

*Emergence des territoires et la gouvernance multiniveaux
au milieu du XXI^e siècle*

L'émergence des territoires en Wallonie

Professeuse Fabienne Leloup, leloup@fucam.ac.be, département des sciences politiques, sociales et de communication des Facultés Universitaires Catholiques de Mons, responsable du Groupe de Recherche en Action publique et Développement territorial, <http://actionpublique-territoire.blogspot.com>¹

L'émergence des territoires en Wallonie, la condition indispensable pour développer la Région. Telle est la thèse que je présente.

En d'autres mots, la Région wallonne des trente années à venir ne s'appuierait-elle pas sur la diversité de ses pratiques et de ses lieux et ne se construirait-elle pas sur les potentiels variés de ses territoires ?

Plutôt qu'un exposé théorique, cette intervention se veut avant tout une contribution utile, utile aux réflexions des responsables politiques et des chercheurs. Elle s'appuie sur les contributions et les travaux que je mène depuis plusieurs années et qui sont marqués d'un engagement réel pour le devenir de la Wallonie.

En guise d'introduction, quelques données illustreront combien la Wallonie d'aujourd'hui reste une terre de contrastes et de divergences qui appelle un nouvel équilibre. Certes, des progrès marquent ces années ; élus, administrations et experts en ont aujourd'hui pleinement conscience. Mais cette démarche collective laisse des écarts liés à autant d'opportunités non utilisées. En d'autres mots, le rééquilibrage proposé ne signifie pas l'homogénéisation des pratiques ; il repose sur la mise en valeur de leur pluralité. Le modèle s'appuie sur les potentiels locaux et entend faciliter le foisonnement des spécificités territoriales de la Région.

¹ Cet article est notamment basé sur des échanges menés au sein du GRAPDt et particulièrement avec Sébastien Pradella, chercheur en politique foncière et aménagement urbain aux FUCaM et à l'IEP de Paris.

30^e anniversaire du Parlement wallon : Citoyenneté, participation, représentation
Les enjeux futurs d'un renforcement de la citoyenneté wallonne

Ensuite, je formulerai deux constats : d'une part, l'acteur public agit mais plus comme hier, face aux multiples lieux et niveaux de décision ; d'autre part, le local est devenu capable de créer une croissance intelligente et durable.

Contexte et constats amèneront à l'énoncé suivant : ces changements modifient la teneur même du développement régional. La Région se voit donc dotée d'un nouveau rôle : coordinateur et surtout stimulateur des territoires.

1. La Wallonie en 2010

Les déséquilibres internes à la Wallonie sont connus. Les statistiques le mettent en évidence : la Wallonie n'est pas homogène.

Utilisons quelques indicateurs simples pour l'illustrer.

<i>Indicateur</i>	<i>Source</i>	<i>Limite minimale</i>	<i>Limite maximale</i>
<i>Taux de mortalité pour 1000 hab.</i>	<i>INS (1/01/2005) Base : arrondissement</i>	<i>8,6%</i>	<i>12%</i>
<i>Taux de natalité pour 1000 hab</i>	<i>INS (1/01/2005) Base : arrondissement</i>	<i>10,2%</i>	<i>13,7%</i>
<i>Taux de chômage</i>	<i>ONEM-Calcul IWEPS (janvier 2008) Base : direction régionale de l'ONEM</i>	<i>7,2%</i>	<i>21,9%</i>
<i>Revenu moyen par commune</i>	<i>SPF - Déclaration fiscale des habitants (2010) Base : commune</i>	<i>10 226 euros</i>	<i>20 448 euros</i>
<i>Part des revenus gagnés dans la commune de domicile</i>	<i>CPDT -ULB-IGEAT (2001) Base : commune</i>	<i>6,7 %</i>	<i>64,7%</i>
<i>Taux d'investissement dans les entreprises (FBCF)</i>	<i>ICN-IWEPS (2002) Base : arrondissement</i>	<i>15,2 %</i>	<i>24,1%</i>

La Wallonie de 2010 est une Wallonie de contrastes. Des zones réussissent, des dynamiques positives sont enclenchées en certains lieux entraînant une croissance pérenne ; d'autres aires restent en retrait, voire tendent vers le décrochage.

