

**XIV Journées de recherches en Sciences Sociales -
Clermont-Ferrand (10-11 Décembre 2020) - IADT et Maison
des sciences de l'Homme)**

Communication

1

**« Territorialisation de l'action publique au sein des politiques de
développement territorial – illustration en Région Wallonne »**

par

**Laurence Moyart (UCLouvain -
laurence.moyart@uclouvain.be)**

Cette communication s'inscrit dans la session spéciale coordonnée par F. LELOUP, L. MOYART et B. PECQUEUR – Gouvernance territoriale et renouveau de l'action publique locale

Mots-clés : développement territorial – territorialisation de l'action publique – planification stratégique - gouvernance territoriale - Wallonie

Introduction

A partir du prisme du renouvellement de l'action publique locale et de sa territorialisation, nous tâcherons dans cette communication de mieux comprendre les nouveaux espaces d'action publique qui se multiplient un peu partout en Europe de l'ouest, le renouvellement – voire la réinvention - des modes d'action publique qui en découlent et comment, sous l'influence de ces éléments cumulatifs, se construisent de nouveaux espaces de gouvernance locale plus ou moins porteurs en termes de développement territorial et régional.

Pour mener à bien cette analyse de l'action publique territoriale, nous combinerons une approche théorique et une approche empirique basée sur l'expérience des communes wallonnes (Belgique) en matière de planification stratégique territoriale.

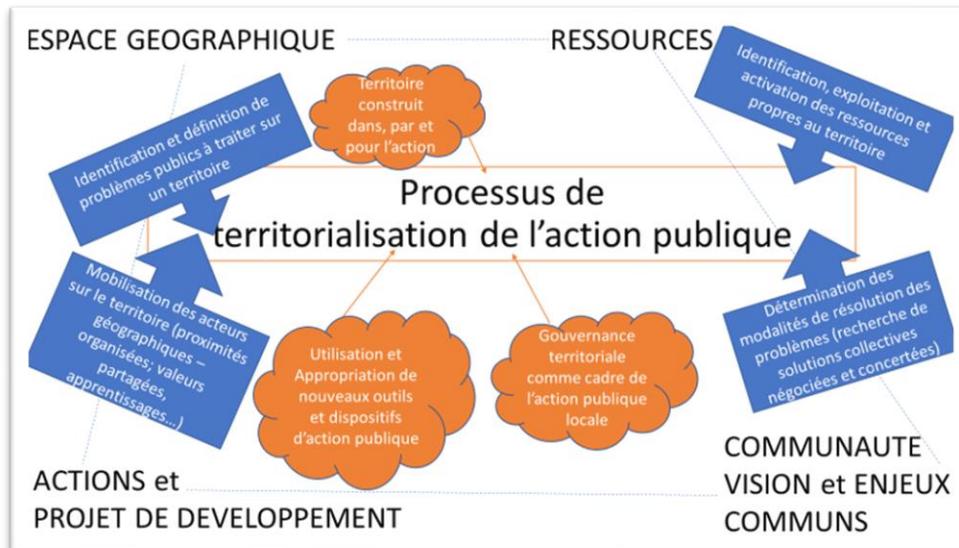
Dans une première partie, nous présenterons un cadre conceptuel original qui se situe au croisement des sciences régionales et de la science politique, avec comme entrées essentielles le territoire, la gouvernance et l'action publique. Nous verrons tout d'abord (I.1.) comment un territoire construit à l'échelon local peut devenir un échelon pertinent d'action publique. Ensuite, nous mettrons en évidence les relations dialectiques qui existent entre action publique, développement régional et espace (I.2) et insisterons sur le rôle de l'acteur public local dans ce contexte (I.3.) .

La seconde partie de la communication proposera, quant à elle, une illustration du processus de territorialisation de l'action publique à l'œuvre aujourd'hui à partir d'une analyse du cas wallon. Après avoir rappelé brièvement l'architecture institutionnelle belge nécessaire à la compréhension de la fabrique de l'action publique régionale et locale (II.1), nous verrons comment la régionalisation de la Belgique a transformé profondément l'action publique en matière de développement économique et territorial (II.2.), notamment sur le plan des instruments mobilisés. Nous porterons plus spécifiquement notre attention sur deux outils de planification stratégiques proposés par la Région wallonne pour soutenir les villes et

communes dans leurs démarches de développement territorial (II.3.). Enfin, nous concluons l'analyse par quelques questions quant à l'appropriation de ces outils à l'échelle locale en termes de contraintes et opportunités (II.4.).

I. Définition du cadre conceptuel

Notre cadre conceptuel se situe au croisement des sciences régionales et de la science politique. Il peut être schématisé comme suit :



2

I.1. Nouveaux espaces d'action publique : un territoire construit à l'échelon local « dans, par et pour l'action »

Les mutations de l'action publique et la redéfinition des politiques publiques à différentes échelles spatiales - allant du local au niveau européen - nourrissent abondamment la littérature dans le champ de la science politique et de la sociologie politique. Dans ce cadre, on évoque un « *renouveau de l'action publique* » qui se caractérise, entre autres, par une définition plus localisée et plus négociée des problèmes publics (e.a. Douillet, 2003) et par un double processus de recomposition et de multiplication des territoires de l'action publique au nom de territoires dits « pertinents », « optimaux », « fonctionnels » ou « d'espaces de projet » (e.a. Leloup 2017, ...) qui s'enchevêtrent désormais aux côtés des territoires politico-administratifs prescrits et imposés par le haut. Ceci remet cause, partiellement du moins, l'approche verticale et descendante « classique » du traitement des problèmes publics et amène à se poser la question suivante : comment s'articulent les espaces politico-administratifs (contraints par une aire définie, des compétences administratives...) et les espaces de mobilisation et de coopération des acteurs, à savoir les territoires d'action ou de projets ?

Au sein de ces débats féconds, la *territorialisation de l'action publique* (approche territoriale des problèmes publics et des solutions à y apporter) occupe une place centrale en ce qu'elle transforme profondément la fabrique de l'action publique, notamment à l'échelle locale. Rappelons, à la suite de Lascoumes et al. (1998), que la territorialisation par le haut désigne la capacité des politiques publiques à définir un échelon territorial pertinent d'action ; elle trouve sa place dans une logique descendante classique des politiques publiques. Pour sa part, la territorialisation par le bas fait référence à la capacité des acteurs locaux à s'approprier une politique publique et à définir le territoire pertinent pour leurs actions collectives ; elle se développe donc en marge de la logique descendante évoquée supra et entraîne dans son sillage un renouveau de la dimension locale et des dynamiques territoriales inédites.

Dans cette mouvance, le territoire est envisagé soit comme un support préexistant à l'action publique sur lequel elle déroule ses effets (territorialisation par le haut), soit au contraire

comme le résultat d'une construction d'acteurs locaux, à différentes échelles spatiales et selon des modalités diverses pour agir collectivement (territorialisation par le bas). De surcroît, le territoire devient aussi un objet d'intervention publique à part entière (politique de la ville, politique des pays, etc.) qui se développe à côté des secteurs et des populations cibles (Douillet, 2003, p.6).

Une chose est claire en tout cas : aux territoires imposés par le haut s'ajoutent désormais de plus en plus de « nouveaux territoires d'action publique » (les Pays, les Parcs naturels, les Communautés de Communes, les Contrats de rivière....) construits par les acteurs locaux pour agir collectivement et résoudre des problèmes collectifs. En résultent de nouvelles scènes d'action publique qui donnent naissance, à leur tour, à une « action publique à géométrie variable » (Casteigts, 2003).

Cependant, ces nouveaux territoires d'action complexifient significativement le paysage de l'action publique et ses modèles de régulation (Muller, 2013). Il en résulte de nouveaux besoins de coordination entre acteurs et de nouveaux espaces de gouvernance locale ; et ce, dans un contexte politico-institutionnel fortement mouvant dans la plupart des pays européens, empreint de nombreuses réformes institutionnelles (régionalisation en Belgique, décentralisation en France....). Ces réformes structurelles rebattent fondamentalement les cartes entre les niveaux de pouvoir et d'autorité, redistribuent régulièrement les compétences et les attributions entre les échelons politico-administratifs, mais aussi les moyens budgétaires nécessaires à la mise en œuvre de l'action publique dans les différents secteurs de la société.

Au sein de ces dynamiques, l'acteur public local est central dans la mesure où il participe à la *territorialisation* (c'est-à-dire à la fabrique du territoire) et qu'il peut provoquer, accompagner et pérenniser les dynamiques de développement territoriale. Il s'ensuit que l'action publique territoriale devient un échelon d'action considéré comme pertinent « *pour construire et qualifier les problèmes collectifs, élaborer des réponses, des contenus et des processus pour les traiter* » (Thoenig, 2005, p.291), notamment dans le domaine du développement économique local.

I.2. Relations dialectiques entre action publique, développement régional et espace

Avant d'aller plus loin, il nous semble nécessaire de repositionner le débat du lien existant entre les conceptions du développement régional et les politiques de développement qui en découlent, mais aussi entre ces conceptions et la vision sous-jacente de l'espace ou du territoire. En effet, derrière chaque théorie du développement régional se cache une définition plus ou moins implicite de l'espace et une certaine organisation de l'action régionale.

Pour simplifier l'analyse, nous distinguerons deux périodes au cours desquelles le concept de développement régional a évolué significativement : la période du développement exogène ou « par le haut » s'étendant grosso modo de 1945 à 1970-80 et la période du développement endogène/local/territorial (le jargon ayant évolué) ou « par le bas » qui débute pratiquement dans les années 1980 et se poursuit actuellement sous des formes diverses. Le choix de ces périodes nous semble pertinent pour étudier les liens entre les théories du développement régional, la conception de l'espace qu'elles sous-tendent et les modalités d'action publique qu'elles induisent.

De 1945 aux années 1970

Nous sommes au cœur de la reconstruction d'après-guerre et de la croissance économique (les trente glorieuses). La conception du fordisme prédomine et avec elle, les grandes entreprises industrielles génératrices de croissance et de développement économique, les idées de production et de consommation de masse, la production industrielle standardisée, les relations de sous-traitance liant grandes entreprises et PME-TPE, etc.

