

Le diagnostic territorial de la Wallonie

A Territorial Diagnosis of Wallonia

Y. Hanin¹

Cette introduction vise à contextualiser la démarche, les objectifs, la structure et les méthodologies suivies pour l'élaboration du Diagnostic territorial de la Wallonie réalisé par la CPDT dans le cadre de l'actualisation du SDER décidée par le Gouvernement wallon.

This introduction to the presentation of the results of the Diagnosis contextualises its commissioning and its objectives, details its structure and the methodological procedures that have supported it, and contemplates its role in the construction of the prospective scenarii and in the updating of the RSDS itself.

Mots-clé : SDER, CPDT, diagnostic, tableau de bord

Keywords : RSDS, Standing Conference on Territorial Development, diagnosis, trend chart

¹ Professeur d'urbanisme, directeur du CREAT (UCL)

Le SDER, une mission originelle de la CPDT

Au lendemain de l'adoption du SDER de 1999, le Gouvernement wallon créait la Conférence Permanente du Développement Territorial. C'est donc dans le sillage de la première version du schéma régional que les trois centres universitaires en aménagement du territoire (CREAT-UCL, Lepur-ULg et IGEAT-ULB) furent rassemblés pour répondre à trois objectifs.

Le premier objectif fait immédiatement suite à l'élaboration du SDER en 1999, qui avait mis en évidence nombre de faiblesses dans les connaissances des dynamiques territoriales de la Wallonie. Il s'imposait de renforcer la connaissance du territoire. En effet, sa méconnaissance résultait à la fois d'un manque de données disponibles ou validées, d'un éclatement des savoirs entre services et universités et du peu d'analyses transversales et prospectives.

Afin de répondre à ces déficits, la CPDT a été chargée de mener une série d'études et de recherches sur l'évolution du territoire wallon. L'objectif était d'objectiver les tendances, de dégager les impacts et de poser un regard prospectif sur l'évolution du territoire. Les coûts de la désurbanisation, l'avenir des espaces ruraux wallons, les nouvelles pratiques de l'espace : mutations spatiales et structures territoriales ou encore les dynamiques des aires territoriales wallonnes... sont autant de recherches en ce sens. De la sorte, la CPDT a contribué à une meilleure connaissance du territoire, rendant disponibles les résultats et les conclusions nécessaires à l'actualisation du SDER, prévue dès son adoption.

Le second objectif était de pouvoir concrétiser la nouvelle démarche d'évaluation des politiques qui accompagnait l'adoption du SDER. La CPDT s'est donc vue confier deux missions d'évaluation du SDER. La première consistait en l'établissement d'indicateurs de la mise en œuvre de ses objectifs. Cette mission donna lieu au Tableau de bord du développement territorial. Ce TBDT n'a cependant connu qu'une version en raison du transfert de cette mission à l'Observatoire du territoire à l'IWEPS. La seconde mission d'évaluation visait à établir un dispositif de veille des retombées spatiales des politiques wallonnes, de l'évolution de l'occupation du sol et des projets territoriaux des régions voisines.

Enfin, le troisième objectif était d'aider les autorités régionales à concrétiser les options du SDER en proposant des outils ou des projets s'inspirant des orientations fixées par le schéma. Plusieurs recherches menées par la CPDT ont donc concerné par exemple le report de mode grâce à l'optimisation des grandes infrastructures, notamment dans l'eurocorridor wallon, ou bien en vue de la révision du plan de secteur. Cette seconde étude a mis en évidence la nécessité de revoir les zones de loisirs et de prévoir de nouvelles zones d'activité économique tout en accompagnant leur mise en œuvre par l'adoption du Cahier des Charges Urbanistiques et Environnementales. Afin de transposer l'option d'une plus grande transversalité fixée par le SDER, une recherche s'est penchée sur la possibilité de rationaliser les outils de développement local. Enfin une autre recherche a porté sur les modalités de coopération supracommunale également souhaitées par le SDER.

Au vu de cette filiation entre le SDER et la CPDT et en raison de l'expérience que cette dernière avait accumulée durant ces années, il était assez évident que la CPDT soit chargée par le Gouvernement d'établir le diagnostic territorial du SDER dont il lançait l'actualisation conformément à Déclaration de Politique Régionale adoptée en 2009.

