

ÉMERGENCE D'UN PROJET DE TERRITOIRE POUR LES ARRONDISSEMENTS DE HUY ET DE WAREMME (BELGIQUE): OUTILS, PARTICIPATION ET CONSTRUCTION

Breuer Christophe

Licencié en Sciences géographiques
Maître en Urbanisme et Aménagement du Territoire
christophe.breuer@ulg.ac.be, +32 4 366 57 47

Guénaël Devillet

Licencié en Sciences géographiques
D.E.S. en Urbanisme et Aménagement du Territoire
G.Devillet@ulg.ac.be, +32 4 366 53 19

Bernadette Mérenne-Schoumaker

Professeur Ordinaire
B.Merenne@ulg.ac.be, + 32 4 366 53 24

Adresse professionnelle

Service d'Étude en Géographie Économique Fondamentale et Appliquée (SEGEFA)
Université de Liège
2, Allée du 6 Août, B-4000, Liège, www.segefa.be

Summary: The emergence of a territory project built and shared by the actors implies the use of special methods which make it possible to transcend the private interest for the benefit of a territorialized community good. The example of the territorial project for the districts of Huy and Waremme (Belgium, 2007) makes it possible to put forward useful and diversified methods to cause and frame the debates, while taking into account the number, the representativeness and the diversity of the actors in a strongly diversified territory. It deals with the integration of the territorial observation in a territories development process and in the confrontation of the theoretical and pragmatic approaches.

Résumé : L'émergence d'un projet de territoire construit et partagé par les acteurs implique l'utilisation de méthodes particulières qui permettent de dépasser l'intérêt particulier au profit d'un bien commun territorialisé. L'exemple du projet territorial pour les arrondissements de Huy et de Waremme (Belgique, 2007) permet de mettre en exergue des méthodes utiles et diversifiées pour susciter et encadrer les débats, tout en prenant en compte le nombre, la représentativité et la diversité des acteurs dans un territoire fortement diversifié. Celui-ci traite de l'intégration de la veille territoriale dans un processus de développement des territoires et de la confrontation entre les approches théoriques et pragmatique.

Keywords: participation, territory project, cartographic package, territorialized community good.

Mots clés : participation, projet de territoire, valise cartographique, bien commun territorialisé.

Émergence d'un projet de territoire pour les arrondissements de Huy et de Waremme (Belgique): outils, participation et construction

1. PRÉAMBULE.

La concrétisation d'un processus participatif visant à la création d'un projet de territoire n'est pas une tâche évidente lorsque celui-ci est complexe et ses acteurs nombreux. C'est néanmoins la mission qu'a menée le Service d'Étude en Géographie Économique Fondamentale et Appliquée (SEGEFA) de l'Université de Liège (Belgique) en 2007.

La démarche a été initiée par le Comité Subrégional de l'Emploi et de la Formation des arrondissements de Huy et Waremme (CSEF-HW), organe décentralisé ayant un rôle d'observation, de concertation et d'initiative dans les domaines qui lui incombent. Cet organisme, qui est composé entre autres de représentants des employeurs et des travailleurs, a été soucieux d'intégrer un maximum d'acteurs dans une concertation large et multisectorielle pour orienter efficacement le Plan d'Action de Développement (PAD) sur la période 2007-2014. Le PAD devait s'appuyer en priorité sur des axes déterminés lors du processus participatif. De la sorte, le projet était à la limite entre un exercice de prospective territoriale et un projet de développement systémique et participatif classique.

La situation des arrondissements de Huy et Waremme, espace de transition entre trois villes importantes (Bruxelles, Liège et Namur) nécessitait une redéfinition de son territoire et le renforcement de son identité. Cette nécessité résulte tant de la faiblesse de structuration sous-régionale stratégique en Wallonie, que de la vulnérabilité des espaces ruraux péri-urbanisés, quasiment absents des stratégies des grandes agglomérations.