Cette conception valorise donc un modèle de développement dans lequel la grande entreprise industrielle draine autour d'elle l'activité économique et où la production industrielle est la

seule activité créatrice de richesse. En filigrane, on retrouve le concept de polarisation de François Perroux selon lequel la présence d'une activité économique dans un lieu polarise autour d'elle d'autres activités, attire du pouvoir d'achat, crée cumulativement des emplois, et dès lors, donne naissance à une dynamique de développement. Dans ce cadre de pensée, l'effet de polarisation est clairement identifié à l'action de l'industrie lourde (sidérurgie, grosse mécanique...) qui est le réel moteur de la croissance régionale, une « *industrie industrialisante* » pour reprendre les termes de Bernard Pecqueur (2000), qui exerce des effets d'entraînement sur d'autres activités avec lesquelles elle est en relation.

Dans cette théorie des pôles de croissance (F. Perroux, 1955), l'espace n'est qu'un support passif, un réceptacle sur lequel on projette des choix d'allocation/réallocations d'activités. Le développement est greffé - injecté du haut vers le bas - et repose sur le postulat que le développement économique ne peut venir que de l'extérieur.

Ce type de conception (polarisation industrielle) a fortement influencé les politiques de développement durant les années 1950-1960. L'idée est simple : l'implantation de grosses unités industrielles favorise le développement économique des régions. Dès lors, il « suffit » de favoriser l'implantation de celles-ci dans les régions défavorisées ou « en retard » pour régler le problème des inégalités de développement régional et assurer un développement plus harmonieux de l'ensemble des régions. Comme l'a souligné B. Pecqueur (1986, p.18): " La dimension pratique de ce corps théorique est évidente: basées sur l'intuition qu'il doit être possible de créer des pôles là où il n'y en a pas, et donc de procéder à un rééquilibrage des localisations, nombre de politiques de développement ont largement utilisé les thèses de F. Perroux en tentant de créer des unités qu'on voulait motrices, elles visaient à accélérer la croissance de régions retardées".

Hégémonique jusque dans les années 70, ce modèle de développement externe a longtemps fondé l'action de l'Etat en matière d'aménagement du territoire et de politiques régionales. Plus spécifiquement, dans le but de promouvoir la croissance et l'emploi, l'action régionale se centrait essentiellement sur l'attraction d'investissements et de capitaux extérieurs. L'enjeu était clairement d'attirer dans les régions de grandes entreprises industrielles capables de jouer ce rôle 'polarisateur' afin qu'elles produisent des effets d'entraînement sectoriels et spatiaux suffisamment significatifs sur l'ensemble du territoire régional. Pour favoriser l'attraction de ces « moteurs de développement régional et de croissance », les pouvoirs publics développaient différents types d'infrastructures (parcs industriels, voies de communication, etc.) et édictaient des législations en matière d'aide aux investissements et à la création d'emplois (primes en capital, réduction de taux d'intérêt, subsides à l'embauche,...) modulées en fonction de leur localisation.

Ce cadre d'action et de pensée s'exprime donc par des initiatives importantes du pouvoir central puisque c'était à l'Etat qu'il appartenait d'édicter les législations de base et de décider de l'implantation de grandes infrastructures. Cette conception de l'action publique se caractérise par la centralisation et la verticalisation. Pour assurer le relai au niveau régional et la coordination sur le terrain, l'Etat crée divers organismes publics¹ et parapublics de développement et d'aménagement, avec pour mission de chapeauter d'en haut les efforts de promotion régionale et d'organiser cette politique régionale sur un territoire déterminé.

Dans cette conception, l'espace est relativement neutre dans le sens où le processus de croissance peut être " greffé " pratiquement n'importe où, à condition que l'Etat (vu comme une instance coercitive extérieure) y développe un environnement suffisamment propice pour que " la greffe prenne " et qu'elle engendre une diffusion suffisante du développement sur les espaces environnants.

La remise en cause des années 1970 et l'émergence de modèles alternatifs de développement

¹ En Belgique, ceci s'est concrétisé par la création de sociétés publiques de développement soit au niveau provincial, soit à l'intérieur d'une province sous forme d'intercommunales de développement.

Après deux décennies de tentatives d'aménagement du territoire et de développement par le haut, on se rend compte, petit à petit, qu'il est difficile de greffer du développement et qu'il existe d'autres formes de développement que celui basé sur la grande entreprise industrielle. Par ailleurs, divers autres facteurs cumulatifs (crise du système industriel, mondialisation accrue des échanges, globalisation économique et financière, bouleversements technologiques majeurs, développement du système post-fordiste...) contribuent également à enrayer les rouages jusqu'alors bien huilés du modèle des pôles de croissance et conduisent à l'émergence de nouvelles logiques de développement à base territoriale. Celles-ci mettent l'accent sur l'importance du milieu local (ses acteurs, ses réseaux, ses ressources et ses actifs, son potentiel de créativité et d'innovation, son infrastructure servicielle, son tissu productif, son mode de gouvernance...) pour donner une impulsion aux forces de développement et pour en propager les effets, plutôt que sur l'apport d'investissements et capitaux externes.

De même, cette époque est marquée par une remise en question du rôle et des fonctions interventionnistes de l'Etat en matière de développement régional (sous forme de politiques de développement d'aménagement du territoire et de développement économique essentiellement), voire son quasi-monopole en la matière ; d'autant que d'autres échelons politico-administratifs occupent désormais une place croissante sur la scène du développement régional et territorial. En particulier l'Union Européenne - dans son rôle d'appui aux territoires (e.a. via la politique régionale européenne et les Fonds Structuraux qui la soutiennent) - et les collectivités territoriales qui s'affirment de plus en plus comme acteur du développement à l'échelon local et régional, notamment suite aux diverses politiques de décentralisation et de régionalisation déployées dans de nombreux pays européens. L'Etat fait donc face à une double processus d'appropriation vers le bas et vers le haut des politiques de développement régional; il n'est plus « l'architecte unique du territoire et n'a plus l'exclusivité des politiques de développement territorial, il partage cette prérogative avec d'autres » (Gouttebel, 2003, p.25).

Les formes que revêt le développement territorial sont plurielles. Différents courants ont été proposés en sciences régionales pour rendre compte des dynamiques à l'œuvre, notamment autour des districts industriels (e.a. Becattini, 1991 ; Porter, 1985), des technopôles et autres formes de systèmes productifs locaux (e.a. Courlet, 2008...), des milieux innovateurs (e.a. Aydalot, 1986 ; Maillat...), des paniers de biens et de services (Pecqueur, Hirzak...), des métropoles et des territoires créatifs, ou encore de systèmes productivo-résidentiels (Talandier), voire exclusivement résidentiels (Davezies...). Dans ces modèles, le développement local est lié à des processus d'innovation ou de création particuliers au sein de milieux spécifiques ; il repose sur les liens de coopération et les projets communs entre acteurs productifs locaux et sur l'activation de ressources propres au territoire, etc.

Il n'entre pas dans le cadre de cette communication de les détailler plus amplement. Seules méritent d'être rappelées ici certaines caractéristiques partagées par de nombreux auteurs actifs dans le champ pluridisciplinaire du développement territorial :

- le développement s'appuie sur des forces et des ressources endogènes au territoire sans toutefois s'enfermer (ouverture vers l'extérieur)
- il est souvent généré par un problème commun à résoudre ou par une crise d'ampleur plus ou moins grave
- il est observable dans des territoires de natures diverses (urbains, ruraux, centraux, périphériques, du nord, du sud...) mais concerne essentiellement des aires géographiques de taille plutôt restreinte (développement local ou méso)
- il s'enracine dans un espace particulier voire unique - histoire singulière, culture propre, ... - il existe donc un *effet territoire* spécifique à chaque lieu
- il repose sur des processus de coopération d'une communauté d'acteurs à géométrie variable autour de projets et d'actions impliquant des conflits, des compromis, des négociations, des bricolages et des arrangements plus ou moins formalisés et explicites (construction sociale)
- il ne se réduit pas aux acteurs productifs et institutions en charge des politiques de développement ; il fait intervenir d'autres parties prenantes (collectivités locales ou territoriales, services déconcentrés de l'Etat, société civile et monde associatif...)

- il génère des coordinations d'acteurs inédites (modes et dispositifs de gouvernance territoriale)
- il participe à la territorialisation et donc à la fabrique du territoire
- il s'appuie sur une capacité d'action collective basée sur l'intentionnalité et la mobilisation des acteurs autour d'un projet (vision partagée) et de ressources communes induisant en retour de nouvelles pratiques sociales et institutionnelles (innovation territoriale)
- il met en œuvre des processus de proximité géographique et organisée (réseaux, valeurs communes, culture partagée, liens amicaux ou professionnels, sentiment d'appartenance ...). Ces relations localisées constituent un des fondements de la compétitivité territoriale
- il est un processus de construction sociale résultant des actions des acteurs (il se voit et s'évalue dans le long terme), notamment autour d'innovations de diverses natures
- il n'est pas aisément transposable (la transposition des méthodes et démarches qui réussissent d'un territoire à l'autre est souvent décevante parce que chaque territoire a ses spécificités qui implique une logique de développement propre : il n'est donc pas un modèle « clé sur porte »)
- il s'appuie sur des dynamiques d'innovation de diverses natures (technologiques, institutionnelles, organisationnelles, sociales ...) et origines (endogènes ou exogènes c-à-d provenant de l'extérieur)

Les périmètres d'action, les contenus et les orientations qui en découlent sont donc intrinsèquement liés au contexte, à l'histoire du lieu, aux savoir-faire collectifs, aux acteurs et aux différentes formes de proximité qui les caractérisent au sein d'un espace d'appartenance spécifique et unique.

Le point commun de ces approches est de reconnaître les *territoires* comme des lieux importants de décision et de coordination, et plus globalement, comme un moteur essentiel des processus contemporains de développement. Comme l'indique Claude Courlet (2008, p.89) : « Le territoire n'est pas un morceau de nation, mais une dynamique de coordination d'acteurs qui a sa place dans l'émergence de nouvelles régulations dans la période actuelle. Ces construits socio-économiques et institutionnels ancrés spatialement et construits entre acteurs constituent aujourd'hui des niveaux de régulation infranationaux ».

Tout comme leurs collègues de science politique ou de sociologie, mais avec « d'autres lunettes », ces chercheurs réinterrogent, eux aussi, les constructions sociales et territoriales liées à l'action collective, mais avec un regard et des approches différents. Ainsi, certains auteurs analysent plus spécifiquement aux coordinations d'acteurs et aux modes de gouvernance y afférents, qu'ils soient publics, privés ou mixtes (e.a. Pecqueur et Gilly, 1993 ; Pecqueur, 2000 ; Leloup et al., 2005 ; ...). En réintroduisant la place et le rôle des acteurs locaux dans les dynamiques de développement territorial, ils s'intéressent particulièrement aux processus de coordination complexes qui se déploient dans certains lieux – les modalités de gouvernance territoriale – et conditionnent largement les dynamiques de développement. On se situe ici clairement dans le cadre de la « territorialisation de l'action publique » évoquée précédemment qui implique de prendre en considération les logiques locales, les problèmes spécifiques qui y sont associés et la mise en place de solutions adaptées et co-construites à partir des différentes ressources du territoire et des acteurs en présence.

