



Description des exercices de prospective territoriale : Luxembourg 2010

<p>La phase de mûrissement et de préparation</p> <p>De la sortie du SDER au projet « Luxembourg 2010 »</p>	<p>En février 1999, un projet de Schéma de Développement de l'Espace Régional (SDER) est soumis à consultation par le Gouvernement wallon. La province du Luxembourg est la seule province wallonne à faire écho au SDER, ce qui aboutit à la décision d'élaborer un Schéma régional de Développement de la province du Luxembourg (ou SDEP - Schéma de Développement de l'Espace Provincial), de façon à préciser le Schéma régional, dont le cadre est par là même reconnu.</p> <p>Cette mobilisation de la province du Luxembourg s'explique par une motivation forte de réaliser un véritable projet de territoire, prise dans son acceptation la plus large, intégrant à la fois les dimensions sociétale et spatiale. Il y a une prise de conscience en outre que le contexte a graduellement changé et que les enjeux spatiaux ne se posent plus de la même manière ; les plans d'occupation des sols notamment, ne correspondent plus au potentiel actuel, de par l'évolution d'une société agricole à une société tertiaire. Par sa faible population et donc sa représentation politique limitée, la province de Luxembourg est consciente de sa marge de manœuvre relative à cet égard.</p> <p>Au cours des discussions préparatoires, les promoteurs de ce projet global pour la province de Luxembourg souhaitent dépasser le niveau du schéma strict d'aménagement du territoire. C'est dans ce contexte qu'émerge, fin 2000, l'idée de « Luxembourg 2010 », à l'initiative conjointe du Gouverneur de la Province, du Conseil provincial et de l'Intercommunale de développement Idelux, tous soucieux de mener une démarche stratégique à même de cadrer avec les réalités de terrain. Un Comité de pilotage regroupant les forces vives de la province de Luxembourg est mis en place; il est présidé par le Gouverneur. Ce dispositif prévoit également une équipe technique pluridisciplinaire.</p> <p>L'opérationnalisation de la démarche est confiée à Idelux, qui, quelques années auparavant, avait constitué une cellule de prospective en son sein. Elle se réunissait une fois par mois et invitait des personnes ressources pour aborder des sujets divers interpellant le développement du territoire provincial. C'est dans ce contexte d'intelligence territoriale que la méthode de travail fut identifiée au départ d'un guide d'analyse et de stratégie territoriale élaboré à partir des expériences territoriales françaises des bassins d'emploi ⁽¹⁾, et appliqué au département voisin de la Meurthe et Moselle. Cette démarche fut jugée pertinente pour les besoins de la province et fut ensuite appliquée en étant adaptée aux réalités luxembourgeoises et baptisée « Luxembourg 2010 ». L'opération est officiellement lancée</p>
---	--

(1) Olivier MAZEL, Pascal VAZARD, Klaus WERNER, *Construire un projet de territoire, Du diagnostic aux stratégies*, Comité de Liaison des Comités de bassin d'emploi, Paris, DATAR, 1997.