Afin d'encadrer la démarche et d'apporter un regard critique sur la situation actuelle, le CSEF-HW a fait appel au SEGEFA qui a dans un premier temps réalisé un diagnostic pour ensuite encadrer des ateliers thématiques renommés pour l'occasion les « mardis du développement ». Dans une dernière phase au caractère plus stratégique, des axes prioritaires de développement ont été extraits pour constituer le fondement de l'action future. La phase de diagnostic a duré 3 mois suivie de la phase de concertation de 2 mois et celle stratégique de 1 mois.

Le présent article se propose d'explicitier l'expérience menée pour les arrondissements de Huy et de Waremme qui ont permis de mettre en place une stratégie de développement. Le second point s'attachera à mettre en évidence les réflexions en lien avec le diagnostic partagé, alors que le troisième traitera de la construction du projet de territoire. Le quatrième point sera l'occasion de discuter des relations entre l'intelligence territoriale d'une part et la stratégie territoriale d'autre part, avant de conclure.

2. DIAGNOSTIC ET ANALYSE PARTAGÉE.

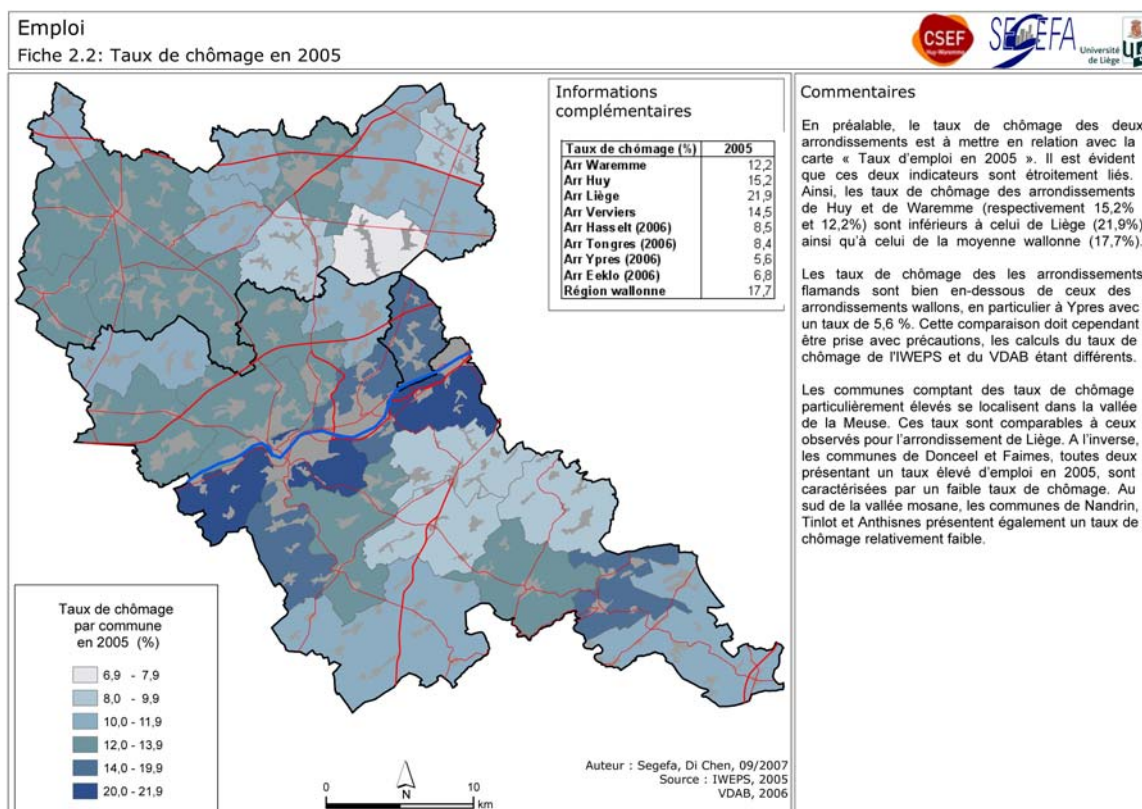
La première étape du processus a consisté en la réalisation d'un diagnostic préliminaire, basé sur les statistiques publiques et différentes sources d'information institutionnelles. Cette étape a nécessité une réflexion préalable à propos de la limitation spatiale de l'analyse –voire du projet- et du niveau de précision des données à fournir. Ce diagnostic a par la suite été soumis aux acteurs pour susciter la réflexion territorialisée et l'identification des enjeux locaux.

