

THÈME 4 – PROJETS TERRITORIAUX COMMUNAUX ET SUPRACOMMUNAUX

1. RAPPEL DES OBJECTIFS DE LA MISSION

Ce thème constitue un prolongement des études précédentes sur les stratégies communales en matières résidentielles et économiques. Il a pour objectif d'aider les collectivités locales à identifier de manière pertinente les défis et les enjeux du développement de leur territoire, ainsi que les projets et les stratégies à mener pour y répondre.

L'identification de ces enjeux a été réalisée à différentes échelles territoriales. En effet, les projets territoriaux doivent se fonder sur une solidarité entre communes afin d'éviter les concurrences inutiles, les double-emplois et de rendre ainsi la Wallonie plus compétitive vis-à-vis de l'extérieur. D'autres actions trouveront par contre une réponse plus adéquate à l'échelle infra-communale. Il s'agira donc d'aider les collectivités locales à trouver les moyens adéquats pour construire leurs projets territoriaux à différentes échelles pertinentes.

L'objectif pour la subvention 2007-2008 était plus particulièrement de centrer la réflexion sur la prospective territoriale, ce qui s'est traduit par l'examen des pratiques d'établissement d'un diagnostic territorial prospectif et l'analyse de pratiques supra-communale de prospective au travers de la Plateforme d'Intelligence territoriale.

2. TÂCHES MENÉES

Les objectifs du programme de recherche du thème 4 pour l'année 2007-2008 visaient à explorer la réalisation des diagnostics territoriaux et de la prospective au service de la définition d'une stratégie et de l'élaboration de projets par les collectivités locales.

Deux angles d'approche d'ordre méthodologique ont été développés, à savoir :

- d'une part l'observation de cas (études de cas de diagnostics territoriaux réalisés à différentes échelles, études de la mise en œuvre d'outils de perspective territoriale dans le cadre de la Plate-forme d'intelligence territoriale de la Région wallonne) ;
- et d'autre part, la construction du diagnostic à partir des données disponibles.

Concrètement, deux axes de recherche ont été explorés. Ils font l'objet de deux parties distinctes dans les documents remis en annexe.

1. La prospective territoriale wallonne

Cette première partie a pour objet l'examen d'expériences de prospective territoriale comme outils de composition de collectifs. Cette étude de cas a privilégié un angle d'approche relativement global par rapport à l'ensemble du processus stratégique et a mis en exergue différents critères d'analyse : les acteurs, le diagnostic, les échelles et les effets.

2. Le diagnostic comme outil au service de la stratégie

Cette seconde partie s'est centrée sur l'analyse de diagnostics territoriaux. Elle se structure elle-même en trois volets : l'analyse de la pratique de diagnostics, sur la base d'exemples concrets à différentes échelles (communale, infra-communale et supra-communale), la construction du diagnostic par rapport aux données et, en guise de conclusion, les principes et les questionnements pour un diagnostic adapté aux objectifs poursuivis.

3. PRINCIPAUX RÉSULTATS/ENSEIGNEMENTS DE LA RECHERCHE

3.1 LA PROSPECTIVE TERRITORIALE WALLONNE

En ce qui concerne la plateforme d'intelligence territoriale et les projets qu'elle rassemble, deux exercices de prospective territoriale wallons ("Liège 2020" et "Wallonie picarde") ainsi que les travaux de la plateforme d'intelligence territoriale ont été étudiés. Sur cette base, une description de la prospective territoriale comme dispositif de constitution de collectif a été élaborée. Mobilisant une perspective qui rapproche sciences, techniques et politique, cette description permet de rendre visible et d'analyser certains aspects de ces projets avec un regard renouvelé.

Nous avons d'autre part essayé d'établir dans quelle mesure il est possible de qualifier ces projets, ainsi que l'action de la plateforme, d'expérimentation sur les modes de composition du collectif. Pour ce faire, deux types idéaux et contrastés de prospective territoriale ont été construits, l'un que nous avons qualifié de "situation d'expérimentation", l'autre que nous avons qualifié de "situation de diffusion", en vue de nous permettre de situer les exercices analysés entre ces pôles. Nous avons ensuite décrit les exercices du point de vue de la perspective élaborée précédemment et selon quatre entrées : la sélection des acteurs, la réalisation du diagnostic, la question du territoire pertinent et les effets du dispositif. L'action de la plateforme a été analysée du point de vue de la constitution d'un langage commun et d'une communauté de pratiques.

Nous concluons de cette analyse que les exercices analysés ainsi que l'action de la plateforme se rapprochent sous certains aspects d'une situation de diffusions et sur d'autres d'une situation d'expérimentation.

Ils se rapprochent d'une situation de diffusion en ce que le dispositif détermine fortement tout une série d'éléments qui l'amène à contribuer :

- à la diffusion d'analyses non questionnables sur les contextes d'action globaux et les finalités générales des territoires ;
- à la diffusion d'une conception de la conformation des territoires principalement fondée sur les aspects institués de la vie collective ;
- à la diffusion des principes d'une action collective dont les acteurs et les relations entre acteurs sont préalablement définis ;
- à la diffusion d'une invitation aux territoires à se mobiliser pour le développement dans le cadre nouveau de la mondialisation.