A cet égard, il est intéressant de constater que les dynamiques territoriales observées par les sciences régionales (à l'aide d'études de cas, d'études comparatives et diachroniques) sont souvent fondées sur l'existence d'une « crise » d'ampleur variable, ou à tout le moins d'un « problème collectif à résoudre » qui sert de déclencheur, d'une part, pour révéler, identifier et activer des ressources susceptibles d'enclencher des processus de (re)développement et, d'autre part, pour « mettre autour de la table » un collectif d'acteurs (publics, privés et associatifs) à géométrie variable qui va décider de travailler ensemble sur certaines actions et projets communs en vue d'apporter des solutions à ce problème collectif (ou crise).

En ce sens, ce « problème commun à résoudre » (voire cette crise le cas échéant) devient le déclencheur d'un *agir collectif* qui induit la mobilisation de groupes d'intérêts divers (pouvoirs

publics, entreprises, associations, organisations patronales et syndicales, ..) dont les objectifs, les stratégies, les temporalités, peuvent être différents, voire contradictoires, mais qui contribuent, individuellement et collectivement, à la production de facteurs de développement et de règles plus ou moins formalisées de gouvernance territoriale (e.a. Leloup F., Moyart L. et Pecqueur B, 2005 ; Vanier, 2008). Cette capacité des acteurs à agir collectivement et à coordonner leurs actions est au cœur de la compréhension des processus de développement territorial (mise en accord quant aux enjeux de développement du territoire, aux moyens pour y parvenir...).

Tout ceci est complexe, prend du temps et est en partie aléatoire. Ces processus de développement naissent de leur genèse et de leur renouvellement permanent grâce aux dynamiques d'acteurs, d'activation de ressources et d'invention de modes de gouvernance particuliers et inédits qui, ensemble et de façon cumulative, déconstruisent et recréent des territoires sans cesse mouvants et à géométrie variable (tant sur le plan spatial que actoriel).

Au sein de ces *territoires d'action et de mobilisation d'acteurs et de ressources*, les relations de proximité jouent un rôle considérable tant sur les dynamiques de développement que sur les modes de gouvernance territoriale (Torre, 2010 et 2011). Outre les relations de proximité géographique plus ou moins « subie » par les acteurs en présence du fait de leur localisation commune au sein d'un même espace (socle géographique partagé), ces acteurs sont aussi liés par des relations de « proximité organisée » dues au fait qu'il appartiennent aux mêmes réseaux (logique d'appartenance) ou partagent des valeurs, des savoirs, des représentations et des objectifs communs (logique de similitude). Pour Torre (2011, p.4) : « Cette activation des potentiels de proximité organisée repose donc sur la mobilisation des liens entretenus par les acteurs locaux, qu'il s'agisse de l'adhésion à des valeurs partagées ou de la participation à des réseaux ou groupes communs – notamment sur base d'appartenances sociales et amicales ».

Le concept de « territoire » occupe indéniablement une place centrale dans ces approches territoriales du développement. On se situe aux antipodes d'une vision passive du territoire (espace passif doté simplement d'une capacité de réception, un espace-support); il est bien plus qu'un simple espace géographique (réalité biophysique) ou institutionnel (territoire politico-administratif) largement déterminé et qui s'impose aux acteurs. Il est actif, construit par les acteurs et leurs interactions [Ratti, 1997 ; Jean, 2008 ; Courlet et Pecqueur, 2013 ; Arnaud, 2012; Moine, 2006 ; etc.], un espace vécu (Di Méo, 1998). Pour Mendez et al. (2006): « *c'est un objet social construit par les acteurs; la résultante d'un processus d'appropriation de l'espace par les acteurs qui, par leurs relations, leurs interactions, participent à le modeler et à le construire de façon incrémentale et non linéaire selon une trajectoire empreinte de bifurcations et de ruptures* ».

Plus globalement, on peut le définir comme un système (construit social dynamique) composé d'un espace, d'une communauté (acteurs porteurs d'un passé et d'un futur commun), d'un projet, de ressources et d'un ensemble de règles de gouvernance articulantes et contrôlant le tout. Qui plus est, ce système-territoire est complexe ; ce qui permet d'appréhender son auto-organisation, ses évolutions et ses avenir possibles (Leloup, 2010).

Il devient aussi un véritable levier d'action, d'activation et d'organisation de l'action collective. C'est dans ce contexte qu'en science politique, nombre d'auteurs le considèrent comme un échelon d'organisation pertinent de l'action publique où se créent, d'une part, des espaces d'action, de concertation et de conflit et où se définissent, d'autre part, les problèmes et les solutions par le biais de la négociation, de la concertation et de partenariats territorialisés [e.a. Cattla, 2005 ; De Maillard, 2000]. En d'autres termes, il apparaît comme un lieu pertinent d'identification et de traitement des problèmes locaux et un cadre propice pour la réalisation d'actions et de projets communs ; une ressource pour l'action et le support de projets qui assurent son développement et son évolution. Ceci nous ramène bien évidemment au concept de *territorialisation de l'action publique* évoqué précédemment ; l'action publique territoriale devient un échelon d'action pertinent « *pour construire et qualifier les problèmes collectifs, élaborer des réponses, des contenus et des processus pour les traiter* » (Thoenig, 2005, p.291) notamment dans le domaine du développement territorial.

Du coup, le développement des territoires ne peut s'appréhender indépendamment des processus de gouvernance qui s'imposent désormais à côté du gouvernement, symbole de l'exercice du pouvoir hiérarchique de l'Etat (Leloup et al., 2005). Au sein de ces nouveaux espaces de gouvernance locale (plus ou moins porteurs en termes de développement territorial et régional), l'acteur public local est amené à jouer un rôle important : il peut participer activement à la *territorialisation* (c'est-à-dire à la fabrique du territoire) et provoquer, accompagner et pérenniser les dynamiques de développement. Ceci implique des modifications majeures dans la façon de concevoir l'action publique locale, sa mise en œuvre et son pilotage.

I.3. Du renouvellement de l'action publique à l'échelle locale : conception, mise en œuvre et pilotage de l'action - rôle de l'acteur public

L'action publique doit se renouveler - voire se réinventer - afin d'impulser et de soutenir ces nouvelles dynamiques de développement au sein des territoires et des régions. Ceci nécessite de la part des institutions et pouvoirs publics des stratégies et des comportements nouveaux qui doivent être pensés de façon transversale, intégrée et systémique – avec une vision prospective et de projet de territoire - et non de façon verticale et compartimentée. Dans ce contexte, les responsables territoriaux doivent mobiliser des acteurs et en faire des partenaires pour essayer de co-construire et faire vivre un projet de territoire bâti autour de thèmes mobilisateurs et de projets structurants, c'est-à-dire capables de créer des synergies et du développement.

Ceci implique évidemment de la part des pouvoirs publics une vision globale du territoire, basée sur ce qui constitue d'abord ses atouts, ses avantages comparatifs et différenciatifs par rapport à d'autres espaces, mais aussi ses faiblesses (importance de l'évaluation du capital global² du territoire). Ces derniers doivent aussi développer de nouveaux outils et dispositifs d'action publique susceptibles d'initier, de soutenir et de favoriser ces dynamiques de développement endogène en réponse au cadre de pensée proposé par l'approche territoriale du développement. Ces instruments doivent s'articuler autour de logiques d'acteurs et de réseaux (e.a. Pecqueur, 2000), de logiques de proximités (e.a. Torre et al.), de processus d'activation de ressources tant génériques que spécifiques (e.a. Gumuchian et al., 2007), mais aussi autour de nouvelles formes de gouvernance territoriale (e.a. Leloup et al., 2005).

Par ailleurs, la concurrence entre les territoires - aux différents échelons institutionnels : local, régional, national, supranational - est aujourd'hui une réalité qui s'impose aux autorités publiques et amène à une recherche constante de différenciation afin que les territoires dont ils ont la charge puissent rester compétitifs et attractifs dans un monde globalisé. Ceci nécessite de leur part la mise en œuvre d'approches plus gestionnaires et stratégiques des territoires calquées sur le secteur privé, leur permettant de se positionner sur un échiquier de plus en plus complexe et évolutif. Une connaissance fine des atouts et des faiblesses de leur propre territoire est nécessaire (aussi des territoires concurrents) ; ce qui entraîne le recours à des outils et techniques initialement réservés aux entreprises et organisations privées tels que la planification stratégique (fondée sur l'itération constructive et la détection des spécificités), ou encore le marketing (utilisation de techniques de communication, efforts de promotion, création d'une image de marque...) que s'approprient de plus en plus le secteur public et les gestionnaires territoriaux qui souhaitent agir favorablement sur leur développement et identifier des chemins de développement positifs. Cette approche comporte nécessairement une démarche de type managériale à laquelle bien souvent ils ne sont pas préparés : penser et agir en termes de projets, de rentabilité sociale, de stratégie territoriale... Il s'ensuit donc de *nouveaux modes d'action publique* qui se dessinent progressivement, assortis d'un nouveau vocable traduisant ces mutations (partenariat territorial, coopération, globalité et transversalité, participation citoyenne, contractualisation, planification stratégique

² Ce capital global comprend le capital économique (secteurs d'activités...), les actifs immatériels (type et niveau formation, recherche, milieu économique...), les infrastructures économiques (réseaux de transport et de télécommunications, le foncier, pépinières d'entreprises et incubateurs, centres d'affaires...), le capital financier et fiscal, (aides économiques, taxe professionnelle...) le capital social (main-d'œuvre, acteurs, réseaux, leaders, milieu social...) et le capital environnement (qualité des logements, accueil scolaire, milieu sportif, environnement socio-culturel, image du territoire, capacité institutionnelle d'accueil...).

territoriale, etc.). Ces notions expriment précisément l'idée d'une « transformation de et dans l'action publique » [Borraz et Le Galès, 2001 ; Muller, 2013 ; ...].

