

RAPPORT FINAL
DE LA SUBVENTION 2004-2005
Septembre 2005

DEUXIEME PARTIE

**POURSUITE DES TRAVAUX RELATIFS AU “TABLEAU DE
BORD DU DEVELOPPEMENT TERRITORIAL” (TBDT)**

Thème 5
Systemes de Gestion d’Informations Territoriales (SyGIT)

**Université Catholique
de Louvain**

**CREAT
(UCL)**

**Université Libre
de Bruxelles**

**GUIDE
(ULB)**

**Université
de Liège**

**LEPUR
(UIg-FUSAGx)**

Pilote thème 5 :

LEPUR-FUSAGX : J. Rondeux

Chefs de service

GUIDE-ULB : C. Vandermotten, M-F. Godart

CREAT-UCL : M-L. De Keersmaecker

LEPUR-ULg : B. Mérenne, H-J. Gathon

Chargés de recherche

CREAT-UCL : P. Corten-Gualtieri, D. Costermans, N. Eckhardt, R. Harou

GUIDE-ULB : E. Castiau, D. Istaz

LEPUR-ULg : A. Bastin, W. Lejeune-Ben Sedrine, C. Schenke

LEPUR-FUSAGx : F. Brévers

Chargés de recherche

P. Corten-Gualtieri ½ ETP.

D. Costermans ½ ETP.

N. Eckhardt 1 ETP.

E. Castiau ½ ETP.

D. Istaz 1 ETP.

A. Bastin ½ ETP.

W. Lejeune-Ben Sedrine ¼ ETP.

C. Schenke 1 ETP.

F. Brévers 1 ETP.

R. Harou ½ ETP.

INTRODUCTION

1. LE TABLEAU DE BORD DU DEVELOPPEMENT TERRITORIAL

Une première version du « Tableau de bord du développement territorial 2003 » a été publiée en 2004. Elle avait constitué l'essentiel des travaux menés par SyGIT lors de la subvention 2003-2004. Nous ne rappellerons ici que les grands axes de son orientation et renvoyons le lecteur à la publication elle-même :

« Le tableau de bord du développement territorial (TBDT) est né suite aux travaux menés par la Conférence permanente du Développement Territorial (CPDT) et de l'idée même qu'il convenait, à partir d'un système structuré de critères et d'indicateurs, de se doter d'un outil de pilotage ou de maîtrise de l'état ou de l'évolution de phénomènes ou d'événements généralement complexes mais observables. Le développement du territoire devant être traité de manière transversale et décloisonnée, il est logique que ce TBDT regroupe, croise ou associe de nombreuses compétences sectorielles. » (TBDT 2003, introduction générale)

« (...) Il a été décidé d'appuyer les pièces maîtresses du tableau de bord sur le Schéma de Développement de l'Espace Régional (SDER), instrument transversal de planification stratégique et d'organisation du territoire qui exprime les options d'aménagement et de développement du territoire de la Région wallonne et énonce des principes d'ordre général basés sur la nécessité d'un développement durable et d'une cohésion sociale et économique. Ce vaste projet de développement se structure selon huit objectifs. (...) Il résulte de l'analyse attentive de ce fil conducteur que quatre des huit objectifs étaient prioritaires, d'autant qu'ils trouvaient un large écho au sein des préoccupations de l'ensemble des acteurs de la CPDT. (...) C'est ainsi que :

- *répondre aux besoins fondamentaux,*
- *contribuer à la création d'emplois et de richesses,*
- *améliorer l'accessibilité du territoire et gérer la mobilité,*
- *valoriser le patrimoine et protéger les ressources,*

ont constitué la pierre angulaire du tableau de bord et ont été assimilés à des finalités conditionnant sa structure » (idem).

Depuis cette première publication, le travail mené lors de cette subvention 2004-2005 a consisté en :

- un travail d'approfondissement des quatre finalités déjà existantes : révision éventuelle de la table des matières ; conception et réalisation de nouveaux indicateurs et intégration et analyse de ces derniers dans des fiches du même type que celles présentées dans le premier TBDT ;
- le développement d'une cinquième finalité basée sur l'objectif 8 du SDER intitulé « Sensibiliser et responsabiliser l'ensemble des acteurs » ;
- la validation *ex post* suite à la publication de la première version du TBDT : présentation de la publication au CESRW, à la CRAT et au CWEDD.
- une réflexion sur le modèle de classification des indicateurs.

Les deux derniers éléments sont présentés ci-après dans l'introduction, mais font également l'objet de développements plus particuliers dans les chapitres consacrés aux différentes finalités.