Secrets de fabrication

Pour établir le Diagnostic, la CPDT a mobilisé 25 chercheurs qui ont capitalisé et extrait la moëlle de dix ans de recherche au sein des trois centres universitaires. Ces chercheurs furent encadrés par des responsables scientifiques. Plus largement, le Diagnostic fit appel à des experts universitaires ou issus du Service Public de Wallonie qui participèrent à trois séminaires transversaux et à un grand nombre de réunions thématiques.

On ne peut toutefois manquer de souligner que cet exercice fut aussi une mise à l'épreuve de nos équipes en raison du temps imparti (une dizaine de mois), de l'étendue des thématiques à couvrir, mais aussi et surtout en raison du déficit cruel de données statistiques. Certes des progrès - notamment en matière de cartographie - ont pu être mis à profit mais la prise en charge de l'Observatoire du territoire par l'IWEPS depuis 2005 n'a pas permis la poursuite du traitement et de l'examen des données spatiales des divers secteurs d'activité. La CPDT se devait donc de relancer la collecte

des données - voire même leur recueil - afin de combler les périodes non couvertes pour pouvoir reconstituer des analyses chronologiques. Cet aspect fondamental fut un défi en soi. Il conviendrait sans doute à l'avenir de ne pas réitérer l'absence de continuité dans la collecte et la validation de ces données élémentaires. Enfin, D'aucuns regretteront que le Diagnostic ne soit pas plus prospectif, et que ses analyses se limitent à de simples mises en perspective ou à la mise en évidence de projections de tendances à l'horizon 2020 et 2040. L'élaboration de scénarios prospectifs a été confiée par le Gouvernement à l'Institut Destrée, qui a ainsi complété les analyses de la CPDT.

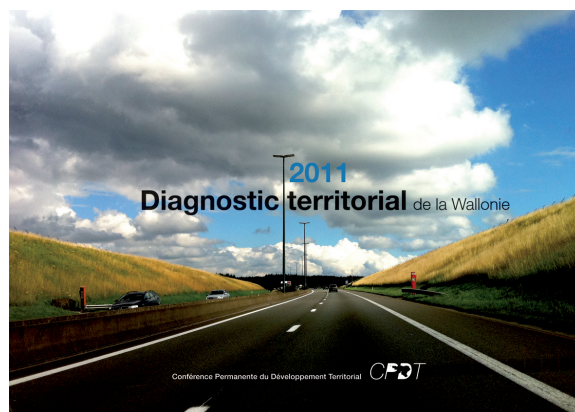
La démarche entreprise en Wallonie s'inscrit dans un nouveau mouvement prospectif en matière territoriale. Les méthodes et les résultats dégagés des études menées notamment en France par la DATAR ou en Région bruxelloise au travers de Bruxelles 2040 ont naturellement servi de référence tout au long de l'élaboration du Diagnostic.

Le diagnostic territorial, horizons 2020-2040

La DPR prévoyait donc l'actualisation du SDER tout en indiquant que quatre défis devaient être pris en compte : la compétitivité régionale (qui s'inscrit dans le défi plus large de la globalisation de la société, de la mondialisation de l'économie et de la métropolisation des territoires), le défi du changement climatique, le défi énergétique et le défi de la mobilité.

A ces quatre défis, le GW en chargeant la CPDT de l'élaboration du diagnostic en a ajouté deux autres : l'évolution démographique et de la cohésion sociale.

Outre la prise en compte de ces défis, le travail de la CPDT se devait également de répondre aux exigences



fixées à l'article 13 §1er 2° du CWATUPE : le SDER comprend l'évaluation des besoins sociaux, économiques, patrimoniaux et environnementaux, ainsi que l'analyse des contraintes et potentialités du territoire de la Région wallonne. Dès lors un inventaire des activités et thématiques ayant des retombées spatiales a été rapidement dressé.

Pour mener à bien ce diagnostic, la CPDT a établi en accord avec la DGO4 et le Gouvernement une méthodologie axée sur trois temps.