C'est dans ce contexte de renouvellement de l'action publique territoriale et de réinvention de ses modes d'intervention, que depuis la régionalisation de la Belgique des années 1980, la Région wallonne (une des trois Régions belges) a développé un véritable arsenal d'outils et de dispositifs d'action publique à portée communale ou supra-communale ; et ce, dans différents domaines touchant au développement territorial (développement local, innovation...). Son objectif est d'aider les collectivités territoriales et les gestionnaires communaux à mieux gérer leur territoire et à donner davantage de cohérence à leurs actions dans une optique plus globale, partenariale, négociée et concertée. C'est aussi un moyen pour le Gouvernement Wallon de faire jouer à ces collectivités territoriales de proximité un rôle important dans la mise en œuvre de son projet de développement en leur confiant davantage de responsabilités dans le domaine de la gestion de leur territoire et la prise en main de leur développement.

II. L'action sur le développement territorial ou la territorialisation de l'action publique à l'épreuve des faits : application au contexte wallon

II.1. Quelques mots introductifs sur la complexité institutionnelle belge³

Issue de la révolution de 1830, la Belgique s'est constituée en Etat centralisé avec deux niveaux de subdivisions administratives : les provinces et les communes. Cette structure décentralisée subsiste encore aujourd'hui avec comme principale modification une fusion des communes⁴ au milieu des années 1970 destinée à leur donner une taille suffisante pour réaliser des économies d'échelles liées à l'exercice de leurs tâches « d'intérêt communal ».

En 1970, le choix politique de créer un système fédéral est acquis et trois Communautés⁵ se mettent en place ; elles disposent chacune d'une assemblée et d'un exécutif qui sont compétents pour les matières de type personnalisable comme la culture et l'enseignement.

Une nouvelle création institutionnelle apparaît 10 ans plus tard, soit en 1980, avec les régions, niveau s'ajoutant à l'Etat et aux provinces. L'architecture institutionnelle belge s'en trouve ainsi complexifiée. Cet étage institutionnel supplémentaire est justifié à l'époque par l'existence d'une profonde disparité entre la Flandre et la Wallonie. En effet, longtemps restée relativement pauvre et à l'économie principalement agricole, la Flandre connaît une expansion économique continue depuis la seconde guerre mondiale. A l'opposé, la Wallonie, aire prospère au XIX^e et jusqu'à la moitié du XX^e siècle (grâce essentiellement au charbon et à l'acier), est entrée à partir des années 1960 dans une suite de crises structurelles. Ces deux régions ont souhaité disposer de leur autonomie pour gérer leur développement.

Progressivement, trois Régions (la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-capitale⁶) vont s'instituer ; elles possèdent elles aussi (comme les communautés évoquées supra) chacune leur assemblée et leur exécutif. Grosso modo, elles sont aujourd'hui compétentes dans la quasi-totalité des matières liées au sol (politique économique, aménagement du territoire, politique agricole). La politique environnementale, la politique du logement, la politique économique et de l'emploi, la politique des pouvoirs locaux, en passant par celle des bâtiments et infrastructures scolaires et sportifs sont également du ressort régional.

³ Ce paragraphe est repris partiellement de « Leloup F., Moyart L. et Pradella S. (2007), « Les échelles régionales pour penser le territoire et la dépendance au sentier », in Faure A., Leresche J.-P., Nahrath S. et Muller P. (sous la direction de), *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, pp.71-89.

⁴ On passe alors d'environ 2600 communes à 589.

⁵ Ces Communautés couvrent grosso modo des espaces caractérisés par des populations de même appartenance linguistique : la Communauté flamande où la langue usuelle est le néerlandais, la Communauté française où la langue usuelle est le français, la Communauté germanophone où la langue usuelle est l'allemand.

⁶ Notons que la Région de Bruxelles-Capitale a été créée séparément en raison de ses nombreuses spécificités, notamment linguistiques.

Sur le plan institutionnel, la Belgique est donc régie aujourd'hui par trois niveaux de pouvoir - l'Etat fédéral, les Régions et les Communautés - disposant chacun de blocs de compétences spécifiques. Plus précisément, la Belgique comporte au total (outre l'Etat fédéral) 6 entités fédérées (3 communautés et 3 régions). Cependant, ce processus de régionalisation ne s'est pas fait en un jour ; les transferts de compétences ont été partiels, créant dès lors différents centres d'initiatives concurrents d'action publique (Leloup et al., 2007). Les politiques émanant de plusieurs niveaux de gouvernement ont coexisté - et coexistent encore actuellement ; ce qui crée parfois des blocages et des doubles-emplois -, notamment en matière de développement économique, d'aménagement du territoire, de santé, etc.

II.2. Quid en matière de développement économique et territorial ?

Dans les faits, c'est aujourd'hui au niveau régional qu'il appartient de mener les actions en matière de développement économique et territorial, et non plus à l'Etat central (sous forme essentiellement de politiques d'aménagement du territoire).

Notons cependant que depuis les années 1970-1980, dans la mouvance du processus de territorialisation de l'action publique observable un peu partout en Europe, cette multiplication des échelles territoriales d'action publique au niveau infranational se concrétise en Belgique sous forme d'intercommunalité ; ce qui complexifie d'autant le décryptage de son architecture institutionnelle et la compréhension du rôle spécifique de chaque institution dans la fabrique du développement régional et local. On voit ainsi se développer sur l'ensemble du territoire wallon un zonage (sur base provincial) de puissantes Intercommunales de développement économique regroupant des communes au sein de territoires plus ou moins vastes (IDEA pour la région Mons-Borinage-Centre, IDETA en Wallonie picarde, le BEP en région namuroise....).

En outre, lors de l'arrivée des Fonds structurels la Région wallonne (au titre de région en reconversion industrielle et agricole, de région en retard de développement...), les intercommunales vont se voir adjoindre de nouvelles structures publiques, à savoir les Centres Européens d'Entreprises et d'Innovation (C.E.E.I.), qui viennent compléter le dispositif d'organisations publiques en Wallonie et dispenser divers services de soutien aux entreprises (la SOCRAN à Liège ; la LME (La Maison de l'Entreprise) dans le Hainaut occidental, à Mons et dans le Centre ; Héraclès à Charleroi ...) et se calquent très largement sur la structure intercommunale préexistante.

Parallèlement à ce maillage institutionnel d'impulsion gouvernementale, sont venues de surcroît se greffer diverses initiatives locales qui ont encore étoffé le tissu organisationnel en matière de développement économique et territorial. Citons, dans ce contexte, les Chambres de Commerce et d'Industrie (C.C.I.) représentant les intérêts économiques locaux ou encore les expériences d'intercommunalité de projet (communautés urbaines ou de communes, pays, contrats de rivière, parcs naturels régionaux...) dans les domaines économique, mais aussi du tourisme, de la conservation du patrimoine et de la nature et plus globalement du développement local. Si regroupements et réseaux d'acteurs divers ne sont pas reconnus en tant qu'institutions publiques, ils deviennent néanmoins des parties prenantes incontournables avec lesquelles l'acteur public local doit composer au sein de nouvelles scènes d'action publique qui se dessinent et se recomposent en permanence. Sans compter le secteur privé et la société civile au sens large (population, associations, groupes de pression....) qui sont les autres maillons de cette gouvernance territoriale qui remplace peu à peu le schéma classique du gouvernement des territoires.

Ces réseaux d'acteurs locaux participent activement au pilotage de projets de développement en partenariat avec les pouvoirs publics de différents échelons.

II.3. De quelques outils de planification stratégiques en Région wallonne

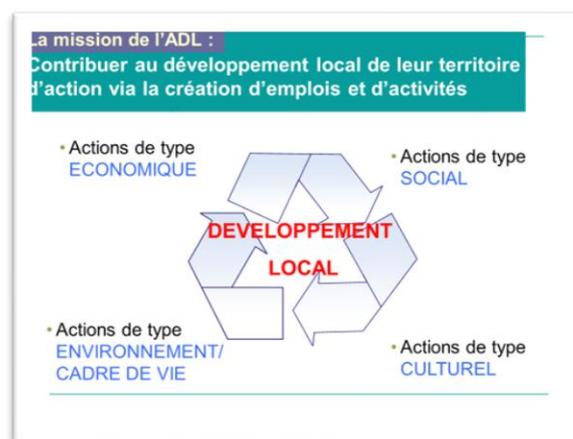
Nous proposons à présent d'illustrer nos propos en décrivant deux outils d'action publique territoriale développés en Wallonie depuis une vingtaine qui s'inscrivent pleinement dans cette logique de gouvernance territoriale et de développement de partenariats locaux pour résoudre

des problèmes communs, à savoir le dispositif des Agences de Développement Local (ADL) et le Programme Stratégique Transversal (PST).

1) Développement des structures d'appui locales : le cas des agences de développement local (ADL)

Genèse du dispositif ADL

C'est par un décret que la Région institue en 1997 un certain nombre d'Agences de Développement Local « pilotes » au sein de communes wallonnes de moins de 40.000 habitants. La philosophie de ce décret est de diffuser sur tout le territoire wallon les chances et les moyens du développement local (il ne s'agit donc pas de corriger les disparités spatiales au bénéfice des zones les plus en difficulté ou à renforcer les avantages de certains pôles). On est clairement ici dans une logique « d'aide aux milieux » telle que décrite par Philippe Aydalot ; pionnier des théories du développement local (1984). Plus spécifiquement, l'objectif du législateur est de proposer aux autorités locales (communes ou associations de communes) une structure d'appui dont l'objectif est créer sur leur territoire d'action des activités économiques (services, tourisme, secteur social, culture...) et de l'emploi durable selon une approche de type « développement local ». Pour ce faire, elles se doivent d'identifier et d'associer les acteurs locaux dans un large partenariat de proximité en vue de favoriser l'émergence de projets de développement local dans les dimensions économiques, culturelles, sociales ou environnementales :



En 1997, 10 ADL sont lancées à titre expérimental mais très vite, l'engouement des collectivités locales pour cette politique est réel : en moins de deux ans, 60 A.D.L. sont en effet créées sur un total 262 communes fusionnées (certaines d'entre elles couvrant un territoire d'action pluri-communal). Fort de ce succès, le Parlement régional vote, en 2004, le décret⁷ ADL qui fixe la teneur exacte du dispositif et entérine la place de ces structures d'appui de proximité dans l'action de développement local en Wallonie. Le cadre légal du développement local est donc fixé.