2. LE PROCESSUS D'ÉVALUATION EX POST DU TBDT

2.1 PRÉSENTATION DU TBDT AUX CESRW, CRAT ET CWEDD

Suite à la publication de la première version du tableau de bord, une phase de validation était indispensable pour permettre de progresser en vue d'affiner les éditions ultérieures. Des instances extérieures ont, à ce titre, été invitées à porter un regard critique sur le travail effectué et à formuler les propositions qu'elles jugeaient utiles ou nécessaires.

Un processus d'évaluation *ex post* du Tableau de bord du développement territorial a donc été instauré et s'est déroulé de novembre 2004 à mars 2005. Il comportait, entre autres, la soumission pour analyse aux organismes d'avis suivants :

- le Conseil économique et social de la Région Wallonne (CESRW),
- la Commission Régionale d'Aménagement du Territoire (CRAT)
- le Conseil Wallon de l'Environnement pour le Développement Durable (CWEDD).

Les séances de présentation et de consultation des organismes d'avis ont commencé au mois de novembre 2004. Outre la publication elle-même, l'équipe SyGIT a produit à cette fin deux documents qui ont servi de base de discussion : une note générale et une note de synthèse par finalité, qui ont constitué le corps du rapport de septembre 2004.

Trois séances de présentation du TBDT ont pu être organisées :

- le 17 novembre 2004 : présentation du TBDT aux représentants du CESRW, de la CRAT et du CWEDD à Jambes ; exposé des concepts, de la méthodologie et de la structure du TBDT ; développement du cadre et de la structure des quatre finalités ayant fait l'objet de la première édition et illustration par des indicateurs publiés. Cette réunion a, en outre, constitué une première occasion d'attirer l'attention des organismes consultés sur la philosophie de construction des indicateurs et sur les conditions, parfois difficiles, dans lesquelles les activités ont progressé au cours de l'exercice ;
- le 12 janvier 2005 : séance de présentation du TBDT au CESRW ; exposé par J. Rondeux de la philosophie générale qui a présidé à la réalisation du TBDT et des objectifs poursuivis au sein de la CPDT. L'exposé a été suivi d'une discussion – débat, sans entrer dans le détail des différentes finalités (une synthèse écrite de l'avis a été transmise à la DGATLP et se trouve sur le site Internet du CESRW) ;
- le 2 février 2005 : présentation TBDT à la CRAT ; exposé par J. Rondeux de la philosophie générale qui a présidé à la réalisation du TBDT et des objectifs poursuivis au sein de la CPDT. L'exposé a été suivi d'une discussion – débat, sans entrer dans le détail des différentes finalités (une synthèse écrite de l'avis a été transmise à la DGATLP) ;

Le CWEDD n'a pour sa part pas souhaité organiser de séance plénière en ses locaux. Ses représentants ont assisté à la première réunion à Jambes et ont ensuite poursuivi la réflexion à l'interne (une synthèse écrite de l'avis a été transmise).

Outre la soumission à des organismes d'avis, le processus d'évaluation projetait également le lancement d'une étude d'opportunité et de faisabilité en relation avec les attentes de l'IWEPS et de la CPDT, ainsi que l'activation de tous les outils de communication, de sensibilisation et de participation via la création d'une plate-forme rassemblant un maximum d'acteurs et d'opérateurs de terrain. Ces étapes n'ont pas encore été abordées d'autant que les efforts des acteurs universitaires de la CPDT ont davantage porté sur des propositions de recherches futures.

2.2 RESUME DE L'AVIS DU CESRW RELATIF AU TBDT

J. Rondeux a présenté la philosophie générale du TBDT au CESRW en date du 12 janvier 2005. Le CESRW, par la voix de son bureau, a rendu son avis officiel le 7 mars 2005 (<http://www.cesrw.be/pics/20053995913jJM.pdf>).

Le CESRW :

- accueille favorablement la démarche et souhaite sa poursuite ;
- souligne son intérêt cartographique et apprécierait qu'il soit renforcé ;
- insiste sur les possibilités d'articulation et de coordination nécessaires avec d'autres outils existants aux niveaux régional, fédéral et transrégional ;
- considère que les indicateurs produits (jusqu'ici, principalement des indicateurs d'état) devraient pouvoir présenter les dynamiques et les tendances présentes sur le territoire wallon et davantage être des indicateurs évolutifs ou de réponse ;
- regrette que l'objectif 1 du SDER « Structurer l'espace wallon » ne soit pas abordé ;
- regrette la faiblesse des indicateurs économiques actuellement abordés (et souhaiterait que des thématiques telles que la répartition de la valeur ajoutée, la répartition des entreprises, les pôles de recherche... soient abordées) ;
- estime qu'il serait judicieux de rechercher des indicateurs permettant une approche transversale des thématiques étudiées.