2.1 Un outil à la base de la réflexion des acteurs : le pack cartographique

L'utilisation d'un diagnostic initial pour susciter une réflexion fondée, ordonnée et cohérente, nécessite l'utilisation de méthodes et d'outils aptes à toucher les différents acteurs. Il s'agit de relever les freins à la compréhension du territoire, en d'autres termes, d'élargir la connaissance d'un maximum de parties prenantes aux débats. Parallèlement, les pré-diagnostic sont souvent perçus comme rébarbatifs, opaques, voire incompréhensibles, ce qui en diminue considérablement l'efficacité et les contraignent à un rôle secondaire, protocolaire. Il est évident que le manque de connaissance des participants dans la gestion des données statistiques est un écueil, certes important, mais surmontable, afin de maximiser l'efficacité des débats.

Dans le cadre d'étude de développement territorial, la représentation cartographique permet à plusieurs égards de venir à bout de ces problèmes récurrents. Premièrement, la cartographie spatialise l'information visuellement, ce qui permet une compréhension accrue des dynamiques et des disparités du territoire. En second lieu, les cartes permettent une synthèse thématique et substantiellement plus lisible que les tables de données. Enfin, bien que ces représentations disposent de nombreux autres avantages, nous retiendrons qu'elles sont plus didactiques et mieux perçues que les données brutes. Ces qualités ne doivent pas faire oublier que la lecture de cartes n'est pas une compétence innée, et que, corollairement, elles peuvent être mal interprétées. D'autres critiques peuvent être adressées à la simplicité de représentation masquant la complexité des indicateurs traités. Ces biais, inévitables, et fondamentalement liés à la définition de la cartographie elle-même, sont largement traités par ailleurs (par ex., CAUVIN 2007).

De manière préalable aux tables rondes sur le devenir des arrondissements de Huy et de Waremme, un pack cartographique a donc été créé et distribué aux participants. Il s'agissait de la synthèse du pré-diagnostic, compilée en 42 fiches thématiques et cartographiques. La figure 1 représente l'une de ces fiches thématiques avec la cartographie d'un indicateur, un court commentaire l'accompagnant et des données de références pour d'autres entités spatiales (les niveaux administratifs supérieurs, mais également certains arrondissements similaires). Les comparaisons à l'interne et à l'externe du territoire permettent un positionnement clair de l'arrondissement par rapport à son environnement. D'autre part, certaines données diachroniques induisent une analyse temporelle marquant les dynamiques du territoire, ainsi que celle du territoire dans son milieu.



Les participants ont employé les cartes fournies, qui ont été tant le support de l'identification de certaines problématiques localisables, que le vecteur d'analyses complémentaires par les acteurs eux-mêmes. Soucieux d'argumenter leurs propos, certains acteurs ont demandé des cartographies supplémentaires, notamment dans les matières liées à l'enseignement ou aux infrastructures.

La schématisation multiscalaire réalisée parallèlement a permis de préciser la place du territoire étudié dans le contexte régional et national : les deux arrondissements ont vu leur diagnostic partagé orienté en fonction de leur statut de zone de transition entre des pôles majeurs.

L'évaluation de cet outil est positive, tant par l'équipe de pilotage que par les participants. Elle a autorisé le dépassement des freins à la diffusion d'information, et a réellement été le substrat d'une analyse fouillée et

partagée. Cette méthode de validation et de correction itérative semble constituer un moyen efficace et interactif de constitution du diagnostic partagé.

2.2 Territoire pertinent et territoire d'action

L'essentiel des projets de développement territoriaux participatifs s'heurte d'emblée à la difficulté de déterminer un espace pertinent de travail pour mener à terme l'entreprise collective. En effet, il semble que la réalisation d'un processus participatif au sein d'un territoire disposant d'une identité forte et d'un sentiment d'appartenance favorise l'émergence d'objectifs communs autour d'une vision consensuelle du devenir du territoire. Ce principe a été maintes fois confirmé par les expériences de terrain, ce qui l'érige en bonne pratique incontournable de tout exercice de prospective territoriale ou de projet de développement des territoires.