Ils se rapprochent d'une situation d'expérimentation en ce que :

- ils sont à chaque fois innovants pour les acteurs locaux qui s'engagent pour la première fois dans une démarche prospective et qu'à ce niveau leur réussite et leurs résultats sont incertains ;
- il y a tâtonnement sur les conditions de rencontre entre ce dispositif et le système de la démocratie représentative, avec lequel il entre partiellement en concurrence sur le terrain de la formulation d'un projet politique ;
- la plateforme d'intelligence territoriale constitue un espace intermédiaire entre une entreprise de formalisation de la prospective territoriale, d'une part, et ses conditions locales de mise en œuvre, d'autre part, qui autorise potentiellement aussi bien des apprentissages locaux qu'une reconfiguration plus ou moins importante de la démarche elle-même.

3.2 LE DIAGNOSTIC COMME OUTIL AU SERVICE DE LA STRATÉGIE

L'examen de la littérature sur le sujet du diagnostic prospectif et l'analyse de quelques cas concrets à différentes échelles appelle des questionnements et des éléments de réflexion sur les perspectives en matière de diagnostic dans les outils de développement territorial.

En matière d'objectifs, de démarche et de moyens disponibles

- **L'ampleur et la nature du diagnostic dépendent de l'objectif de l'étude** dans laquelle ils s'inscrivent. Dans les outils de type global (schéma de structure, programme communal de développement rural...), le diagnostic vise à établir un inventaire relativement exhaustif des enjeux auxquels le commanditaire devra faire face, d'où la nécessité de moyens importants. Dans d'autres outils, notamment mis en œuvre à l'initiative des communes, la question de départ est généralement précisée, la Commune souhaite une réponse rapide et construit elle-même une procédure originale dont elle garde l'entière maîtrise. Dans ce type d'études, le diagnostic a principalement pour but de vérifier les enjeux pressentis au départ. Il doit être réalisé très rapidement (quelques semaines).
- **Le déroulement de la procédure n'est donc pas toujours linéaire**, de type diagnostic > options > mesures. Le diagnostic peut être précédé de l'énoncé par les autorités locales, l'administration ou d'autres acteurs de grands enjeux ou d'orientations pressenties qu'il s'agira alors de valider par le diagnostic. Cela permet de proposer un diagnostic à portée davantage stratégique, qui se centrera sur la collecte et l'analyse en priorité de certaines informations. Il faut toutefois éviter la dérive vers un « diagnostic alibi ».

En matière de contenu

- Le contenu du diagnostic **est toujours orienté en fonction des objectifs de l'étude**. Il n'est pas un but en soi. D'où la difficulté – comme on l'a vu dans les recherches antérieures de la CPDT traitant de la rationalisation des outils communaux (programme 1999-2002) - de mettre en place un diagnostic communal global, couvrant toutes les thématiques gérées par le pouvoir local et qui serait suffisant quels que soient les outils à développer par la suite. Cela n'exclut bien sûr pas que les données progressivement collectées au fil des études soient réutilisées à d'autres fins.
- Les thématiques à aborder dans un diagnostic territorial peuvent s'inspirer des piliers du développement durable et territorial, rejoignant en cela les préoccupations du SDER :
 - **social** : répondre aux besoins primordiaux (logements, services, identité et appartenance) ;
 - **économique** : encourager la création d'emplois et de richesses ;
 - **environnement** : préserver et valoriser le patrimoine et les ressources ;
 - mais aussi
 - **structuration spatiale** : structurer le territoire (pôles et aires) ;
 - **mobilité** : accessibilité et gestion des réseaux de communications.
- Les progrès informatiques facilitent la **mise à disposition des données**. Une grande partie de celles-ci peut être en effet accessible sur les différents sites internet de l'administration wallonne (DGATLP, DGRNE, etc.). La Région met à disposition toute une série de cartes notamment sur le site central de cartographie de l'administration (www.cartographie.wallonie.be/). Nous pouvons relever toutefois un inconvénient sur le fait que les données ne sont pas systématiquement mises à jour ou du moins qu'elles ne représentent plus toujours la réalité au moment où l'utilisateur les applique.

- Le **contenu des diagnostics peut être fixé par ailleurs**, soit par des cahiers de charges quelque fois très précis, ou encore par les exigences légales qui ne sont pas toujours suffisamment adaptées à l'outil, à l'exemple des évaluations environnementales de SSC qui se calquent plutôt sur le contenu des études d'incidences et qui mériteraient d'être repensée à la lumière de quelques années de mise en pratique de ce nouvel outil.

En matière de gouvernance et d'acteurs

- **Divers acteurs peuvent intervenir** dans l'élaboration du diagnostic. La participation citoyenne ou d'un groupe d'acteurs ciblé peut être plus ou moins développée. Un processus de concertation peut avoir lieu avec un groupe de travail ou les autorités communales, rendant le processus plus dynamique, jusqu'à parler de « diagnostic partagé ».
- **La participation** n'est pas toujours compatible avec la volonté d'accélérer la réalisation du diagnostic. Elle peut aussi être limitée et ciblée vers les acteurs les plus significatifs par rapport au problème posé.
- Enfin, **les attentes** peuvent être multiples : les attentes politiques par rapport au diagnostic seront limitées car les autorités veulent avant tout des propositions concrètes, tandis que les services administratifs sont aussi demandeurs d'outils techniques pour les aider dans la gestion quotidienne des dossiers. Quant au diagnostic de type SSC, qui apporte une étude détaillée et complète, il est aussi apprécié comme outil de communication et de sensibilisation.

ANNEXES AU THÈME 4

- Annexe 1 : La prospective territoriale wallonne
- Annexe 2 : Le diagnostic comme outil au service de la stratégie