L'intégralité de l'avis du CESRW relatif au TBDT est présentée en annexe de ce rapport.

2.3 RESUME DE L'AVIS DE LA CRAT RELATIF AU TBDT

J. Rondeux a présenté la philosophie générale du TBDT en séance plénière de la CRAT en date du 2 février 2005.

La CRAT a adressé son avis et ses réflexions en date du 28 février 2005 à la DGTALP.

La CRAT :

- apprécie le sérieux et la qualité du travail et le choix du SDER comme référence ;
- considère que le TBDT devrait davantage être un nouvel outil d'évaluation concernant plus particulièrement l'aménagement du territoire et ses utilisateurs potentiels ;
- estime que le TBDT n'apparaît pas comme un outil d'aide à la décision pour les acteurs publics (Gouvernement, administration, commissions d'avis...) car il est surtout conçu sur une compilation de statistiques disponibles et fiables, ce qui soulève ses craintes les plus vives dans la mesure où le « parti pris » de privilégier les statistiques comme support de l'évaluation ne permet pas de prendre en compte le lien organique de l'aménagement du territoire avec le sol et l'espace ;
- suggère plutôt un TBDDT (durable) qui présenterait trois modules (social – économie / environnement (TBE) / aménagement du territoire) piloté par une cellule de coordination dans laquelle la CRAT pourrait être partie prenante ;
- estime que l'aménagement du territoire devrait être traité comme tel au sein d'un éventuel TBDDT ;
- souhaite que cet éventuel TBDDT, comportant son module Aménagement du territoire, ait la triple finalité suivante :
 - . éclairer les décideurs dans la définition de leurs politiques, actions et projets ;
 - . dresser régulièrement un « État de l'aménagement du territoire wallon » (à réaliser idéalement à périodicité de trois ou quatre ans) ;
 - . évaluer et faire évoluer le SDER.

La CRAT considère que sa proposition de réorientation du TBDT en TBDDT (trois modules), dont l'un axé sur l'aménagement du territoire, légitimerait le rôle de la CPDT.

Elle porte également un avis sur l'avenir de la CPDT dépassant largement le cadre de celui émis sur le TBDT. Elle est partie prenante d'une réflexion portant aussi bien sur l'évolution du TBDT que sur celle de la CPDT.

L'intégralité de l'avis de la CRAT relatif au TBDT est présentée en annexe de ce rapport.

2.4 RESUME DE L'AVIS DU CWEDD RELATIF AU TBDT

L'avis rendu par le CWEDD s'appuie sur la présentation du TBDT du 17 novembre 2004 à Jambes, aux trois instances : CESRW, CRAT et CWEDD et sur l'analyse du document lui-même.

J. Rondeux n'a pas été invité à exposer la philosophie même du TBDT devant le CWEDD.

De l'avis très complet rendu le 3 mars 2005, on peut retenir les principaux points suivants :

- le TBDT est apprécié du point de vue de la cartographie proposée et des encarts relatifs aux caractéristiques des indicateurs ;
- il ne répond pas à l'objectif premier d'aide à la décision tel qu'annoncé dans l'introduction ;
- il devrait être considéré notamment comme un outil permettant d'évaluer le SDER.

Le CWEDD se livre à un exercice assez complet de tentative de définition du développement territorial en se référant à diverses sources (SDER, SDEC, SPECTRA...) et recommande que des recherches soient menées afin de comparer la définition du développement territorial de différentes régions et pays.

Il estime que le développement territorial doit s'inscrire dans une démarche de développement durable au titre de « composante spatiale ».

Quant aux attentes vis-à-vis d'un TBDT, le CWEDD demande que l'on s'interroge sur son objectif final et à cet égard dégage quatre rôles potentiels distincts :

- . outil d'aide à la décision des politiques relatives au développement territorial ;
- . outil d'évaluation des politiques relatives au développement territorial ;
- . outil d'information ;
- . outil de sensibilisation.

Il attire l'attention sur le fait qu'à ces quatre rôles correspondent des indicateurs et des objectifs différents. D'où l'idée de ne pas exclure, a priori, la réalisation de deux types de documents : le « Rapport » (mise à jour des outils scientifiques) et le « Tableau de bord » (outil de suivi et d'évaluation des politiques).

Il considère qu'une parution du rapport tous les cinq ans serait idéale, la périodicité du tableau de bord restant à définir.