Par ce biais, la Région entend soutenir les démarches de développement endogène ; toute action entreprise par une ADL doit correspondre aux préceptes du développement local entendu par le législateur comme étant « la promotion du développement durable à l'échelon local qui consiste en l'amélioration de la qualité de vie sur le plan économique et la création d'emplois. Il doit être global, prospectif, intégré, s'enraciner dans les ressources endogènes et bénéficier à la collectivité locale ainsi qu'à des membres » (décret du 25 mars 2004, art.1, 1°). On le voit à travers cette définition, le développement local est un concept excessivement vague et très confus aux yeux des autorités régionales ; une sorte de mot-valise qui ne restitue pas le changement complet de paradigme scientifique qu'il sous-tend pourtant. Une étude d'évaluation commandée par le Gouvernement wallon à des chercheurs de l'Université Libre

⁷ Décret du 25 mars 2004 relatif à l'agrément et à l'octroi de subventions aux agences de développement local, modifié par le décret du 15 décembre 2005 révisant notamment les possibilités de formes juridiques des ADL agréées)

de Bruxelles⁸ (préparatoire à l'adoption du décret constitutif des ADL) pointait d'ailleurs le caractère extrêmement disparate des actions entreprises en phase-pilote par les ADL (allant de l'organisation de concours des façades fleuries à la rédaction de projets subsidiés par les Fonds structurels européens), sans véritable cohérence dans une vision stratégique territoriale. La récupération et le recyclage de petits projets, d'actions anciennes ou de projets connexes s'avérait être la règle sur le terrain. C'est en partie pour cette raison que le cadre d'action des ADL a été fortement formalisé par la suite et leurs missions clairement identifiées dans le décret de 2004.

L'objectif du décret est clair : le rôle des ADL est de mettre en réseau l'ensemble des partenaires locaux issus des secteurs public, privé et associatif afin de faire émerger des projets créateurs d'activités économiques et d'emplois, mais aussi de valoriser le potentiel de leur territoire d'action dans une stratégie de développement socio-économique à long terme. Leur cadre d'action s'organise autour des missions suivantes (cadre formel défini en l'article 1 du décret ADL):

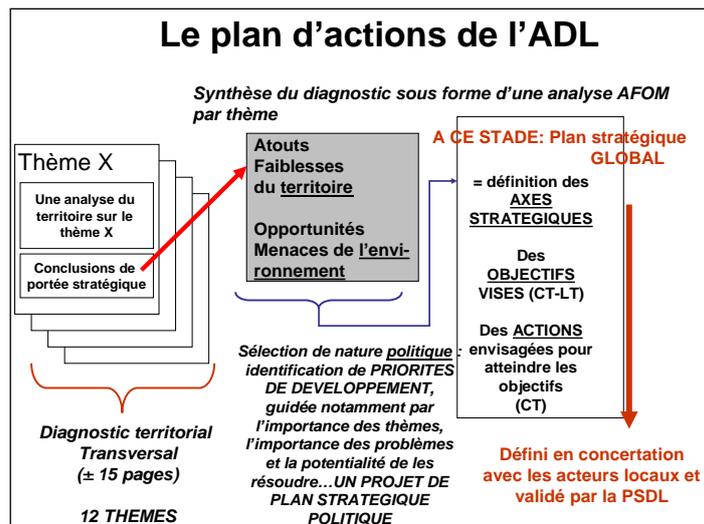
- diagnostiquer les atouts et les faiblesses de son territoire
- établir un plan stratégique de développement économique durable
- définir les actions à mener et se donner les moyens de les évaluer (les leviers d'actions sont nombreux et vont du tourisme au soutien et au développement de réseaux d'entreprises, en passant par la promotion des entreprises actives dans les énergies renouvelables, l'amélioration du cadre de vie et l'image du territoire, le soutien à l'économie sociale ou encore le développement du commerce)
- réunir les acteurs locaux pour mener des actions créatrices d'emploi
- susciter et coordonner les actions partenariales définies dans le plan d'actions
- accueillir les porteurs de projets, les accompagner et les orienter vers les partenaires utiles
- stimuler des réseaux au service de l'entrepreneuriat
- mettre en évidence les ressources et le savoir-faire

Outre leurs missions, le décret de 2004 impose que ces structures d'appui locales soient agréées (le 1^{er} agrément est valable pour 3 ans, il est ensuite renouvelable par durées successives de 6 ans) par le Service Public de Wallonie (une Commission d'agrément et d'accompagnement est créée pour exercer ce rôle) pour pouvoir exercer leurs activités et se revendiquer comme telles (e.a. utiliser le logo wallon 'ADL', bénéficier du réseau ADL, obtenir le financement prévu à cet effet⁹,...). Les décrets de 2005 et 2007 préciseront, pour leur part, notamment leurs conditions d'agrément et les formes juridiques qu'elles peuvent prendre (ASBL, Régies communales ordinaires ou autonomes).

Via ce dispositif ADL, la Région promeut également à l'échelle locale (ou supra-locale en cas d'ADL opérant sur plusieurs communes) le développement d'une approche de planification stratégique territoriale qui doit se concrétiser - tant pour le 1^{er} agrément que pour les demandes de renouvellement de celui-ci - par l'élaboration d'un plan d'actions pluriannuel d'actions (approche programmatique) basé sur les spécificités du territoire d'action couvert (cf. schéma ci-dessous). A noter que les projets de développement local inscrits dans le plan d'actions de chaque ADL doivent s'articuler avec les autres outils et organes de développement territorial de niveaux communal, intercommunal, provincial, régional, fédéral et européen.

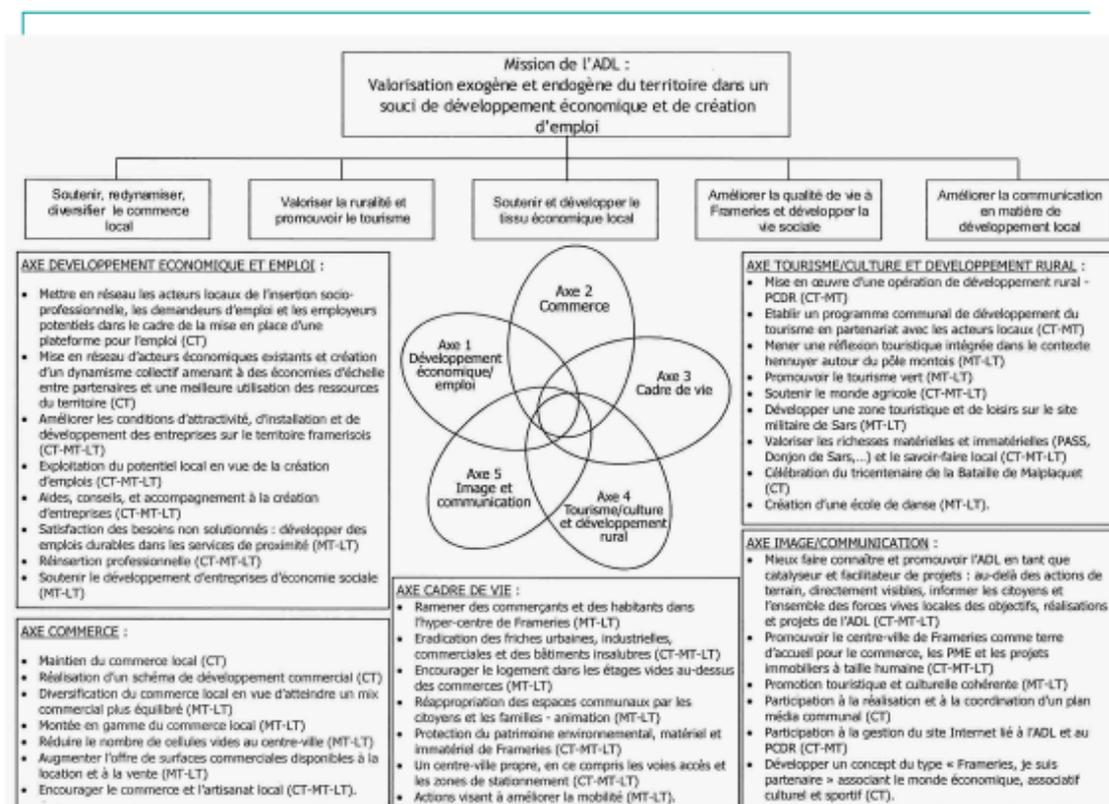
⁸ I.G.E.A.T en consortium avec le SEGEFA de l'Université de Liège.

⁹ Les ADL sont financées partiellement par les communes dans lesquelles elles opèrent et partiellement par la Région (frais de fonctionnement et de personnel) à hauteur d'une subvention annuelle d'un montant approximatif de 60.000 euros indexés.



source : L. Moyart, journée ADL (UVCW), 2007.

A titre illustratif, le plan d'actions proposé par l'ADL de la Commune de Frameries (située en Province de Hainaut) dans le cadre de sa demande de renouvellement d'agrément en 2008 se synthétise comme suit :



Source : L. Moyart (2007), dossier de renouvellement d'agrément de l'ADL de Frameries (Hainaut)

Comme on peut le constater, on retrouve bien la logique de la planification stratégique avec un ensemble d'axes stratégiques et opérationnels déclinés en fiches-actions programmées à court terme (dans l'année), moyen (durée de l'agrément : 6 ans) et long terme. Ce plan stratégique a été élaboré par l'administration communale en 6-9 mois et s'est appuyé sur un diagnostic territorial partagé. Une première ébauche a été rédigée par l'agent de développement local responsable de l'ADL sur base de divers outils préexistants (diagnostic du schéma de structure, diagnostic du plan de mobilité, diagnostic du plan communal de

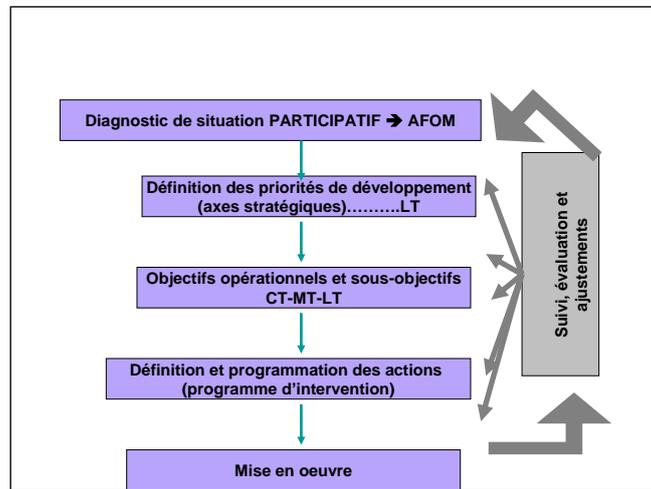
développement rural...). Cette première version a ensuite été discutée au sein du Collège communal (qui représente l'exécutif local en Belgique) qui en a validé les orientations. Sur cette base a été constitué un comité de développement local composé d'élus, de divers services communaux et des principales forces vives de la commune (associations de commerçants, responsables d'entreprises, CPAS, Agence pour l'emploi, Comité subrégional de l'emploi de la région Mons-Borinage, le Forem...). Une fois ce diagnostic territorial partagé validé, les enjeux de développement de Frameries en termes de développement local ont été identifiés et traduits en axes stratégiques de développement et en axes opérationnels. Des commissions thématiques (commerce, image du territoire, ...) ont ensuite été constituées qui ont, chacune, proposé des fiches-actions à mettre en œuvre par l'ADL à court, moyen et long terme. Celles-ci ont été discutées au sein du comité de développement et proposées pour approbation au conseil Communal qui a validé le plan d'actions de son ADL (transmis ensuite au Comité d'agrément wallon qui lui a accordé ce renouvellement en 2008).