	en mai 2001. .
--	-------------------

Positionnement temporel	<p>L'horizon de réflexion fut le moyen terme : 2010 semblait déjà lointain à l'époque. La démarche a débuté fin 2000 et s'est poursuivie dans une phase exploratoire (jusqu'à 2005) puis une phase normative (en cours).</p> <p>Dix ans paraissait un horizon temporel assez court que pour y associer des tendances maîtrisées, mais suffisamment long pour avoir le temps de programmer des actions ambitieuses et interreliées.</p>
Positionnement spatial	<p>L'échelle spatiale est l'échelle provinciale. Toutefois la situation transfrontalière du territoire et le dynamisme de ses acteurs lors des Sommets de la Grande Région positionnaient naturellement la démarche dans une dynamique motrice de coopération territoriale au niveau de la Wallonie. L'affirmation du caractère wallon de la province est également une volonté affichée du projet.</p>
Positionnement de l'initiative dans son environnement stratégique	<p>L'objectif de « Luxembourg 2010 » était d'aboutir à une charte de territoire, s'inscrivant dans les objectifs du SDER. « Luxembourg 2010 ». La démarche visait également à rencontrer les quatre priorités du Gouvernement wallon inscrites dans le Contrat d'Avenir pour la Wallonie (dans sa première version de 1999) en ciblant notamment les jeunes ou le développement durable.</p> <p>D'autre part, le projet « Luxembourg 2010 » a d'emblée tenté d'établir des liens étroits avec la Conférence Permanente de Développement territorial (CPDT), dans le sens où la construction du projet de territoire pouvait se révéler être un laboratoire pour l'utilisation des analyses et recherches menées au sein de ce réseau de recherche régional. Ses premiers résultats ont été présentés et consignés dans « Les Cahiers de l'Urbanisme ». Par la suite, la démarche s'est résolument inscrite dans les travaux de la plate-forme d'intelligence territoriale wallonne.</p>
Parties prenantes, modes de pilotage et dispositifs de travail de la démarche	<p>Les deux principales instances de Luxembourg 2010 (Comité de pilotage et Equipe technique) illustrent le souci de représenter le "consensus luxembourgeois" ; elles rassemblent les forces vives de la province et constituent des noeuds de réseaux et des plateformes d'échanges d'expériences.</p> <p>Le Comité de Pilotage est l'instance décisionnelle qui rassemble les forces vives, c'est-à-dire les quatre partis politiques démocratiques, les partenaires sociaux (FGTB, CSC, UWE, UCM), l'Université de Liège dont le Département en Science et Gestion de l'Environnement est situé à Arlon, l'Intercommunale Idelux, la Chambre de Commerce et d'Industrie du Luxembourg belge, le Forem et la Fédération Wallonne de l'Agriculture.</p> <p>L'Equipe technique, désignée par le Comité de pilotage, constitue le groupe de travail opérationnel tant dans sa phase de production prospective que pour l'identification des projets et le travail en grappes. Elle rassemble quant à elle des représentants de la Province, d'Idelux, de la CCILB, de Valbois RN, d'Infor-Jeunes, de la</p>

	Fondation Rurale de Wallonie (FRW), du Forem Conseil, du Comité subrégional pour l'Emploi et la Formation (CSEF), du Département de l'ULg à Arlon, du Centre d'Economie rurale (CER), du Département Ruralité-Environnement-Développement (RED), du RIEAL (Réseau interdisciplinaire d'études et d'analyses du Luxembourg), le Centre de formation culturel et social. Ces personnes sont mises à disposition de la démarche par les Institutions-partenaires.
Communication	<p>Les supports de communication développés au fil de l'avancement de la démarche Luxembourg 2010 ont été nombreux. Ils s'appuient sur une charte graphique facilement reconnaissable et des supports de qualité.</p> <p>Le site Internet est géré de manière dynamique. Il fait état de l'avancement de la démarche et de ses composantes, présente une revue de presse non sélective – comprenant donc aussi les articles critiques relatifs à Luxembourg 2010 – et varie intelligemment les supports utilisés : textes, images, vidéos, graphiques.</p> <p>Sources :</p> <ul style="list-style-type: none"> - le site Internet www.luxembourg2010.be et l'intranet ; - la brochure « Luxembourg 2010, l'invitation à l'engagement » - la Charte Luxembourg 2010 - la brochure « Quatre regards pour une vision d'avenir » - les brochures soutenant les réunions de restitution vers les élus, _ - - les spots TV,...
Budget	Interventions provinciale et régionale, sur base de projets proposés annuellement. Avec le temps, le budget de l'ASBL Luxembourg 2010 s'est stabilisé et permet de financer des projets ponctuels. Historiquement, le compartimentage des moyens entre différents départements n'était pas simple à gérer.
Phase prospective Diagnostic prospectif et partagé	Le travail technique commence en 2002 par l'élaboration du diagnostic de la province de Luxembourg . Le Comité de Pilotage de la démarche s'est appuyé, dans une logique ascendante (ou <i>bottom-up</i>) sur une vaste consultation de tous ceux qui exercent des responsabilités ou ont des missions dans la province de Luxembourg et au-delà. 273 acteurs (internes et externes au territoire) sont interviewés sur la manière dont ils appréhendent l'avenir de la Province de Luxembourg, ce sur base d'un canevas commun rédigé par les divers membres de l'Equipe technique, lesquels se répartissent les travaux d'enquête selon leur connaissance particulière de tel ou tel secteur. À travers cette large enquête, il est peu de forces vives de la Province qui échappent à la démarche. La plupart de celles qui ont été rencontrées dans le cadre des travaux d'évaluation y faisaient explicitement référence.
Identification des enjeux de long terme	L'idée d'intégrer une dimension prospective dans la démarche de travail initiale fait son chemin. C'est ainsi que l'Institut Destrée accompagne l'Equipe technique au cours du second semestre 2003 pour décliner les enjeux prospectifs du territoire dans une dynamique transversale et de long terme, en intégrant une logique d'intelligence collective pour dépasser les approches individuelle que constituent les rapports d'interviews des acteurs. Un des défis