Cerner les impacts des défis à l'horizon 2020 et 2040

Un premier temps visait à cerner les effets territoriaux des défis à l'horizon 2020-2040 après les avoir reclassés en trois catégories. L'évolution démographique, les changements climatiques ou la transition énergétique constituent trois défis majeurs relativement exogènes. En effet, par exemple, les décisions en matière de développement territorial en Wallonie ne peuvent infléchir substantiellement le vieillissement de la population ; par contre, nombre de secteurs seront impactés (les services à la population, les emplois, les transports...) et plusieurs décisions en matière d'organisation du territoire devront être adaptées (par exemple favoriser la localisation des services pour les personnes âgées dans les bassins de vie en déficit et à proximité des logements pour faciliter leur accès). On peut aussi prévoir et anticiper les impacts du changement climatique sur les pratiques futures et l'organisation du territoire (par exemple la multiplication des périodes de fortes pluies et des zones inondables), même si on sait que certaines dispositions peuvent contribuer à réduire la production de gaz à effet serre. Enfin, le défi énergétique nous invite à modifier prioritairement l'isolation du bâti et promouvoir la proximité et report modal par l'organisation du territoire afin de réduire la consommation d'énergies fossiles tout en visant à multiplier autant se faire se peut la production d'énergies renouvelables en Wallonie.

A côté de ces trois défis qui touchent l'ensemble des régions d'Europe et dont la déclinaison des impacts sur le territoire Wallon était primordiale, deux autres défis relevaient eux plus directement des décisions wallonnes : assurer la compétitivité et la cohésion territoriale. Enfin le défi de la mobilité apparaît tout autant impacté par les cinq premiers défis que par des décisions prises au niveau régional.

Les défis
Le défi démographique
Le défi climatique
Le défi énergétique
Le défi de la compétitivité
Le défi de la cohésion sociale
Le défi de la mobilité

La première partie du Diagnostic met l'accent sur la manière dont les défis se traduisent spécifiquement sur le territoire wallon, en identifiant les tendances d'évolution observées et les hypothèses d'évolution aux horizons 2020 et 2040. Les pressions face auxquelles l'aménagement du territoire doit apporter des réponses sont identifiées. Les enjeux territoriaux et leviers d'action principaux pour y faire répondre sont enfin relevés.

Estimer les besoins des activités et leur inscription sur le territoire

La seconde partie du diagnostic a pour ambition d'estimer les besoins spatiaux des grands secteurs occupant et dynamisant le territoire. Comme on l'aura compris, cette estimation se base sur une méthodologie qui reprend à la fois les dynamiques sectorielles relevées ces dernières années sur base des statistiques et d'entretiens avec des personnes-ressources mais aussi sur la prise en compte de l'impact des six défis sur l'évolution attendue des secteurs.

La Déclaration de Politique Régionale prévoyait que « l'actualisation portera(it) notamment sur les infrastructures principales, la densification de l'habitat, la préservation des zones non urbanisables, les activités économiques et agricoles, les implantations commerciales, l'exploitation des ressources du sous-sol, les bassins de vie et d'emploi, etc. » In fine, ce ne sont pas moins de dix-sept thématiques sectorielles qui furent abordées par le Diagnostic.

L'analyse a permis de dégager les besoins de ces secteurs sur la base des structures héritées mais aussi d'extrapoler les enjeux de leur adaptation aux grands défis. Elle s'est déroulée en quatre phases (la

Les secteurs
L'habitat et les services
Le commerce
Les activités économiques et industrielles
Le tourisme
L'agriculture
La sylviculture
L'exploitation du sous-sol
Le transport des personnes et des marchandises
La production, le stockage et le transport de l'énergie
Les technologies de l'information et de la communication
Les déchets
L'eau
Les contraintes physiques et les risques
Le patrimoine bâti
La biodiversité
Le paysage

cinquième relevant de la rédaction du Diagnostic) : (1) état des savoirs, (2) Intégration des défis et analyse AFOM (atouts/faiblesses/opportunités/menaces), (3) tendances et perspectives d'évolution, (4) détermination des besoins et (5) identification des enjeux.

Chaque secteur s'est vu doter d'indicateurs représentatifs, susceptibles d'être spatialisés et déclinés selon trois pas de temps : (1) 1980, (2) 1999 (adoption du SDER), (3) 2011 (situation actuelle). Ces indicateurs constituent des outils de suivi chiffrés. La construction de ces indicateurs s'est basée sur nombre de travaux de la CPDT mais a nécessité de nouveaux développements d'importance, comme nous l'avons déjà évoqué.

Dans le Diagnostic, l'analyse de chaque secteur est restituée comme suit : définition de la problématique, mise en contexte dans le SDER 99 et énumération des enjeux / état des lieux / besoins et perspectives. Une dizaine de ces secteurs ont fait l'objet d'une note de recherche approfondie.

Quelques enjeux sectoriels...

Habitat : La croissance démographique attendue, les défis énergétiques et climatiques, et l'évolution des ménages imposent de réévaluer les besoins en matière de logement et leur localisation.