Le pilotage du dispositif ADL est lui aussi intéressant en termes de renouvellement de l'action publique à l'échelon local. En effet, chaque année au cours de la période d'agrément, un rapport d'activité doit être dressé par l'agent de développement local (description synthétique des actions menées, identification des actions de réseautage, présentation d'indicateurs de réalisation ...) et soumis à la Commission wallonne d'accompagnement qui l'analyse et évalue si les actions menées correspondent au plan d'actions de l'ADL et contribuent aux objectifs wallons de création d'activités et d'emplois durables. A noter également que la Région a confié à l'Union des Villes et des Communes Wallonnes (UVCW) la mission de pilotage du dispositif qui consiste essentiellement en l'organisation de journées de formation ADL (techniques et théoriques) et d'échanges de bonnes pratiques (notamment via la plateforme de l'UVCW qui comporte un volet spécifiquement dédié aux ADL ; on y recense des articles susceptibles d'intéresser les ADL, des notes de cadrage techniques, financières et juridiques...). Des conférences sont aussi proposées en lien avec les thématiques du développement local ou des problématiques d'intérêt communal (budget et comptabilité communale...). De même, une commission inter-ADL est créée avec des représentants de l'UVCW et des ADL des diverses provinces wallonnes. On le voit, même si les communes sont à l'initiative de la création d'une ADL sur leur territoire, ces structures d'appui sont largement encadrées (tant dans leurs missions que dans leur pilotage) par la Région selon une logique de contractualisation entre l'échelon communal et l'échelon régional.

2) Le Plan Stratégique Transversal au sein des instruments de planification stratégique

Les programmes stratégiques, schémas et plans de développement sectoriels (tels que le Schéma de Structure Communal (SSC), le Programme Communal de Développement Rural (PCDR) ou de la nature (PCDN), le Plan Communal de Mobilité (PCM)...) ou plus globaux (tels que le PST ou encore le Projet de ville...) constituent une seconde catégorie d'outils de planification stratégique territoriale à disposition des communes et villes wallonnes.

La méthodologie sous-tendant leur élaboration est la suivante :



Ils reposent donc sur la méthodologie d'élaboration suivante : état des lieux de la situation existante, analyse et mise en évidence des problèmes à résoudre (diagnostic territorial synthétisé généralement par une analyse de type AFOM¹⁰), proposition d'objectifs de développement (priorités de développement à court, moyen et long terme), programmation de projets concrets (fiches-actions) permettant d'atteindre les objectifs. Le tout à travers une approche participative¹¹, l'échelle locale constituant à cet égard un terreau adéquat pour la mobilisation citoyenne dans le cadre d'un partenariat local et une échelle d'action jugée efficace non seulement pour aborder les problèmes rencontrés par les populations mais aussi pour trouver et développer des solutions appropriées.

Leur intérêt essentiel est donc de susciter à l'échelle locale une dynamique de réflexion et d'action selon une démarche stratégique territoriale globale, transversale et participative sur le devenir du territoire communal (on retrouve bien là les concepts centraux de l'approche du développement territorial et de la nouvelle action publique territoriale). Ils induisent aussi des processus innovants et des modes de gestion originaux (partenariat public-privé, approche programmatique, évaluation, etc.), de même que le recours à de nouveaux instruments de gouvernance plus ou moins formalisés (contractualisation, ...) au sein de territoires d'action construits par les acteurs locaux pour agir collectivement. Dans ce sens, la Commune, en tant que collectivité territoriale, est véritablement un acteur à part entière de son développement.

Le Plan Stratégique Transversal (PST) est un des derniers instruments de programmation stratégique et de gestion communale initié dans le cadre des réformes de la gouvernance locale en Wallonie. Son principal objectif, fixé par l'exécutif wallon dans sa Déclaration de Politique Régionale 2009-2014, est de « coordonner et de fédérer les différentes politiques sectorielles de la vie communale » (DPR, p.247).

Genèse

Le PST est le descendant direct du Contrat d'Avenir Local (CAL) ; outil de planification stratégique local initié 10 ans plus tôt par le Gouvernement wallon Di Rupo I afin d'accélérer le redressement et le redéploiement de la Région (CRISP, 2016, p.5) qui a toutefois connu un succès très mitigé au sein des communes wallonnes. Ainsi, la mandature régionale 2009-2014 institutionnalise cette vision stratégique territoriale dans son projet de développement et oblige l'ensemble des communes wallonnes à développer leur PST au plus tard pour le début de la législature communale 2018-2024. A noter qu'avant d'opérer cette généralisation sur tout le territoire, une expérimentation du dispositif fut menée durant la législature 2012-

¹⁰ Mise en évidence des atouts et des faiblesses du territoire, mais également situer le territoire dans son environnement plus large en identifiant pour chacun des domaines concernés les opportunités et les menaces qu'il faut saisir ou contrer, donc finalement les principaux enjeux pour la commune.

¹¹ La participation des citoyens à l'élaboration de ces outils varie cependant fortement d'un cas à l'autre ; elle dépend aussi de l'initiative et de la motivation communale.

2018 sous l'égide de la Région avec 24 communes-pilotes (suite à un appel à candidature lancé auprès des 262 ces communes wallonnes).

Principes et modalités d'élaboration

Le PST a été conçu par la Région autour de quatre principes fondateurs (CRISP, 2016, p.17) : la transversalité, la transparence, la programmation/planification et l'évaluation/pilotage.

Premièrement, l'objectif du PST est de développer une stratégie et une vision transversale et globale de la commune en fédérant et en regroupement dans un document unique et cohérent les différentes politiques sectorielles préexistantes, mais développées le plus souvent en silot selon les thématiques couvertes (programme de développement rural, plan de mobilité, programme de développement de la nature, schéma de développement commercial...).

Deuxièmement, le PST est un outil de planification stratégique et de programmation à moyen terme (couvrant une période de 6 ans ; ce qui correspond en Belgique à la durée de la législature communale) sur le devenir de la commune.

L'exercice se double d'un effort de transparence et de lisibilité de l'action publique locale dans la mesure où le document PST élaboré par l'exécutif local (et validé par le Conseil communal) offre aux citoyens et à l'opposition politique une vision globale et prospective de l'ensemble des projets que l'autorité politique entend mener pendant la mandature communale.

Enfin, le PST est un outil de pilotage et d'évaluation de l'action communale, même si cet aspect est souvent problématique à l'échelon local, notamment en raison du manque d'expertise et d'outillage en la matière (carences : identification d'indicateurs de suivi et d'évaluation pertinents, disponibilité d'outils de gestion de l'information performants, manque d'outils informatiques adaptés, identification des impacts à moyen et long termes des actions menées, etc.). Cette dimension 'évaluation et pilotage' reste très lacunaire aujourd'hui, à quelques exceptions près. Il n'en demeure pas moins que l'outil PST participe assurément d'une conception davantage managériale des modes de gouvernance publique locale en Région wallonne (CRISP, 2016, p.30) et s'inscrit pleinement dans les principes du *New Public Management*.

Quels en sont les acteurs et les parties prenantes ?

Pendant la phase d'élaboration du PST, une étroite collaboration est nécessaire entre le Collège communal et les services administratifs qui seront chargés de mettre en place les actions qui y sont inscrites sous la responsabilité du Directeur Général et du Directeur Financier. Ceci modifie considérablement les relations de travail et d'autorité entre la sphère politique et la sphère administrative ; et plus globalement, le mode de fonctionnement politico-administratif à l'échelon local. En particulier, si c'est toujours le Collège qui fixe les axes stratégiques de développement de la Commune, il est amené à prioriser la réalisation de certaines actions et projets (au détriment d'autres) en fonction des moyens disponibles (humains, financiers et techniques) et à tenir compte de divers types d'impératifs administratifs (délais de mise en œuvre, obtention de subsides...). Il doit donc hiérarchiser ses actions et fixer leur cadre budgétaire à moyen terme.

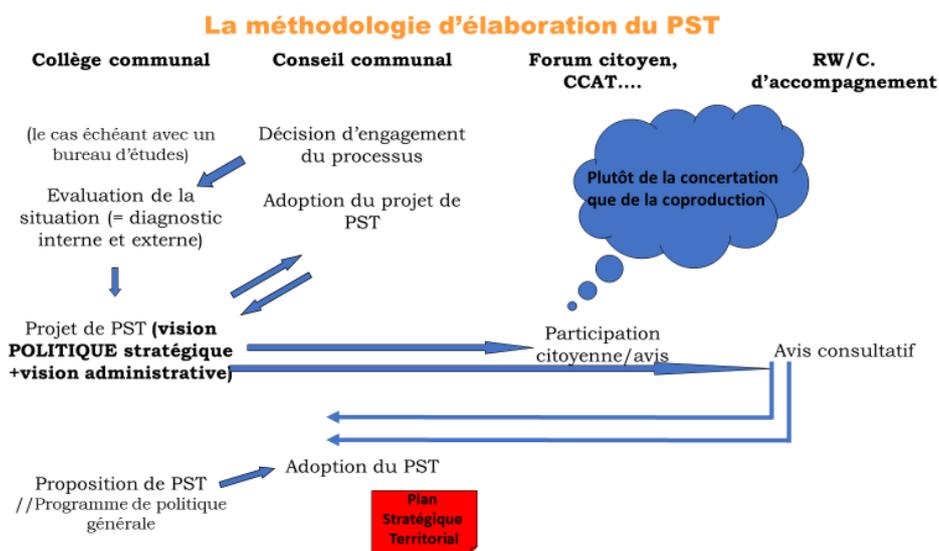
De même, le PST vise le décloisonnement de l'action locale et de l'administration. Il entend ainsi améliorer le dialogue et la communication (entre agents et services) au sein des administrations communales, mais aussi entre elles et leurs principaux partenaires publics et parapublics tant communaux que supra-communaux (CPAS, zone de police, intercommunales...).