En sélectionnant des frontières autorisant une certaine homogénéité de l'espace et des pratiques des individus en société, il n'est plus nécessaire de se focaliser sur des disparités internes complexes : sans gommer la spatialité, il est possible d'isoler un système spatial unique et corollairement de diminuer le nombre de variables à prendre en considération. De la sorte, les objectifs fixés *in fine* s'adaptent de manière plus pertinente au territoire d'action et jouissent d'une adaptabilité aux variations temporelles. En outre, le sentiment identitaire animant les acteurs locaux au sein du périmètre favorise les contacts interpersonnels et le développement de stratégies localisées par eux-mêmes.

Il n'en demeure pas moins que la configuration selon laquelle le territoire pertinent équivaut au territoire d'action est un idéal rarement atteint : la réalité du découpage administratif, fruit d'une longue histoire, est loin de se superposer à la réalité des espaces vécus ou pertinents actuels. On pourrait en sus arguer que ces territoires évolueront encore et qu'il faudra modifier le paradigme de l'organisation territoriale pour pouvoir s'adapter aux changements avec justesse.

Du reste, les arrondissements de Huy et Waremme n'échappent pas à ce constat dans un contexte institutionnel complexe. Ils contiennent partiellement des zones agro-géographiques mais également des bassins de vie fortement différenciés. Il s'agit d'une réalité institutionnelle qui soumet la théorie à l'épreuve de la pratique : alors que les territoires sont variés (toutes proportions gardées), les leviers, notamment décisionnels et de financement, ont des échelles et des aires se calquant sur un découpage antécédent. Il a donc été nécessaire dans ce contexte de prendre en compte une variable de système complémentaire, tenant compte des spécificités locales.

En résulte une réflexion duale. D'une part une réflexion souvent théorique liée au territoire pertinent, et d'autre part une réflexion que nous pouvons qualifier de pragmatique liée aux conditions de réalisation, aux commanditaires ou aux parties prenantes. Le processus participatif confronte cette dernière au territoire vécu, perçu comme entité concrète (géomorphologie, urbanisation, etc.) ou abstrait (bassin de vie). Il en résulte la recherche d'un point d'équilibre qui ne peut complètement s'affranchir des limites administratives, base d'un nombre important de leviers. Il n'est pas inutile dans ce contexte de subdiviser le territoire en espaces de cohérence accrue et de leur appliquer des politiques sensiblement différentes en accroissant leur pertinence.

2.3 Sélection des indicateurs.

Les indicateurs sélectionnés devaient permettre de rendre compte de la situation du territoire d'étude le plus fidèlement possible. Il fallait en outre veiller à la lisibilité de l'information, et donc limiter le volume de données, en y effectuant une sélection de pertinence se basant, entre autres, sur les domaines d'action des acteurs locaux, le niveau spatial des informations et la représentativité des indicateurs.

Les indicateurs ont été répartis suivant six thèmes (population, emploi, activité économique, territoire, tourisme, agriculture). Ensemble, ils permettent de saisir les différentes dimensions du territoire qui sont conventionnellement quantifiées : de la sorte, ils rendent compte de l'état socio-économique des arrondissements.

Certaines données ont été cartographiées indépendamment des limites administratives, car elles correspondent à des objets ponctuels ou spatialement limités (patrimoine classé, infrastructures, zones d'activité économique, etc.). Ce type de représentation a permis de démontrer les relations spatiales entre les éléments structurants du territoire et de déterminer spatialement et avec précision certains projets à mener.

3. CONSTRUCTION DU PROJET DE TERRITOIRE

La construction du projet de territoire a été réalisée de manière collaborative et interactive entre les différents acteurs dirigés par l'équipe d'encadrement. Les relations entre les intervenants ont été planifiées et canalisées au cours de réunions qui ont pris des formes diverses suivant les phases de réflexion successives.