Y compris dans ces aires, des initiatives de développement existent mais souvent elles restent parcellaires, liées par exemple à une opportunité conjoncturelle. Des projets de villes, des « pays » apparaissent : mais au-delà des appellations, quelles sont les dynamiques territoriales réellement activées ? et surtout quelle est leur pérennité ?

Dans divers pays occidentaux dont la France, une compréhension fine des mécanismes à l'origine de ces « territoires qui gagnent » a été entreprise. Une fois établie, elle a permis de mettre en exergue les spécificités locales à l'œuvre - non seulement les spécificités matérielles mais aussi immatérielles, j'y reviendrai - ; elle a également révélé certains potentiels de territoires « capables de gagner », capables mais sans que ces potentiels ne soient encore utilisés. Cette compréhension a induit alors une politique robuste de soutien des initiatives territoriales diverses.

Chez nous, une semblable analyse comparée des « territoires wallons qui gagnent » offrirait l'opportunité de révéler ces richesses originales ; elle pourrait alors soutenir une politique régionale destinée à amplifier et à susciter ces décollages, transformant la Région en « stimulateur » de croissances, croissances avec « s ». Le « s » est essentiel : c'est l'addition de croissances diverses qui placera la Région en position dominante.

En d'autres mots, la vision par les territoires implique que les politiques publiques intègrent une autre focale : l'espace régional n'est plus considéré comme une surface homogène. D'un modèle de développement sectoriel, il s'agit donc de passer à un modèle de développement territorial.

Attardons-nous maintenant sur deux constats plaidant pour ce modèle territorial, un constat lié à l'action publique, un autre lié à ses résultats économiques.

2. Le temps de « L'Etat n'a qu'à » est révolu

(i) Commençons par souligner combien l'action publique est aujourd'hui complexifiée. La transformation des frontières y compris administratives ou encore la multiplication des acteurs impliqués dans toute décision

l'embrouillent. Ces évolutions, associées à d'autres que je n'aborderai pas ici, empêchent un modèle d'action purement centralisé et automatique, spécifiquement dans le cadre des questions d'aménagement ou de développement économique.

Les acteurs publics – parce qu'ils doivent envers et contre tout agir – sont alors contraints d'inventer de nouvelles procédures, de nouvelles règles. Associée à ces changements apparaît l'obligation de capter de nouveaux types de ressources dont le capital social n'est pas le moindre.

Une frontière. Un poste douanier. Des voitures arrêtées, des coffres fouillés, des papiers vérifiés. Cette scène peut sembler très exotique à certains d'entre nous, les plus jeunes ; elle peut aussi rappeler des souvenirs à d'autres - dont je suis -. Nul doute, la frontière - à l'époque - marquait clairement la séparation entre deux souverainetés, entre deux systèmes politiques et économiques, entre deux réglementations. Aujourd'hui à l'heure de l'Europe sans frontière, même les frontières administratives sont perméables !

En effet, il n'y a pas que les frontières des États qui se transforment. Les frontières des espaces administratifs aussi voient leurs limites franchies. Ainsi, lorsque l'on traite d'une question environnementale, c'est la surface du bassin de rivière ou de la réserve de biosphère qui est définie, à travers le tracé des communes. Les zones de polices, les communautés urbaines, les quartiers sont autant de nouveaux espaces définis pour l'action publique. Ces espaces correspondent aux périmètres adéquats pour la résolution spécifique des problèmes posés. Ils s'ajoutent aux espaces administratifs préexistants, le plus petit commun dénominateur de ces espaces étant en général la commune.

