



Du diagnostic aux scénarios exploratoires, mise en prospective des enjeux du SDER

Philippe Destatte
directeur général de l'Institut Destrée

Intervention au colloque de la CPDT
Territoires wallons : horizons 2040
Liège, 21 novembre 2011

1. Introduction

C'est bien sûr d'un travail collectif dont je vais vous parler. Je commencerai donc par rendre hommage à tous ceux qui s'y sont investis : chercheurs de la CPDT, membres des Cabinets ministériels, fonctionnaires du SPW, experts extérieurs associés ainsi que mes collègues du Pôle Prospective de l'Institut Destrée, Michaël Van Cutsem et Charlotte Demulder qui en ont été les chefs d'orchestre. Je n'ai moi-même assuré que le rôle de facteur d'orgue, de piano et de quelques flûtes.

Thierry Gaudin a bien montré dans son *Discours de la méthode créatrice* à quel point la démarche trifonctionnelle peut constituer un outil cognitif stimulant et efficace. À un effort considérable de collecte de l'existant, les données, les faits, la documentation, – le pôle factuel –, s'est ajouté une dynamique d'interaction, d'intelligence collective, permettant de confronter les idées entre elles – le pôle délibératif – qui a abouti à une période de retrait, menée par un plus petit groupe de personnes, provenant de nos différentes universités, du Cabinet et de l'Administration. Ce pôle conceptuel a dégagé les concepts structurants.

C'est ce *noyau analyseur* qui a ouvert la porte à la construction des scénarios, rédigés ensuite par Michaël et Charlotte, puis renvoyés pour interaction à l'ensemble des chercheurs, experts et acteurs impliqués. Ceux-ci y ont réagi, permettant d'ajouter une plus-value réelle au produit final. Pierre Kroll a mis toutes ses qualités de graphiste, mais aussi d'intelligence et d'humour, pour d'abord essayer de comprendre ce que nous avons voulu dire, puis de le rendre visuel, avec la magie qu'on lui connaît.

Avant d'entrer dans la description des scénarios, au moins trois questions peuvent être légitimement posées : pourquoi avoir construit des scénarios, comment les a-t-on élaborés, quels en sont les atouts et les limites ? Mon objectif n'est évidemment pas de consacrer le temps qui m'est alloué à décrire la méthode des scénarios qui a été utilisée mais de préciser le cadre dans lequel ceux-ci ont été élaborés, dans la mesure notamment où la méthode utilisée a pris sa propre voie et s'est donc écartée de la méthode dite française classique, ce que Michel Godet appelle *The French School of Prospective*.

1.1. Pourquoi avoir construit des scénarios ?

Tout observateur un peu critique ou lucide doit bien constater que, en dehors de la prospective mais aussi au sein même de cette discipline, les scénarios sont généralement utilisés en dépit du bon sens. Je n'entrerai pas dans ce registre mais je préciserai que ceux qui vont vous être présentés ont été conçus avec des objectifs précis :

- explorer l'environnement futur du développement territorial wallon ;
- identifier les enjeux majeurs ;
- commencer à esquisser des options de politiques publiques possibles, c'est-à-dire rechercher des alternatives. De manière plus générale, les scénarios, comme l'ensemble des travaux de prospective, ont une mission pédagogique. Ils favorisent l'appropriation des enjeux, éveillent la curiosité, stimulent la réflexion et permettent d'ouvrir le débat.

On ne répétera jamais assez que la vocation de ces scénarios est avant tout exploratoire. Contrairement à certaines dérives de la prospective, aucun de ces scénarios n'a été conçu, implicitement ou explicitement, pour être choisi comme scénario normatif, c'est-à-dire comme la stratégie qui pourrait être menée, demain en Wallonie par son gouvernement, ou par ses acteurs. Cette stratégie devra être élaborée dans un troisième temps, non seulement en réponse aux enjeux identifiés mais aussi en fonction de la vision définie. On pourrait du reste imaginer que plusieurs scénarios normatifs soient construits pour se donner là aussi des marges de manœuvres ou des chemins alternatifs au gré des circonstances politiques, économiques, sociales, environnementales, énergétiques, futures...