3.1 Sélection des participants aux tables rondes.

Aucune sélection directe n'a été réalisée sur les participants aux tables rondes. L'organisation de celles-ci était mentionnée publiquement sur internet et dans la presse locale, qui a relayé l'information à plusieurs reprises. Sur base volontaire, la représentation des différents secteurs a cependant été favorisée par l'envoi d'invitations ciblées sur base d'une liste des acteurs locaux du commanditaire de l'étude. Il est indéniable qu'une part importante des personnes présentes a été motivée par les invitations directes.

L'organisation était telle que des initiateurs de bonnes pratiques locales étaient également invités à présenter leurs projets en introduction de chaque séance. Ces personnes étaient sélectionnées directement sur base des expériences connues ou moins connues de la région qui ont obtenu de bons résultats. Ces initiatives ont été remarquées par l'intermédiaire de réseaux d'acteurs déjà présents dans les arrondissements de Huy et de Waremme ou par l'intermédiaire des médias, et plus particulièrement la presse régionale.

3.2 Thématiques abordées.

Les thèmes abordés au cours du processus participatif ont été sélectionnés sur base de leur cohérence et des moyens effectifs dont disposaient les acteurs locaux, notamment via les secteurs de la formation, de l'énergie, de l'aménagement du territoire, etc.. Les thèmes dès lors évoqués au cours des tables rondes ont été l'attractivité ; territoriale, l'énergie et le développement durable, les entreprises, les services et les commerces, le secteur de la construction, le tourisme et la culture, l'agriculture et l'horticulture, et enfin la planification territoriale et les infrastructures.

Ces thèmes ont été choisis en concertation avec les représentants des acteurs locaux (associations et institutions) et l'équipe d'encadrement. Globalement, ils permettent de percevoir de manière systémique les dynamiques du territoire, et d'identifier les axes stratégiques qui permettront d'accroître la compétitivité territoriale.

3.3 Tables rondes thématiques et colloque transversal.

Deux méthodes ont été employées pour confronter les acteurs au diagnostic et les acteurs entre eux, afin qu'émerge une vision commune des projets à mener. Celles-ci reposent sur la concertation et le dialogue :

- La méthode employée lors des « mardis du développement » consistait en un phasage de la réflexion et une orientation de celle-ci vers des actions concrètes à mener. Globalement, une présentation du diagnostic intervenait en début de séance, suivie par des exposés de bonnes pratiques. Ensuite, le débat s'ouvrait à tout un chacun. En début de phase, l'accent était généralement mis sur la critique du diagnostic et son éventuel ajustement. Dans une seconde partie, les acteurs exposaient d'eux-mêmes les tendances observées dans le territoire et corollairement les axes de développement qu'ils souhaitaient voir soutenus.
- Le colloque final avait essentiellement pour objectif de valider les axes stratégiques mis en évidence auparavant et de préciser les projets à mener ainsi que leurs porteurs. Par petits groupes, les participants ont alterné régulièrement dans les ateliers qui visaient chacun spécifiquement un axe de développement. Les animateurs rapportaient les discussions précédentes et encadraient le débat pour obtenir, par ajustements successifs, des projets construits précis dont les détails avaient été discutés. Les représentants des différents organismes ont également pu discuter des modalités pratiques d'organisation future et de suivi des actions.

Les participants se sont montrés généralement satisfaits tant pour les tables rondes que pour les activités au cours du colloque conclusif. Les questionnaires de satisfaction montrent que 82% des participants se disent satisfaits ou très satisfaits des séances de discussion, ce qui ne doit pas masquer de fortes variabilités : les séances encadrées de manière plus rigoureuse ont été globalement appréciées de manière plus importante. Les principales critiques portaient sur le temps de parole des intervenants (faible limitation) ou sur l'absence d'émergence d'actions concrètes en phase de concertation. Au terme du colloque conclusif, cette constatation n'a plus été relevée, l'objectif ayant été atteint.