La grippe H1N1. À problème mondial, solution mondiale, nationale mais aussi locale et interactions de multiples acteurs : OMS, ONU, États, ministères, centres de recherches, entreprises pharmaceutiques, institutions phytosanitaires mais aussi hôpitaux et centres de santé, écoles et entreprises. Et ce jusqu'à l'enceinte de nos conseils communaux !

Et il n'y a pas que les épidémies qui impliquent la multiplicité des échelles et des acteurs et dès lors une gouvernance multiniveaux. Peu de décisions locales ou régionales sont aujourd'hui totalement étanches au contexte international, a fortiori européen. Il n'est qu'à citer certains des domaines de compétence de la Région (la protection de l'environnement, l'agriculture, le commerce extérieur,

les transports, l'emploi, l'aménagement du territoire, la politique économique, l'énergie ou la recherche scientifique) pour réaliser les liens incompressibles entre action locale, régionale, communautaire ou fédérale et niveau européen ou international.

Frontières diverses, échelles et acteurs multiples, l'action publique devient de plus en plus compliquée. Un pilotage adéquat des dynamiques de l'action publique s'avère fondamental mais il requière à présent autant d'expertises originales que le suivi des processus économiques ou sociaux.

Le modèle centralisé traditionnel incluait des solutions identiques et dupliquées à tout niveau, une attribution claire des compétences, des ressources précises, des espaces imperméables, où le dernier maillon de la hiérarchie n'était qu'un exécutant, un metteur en œuvre passif. Ce modèle n'existe plus que dans les manuels.

Mais comme il faut continuer à poser les problèmes, élaborer des solutions et les mettre en œuvre, que faire ? Agir certes mais agir autrement.

Les coproductions entre privés et publics, les démarches participatives ou les associations d'intérêt constituent des processus aptes à enclencher cette prise en charge collective. Ces procédures prennent du temps, exigent des efforts d'imagination ², impliquent la mise en place de règles innovantes mais elles créent aussi des opportunités.

En effet, en liant les intervenants, cette collectivisation renforce les interdépendances, les implications, voire plus : en élargissant le cercle des décideurs, elle donne accès à de nouveaux réseaux, à de nouvelles ressources. Elle crée une capacité d'action effective.

Cette capacité s'additionne aux ressources classiques - budget, personnel ou infrastructure - souvent limitées, et met en évidence l'importance de la diffusion d'informations, du partage d'expériences et des échanges.³

² En ce sens, les stratégies territoriales importées, sous forme de « copier-coller », restent des recettes temporaires car elles dupliquent les dynamiques sans les adapter, sans les ancrer localement.

³ Lors d'enquêtes menées auprès d'élus locaux hennuyers [FUCaM, 2007-2009] sont ainsi apparues la primauté des échanges d'informations et de compétences dans le traitement des dossiers liés aux programmations européennes, la nécessaire formalisation de liens entre associations et pouvoir communal pour la réaffectation de nouvelles infrastructures ou encore le succès d'une prise en charge conjointe entre

Dans ce cadre, l'acteur public local est amené à développer cette capacité : de metteur en œuvre, il devient metteur en scène.

(ii) Parallèlement aux transformations de l'action publique, s'établit aussi la capacité de croissance économique du local. Une autre conception du développement régional émerge alors, basée sur la construction de ces territoires.

Cette construction s'appuie sur les spécificités locales, les richesses matérielles et immatérielles du lieu et renouvelle le développement en introduisant une dimension qualitative. Les territoires apparaissent comme autant de foyers de croissance intelligente et durable.

Le qualificatif « intelligent » renvoie à la réactivité nécessaire aux transformations extérieures, dues au progrès technologique, à l'adoption de nouvelles normes ou à l'existence de nouveaux biens et services par exemple : la croissance intelligente est capable de réagir, contrer, absorber ou adapter ces changements. L'adjectif « durable » renvoie ici à l'état de développement des citoyens, incluant les dimensions de qualité de vie, émancipation sociale et préservation environnementale.