	<p>majeurs était d'arriver à une vue d'ensemble des différents membres de l'Equipe technique sur le diagnostic et les enjeux. Pour ce faire, des rencontres se sont déroulées soit avec la totalité du groupe, soit en sous-groupes en vue de restituer et surtout de mettre en débat les différents points de vue issus de ces nombreux entretiens. Ces échanges ont mené à lister 200 idées fortes hiérarchisées et regroupées en <i>Quatre regards</i>, document présenté une première fois au Comité de Pilotage en décembre 2003.</p> <p>Les <i>Quatre regards</i> ont été ensuite exposés aux élus provinciaux en septembre 2004. En novembre et décembre 2004, les élus des 44 communes de la province ainsi que les deux ministres luxembourgeois en exercice au Gouvernement wallon ont été invités à prendre connaissance du projet de territoire dans son état actuel au cours de trois réunions de restitutions organisées dans les communes de Habay, Bertrix et La Roche. Il s'agissait de rendre la démarche publique, de sensibiliser les acteurs locaux aux enjeux qui la sous-tendent, d'activer le débat et de l'enrichir de suggestions, de réflexions et de critiques. Certaines interventions ont ainsi conforté les regards quant à l'identification de besoins prioritaires, et d'autres au contraire, ont mis l'accent sur les aspects insuffisamment pris en compte par la démarche. Ceci a notamment obligé la démarche à apporter un enrichissement important sur la dimension jeunesse.</p>
<p>La construction de la vision commune</p> <p>La charte : un engagement autour d'un projet commun et d'un futur souhaité</p>	<p>Dans la foulée de ces consultations sur les <i>Quatre regards</i> pour une vision d'avenir, les promoteurs de la démarche se lancent dans la rédaction d'une Charte qui entérine le travail d'appropriation des <i>Quatre Regards</i> et jette un pont vers la stratégie et l'action. La Charte est de la sorte appelée à devenir le texte de référence de la démarche. C'est un document unique, bref, concentré sur la définition d'une philosophie d'action privilégiant la mise en réseau et la gestion concertée.</p> <p>Elle traduit une vision construite sur l'expression des besoins des acteurs. Elle identifie des objectifs généraux à poursuivre, des comportements et des valeurs à cultiver. Elle énonce aussi six axes stratégiques majeurs qui renvoient à des orientations et des priorités du Luxembourg à un horizon de 10 ans</p> <p>La Charte n'a pas de valeur réglementaire, mais est l'expression d'une solidarité, d'une volonté collective et d'un engagement autour d'un projet commun et d'un futur souhaité. Elle inspire et oriente la démarche tout au long de son existence, dans toutes ses dimensions. C'est pourquoi elle est volontairement brève et concentrée sur des objectifs généraux, des comportements et des valeurs. L'engagement sur des objectifs chiffrés relève d'un autre travail. C'est évidemment aux acteurs de développement qu'il est demandé de la mettre en œuvre. L'opérateur, l'individu qui s'engage à l'appliquer le signifie officiellement en la signant. Il est souhaité qu'il précise comment cela se traduira dans son activité et ses projets. Les articles de la Charte sont issus du travail de consultation, d'analyse et de restitution mené conjointement depuis 2001 par le Comité de Pilotage et l'Equipe Technique de Luxembourg 2010. Elle se veut amendable ; le Comité de Pilotage est chargé d'orchestrer une procédure d'évaluation annuelle de la Charte et, le cas échéant, de faire procéder à son adaptation.</p>