Une critique récurrente provenait également de la représentativité des participants : *a posteriori* la diffusion de l'organisation des tables rondes a été insuffisante et trop peu suivie par les communes et les autorités en général. Bien qu'une part significative des représentants des acteurs locaux était présente (syndicat, patronat, services communaux ou régionaux, etc.), la question récurrente de la légitimité démocratique s'est posée. Les projets mis en évidence ont du tenir compte de cet état de fait en se concentrant sur des domaines laissés vacants par les autres acteurs.

Les participants n'ont eu de cesse de souligner la nécessité d'assurer la pérennité du processus engagé. L'une des craintes majeures était celle de voir les projets péricliter dans l'oubli, faute d'un suivi régulier et d'un dynamisme permanent. Ils ont donc proposé la mise en place de rencontres régulières, forums, colloques et tables-rondes et d'outils de suivi permanent.

3.4 Projet de territoire.

Les acteurs ont confirmé au cours du colloque conclusif cinq axes stratégiques de développement. Il s'agit de l'identification et de la valorisation d'une image forte du territoire, du développement des activités de niche, de la lisibilité et l'efficacité des réseaux d'acteurs, de la formation, et de la gestion du territoire dans l'optique du développement durable.

Les différents axes sont étroitement interconnectés et leurs projets porteurs identifiés avec précision. L'un des enjeux majeurs est d'assurer la cohérence du territoire en affirmant ses caractéristiques propres et lui rendre ainsi une image, qui restait jusqu'à présent latente. Cette image est à la fois l'élément déclencheur et le fer de lance de la stratégie des deux arrondissements.

Le second enjeu majeur est celui du réseautage et de l'accroissement de l'efficacité de la veille stratégique. Corollairement, la mise en place d'outils de gestion et de diffusion de l'information, notamment grâce aux nouvelles technologies de l'information et de la communication, semble devoir permettre une meilleure diffusion de l'information.

4. STRATÉGIE ET INTELLIGENCE TERRITORIALE

L'explicitation des relations entre développement stratégique des territoires et intelligence territoriale nous semble jusqu'à présent peu développée, au point que cette articulation essentielle paraît rejetée au second plan. Néanmoins, sinon triviaux, ces liens sont régulièrement sous-entendus et par ailleurs développés sous un autre vocable. Il convient certainement d'y attacher une certaine importance afin de préciser, dans le cadre du développement des territoires, les éventuelles complémentarités des approches.

En 2006, Philippe Destatte (DESTATTE, 2006) précisait dans son guide de la prospective territoriale que de cette démarche émanait deux produits : le premier étant la constitution d'un « processus interactif d'intelligence collective et de mobilisation des acteurs », et d'autre part une phase stratégique qui « élabore des réponses précises aux enjeux de long terme identifiés ». Les termes ne sont pas anodins car ils permettent de déceler le lien entre la capacité d'adaptation aux modifications du milieu d'une part, et la nécessaire vision stratégique qui permet d'orienter le futur des territoires.

Cette vision de l'intelligence comme capacité est également relevée par Philippe Dumas (DUMAS, 2008) qui en outre démontre les différences d'acceptations du terme d'« intelligence » suivant le pôle anglo-saxon ou la vision latine, il souligne également que dans le premier cas l'intelligence suggère l'exploitation des données, et dans le second cas une adaptabilité et une gestion face à de nouvelles situations. Dans l'absolu, ces définitions ne sont pas antinomiques et auraient tendance à placer l'intelligence territoriale à la fois comme produit et comme substrat de stratégies.

Comme substrat d'abord, en accroissant les effets de réseau et de cohérence et en accentuant les effets positifs de la veille stratégique. Cette approche n'est pas sans rappeler en partie l'intelligence économique. La veille stratégique constitue un processus continu d'évaluation et de captation des opportunités dans un réseau large d'acteurs, tant institutionnalisés que privés. Sous certains égards, cette notion peut être rattachée à une stratégie de développement basée sur l'intelligence territoriale seule comme processus cognitif.

Comme produit ensuite, en pouvant être l'émanation d'une stratégie de développement et mis en place par elle. Nous constatons qu'à terme, l'un et l'autre cas mènent l'intelligence territoriale à jouer un rôle de collecteur et de traitement, base d'actions stratégiques futures. Là où ce processus cognitif n'est pas présent, il peut être le produit intégré d'une stratégie de développement.