1.2. Comment les a-t-on élaborés, ces scénarios ?

Alors qu'en prospective, on établit généralement une liste de variables et puis on documente chacune d'entre elles, nous sommes ici partis du corpus très important constitué par les études de diagnostic de la CPDT pour en extraire les variables qui nous sont apparues les plus pertinentes au regard de la place future du SDER dans l'aménagement du territoire wallon. Cette liste dépassait en nombre la quantité de variables que l'on manipule théoriquement. Avec 70 variables-clefs pour l'évolution du territoire wallon aux horizons 2020 et 2040, nous étions en surpoids de 100 %... puisque une trentaine de variables constitue généralement un maximum dont on peut se saisir.

Ces variables-clefs ont été regroupées en quatre sous-systèmes – la Wallonie résidentielle, la Wallonie productive, la Wallonie mobile et la Wallonie environnementale – dans lesquels nous avons collectivement formulé des hypothèses d'évolution, variable par variable. Nous n'avons dès lors pas hésité à prendre en compte une bonne dizaine de variables par sous-système, tout en nous appuyant, pour mieux contraster nos hypothèses, sur des angles de vues économiques et sociaux assez typés. Ceux-ci, outre l'orientation tendancielle, pouvaient s'assimiler, à l'instar des scénarios Orate-Espon 3.2., à des modèles plus compétitifs ⁽¹⁾ ou plus cohésifs ⁽²⁾, mais aussi plus environnementaux ⁽³⁾, ou davantage tournés vers une logique de décroissance ⁽⁴⁾, ou laisser la place à la créativité des intervenants, en se donnant la faculté d'y introduire des *wildcard*, des jokers, que l'on appelle aussi aujourd'hui *Black Swans* ou cygnes noirs. Ajoutons que si le canevas des scénarios adopté s'inscrit bien dans la tradition française, nous avons décidé d'en atténuer le rationalisme absolu lors

(1) Les politiques publiques s'adressent prioritairement aux territoires (et donc aux populations) ainsi qu'aux secteurs disposant des potentiels les plus élevés en termes de performance. La performance constitue le fait que les effets ont été obtenus à un coût raisonnable et qu'ils donnent satisfaction aux destinataires.

(2) Les politiques publiques s'adressent prioritairement aux territoires (et donc aux populations) ainsi qu'aux secteurs disposant des potentiels les plus faibles en termes de performance.

(3) Les politiques publiques concilient le développement économique et la protection de l'environnement, en mettant l'accent sur celui-ci.

(4) Dans une logique de décroissance, les politiques publiques prennent fondamentalement en compte l'épuisement structurel des matières premières et des énergies fossiles, en favorisant un développement qualitatif, respectueux de la biosphère plutôt qu'une logique de consommation de masse. Nicholas GEORGESCU-ROEGEN, *The Entropy Law and the Economic Process* (1971). *La décroissance* (1979). L'entropie est la fonction qui définit l'état de désordre croissant d'un système, sa dégradation progressive.

de l'agglomération des hypothèses pour construire les micro-scénarios. Nous nous étions en effet donné davantage de souplesse, dans le choix ou non de ces hypothèses, au bénéfice de la cohérence et de la crédibilité, comme l'enseigne le Professeur Peter Bishop à l'Université de Houston.

1.3. Quels sont les atouts et les limites de ces scénarios ?

Une des difficultés majeures de la prospective, qu'elle partage d'ailleurs avec toutes les autres disciplines, réside dans son ambition à appréhender le réel avec des capacités limitées. Tout en récusant l'existence d'invariants dans un monde devenu aussi mobile et incertain que celui dans lequel nous tentons de nous mouvoir, l'équipe technique a tout de même stabilisé plusieurs variables. Nous ne pouvons faire l'impasse de les rappeler.

Nous basant à la fois sur les perspectives démographiques 2007-2060 du Bureau du Plan et sur les éclairages d'André Lambert (ADRASS), nous avons en effet pris en compte l'accueil d'une population de près de 200.000 Wallonnes et Wallons supplémentaires à l'horizon 2020, et près de 600.000 pour 2040.

De même, avons-nous considéré comme une tendance lourde l'augmentation sensible des coûts énergétiques qui fait suite à l'épuisement progressif des énergies fossiles.