Par ailleurs (mais avec des niveaux variables suivant les communes et leur expérience en matière de démocratie participative), les autorités locales mettent en place des processus consultatifs orchestrés autour du PST et plus ou moins élaborés et sous des formes multiples avec ses partenaires publics et les citoyens (CCAT, comités divers...). A titre illustratif, la Ville de Liège a par exemple mis en place une large consultation populaire et envoyé à l'ensemble

des Liégeois un questionnaire les invitant à identifier les principaux enjeux de développement de la Cité ardente. Dans le même ordre d'idées, la Ville de Mons a consulté sa population par le biais du site Internet communal et retenu pour l'élaboration de la version définitive de son PST les actions les plus plébiscitées par le Montois. De façon plus générale, d'autres types d'acteurs sont consultés et participent ainsi à des degrés divers à la co-construction du projet de développement local (associatifs, entreprises et opérateurs financiers...) porté par les pouvoirs publics locaux.

Modalités d'élaboration

De façon relativement classique dans le domaine de la planification stratégique territoriale, la procédure d'élaboration et de suivi du PST se déroule en 4 phases après l'adoption du principe par les Autorités politiques : diagnostic – définition des axes stratégiques et opérationnels – déclinaison en actions et fiches-projets – mise en œuvre et évaluation.



La phase de diagnostic permet à l'exécutif communal de fixer les objectifs stratégiques et opérationnels qu'il souhaite atteindre durant les six années de la législature communale et ce, sur base du programme de politique générale adopté pour la mandature¹² (PPG¹³). Ce diagnostic doit refléter la situation réelle de la Commune. Il est élaboré soit en interne au sein de l'administration (par un ou plusieurs services communaux) soit confié à un consultant spécialisé en la matière. Il peut être le fruit d'un recensement de diagnostics préexistants compilés selon une logique transversale (et non sectorielle) et globale ou être complètement inédit. Cette photographie en temps réel de la situation communale est le résultat d'un travail de co-construction par les services administratifs (ou le consultant désigné à cet effet) et les autorités communales ; il peut également faire intervenir d'autres acteurs (citoyens, chefs d'entreprises, responsables d'associations locales, intercommunales actives sur le territoire...). En d'autres termes, il doit être partagé.

A partir de ce diagnostic et du programme de politique générale porté par l'exécutif local, les axes stratégiques du PST sont établis ; ils traduisent la vision politique des autorités communales et représente en quelque sorte « le projet de développement » porté par la commune. Dans le document PST, ceux-ci sont ensuite déclinés en axes opérationnels de développement (projets permettant, à terme, d'atteindre les objectifs stratégiques fixés), puis en actions (actions concrètes permettant de réaliser les objectifs opérationnels) et moyens

¹² Le PST s'inscrit dans le prolongement du programme de politique générale (PPG) imposé par le Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CDLD) ; celui-ci énumère les principaux projets politiques portés par le Collège communal (exécutif local en Belgique) pour l'ensemble d'une législature de 6 ans (CRISP, 2016, p.10).

¹³ certains volets du PPG pouvant ne pas se retrouver dans le document PST établi, faute de moyens suffisants (tant humains que financiers) ou au vu des délais de mise en œuvre pressentis de certaines actions ou projets.

d'actions. Une fois le contenu du PST définitivement arrêté, celui-ci est soumis à l'approbation du Conseil communal et transmis à la Région wallonne pour validation.

A noter le PST comporte deux volets complémentaires : le volet politique est la traduction du projet porté par les mandataires politiques (volet externe) dans un cadre budgétaire pluriannuel, tandis que volet administratif (volet interne) a trait à l'administration générale et donc à l'organisation interne de la commune et de ses services (avec pour visée l'amélioration de l'organisation et du fonctionnement général de l'administration communale). L'outil PST contribue de ce fait à la généralisation d'une dynamique de gestion pluriannuelle au niveau local (CRISP, 2016, p.18).

Dès son approbation, c'est au Directeur général (responsable de l'administration communale et chef du personnel) et au Directeur financier (chargé de la planification financière du programme) qu'il revient de superviser la mise en œuvre du PST avec le soutien d'un comité de pilotage composé essentiellement des responsables des divers services administratifs.

Le PST fait l'objet d'un suivi régulier (sur base d'indicateurs de réalisation et de résultat de tableaux de bord...). Cette phase d'évaluation et d'ajustement consiste à vérifier si les actions et projets de développement définis dans le PST ont été mis en œuvre dans les délais fixés initialement et ont engendré les impacts souhaités, mais aussi de faire le point, chemin faisant, des éventuelles difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de celui-ci (contraintes financières, techniques ou humaines, non-obtention de subsides, changement de réglementation, etc.) et des solutions envisagées pour y faire face.

En ce sens, le PST est un véritable outil de monitoring du projet de développement local porté par les autorités locales et l'administration communale. De même, il s'inscrit pleinement dans une logique de « gestion de projet » propre aux modes de gestion stratégique des organisations, permet de développer de nouvelles méthodes de travail à l'échelon local (fondées sur les notions de performance et d'efficacité) et propose de nouvelles façons de fonctionner et de gérer l'intérêt collectif (programmation négociée, concertation, partenariat...); il s'agit là d'un mode radicalement nouveau d'affronter les problèmes de développement et de définir les solutions les plus adéquates à l'échelle locale.

II.4. Appropriation de ces outils à l'échelle locale : contraintes et opportunités

A travers ces outils de planification stratégique, la Région wallonne, en charge des politiques relevant du développement territorial, ambitionne de faire participer l'échelon local à son projet de développement en fournissant aux communes – institutions locales de proximité – un vaste arsenal de plans, schémas, programmes, structures d'appui (tant sectorielles que globales) censés les épauler dans leurs démarches de développement local. Elle souhaite notamment développer à l'échelle locale les démarches de planification stratégique et incite les communes à revoir en profondeur leurs modes de fonctionnement et de pilotage de l'action publique locale.

Se pose néanmoins un certain nombre de questions en ce qui concerne le développement de ces outils de planification stratégique à l'échelle locale.

En premier lieu, celle de la diversité des outils communaux de développement et de leur nécessaire coordination. En effet, nombre de gestionnaires communaux se trouvent mis en difficulté face à une multiplication d'outils et de dispositifs (tant sectoriels que globaux) qui peuvent conduire sur le terrain à certaines concurrences et à des doubles emplois. Ce foisonnement se traduit par une certaine fragmentation qui handicape la mise en œuvre d'une réelle vision stratégique et globale à l'échelle locale. Pour que ces outils soient efficaces, une nécessaire coordination s'avère indispensable, ce qui n'est pas toujours aisé au regard de l'organisation - encore trop souvent sectorielle - des administrations communales en Wallonie. Chaque service a alors tendance à se doter d'outils de planification (aménagement du territoire, urbanisme, environnement, développement commercial, énergie...) sans croiser les informations avec les autres; ce qui peut engendrer une perte de temps, un déploiement

considérable d'énergie et à multiplier des études qui ne sont en réalité pas utilisées à leur juste valeur.

De même, les communes wallonnes ne sont pas sur un même pied d'égalité face à ces nouveaux dispositifs d'action publique. En effet, pour profiter pleinement des outils et des structures d'appui présentés supra, elles doivent disposer de moyens humains, techniques et financiers substantiels, alors qu'elles sont souvent dans des situations budgétaires « serrées » et qu'elles se voient confier par les autorités fédérales et régionales, au fil des réformes institutionnelles, un nombre toujours croissant de responsabilités et de compétences à gérer. Dans ce contexte, un enjeu majeur concerne le développement de l'expertise territoriale au niveau local, car pour mener à bien ces démarches de planification stratégique, les communes doivent utiliser de nouveaux instruments de gouvernance, revoir en profondeur leurs modes de fonctionnement (décloisonnement des services administratifs, vision transversale englobant l'ensemble des thématiques liées au développement territorial, culture de projet...), développer de nouvelles compétences (d'ingénierie de projet, de prospective, d'évaluation, de montage financier ...) – voire de nouveaux métiers.

Elles sont en outre également amenées à négocier sans cesse leurs périmètres d'intervention. Force est, en effet, de constater que les stratégies de développement territorial et les dispositifs publics mis en œuvre par la Région ne peuvent souvent s'envisager à la seule échelle communale. Des synergies avec les communes limitrophes, mais également avec d'autres niveaux de pouvoirs (intercommunaux, provinciaux, régionaux, fédéraux, européens) s'imposent ou sont imposés ; d'autant que l'obtention de subsides y est liée (nombre de subsides européens ou régionaux ne sont d'ailleurs accordés qu'à ce titre). Sans compter la multiplication des niveaux de gouvernement et de gouvernance qui s'enchevêtrent aujourd'hui du local vers le global et engendrent une forte croissance d'instances décisionnaires porteuses de diverses politiques publiques, tantôt complémentaires, tantôt antagonistes. C'est donc bien en filigrane les questions de gouvernance territoriale et d'imbrication d'échelles qui sont posées et impliquent de travailler selon une logique « multi-échelles » et de comprendre les logiques de fonctionnement de ces différents niveaux.

Par ailleurs, le partenariat public-privé est également encouragé, voire imposé dans certains cas par la Région, tout comme le recours à des systèmes de cofinancements hybrides entre le secteur public et le secteur privé. Ainsi, dans divers domaines de la vie communale (aménagement du territoire, politiques économiques...), des entités privées (entreprises, opérateurs financiers...) sont appelées à concourir à la réalisation d'infrastructures ou de projets (ex : projets de revitalisation urbaine...), ainsi qu'à la définition de plans et de programmes de développement à l'échelle locale. Sans compter le développement de la démocratie participative ou citoyenne qui apparaît aujourd'hui comme un complément indispensable à la démocratie représentative et se traduit par une implication croissante des citoyens - dans des formes très diverses (réunions de concertation publique, création d'instances consultatives, forums citoyens...) - à la fabrique de l'action publique locale.

Tout ce qui induit un renouvellement de l'action publique locale et de nouvelles « façons de faire et d'agir collectivement » qui nécessite la collaboration de groupes d'intérêts divers (pouvoirs publics, entreprises, associations, citoyens, touristes, opérateurs financiers...) dont les objectifs, les stratégies, les temporalités, peuvent être différents, voire contradictoires, mais qui contribuent, tant individuellement que collectivement, à l'élaboration, la mise en œuvre et le pilotage (le cas échéant) des outils et dispositifs d'action publique mis en place. Dans ce contexte, les acteurs publics doivent développer des stratégies et des comportements nouveaux qui doivent être pensés de façon transversale, intégrée et systémique et non de façon verticale et compartimentée.