L'intelligence territoriale peut donc être partie intégrante d'une stratégie permanente en renouvellement constant. En plus d'apporter de la matière, elle autorise des corrections par ajustements successifs des politiques ainsi que de stratégies innovantes sectorielles ou multidisciplinaires répondant à des opportunités nouvelles. La mise en forme de l'information pour les acteurs cibles –à savoir un large échantillon représentatif des différents groupes d'acteurs institutionnalisés ou non- répond partiellement aux problématiques de l'accessibilité de la nouvelle gouvernance. Le cas d'étude des arrondissements de Huy et de Waremme a également montré que l'intelligence territoriale et ses implications en terme de développement territorial sont demandées par un nombre croissant d'acteurs en manque d'informations locales et de traitement de celles-ci.

5. CONCLUSION

Les arrondissements de Huy et de Waremme sont des espaces de transition faiblement structurés entre les pôles de Namur, Liège et Bruxelles. Confrontés tant aux externalités négatives de la métropolisation qu'aux défis de la périurbanisation, le territoire est dénué de stratégie propre, à même d'inscrire cet espace dans une démarche prospective. C'est pour répondre à cette carence que les acteurs locaux ont souhaité développer leur propre tactique pour orienter le futur du développement et faire exister les arrondissements tant à l'interne qu'à l'échelon régional.

L'étude de ce cas démontre que, malheureusement, le territoire d'action peut différer fortement des territoires pertinents et qu'il est malaisé de faire l'impasse sur cet état de fait. En effet, les acteurs, mais également les leviers politiques et financiers, sont partiellement structurés sur des découpages administratifs sous certains aspects, obsolètes. Dans ce contexte, il n'est néanmoins pas impossible de réaliser un projet de territoire avec les acteurs.

L'utilisation du « pack cartographique » comme mode de représentation du diagnostic a permis aux acteurs de s'approprier celui-ci et de mettre en évidence les défis du territoire. Il a été le substrat fertile de discussions fondées et cohérentes au regard des réalités du terrain. Les modes de discussion ont été également intéressants puisqu'ils ont permis par ajustements successifs de déterminer les axes stratégiques à développer et les projets à mener pour les concrétiser.

Les acteurs ont plaidé pour une approche continue et itérative du processus afin de capter les opportunités et adapter les stratégies de manière permanente. À cet effet, des outils doivent être améliorés pour collecter l'information, la concentrer et la diffuser en renforçant la veille stratégique.

Bibliographie

- BERTACCHINI Y., GIRARDOT J.J., GRAMACCIA G. (2006), *De l'intelligence territoriale. Théorie, posture, hypothèses, définitions*, ISDM n°26, 7 p.
- BREUER C., CHEN D. ss dir. MÉRENNE B. et DEVILLET G., (2008) *Recherche-Action sur le développement économique de la région Huy-Waremme : Rapport final*, Liège : Université de Liège, 42 p.
- CAUVIN C., (2007) *Cartographie thématique*, Paris : Lavoisier, Cachan : Hermes Sciences
- CSEF Huy-Waremme, (2007) *Recherche-Action sur le développement économique de la région de Huy-Waremme : Analyse spatio-temporelle du territoire*, Huy
- DESTATTE P., *Guide pour mener un exercice de prospective territoriale*, 2006, Institut Destrèe, 22 p.
- DUMAS P., (2008) *Définition de l'Intelligence Territoriale*, Work Paper caENTI
- GIRARDOT J.J., (2006) *Intelligence territoriale et participation*, Vème colloque TIC et Territoires : Quels développements, Besançon, 7 p.
- MÉRENNE-SCHOUMAKER B. (2002), *Analyser les territoires : savoirs et outils*, Rennes : Presses Universitaires, 166 p.
- PASCARU M., (2006) *État de l'art de l'intelligence territoriale*, Work Paper caENTI, 3p.
- SAEY P., *Spatial planning as large-scale project : the problem of effective governance*, in BELGEO, 2002-3, 2002, p. 295-310