Ces évolutions, considérées aujourd'hui comme très probables, ne sont évidemment pas totalement certaines. Il en est de même des évolutions géopolitiques, financières et des modèles sociaux européen et belge que nous n'avons pas voulu remettre en cause malgré les incertitudes et les risques de rupture qui pèsent sur eux. Le faire aurait constitué un travail, certes d'un grand intérêt, mais d'une telle ampleur que nous n'aurions pas pu l'assumer dans les délais extrêmement courts qui nous ont été impartis.

Ajoutons que les sous-systèmes "La Wallonie résidentielle" et "La Wallonie mobile" ont acquis, dans l'exercice, un poids plus grand que "La Wallonie productive" et "La Wallonie environnementale". Ce sont en effet les deux premiers sous-systèmes qui ont fourni les bases de scénarios territoriaux d'abord orientés par des tendances lourdes observées dans l'aménagement du territoire. Enfin, à l'heure du scepticisme gouvernemental à l'égard d'un contrat sociétal wallon porté par le Collège régional de Prospective et malgré l'innovation et l'espoir que peut constituer le G1000 pour certains, il nous est apparu que faire de la société civile wallonne un levier de changement aurait eu un caractère par trop normatif. Nous avons donc essentiellement appuyé les scénarios sur des mécanismes de gouvernance pilotés par les logiques de marché et les autorités publiques.

2. Les scénarios

Rappelons qu'un scénario consiste en la simulation dans le temps des mécanismes et des processus inhérents à un système, réalisés par la succession de phases synchroniques et diachroniques ; le scénario comprend à la fois la description cohérente du système à un moment donné et celle du cheminement conduisant à son état final ⁽⁵⁾. Comme toute simulation ou tout modèle, un scénario est donc une vue de l'esprit, il n'existe pas. Comme un modèle, il peut juste nous aider à comprendre, à expliquer et, surtout, à réfléchir.

(5) Philippe DESTATTE et Philippe DURANCE dir., *Mots-clefs de la prospective territoriale*, p. 46, coll. *Travaux*, Paris, La Documentation française-DATAR, 2009.

Cinq scénarios contrastés ont été construits qui portent des noms de types de végétaux : les invasives (scénario 1), les grimpantes (scénario 2), les massifs (scénario 3), les greffons (scénario 4), les bambous (scénario 5).

2.1. Premier scénario : les invasives

Le premier scénario, *les invasives*, s'inscrit dans la lignée du SDER de 1999 et met en évidence les pôles métropolitains périphériques à la Wallonie : Bruxelles, Lille, Luxembourg, ainsi que le triangle Hasselt-Maastricht-Aix-la-Chapelle. Il considère leur influence métropolitaine grandissante, auréolaire, sur le territoire wallon, tant aux points de vue socio-économique que résidentiel. L'attractivité transfrontalière de ces pôles se manifeste dans différents domaines-clefs : potentialisation des pôles de connaissance, rayonnement international, capacités logistiques, donnant – ou laissant – à la Wallonie un rôle de réservoir des métropoles, en y valorisant les espaces et les ressources, notamment rurales. Dans ce scénario, le sillon Haine-Sambre-Meuse-Vesdre, joue un rôle de bande passante entre Lille et Cologne, stimulant la localisation de certains secteurs économiques mais induisant aussi une hiérarchie organisée à partir des besoins et potentialités des métropoles. Si le scénario comporte des risques de perte de la maîtrise régionale sur le développement wallon, fortement piloté à partir de centres de décision extérieurs qui pourraient reporter certains types de nuisances sur l'espace central, il peut aussi permettre des logiques de mutualisation et de coopérations efficaces.

2.2. Deuxième scénario : les grimpantes

Le deuxième scénario, *les grimpantes*, imagine la poursuite d'une densification urbaine autour des axes de communication internes Mons-Verviers, Lille-Bruxelles et Wavre-Arlon. On pourrait y ajouter Charleroi-Bruxelles, d'ailleurs. Se dessinent dès lors des continuums urbains qui pourraient se connecter pour former des villes axiales, favorisant une grande mixité de fonctions résidentielles et d'implantations économiques. Dans une telle configuration, on mesure évidemment l'importance des infrastructures de transport de toutes natures. Ce scénario, économe en consommation de surfaces, appelle des logiques de densification d'habitats, d'amélioration des performances énergétiques, de rénovation urbaine, d'assainissement des friches. Cette dynamique volontariste est celle de la cohésion des territoires urbains. *Les grimpantes* pose fortement la question de l'avenir des territoires ruraux éloignés des axes pour lesquels un risque de dualisation territoriale et de déshérence existe si une attention spécifique ne leur est pas accordée.