Enfin, prenant acte du choix du SDER comme fil conducteur, il regrette que le premier chapitre du TBDT ne concerne pas « Structurer l'espace wallon » du fait de sa transversalité et de son effet structurant pour les autres finalités.

Les relations avec d'autres outils (TBE, Observatoire de la Mobilité) et des organismes en place (IWEPS) sont aussi largement évoquées. Assez logiquement, le CWEDD insiste pour que TBE et TBDT évitent toute redondance.

L'intégralité de l'avis du CWEDD relatif au TBDT est présentée en annexe de ce rapport.

2.5 COMMENT A-T-ON TENU COMPTE DES AVIS DANS LES FINALITES ?

En fin de cette subvention, on ne peut évidemment tenir compte que des remarques qui peuvent s'intégrer dans le cadre du TBDT existant. Les remises en cause plus profondes, que ce soit à propos de la structure (proposition d'une autre structure, ajout d'une finalité sur la « structuration du territoire ») ou de la démarche (plus d'analyse, moins d'analyse,...) devront faire l'objet de la poursuite du travail.

Cependant, certains avis ont déjà pu être intégrés dans les finalités existantes.

2.5.1 Prise en compte globale

- Transversalité

Une approche transversale des diverses thématiques abordées au sein du TBDT reste une préoccupation pour l'ensemble de l'équipe SyGIT. Un travail de déblayage (entamé lors de la précédente subvention) a permis de repérer les liens potentiels entre les diverses finalités. Il s'agit à présent d'approfondir ces liens et d'en étudier l'opérationnalité.

- Plus d'indicateurs dynamiques

Chaque fois que les données disponibles l'autorisent, une perspective dynamique a été privilégiée dans la présentation des indicateurs.

- Une plus grande diversité d'indicateurs

Au bénéfice de la réflexion entamée sur le modèle Fd-P-E-I-R dès le début de cette subvention, une démarche visant à ne pas se limiter aux seuls indicateurs d'état et à mettre davantage en exergue les indicateurs d'impact ou de réponse a été privilégiée par l'ensemble des finalités du TBDT.

- Une présentation des fiches plus synthétique et cartographique

La volonté d'une présentation plus synthétique des indicateurs a été prise en compte dans les nouvelles fiches « TBDT » : moins de texte d'analyse, poursuite et même renforcement de la cartographie des indicateurs aux échelles les plus pertinentes,...

- Une réflexion sur les échelles des indicateurs

Une réflexion sur les échelles les plus adéquates pour la représentation des indicateurs, et en particulier sur les échelles supracommunales les plus pertinentes dans le cadre de chaque finalité et de l'aménagement du territoire, a vu le jour.

Ces différents points font l'objet de plus amples développements dans les chapitres consacrés aux différentes finalités (voir chapitres suivants).

2.5.2 Prise en compte de questions plus spécifiques

- Finalité 2 :

Suite à la publication de l'avis du CESRW, la finalité 2 a pris l'initiative, dans une démarche proactive, de contacter le CESRW sans délai, et ce, afin de mieux comprendre et intégrer à l'avenir les remarques plus spécifiques formulées par celui-ci.

Une réunion, ciblée sur les indicateurs socio-économiques a eu lieu, à cet effet, le 11 avril 2005¹. Il en est ressorti essentiellement que les remarques émises se basaient sur les indicateurs réalisés et présentés dans la première version du TBDT, et non pas l'entièreté de ceux envisagés dans la structure de la finalité 2. Plus particulièrement, les thématiques telles

¹ La réunion d'échange informelle en question a réuni les chercheurs concernés de la finalité 2 et le représentant du CESRW désigné pour la question, Mr R. Claudot.

que « *la répartition de la valeur ajoutée, la répartition des entreprises, les pôles de recherche et de développement et la concentration des pôles économiques* » font toutes l'objet de critères prévus. Au demeurant, la finalité 2 a pu tenir compte des souhaits exprimés par le Conseil au bénéfice d'une révision de l'ordre des priorités pour la poursuite de l'élaboration des indicateurs. Ainsi, certaines questions, telles que celles relatives aux pôles de développement ou encore à l'emploi indépendant, sont d'ores et déjà traitées via de nouveaux indicateurs présentés dans le présent rapport (voir le chapitre consacré à la finalité 2).