Dans ce contexte, l'approche par la gouvernance territoriale est féconde en ce qu'elle rend compte de la recherche de nouveaux modes d'organisation territoriale et d'une conception moderne du management local transcendant les politiques sectorielles (e.a. Courlet, 2008). Tout comme le développement, la gouvernance ne se décrète pas ; elle se construit par essais et erreurs, à travers des expériences et des apprentissages collectifs entre acteurs et espaces à géométrie variable. Dans cette construction sociale, les acteurs publics sont largement

imbriqués aux autres protagonistes jouant en quelque sorte de multiples rôles d'initiation de démarches ou d'intermédiation entre des acteurs multiples et des échelles diverses (elle permet de les articuler entre eux sous des formes spécifiques). « En ce sens, elle apparaît comme un processus de gestion des tensions entre le local et le global (Courlet, 2008, p.90) ; elle invite également le territoire à devenir cible de l'action publique à travers la promotion d'expériences inédites – allant du soutien aux clusters aux pôles de compétitivité, en passant par la création de hotspots créatifs ou de dispositifs d'économie collaborative. L'approche processuelle de la gouvernance territoriale offre alors de nouvelles perspectives pour l'action publique territoriale. On passe des politiques publiques à l'action publique (e.a. Leloup et al., 2005 ; Courlet, 2008)

III. En guise de conclusion

Présentées comme des politiques partenariales, participatives, globales et territorialisées, les politiques dites de développement territorial constituent un terrain idéal pour analyser les transformations et les recompositions de l'action publique, notamment à l'échelle locale. Le territoire doit être pensé de façon systémique, les politiques envisagées de façon croisée et globale, l'ensemble des acteurs mobilisés autour d'un projet de développement. Tout ceci prend du temps, est complexe et en partie aléatoire. Elles s'inscrivent en rupture totale avec une définition centralisée des politiques publiques imposée « d'en haut » (par une instance coercitive qu'est l'Etat) - notamment en matière d'aménagement du territoire et de développement économique – et impliquent de nouvelles façons de concevoir, mettre en œuvre et piloter l'action publique à l'échelle locale).

La Région wallonne s'inscrit pleinement dans cette mouvance depuis la régionalisation de la Belgique, notamment en proposant aux autorités locales des outils de planification stratégique dont l'objectif est d'aider les villes et les communes à développer de réels « projets de territoire » associant l'ensemble des acteurs locaux autour d'une vision partagée du territoire et de son devenir.

L'action de la Région vient en soutien des initiatives des acteurs locaux. Se faisant, la Wallonie participe donc activement au mouvement de territorialisation de l'action publique observé dans la plupart des pays d'Europe de l'ouest. En l'occurrence ici, au mouvement de territorialisation « par le haut » ; en ce qu'elle considère l'échelon local comme territoire pertinent d'action public, notamment en matière de politiques territoriales. Cependant, certains de ces instruments incitent les villes et communes wallonnes à s'approprier la politique publique et à définir *leur* territoire pertinent (présentant une certaine cohésion économique, sociale ou culturelle) pour mener leurs actions collectives, donnant alors naissance à des dynamiques territoriales inédites susceptibles d'enclencher des processus de développement à base territoriale.

Outre ce volet « territorialisation », le renouvellement de l'action publique à l'échelon local se manifeste aussi au niveau des « façons de faire » et « d'agir collectivement ». Ils ont notamment pour marqueurs la globalité, le partenariat, la contractualisation, la programmation, l'évaluation et la participation qui deviennent de réelles clés de voûte de la construction, de la régulation et du pilotage de l'action publique (e.a. Maillard, 2000 ; Filâtre 2005 ; Epstein, 2009 ; ...). Ceci se traduit au niveau des instruments d'action publique mobilisés. La Wallonie n'échappe pas à cette vague de fond et exige des gestionnaires communaux qu'ils appliquent de nouveaux instruments de gouvernance (contractualisation, participation...), mettent en place de nouvelles façons de travailler (décloisonnement des services administratifs, vision transversale englobant l'ensemble des thématiques liées au développement territorial, culture de projet...), mais aussi qu'ils se dotent de nouvelles compétences (d'ingénierie de projet, de prospective, d'évaluation, de montage financier ...).

Enfin, les mutations de l'action publique concernent les acteurs mobilisés pour résoudre les problèmes communs et donc les acteurs impliqués dans sa fabrication, sa mise en œuvre et son pilotage. Pour traduire cette évolution, on évoque dans la littérature une « ouverture des scènes d'élaboration des politiques publiques » se concrétisant par l'élargissement du périmètre actoriel vers des acteurs autres que les acteurs publics et institutionnels (experts,

associations locales, groupes de pression et d'action, etc.), mais aussi vers les citoyens - au sens large - qui souhaitent de plus en plus s'impliquer et participer activement aux processus de décision et aux projets de territoire qui les concernent. A cet égard, nous avons pu constater que les outils de planification stratégique initiés depuis la régionalisation en Wallonie s'inscrivent clairement dans cette logique multiactorielle. C'est notamment le cas des dispositifs présentés succinctement dans cette communication qui sont co-construits en partenariat avec l'ensemble des acteurs locaux. Mais au-delà de ces exemples illustratifs, il s'agit bien d'une tendance de fond visant à associer aux élus locaux d'autres types d'acteurs privés et de représentants de la société civile. Des formes inédites de partenariat et de coopération peuvent en résulter, entraînant dans leur sillage des formes renouvelées de gouvernance plus ou moins formalisées et institutionnalisées. Celles-ci doivent tendre au meilleur équilibre possible entre des impératifs contradictoires et des intérêts divergents [Chevalier, 2003 ; Leloup et al., 2005 ; ...]. En ce sens, la gouvernance territoriale entendue comme « *un ensemble de processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, d'institutions pour atteindre des buts discutés et définis collectivement* » (Le Galès, pp.5-6) peut être vue comme cadre de l'action publique locale en rendant possible la mobilisation des acteurs et leur coordination autour d'actions et de projets communs. Elle participe de ce fait au processus de territorialisation de l'action publique et permet d'analyser le territoire comme espace où se définit l'action publique avec l'émergence de nouvelles formes de régulation et de pilotage multi-échelles et multi-actorielles.

Les dispositifs régionaux présentés dans cette communication sont à contre-courant des pratiques habituelles qui prévalent dans la façon de mettre en œuvre l'action publique en Wallonie. C'est précisément dans les points de rupture qu'ils proposent par rapport aux dispositifs régionaux classiques - essentiellement dominés par une approche cloisonnée et rigide - que se situe leur réelle valeur ajoutée : renouvellement du policy-mix, combinaison des approches bottom-up et top-down, approche globale et collaborative, logique par essais et erreurs, monitoring et évaluation, etc.

Bibliographie indicative :

- Aydalot P. (1986), "The Location of New Firms : The French Case", in Keeble & Wever : New Firms and Regional Development in Europe, Croom Helm.
- Behar D. (2001), « Les fausses évidences de l'impératif territorial », in Coutard O. (dir.) Le bricolage organisationnel. Crise des cadres hiérarchiques et innovation dans la gestion des entreprises et des territoires, Elsevier, Paris, 150p.
- Courlet C. (2008), L'économie territoriale, PUG, 135p.
- Cultiaux Yolaine (2007), « La participation habitante, vecteur de démocratisation ? », in Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale : critiques de la territorialisation (Sous la dir. de A. Faure et E. Négrier), Paris, l'Harmattan, 2007, 304 p. (Questions contemporaines).
- Douillet A.-C. (2003), "Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique", Revue française de science politique, vol.53, n°4, pp.583-606
- Faure A. et Douillet A. (ss. dir.) (2005), *L'action publique et la question territoriale*, PUG, Grenoble, 300p.
- Godart M.-F., Deconinck M. "Développement territorial en milieu rural : Quelques expériences en Région Wallonne », Revue d'Économie Régionale & Urbaine, 2003/5 décembre, pp. 909-924.
- Gouttebel J-Y (2003), Stratégies de développement territorial, Economica, 2ème édition, 262p.
- Landel Pierre-Antoine (2007), « Entre politique publique et action publique : l'ingénierie territoriale », in Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale : critiques de la territorialisation (Sous la dir. de A. Faure et E. Négrier), Paris, l'Harmattan, 2007, 304 p. (Questions contemporaines).
- Leloup F., Moyart L. et Pecqueur B. (2005), « La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination d'acteurs ? », *Economie, Géographie, Société*, numéro spécial sur la proximité.
- Leloup F., Moyart L. et Pradella S. (2007), « Les échelles régionales pour penser le territoire et la dépendance au sentier », in Faure A., Leresche J.-P., Nahrath S. et Muller P. (sous la direction de), *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, pp.71-89.

- Leloup F. (2010), Le développement territorial et les systèmes complexes : proposition d'un cadre analytique, RERU, 4, pp. 687-705.
- Leloup F. (2017), « La transcommunalité à l'épreuve du fédéralisme : une illustration en Région wallonne », *Revue Française d'Administration publique*, 2017/N°2, pp. 353-368.
- Offner J.-M. (2006), « Les territoires de l'action publique locale. Fausses pertinences et jeux d'écart », *Revue française de science politique*, vol. 56, n°1, février 2006, pp.27-47.
- Pecqueur B. ET Colletis G. (1993), Les facteurs de la concurrence spatiale et la construction des territoires, notes de travail de l'IREPD, n°11, mars 1993.
- Pecqueur B. (2000), Le développement local, 2ème édition revue et augmentée, Alternatives économiques, Syros, 132p.
- Ratti R. (1997), "L'espace régional actif : une réponse paradigmatique des régionalistes au débat local-global", *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n°4, pp. 525-544.
- Simard J.-F. et Chiasson G. (2008), « La gouvernance territoriale : un nouveau regard sur le développement », introduction au numéro spécial de la *Revue Canadienne des Sciences régionales*, vol. XXXI, n°3, pp.455-470.
- Torre A. (2011), « les processus de gouvernance territoriale. L'apport des proximités », *POUR*, Juin, N°209-210.
- Torre A. (2015), « Théorie du développement territorial », *Géographie, Économie, Société*, 17, pp.273-288.
- Torre A. (2018), « Les moteurs du développement territorial », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, 4, pp.711-736.
- Vanier M. (2008), « Le pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité », *Economica, Anthropos*, Paris, 160p.