2.3. Troisième scénario : les massifs

Le scénario intitulé *les massifs* voit dans le tissu bâti actuel un potentiel et une capacité de renforcement de la densité des villes et des villages pour accueillir 600.000 Wallonnes et Wallons supplémentaires à l'horizon 2040. Les principes-clefs d'aménagement visent la densification, la mixité fonctionnelle, la restauration de l'attractivité économique, sociale, et environnementale des milieux urbains et des cœurs de village. L'accent est mis sur la rénovation et la requalification des friches urbaines et des quartiers à faible performance énergétique dans un but de renforcement de l'attractivité, de rapatriement des activités industrielles et servicielles périphériques ainsi que de développement des fonctions résidentielles. Mixité fonctionnelle et métrique piétonne constituent ici les principes-clefs de l'aménagement. Dans cette logique, la relocalisation des services en ville rendent aléatoire et coûteux

l'éloignement des centres, pouvant faire ressurgir des phénomènes d'exode rural. Un des apports de ce scénario, c'est qu'il introduit des mécanismes de régulation très cadrants : des normes plus exigeantes en matière de densité, de performance énergétique, de localisation des zones d'habitat ainsi que de commerce. Il appelle aussi une réforme en profondeur des plans de secteurs permettant de favoriser une meilleure mixité des fonctions. Enfin, il active la fiscalité pour qu'elle soit défavorable à la rétention foncière en fonction de critères de performance et de localisation.

2.4. Quatrième scénario : les greffons

C'est le scénario qui consiste à implanter un certain nombre de villes nouvelles d'environ 100.000 habitants à un horizon de 50 ans, dans une logique de complémentarité avec les pôles existants ainsi qu'en prenant en compte les futures structures de flux, telles qu'on peut les anticiper. Ces nouvelles cités sont idéalement chacune dédiées à un projet précis tant de nature scientifique, culturelle, économique, résidentielle, etc. Ces villes sont pensées dans une logique de densité très poussée pour favoriser à la fois la performance énergétique et la diminution des déplacements. Sous plusieurs aspects, ces "cités d'avenir" pourraient apparaître comme des références ou des exemples : approvisionnement alimentaire, chauffage urbain, mixités sociale et intergénérationnelle, concentration d'activités, performance de la mobilité, créativité urbanistique et architecturale, modes d'habitat, etc. Un des effets de ces initiatives innovantes pourrait probablement consister à diminuer la pression foncière sur le reste du territoire wallon. Par contre, des mesures générales et spécifiques resteront à prendre en matière de mobilité et d'infrastructures, ainsi que de localisation d'activités pour anticiper les congestions sur l'ensemble du territoire. Les phénomènes nimby apparaissent comme autant de barrières face à des initiatives de cette nature.

2.5. Cinquième scénario : les bambous

Le scénario des *bambous* est celui de l'absence de régulation ou de la régulation molle, ce qui n'est pas très éloigné. Plantez un bambou sans prendre de mesure pour le contenir et vous le verrez, par l'effet de ses rhizomes, ressurgir et se développer sans tenir compte des fonctions que vous avez attribuées formellement ou informellement aux espaces. La Wallonie des bambous, c'est donc, à l'horizon 2040, celle de la prééminence des intérêts individuels, sectoriels et locaux sur les volontés collectives, générales, supralocales et régionales. La dispersion des fonctions et le zonage constituent des conséquences logiques de ce scénario territorial qui aurait pour effet non négligeable une augmentation des besoins en énergie et en ressources : augmentation des déplacements, dispersion de l'habitat, augmentation des zones à couvrir par les services publics. Dans ce scénario, les villes et les villages continuent à s'étendre laissant peu de place à la densité et le modèle d'habitat dominant n'est pas remis en question.