3. REFLEXION AUTOUR D'UN MODELE DE CLASSIFICATION DES INDICATEURS (L'EXEMPLE DU MODELE FD-P-E-I-R)

Compte tenu de l'état d'avancement actuel du tableau de bord au travers de la batterie de critères / indicateurs retenus et suite à diverses interrogations soulevées au sein de groupes de travail ou de réunions avec des experts, il s'est avéré que le « statut » même des indicateurs déjà construits méritait d'être explicité. Généralement, ils caractérisent un « état » et sont basés sur la compilation de statistiques. Ont-ils par exemple le profil « réponse », « impact » ou « pression » à la manière de ce que proposent des modèles tels que PER (Pression – Etat – Réponse) ou plus généralement Fd-P-E-I-R (Force directrice – Pression – Etat – Impact – Réponse) ? Ce dernier modèle souvent appliqué dans le domaine du développement durable et des matières environnementales se retrouve-t-il, fut-ce partiellement, dans les indicateurs du TBDT dont il convient de rappeler qu'ils ont avant tout été construits pour coller aux objectifs du SDER ?

L'exercice a davantage été de chercher à positionner les indicateurs par rapport à la nature même de leur expression et le modèle Fd-P-E-I-R a servi de base à la réflexion. La nature des données disponibles et le degré de connaissance des problématiques couvertes conditionnent assez largement le « type » d'indicateur. Cet état des lieux devrait permettre de se faire une idée du type d'indicateurs le plus fréquent et sans doute aussi de proposer un modèle adapté aux objectifs poursuivis. Incontestablement, l'analyse des avis rendus par les organismes consultés (CESRW, CRAT, CWEDD) confrontés à ces réflexions devrait contribuer à repenser certaines lignes directrices.

Un indicateur pouvant relever de différentes composantes du développement et les relations entre ces diverses composantes étant nombreuses et complexes, il est nécessaire de trouver un moyen de les caractériser. Pour répondre à ce besoin d'information, des cadres conceptuels, ou schémas organisateurs des indicateurs, ont été imaginés par certaines institutions afin de structurer la présentation des informations relatives aux problématiques économiques, sociales et environnementales.

A titre exploratoire, nous avons donc mené une réflexion visant à classifier les indicateurs du TBDT par rapport à un cadre conceptuel. Le cadre choisi est celui de l'Agence européenne pour l'environnement : il s'agit du modèle Driving force – Pressure – State – Impact – Response (DPSIR), en français Force directrice – Pression – Etat – Impact – Réponse (Fd-P-E-I-R).

Ce schéma met principalement en évidence les relations de cause à effet et distingue les cinq fonctions suivantes² :

- « **Les forces directrices** : *il s'agit des activités et processus humains qui ont une influence indirecte sur les capitaux humain, environnemental et économique du développement.*

² Bureau fédéral du Plan (2004). Indicateurs pour un développement durable : aspects méthodologiques et développements en cours. Working paper 4-04, Bruxelles, 61 p. + annexes.

Les indicateurs de force directrice décrivent ces activités et processus et sont donc en grande partie liés aux modes de consommation et de production ;

- Les **pressions** : elles recouvrent les effets induits par les activités et les processus humains qui ont une influence directe sur les capitaux humain, environnemental et économique du développement. Les indicateurs de pression reflètent donc les pressions s'exerçant directement sur les ressources environnementales ou sur les ressources humaines [...];

- Les **états** : ils décrivent la quantité, la qualité, les fonctions et la répartition géographique des stocks de capitaux humain, environnemental et économique [...]. Ils sont influencés par les pressions. Ce sont des indicateurs d'état qui décrivent la situation de ces stocks de capitaux ;

- Les **impacts** : ils décrivent les effets liés aux changements d'état (que ce soit la quantité, la qualité ou la répartition géographique) des stocks de capitaux humain, environnemental et économique. Il arrive en effet que les changements de l'état du stock d'un capital aient des effets sur un autre stock de capital. Ces changements peuvent être représentés et mesurés par des indicateurs d'impact [...];

- Les **réponses** : celles-ci reflètent les interventions faites par la société pour (ré)orienter les tendances observées vers un développement durable en agissant au niveau des flux et / ou des stocks de capitaux. Les réponses qu'elle formule viennent ainsi modifier les forces directrices, les pressions et l'état des capitaux. Ces indicateurs de réponse donnent une information sur la qualité, la quantité et la répartition de ces réponses.

Dans ce cadre, les indicateurs de forces directrices, de pressions, d'impacts et de réponses donnent des informations sur les flux de capitaux (économiques, humains, environnementaux et institutionnels), tandis que les indicateurs d'états donnent des informations sur les stocks de capitaux ».

Les résultats de la réflexion appliquée aux indicateurs du TBDT sont présentés dans les chapitres relatifs aux finalités.