permettre d'élaborer des réponses précises aux enjeux de long terme identifiés et permettre 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 opérateurs ainsi que les

¹ Philippe DESTATTE et Pascale VAN DOREN, La prospective territoriale comme outil de gouvernance, Territorial Foresight as a Tool of Governance, Charleroi, Institut Jules-Destrée, 2003.

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 interregionaux, la prospective territoriale a également intéressé des espaces supra-régionaux ou même hybrides, impliquant des régions à statuts différents ainsi que des Etats nationaux (cf. exercice *Vision / Zukunft 2020* de la Grande Région²).

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 structurée³, 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 initiées 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 : 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

² 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.

³ www.intelliterwal.net

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 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'emploi⁴, 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 concrétisation⁵. 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, la démarche 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 retrouvant une meilleure visibilité dans le paysage politico-institutionnel wallon.

⁴ 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.

⁵ « Luxembourg 2010 : enfin vers le concret », Article de presse du 26 mai 2005 tiré de *Le Soir*

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 définis⁶. 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 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"⁷ 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"⁸.

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 Manifeste⁹ 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

⁶ 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 17 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.

⁷ Terme utilisé par Yves Hanin lors du colloque cité ci-dessus.

⁸ Charlier, *op. cit.*, p.18.

⁹ 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 ».

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 2005 prévoyait trois actions structurantes et complémentaires¹⁰ pour le développement futur de la démarche mais rencontra peu d'échos. C'est ici une difficulté que Luxembourg 2010 rencontra également dans sa phase exploratoire, malgré son positionnement institutionnel plus marqué. 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.

Les démineurs

La *movida*¹¹ prospective, poussée par un vent favorable venu de France et mise en lumière par une série de travaux de l'Institut Destrée et de la SWEP¹² 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.

¹⁰ - 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

¹¹ Référence Portugaise citée par Ph. Destatte

¹² La Société wallonne de l'Évaluation 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-swep.be).

A une échelle plus large, le bassin peine à s'imposer comme locomotive 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 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 sidérurgiques¹³ –] 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"¹⁴.

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 20 ans. Il décide par conséquent d'initier, à partir de juin 2002, une démarche de prospective territoriale dont l'accompagnement méthodologique est confié à un bureau d'étude français renommé.

La méthode adoptée ici est clairement centrée sur l'apport des experts, réunis en groupes de travail thématiques réunis au sein d'une Commission de Développement et appuyée 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 des 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-scénarios¹⁵.

L'ensemble de ce travail, par ailleurs disponible en ligne,¹⁶ permet d'atterrir sur quatre macro-scénarios dont les intitulés suscitent à tout le moins une 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, 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

¹³ 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.

¹⁴ www.inteliterwal.net

¹⁵ Pour plus de détails sur la méthode...

¹⁶ www.liege2020.be

l'arlésienne véritable 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 récemment par le bourgmestre de Liège, quand la presse se veut interpellant 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, comme à Liège, des signes de renouvellement économique sont encourageants 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 1.100 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 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 20 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 nécessiteront 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

¹⁷ Source

¹⁸ Voir à ce sujet l'ouvrage de J.-Y. Huwart xxxx, qui document largement son ouvrage des constats posés par Liège 2020.

¹⁹ Insérer référence interview W. Demeyer.

²⁰ www.intelliterwal.net, www.charleroi200.be

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

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. 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 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. On peut malgré tout s'interroger sur l'efficacité du travail de déminage puisqu'ici la bombe a explosé ailleurs. On trouve par ailleurs d'étranges similitudes entre le scénario esquissé dans Liège 2020 qui évoque des « loups entre eux » et la réalité des affaires carolorégiennes qui a confirmé le caractère crédible de l'hypothèse.

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 permettant la 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 éloignées depuis leurs dates de création respectives. L'idée de cette connexion est à attribuer à Rudy Demotte qui, comme Ministre de la culture, soutient l'idée de mettre en place, à titre expérimental des *Agences régionales de développement culturel*. Deux centres culturels saisissent l'occasion pour mener une réflexion : 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 intéressantes avec la démarche menée dans le Pays de Herve.

²² Citer source interview E. Massin.

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 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 démultiplication 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 de celle-ci 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 sut 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 de connexions à mettre en place, en essayant de les relayer du mieux qu'il 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

²³ Source Prospect 15.

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 plate-forme d'intelligence territoriale wallonne, mise en place à l'initiative de la DGATLP du Ministère de la Région wallonne et de son 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.

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, 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 (COPITAM) 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.

Le Conseil de développement mis en place marque la volonté d'aller plus loin. Il regroupe soixante acteurs 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

²⁴ Expliquer...

²⁵ www.choq.be

Développement le 29 février 2008 à la suite d'une réflexion prospective de 24 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 a 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 se connecte 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 » d'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

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

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

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 développés.

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'Intégra +²⁹, diagnostic territorial du bassin de Huy-Waremme³⁰, initiatives transcommunales des groupes d'action locale soutenus par le programme Leader, Pays de Géminiacum 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 : AXUD – Namur, 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 la France soulève le débat en France 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 »³¹, 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 logique descendante telle que celle qui a été mise en place par la loi Voynet.

Les sources de cette dynamique sont nombreuses, tantôt exogènes (mondialisation, gouvernance à niveaux multiples induite par la construction européenne), tantôt endogènes : SDER, métropolisation, phénomènes transfrontaliers. Elles confirment le

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 Référence

³⁰ Référence

³¹ Référence

constat de Georges Benko selon lequel la mondialisation n'abolit pas les territoires³². 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 systémique, 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 »³³. 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) »³⁴.

La question qui émerge

... au service d'un projet régional, mais lequel ?

Deux dynamiques motrices : SDER / contrat d'avenir

Rôle des NTIC

Effet sur la gouvernance

... dans une logique de gouvernance renouvelée...

La prospective territoriale a des vertus cognitives et explicatives par son travail d'analyse, notamment rétrospectif, en connivences avec les "sciences régionales" et 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).

La prospective territoriale pratique l'interdisciplinarité et se veut systémique, 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.

³² Georges BENKO, La mondialisation n'abolit pas les territoires, dans Alternatives économiques, hors-série, n°37, 3ème trimestre 1998, p. 42-44.

³³ 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.

³⁴ Ibid.