<p>Le succès mobilisateur des Assises du Territoire de juin 2005 : le passage de la réflexion à l'action</p>	<p>Le 4 juin 2005 se tiennent à Libramont les Assises du territoire, qui rassemblent plus de 400 personnes. Cette étape supplémentaire dans la mobilisation suscite un engouement de certaines personnes qui ne s'étaient jusqu'à lors pas intéressées à la démarche. Il s'agissait notamment du monde politique, du monde institutionnel, du monde administratif. Les Assises ont ainsi été un temps fort du renforcement du réseau interpersonnel et interinstitutionnel.</p>
<p>Phase stratégique</p> <p>Définition des axes stratégiques : la Charte Luxembourg 2010</p>	<p>Les Assises ont été imaginées dans le but de symboliser le passage de la phase conceptuelle à l'étape d'opérationnalisation. Elles se sont adressées en priorité aux acteurs de développement. Mais, dans la mesure où elles avaient fait l'objet de publicité dans la presse, tous ceux qui voulaient venir et apporter quelque chose étaient les bienvenus.</p> <p>Au terme de cette manifestation, trois objectifs sont atteints :</p> <ul style="list-style-type: none"> - l'officialisation de la Charte ; - l'enclenchement de la formation d'un réseau de base, composé d'acteurs de terrain actifs dans de multiples secteurs ; - le balisage des premiers projets, recueil d'éléments concrets permettant d'étoffer le catalogue d'actions à mener et de décliner les axes stratégiques en projets concrets à empoigner dans la foulée des Assises. <p>La Charte énonce six axes stratégiques majeurs qui renvoient à des orientations et des priorités du Luxembourg à un horizon de 10 ans :</p> <ul style="list-style-type: none"> - l'innovation, enseignement, recherche et maîtrise des langues étrangères ; - les services à la population dans les domaines culturel, social, et en matière de mobilité et de sécurité ; - le positionnement du territoire comme une éco-région en favorisant le développement d'actions nouvelles liées notamment aux activités traditionnelles ; - l'actualisation de l'image interne et externe du territoire ; - la construction du Réseau et de ses outils au service des acteurs de développement ; - les Jeunes et leur avenir. <p>Ces axes stratégiques ne peuvent aborder l'ensemble des besoins du territoire ; leur liste et leur contenu sont évolutifs. Ils sont interconnectés et se complètent pour réaliser la Vision définie dans la Charte.</p>
<p>Mesures et choix des actions concrètes</p>	<p>En octobre 2005, un recensement de projets est lancé parmi tous les acteurs qui ont participé à la démarche. On recherchait avant tout les projets qui s'adressaient à plusieurs acteurs ou qui avaient des dimensions multidisciplinaires. 66 projets (en phase de préparation et/ou de réalisation) ont émergé suite à ce premier appel.</p> <p>Ces projets varient selon le type d'objectif poursuivi :</p> <ul style="list-style-type: none"> - mettre en relation des acteurs de développement, puis organiser et animer le réseau ainsi constitué ; - créer des outils collectifs (cellule de veille, banque de données, observatoire du territoire, formations, ...) mis à disposition des acteurs du réseau afin de les aider dans le développement de leurs