Activités économiques : La densification de l'emploi au sein des zones à vocation économique et la gestion de la mobilité doivent être au cœur des questions d'optimisation des localisations d'activités.

Tourisme : Les zones de loisirs du plan de secteur ne correspondent plus aux besoins actuels.

Transport : Il convient de ne plus raisonner en termes d'offre d'infrastructures, mais en termes de gestion des réseaux, de niveau de service et de co-modalité.

Contraintes physiques et risques : Le changement climatique entamé pourrait accroître en fréquence et/ou en intensité certains événements naturels comme les inondations et les tempêtes.

Paysage : La banalisation du paysage, déjà constatée dans le SDER99, se poursuit.

Agriculture : Les régions agricoles éloignées des grands axes de communication subissent elles aussi une pression foncière importante due à la construction de logements.

Plusieurs séminaires transversaux ont donc permis de compléter l'approche statistique. Ils portaient respectivement sur la construction et la mise en débat des résultats de l'analyse des défis, des secteurs et des approches spatiales. Outre l'ensemble des chercheurs de la CPDT attachés à la construction du Diagnostic, ces séminaires ont intégré la participation des cabinets et de l'administration, ainsi que de nombreux experts.

Articuler défis, secteurs d'activités et stratégies territoriales aux différentes échelles spatiales

La troisième partie du Diagnostic se penche sur l'intégration des besoins sectoriels à l'espace wallon.

Le Diagnostic par approches spatiales a pour objectif (i) d'évaluer les grands éléments de la structure spatiale dans le SDER 99 et dégager les tendances d'évolution pour chaque type d'espace (ii) de mettre en évidence

des espaces où existent des risques de contradiction ou - au contraire - se dégagent des convergences entre les tendances d'évolution identifiées par les thématiques sectorielles et les dynamiques identifiées pour chaque type d'espace. L'analyse des dynamiques spatiales s'est articulée autour de trois échelles : supra-régionale, régionale et interne.

La première dimension abordée concerne l'insertion de la Wallonie dans l'Europe des Régions et dégage les principaux enjeux vis-à-vis des projets européens et des régions voisines. Une autre dimension a pour objet la structure spatiale interne de la Wallonie et in-

terroge ses pôles et ses aires de pertinence. Enfin, le Diagnostic aborde la question des relations entre les villes et les campagnes.

Ces approches se sont nourries des veilles conduites depuis plusieurs années par la CPDT et de la capitalisation des expertises menées sur les documents stratégiques régionaux, sous-régionaux, transfrontaliers, des régions voisines ou européens.

L'examen des dimensions spatiales permet ainsi de conclure le Diagnostic de manière spatiale et transversale.

Conclusions

Le colloque de la CPDT, qui année après année est devenu le rendez-vous incontournable des acteurs de l'aménagement du territoire, a rassemblé plus de 600 personnes et a été le point d'orgue de ce travail de Diagnostic. Le relais avait déjà été passé quelques semaines auparavant avec l'Institut Destrée, chargé d'élaborer des scénarios pour l'avenir de la Wallonie, d'après les tendances dégagées et les enjeux détaillés par le Diagnostic. Le colloque a été l'occasion de partager les résultats de ce travail avec les acteurs de terrain, et d'entendre leur analyse de l'existant et leur vision de l'avenir, dans des matières comme le développement économique, l'habitat, l'environnement et la mobilité (jour 2), mais aussi de confronter les perspectives d'évolution du Schéma de développement de l'espace wallon aux projets de nos voisins flamands, bruxellois et luxembourgeois (jour 1). Enfin, le colloque fut le

temps du passage de relais symbolique du Diagnostic au consortium choisi pour réaliser l'actualisation du SDER, selon les modalités et le calendrier explicités par le Ministre Henry dans son allocution d'ouverture.

De cette aventure à la fois passionnante et frustrante, la CPDT retient (1) la nécessité pour la Wallonie de disposer d'un Observatoire territorial dont la production statistique suive l'évolution du territoire wallon sans discontinuité, (2) l'intérêt - voire la nécessité ! - de poursuivre ou relancer des études sur les mutations spatiales des principaux secteurs envisagés par le Diagnostic, et invite ses différents partenaires politiques, administratifs et scientifiques à s'emparer (3) des indicateurs proposés pour estimer les besoins, y répondre, et évaluer les mutations du territoire au regard notamment des prochaines orientations du SDER.