Les notions de systèmes productifs locaux ou de milieux innovateurs rendent compte depuis plus de trente ans de l'émergence de ce développement économique des territoires.

1980, dans le Jura suisse. La concurrence internationale et les mutations technologiques remettent en cause la compétence horlogère locale. L'introduction de l'électronique sera le déclencheur de la reprise, mais la véritable recette du succès ? une technologie, des entreprises performantes, une capacité d'apprentissage : l'ensemble renforcé par un système relationnel incluant les acteurs de la formation et de l'administration.

Résumé en quelques mots, le développement se base sur l'interaction entre l'existence d'une 'atmosphère' - une culture, un cadre de vie, un projet -, la dynamique de firmes – grandes et petites – et l'action des institutions. Le développement s'élabore ainsi à un autre niveau que celui de l'entreprise : c'est

ONG, commune et groupements citoyens pour gérer une question d'aménagement local.

la toile d'araignée formée par les caractéristiques du lieu plus la présence d'organisations diverses plus une adhésion à la vision commune qui crée la dynamique locale.

Se dessine un éventail élargi des facteurs de développement : le mode de vie, la qualité environnementale ; des aspects immatériels tels que le paysage ou l'histoire en constituent des piliers tout aussi importants que la recherche de rentabilité ou de performance. La concentration spatiale crée de la proximité sociale et dès lors de l'interdépendance. Le développement reste économique mais il devient aussi qualitatif : le projet du territoire est autant un projet de production que de cohésion, la 'rente territoriale' est alors ce bénéfice supplémentaire, propre à chaque lieu, à chaque projet commun.

Cette évolution a été étudiée pour des aires agricoles ou industrielles ; elle se réalise tout autant dans les territoires qui misent sur l'économie de la connaissance ou sur la culture.⁴

Le territoire apparaît alors comme le foyer du développement : les opportunités y sont adaptées, reformulées en fonction des atouts locaux. Le territoire s'assimile à un 'plateau' mis à la disposition de la troupe et de son 'metteur en scène' : la production finale sera fonction de la pièce, du décor, des lumières, des acteurs : elle sera surtout originale.

3. La Région au futur

La transformation des modes d'action publique et la révélation de processus de développement local amènent à considérer les territoires comme capables de croissance et de cohésion : elle force à soutenir leur émergence.

Cette émergence n'implique pas de révolution, elle n'exige pas de réforme institutionnelle ! Elle se base sur les capacités locales d'agir, de produire, d'innover. Le pari est alors de passer d'une logique de secteurs performants à une logique de territoires gagnants.

La Région se voit dotée du rôle de stimulateur, fournissant au niveau local les conditions favorables et les cadres nécessaires à l'émergence de ces

⁴ Depuis « les Régions qui gagnent » en 1992 [Benko G., A. Lipietz, éd., PUF, Paris] jusqu'aux propositions de Paul Krugman [« L'économie auto-organisatrice », 1998, De Boeck, Bruxelles] ou Allen J. Scott [et D. Power, « Cultural industries and the production of culture », 2004, Routledge, Londres], entre autres.

30^e anniversaire du Parlement wallon : Citoyenneté, participation, représentation
Les enjeux futurs d'un renforcement de la citoyenneté wallonne

croissances. C'est elle qui va amplifier voire amener à activer les potentialités locales.

Certes, dans nos systèmes démocratiques, l'acteur public, local et régional, reste le garant de la citoyenneté et de la solidarité et, donc, l'arbitre ultime des choix. En outre, il ne s'agit pas de retourner à un modèle de fiefs concurrents : chaque territoire reste profondément lié aux autres et la Région s'avère indispensable pour orchestrer ces relations.

La Wallonie dans 30 ans ? 16 844 km² où foisonnent des pratiques différenciées, une carte totalement couverte de lieux qui gagnent, une Région qui a pris le parti du local, qui a fait le pari de ses territoires.

Mons, 29 septembre 2010.