	<p>projets ; - répertorier des idées, projets, actions compatibles avec la Charte.</p> <p>Le travail en grappes de projets et d'acteurs s'est poursuivi tout au long de 2006, un peu dans l'improvisation méthodologique, mais avec des objectifs précis à atteindre. En novembre 2006, les 66 projets initialement identifiés ont été thématiquement regroupés en fonction des objectifs mais aussi des capacités réelles de mise en œuvre au niveau du territoire, débouchant sur 20 plans d'actions portées par autant de « grappes » :</p> <p>.</p> <p>Ces projets font état, en 2008 d'une progression différente : projets existants et déjà bien avancés pour lesquels Luxembourg 2010 pourrait apporter une gestion participative et concertée pour la suite ; projets en gestation à impulser ou à outiller d'un management (opérationnel ou politique) ; projets à développer dans des domaines où des besoins existent mais ne sont pas encore pris en charge.</p> <p>En novembre 2006, les 66 projets initialement ont été thématiquement regroupés en fonction des objectifs mais aussi des capacités réelles de mise en œuvre au niveau du territoire, débouchant sur 20 plans d'actions portées par autant de « grappes ».</p> <p>Chacune de ces grappes poursuit l'objectif d'élaborer et de mener un plan d'action sur la période 2007-2008. Dans un souci de cohérence, et afin de garder la dimension transversale de la démarche, l'attention est portée à l'adéquation entre les projets des grappes et les axes stratégiques de la Charte. Pour ce faire, chaque plan d'action doit préciser la nature de son action (action organisatrice² ou action fédératrice³), définir les objectifs à atteindre, décrire les actions spécifiques à mener, identifier le(s) public(s) ciblé(s). Il notifie par ailleurs les indicateurs et l'organe de suivi (pilote et opérateurs) pour assurer le suivi du plan d'action.</p>
--	---

<p>Pilotage et suivi de la mise en œuvre</p>	<p>L'encadrement de Luxembourg 2010 est assuré par la mise en place d'un certain nombre de structures :</p> <ul style="list-style-type: none"> - l'équipe de coordination, structure permanente ayant des ressources dédiées ; - le Comité de pilotage, dont la composition a peu varié depuis son lancement ; - l'équipe technique dont, <i>a contrario</i>, la composition a fortement évolué en fonction des mutations de la démarche et de son élargissement progressif à des acteurs investis dans les grappes. <p>Les grappes, quant à elles, sont les structures d'opérationnalisation de la stratégie de Luxembourg 2010. Chacune d'entre elles traite d'un champ spécifique de la stratégie et a pour objectif de définir un plan d'actions concret qui lui est associé. Ces grappes sont très souvent pilotées par un député provincial, et associent des acteurs identifiés</p>
---	---

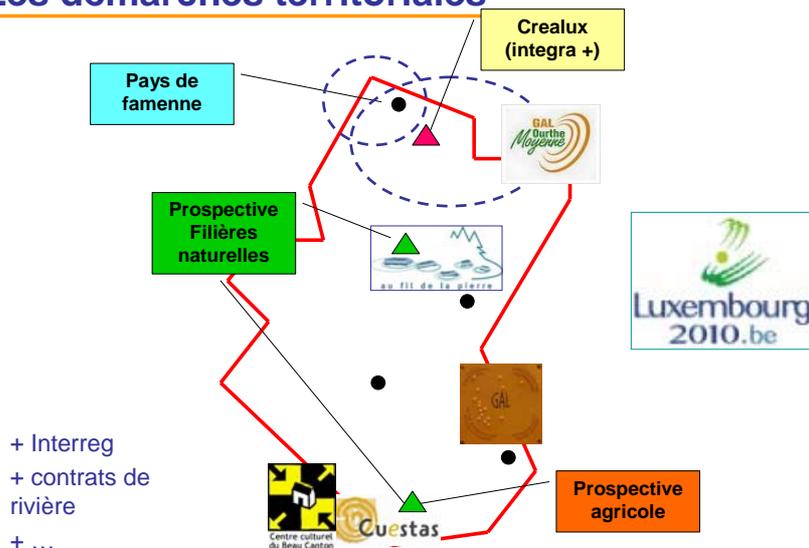
⁽²⁾ « **Une action organisatrice** est portée par Luxembourg 2010, elle réunit ou outille un groupe d'opérateurs intermédiaires en vue de l'amener à cerner des enjeux, identifier des besoins, déterminer un plan d'action. Elle est le ferment d'un réseau neuf ou élargi. », *Programme d'actions 2007-2008, Luxembourg 2010*