Avant de lire ces cinq scénarios et les micro-scénarios qui les accompagnent, vous devez bien vous dire, comme avant un beau polar ou un film policier que *toute ressemblance avec des situations ou des personnages existants serait purement fortuite.*

3. Les enjeux liés à ces scénarios

Il ne m'appartient évidemment pas de produire ici les enjeux du futur SDER, qui feront l'objet de débats ultérieurs. La lecture des cinq scénarios ici réalisés en fait toutefois apparaître un certain nombre que je voudrais mettre en exergue. Je rappelle qu'un enjeu est une problématique identifiée qui porte en elle un potentiel de changements, positifs (ce qu'on appelle des occasions) ou négatifs (ce qu'on appelle des risques) et qu'il est nécessaire de prendre en compte pour construire une prospective et déterminer une stratégie.

Chaque scénario apporte ainsi au moins un enjeu de long terme qui ne lui est pas spécifique mais qui vaut pour l'ensemble de la réflexion.

3.1. Les invasives (enjeu)

Comment, dans une logique gagnant-gagnant, faire participer les territoires wallons périphériques au renforcement des pôles métropolitains extérieurs sans menacer la cohésion régionale de la Wallonie et la capacité de ses lieux de décisions ?

3.2. Les grimpantes (enjeu)

Comment mettre en place une mobilité performante qui assure à la fois des liaisons efficaces entre les pôles d'activités et résidentiels urbains wallons à forte densité, et relie ceux-ci aux réseaux européens, sans marginaliser les zones rurales ?

3.3. Les massifs (enjeu)

Comment instaurer des mécanismes de régulation contraignants en matières énergétiques, de localisation, de foncier, de mobilité, qui soient vraiment partagés par les citoyens, obtiennent leur adhésion, et puissent être portés politiquement pendant plusieurs décennies, afin de sortir leurs effets ?

3.4. Les greffons (enjeu)

Comment faire du SDER un outil précis et structurant qui puisse générer des politiques de long terme en matière de localisation (polarité, accessibilité, disponibilité du foncier, flux, etc.), de développement d'initiatives créatrices (villes nouvelles, etc.), et de performance territoriale (densité, mixité, efficacité énergétique, accessibilité aux modes de déplacements doux, maîtrise du foncier, etc.) ?

3.5. Les bambous (enjeu)

Comment faire en sorte que ce qui fait l'image de qualité de vie, de bien-être et d'harmonie, la plus porteuse de la Wallonie – y compris dans le bassin industriel – ses paysages ruraux et forestiers, ne soient pas sacrifiés à une polarisation sur des villes de plus en plus vantées comme les seuls lieux de l'innovation et du développement de l'économie servicielle, cognitive et créative ?

4. Conclusions

Ces enjeux ne constituent qu'un apport à la réflexion qui va s'ouvrir dans le cadre de la révision du SDER. Poser des questions sur le futur est fondamental car les réponses, sous forme de futurs souhaitables, contribueront non seulement à construire la vision mais aussi à élaborer les axes et actions stratégiques qui permettront, comme l'a souligné le Ministre Philippe Henry ce matin, d'opérationnaliser le futur SDER *pour qu'il soit davantage en prise avec les décisions*. Celles-ci devront être mises en œuvre non seulement par les gouvernements wallons successifs mais aussi par tous les acteurs qui se seront appropriés ces enjeux, ces futurs souhaitables, cette vision et cette stratégie. Vision et stratégies devront bien sûr être élaborées en dialogue avec les territoires internes qui ont construit leurs projets, les territoires adjacents et transfrontaliers, ainsi que l'Europe. Michaël Van Cutsem et Charlotte Demulder entreront dans chacun des quatre sous-systèmes pour vous inviter à produire des enjeux plus dédiés à ces domaines prioritaires.

Réaliser un nouveau Schéma de Développement de l'Espace régional n'est pas un exercice anodin. Surtout si – comme l'a affirmé Ghislain Geron ce matin – il s'agit bien de produire un projet de société dans tous ses aspects territoriaux. Si c'est bien le cas, et je le souhaite personnellement, il s'agira sans aucun doute de faire de l'aménagement du territoire le levier du développement territorial, c'est-à-dire de répondre concrètement et rapidement aux risques majeurs qui menacent aujourd'hui la Wallonie, en particulier la pauvreté, la déshérence et l'affaissement de la motivation et de la responsabilisation des acteurs.

La prospective à l'horizon 2020, 2040 ou 2050 n'a de sens que si elle nous invite à nous engager en 2011 et 2012.

N'en doutons pas, cet engagement devra être, sur certains points critiques, celui des changements majeurs, sinon des ruptures avec les tendances rappelées aujourd'hui.