⁽³⁾ « **Une action fédératrice** est portée par un opérateur ou un groupe d'opérateurs et vise à répondre de manière neuve à des besoins exprimés dans les axes de la Charte de territoire. Les habitants en constituent le public cible. », *Programme d'actions 2007-2008, Luxembourg 2010*

	par ce dernier et l'équipe technique et pertinents pour la mise en œuvre du plan d'action. La cohérence et la contribution des actions aux axes stratégiques sont vérifiées par l'équipe technique.
--	---

Evaluation du processus et des produits de l'exercice de prospective	<p>En 2008, après plusieurs années d'avancement, le Comité de pilotage a décidé de mener une démarche d'évaluation de « Luxembourg 2010 » afin d'en apprécier l'efficacité et d'en tirer les leçons nécessaires pour l'avenir de la Province. Un système de suivi des actions définies et adapté aux réalités du territoire a, par la même occasion, été mis en place. L'évaluation a permis de rencontrer les diverses parties prenantes qui se sont investies et/ou ont observé la progression de la démarche, afin de recueillir les informations utiles d'une part, à l'évaluation de l'avancement des vingt plans d'actions définis, et d'autre part à l'évaluation de l'atteinte des objectifs de « Luxembourg 2010.</p> <p>Cette évaluation a permis de mettre en exergue forces et bonnes pratiques ainsi que faiblesses et pistes d'amélioration :</p> <ul style="list-style-type: none"> - l'ampleur de la mobilisation et l'intensité des réseaux mais une implication active à géométrie variable des acteurs ; - un pilotage politique fort mais qui a cependant contribué à une image fortement « provinciale » de la démarche ; - le renforcement de certains éléments du consensus luxembourgeois mais une faible capacité mobilisatrice des éléments de la vision ; - quelques projets emblématiques mais l'inertie de certaines grappes ; - une ambiguïté sur les attitudes vis-à-vis des publics-cibles et une communication trop institutionnelle que pour être efficace. <p>De manière générale, il est important de rappeler que Luxembourg 2010 est une première à l'échelle wallonne, voire même belge. Elle a appris en marchant, a essuyé quelques plâtres, a connu des moments de forte intensité et d'autres moments d'hésitation profonde. Toutefois, en tant que démarche immatérielle, et donc centrée sur des réflexions intellectuelles, des comportements d'acteurs, des nouvelles pratiques de gouvernance, elle a également connu et continue à connaître des difficultés de compréhension ou de reconnaissance, plus complexes à obtenir que s'il s'agissait d'investissements pluriannuels en infrastructures physiques.</p> <p>Elle joue par ailleurs un rôle, certes mal défini mais pas moins réel, de catalyseur dans l'initiation d'autres démarches de prospective territoriale, qui se sont multipliées ces dernières années en province du Luxembourg.</p>
---	---

Les démarches territoriales



20

La philosophie partagée de ces démarches et leur caractère supracommunal questionne la Province dans la mise en place d'une organisation différente – innovante ? – de son territoire en fonction de nouvelles réalités. On en revient dès lors à la question initiale à laquelle les initiateurs de Luxembourg 2010 voulait s'atteler : un nouveau schéma de développement de l'espace provincial.

Sources	<ul style="list-style-type: none">- site Internet www.luxembourg2010.be- brochure « Luxembourg 2010, l'invitation à l'engagement »- La Charte Luxembourg 2010- La brochure « Quatre regards pour une vision d'avenir »- Interview du Gouverneur Bernard Caprasse, accompagné de Nadine Godet, Bruno Andrieu et Jean-Pierre Sottiaux, le 19 juillet 2006, par Céline Hermand et Pascale Van Doren- Interview de Henry Demortier le 22 août 2006, par Céline Hermand et Pascale Van Doren- rapport d'évaluation de l'Institut Destrée d'octobre 2008.
----------------	--