

Tableau de bord du Développement territorial 2003



Tableau de bord du Développement territorial 2003



Préambule à la première édition du Tableau de Bord du Développement Territorial

Le Contrat d'Avenir pour la Wallonie a incontestablement marqué un tournant dans la politique wallonne et dans la relation entre les citoyens wallons et leurs élus. A la sortie de presse de cette première livraison du Tableau de Bord du Développement Territorial, j'épinglerai plus particulièrement quelques aspects illustrant bien cette évolution.

Tout d'abord, et ce n'est pas la moindre des innovations, c'est la première fois qu'un Gouvernement Wallon prend des engagements concrets en début de législature et prend le risque, pour la plupart d'entre eux, de les chiffrer.

C'est d'ailleurs cette audace qui a mis en chantier le présent tableau de bord ; en effet, un indicateur n'est vraiment pertinent et utile que s'il se réfère à un objectif clair et précis et si on lui associe une valeur d'objectif, ainsi qu'une balise (valeur en-dessous de laquelle un constat d'échec devrait être tiré).

D'autre part, le Gouvernement a très clairement opté, dès le début de la législature, pour un pilotage stratégique de sa politique. Pour ce faire, il a bien entendu besoin d'outils pertinents et efficaces d'évaluation. L'Institut Wallon d'Évaluation, de Prospective et de Statistique (IWEPS) a été mis sur pied dans cette perspective. Il doit pouvoir compter sur l'appui des Directions Générales fonctionnelles et c'est pourquoi, à mon initiative, le Gouvernement a approuvé des protocoles d'accord entre celles-ci et l'IWEPS. La Direction Générale de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine est donc ainsi renforcée dans son rôle de "collecteur", de "validateur" et d'"assembleur" des données territoriales. Je m'en réjouis et je sais qu'elle sera, avec ses partenaires universitaires de la Conférence Permanente du Développement Territorial (CPDT), à la hauteur des enjeux.

Le Tableau de Bord de l'Environnement wallon a déjà été conçu dans ce même canevas et fournit aux décideurs (responsables politiques, agents économiques, sociaux et associatifs, représentants de la société civile, etc) des éléments chiffrés et précis permettant d'évaluer l'efficacité des actions menées en matière de protection de l'environnement et de concevoir les mesures complémentaires à prendre.

Le Schéma de Développement de l'Espace Régional (SDER), approuvé par le Gouvernement Wallon en mai 1999, sert de cadre de référence à ce premier Tableau de Bord du Développement Territorial.

Le SDER fixe en effet aux responsables du développement territorial 8 objectifs majeurs qui doivent guider leurs décisions en la matière.

Dans cette première édition du Tableau de Bord du Développement Territorial, 4 de ces objectifs ont été retenus parce que considérés comme prioritaires.

Grâce à ce nouvel outil, tous les acteurs ont à leur disposition un instrument efficace de pilotage qui leur permettra d'apprécier objectivement l'évolution des paramètres pertinents et, le cas échéant, de prendre les mesures correctives qui s'imposent.

Je ne doute pas que tous les acteurs s'approprient ce nouvel outil de pilotage et que le territoire de notre Région sera ainsi mieux ... ménagé et aménagé.

Michel FORET
*Ministre de l'Aménagement du Territoire,
de l'Urbanisme et de l'Environnement*

La CPDT

La Conférence Permanente du Développement Territorial (CPDT), structure créée par le Gouvernement wallon, rassemble autour d'une même table les forces des trois grandes universités francophones implantées en Région wallonne et une "task force" administrative composée de 12 départements de la Région wallonne.

Cette conférence est née de la réalité du développement territorial, processus à la fois pluridisciplinaire et continu. Ces deux caractéristiques conditionnent structurellement la réflexion territoriale.

Les thèmes à traiter dans le cadre du développement territorial se complexifient sans cesse, et leur étude nécessite une approche à long terme, la réunion de plusieurs disciplines et les compétences de différents départements ministériels. Une approche multisectorielle et transversale s'impose, intégrant des compétences nombreuses et variées telles que l'ingénierie, l'économie, la sociologie, l'anthropologie, la science politique, l'agronomie, la géographie, l'écologie, le droit, la philologie, l'histoire, l'urbanisme, etc.

La transversalité de toutes ces compétences n'est pas -a priori- une démarche aisée. Par ailleurs, les universités connaissent parfois des difficultés pour assurer la pérennité des savoirs et des savoir-faire entre équipes successives.

Consciente de ces problématiques, la Région wallonne a dès lors cherché à mettre en place une structure qui permette de construire un réel vivier de compétences en la matière, d'éviter l'instabilité permanente des équipes de recherche, d'assurer des recherches de longue haleine et d'instaurer une collaboration quotidienne entre les différentes équipes de recherche.

C'est ainsi que le Gouvernement wallon a suscité la création ou le développement de centres de recherche interdisciplinaires universitaires¹ de développement territorial, et créé en mai 1998 la Conférence Permanente de Développement Territorial. Elle a pour objet de mener dans la durée des études concernant les divers aspects du développement territorial et devient ainsi un conseiller du Gouvernement wallon en la matière.

Les objectifs de la CPDT concernent plusieurs domaines et services :

- les études : qualité des études, diffusion et transfert des résultats, constitution de bases de données des études réalisées et d'indicateurs pertinents en matière de développement territorial ;

- les chercheurs : plus grande ouverture individuelle par la participation à des études intersectorielles ; comportement de coopération plutôt que de compétition ; intégration de différentes "logiques de pensées" ;

- les universités : favoriser la collaboration interne et externe, constituer un réservoir de capacités en matière de développement territorial, et une pépinière de "chercheurs transversaux" ;

- l'administration : approche transversale des différents départements de l'administration dans leurs études ; plus grande ouverture aux autres politiques sectorielles dans le travail quotidien ; approche systémique dans la démarche individuelle des agents ; pratique quotidienne utilisant les connaissances scientifiques et les études ;

- le Gouvernement : intégration du développement durable et de sa dimension spatiale dans les politiques sociales, économiques et culturelles ; octroi raisonné des aides financières ; formation de compétences ; induire plus de collaborations entre responsables politiques, administrations, secteur privé et recherche ; évaluations dans les mises en œuvre, etc.

Le dernier programme de travail de la CPDT a été approuvé par le Gouvernement wallon le 20 septembre 2002. D'une durée de trois ans, il couvre les thématiques suivantes:

- 1) Nouvelles pratiques de l'espace : mutations spatiales et structures territoriales
- 2) Contribution du développement territorial à la réduction de l'effet de serre
- 3) Territoires communaux et supracommunaux : actions de développement territorial
- 4) La gestion territoriale de l'environnement
- 5) Systèmes de gestion d'informations territoriales.

La présente publication constitue la première version du "tableau de bord du développement territorial". Elle est l'un des résultats concrets des recherches de la CPDT. Ce tableau de bord a été réalisé par l'équipe de recherche du thème 5 - Systèmes de gestion d'informations territoriales, en collaboration étroite avec l'ensemble des chercheurs des autres thèmes de la CPDT, ainsi que divers experts issus principalement de l'administration et du Gouvernement wallon".

1) Les trois centres de recherche sont :
le Laboratoire d'Etude et de Planification urbaine et rurale (LEPUR) au sein de l'Ulg
le Groupe universitaire interdisciplinaire de Développement urbain et rurale (GUIDe) au sein de l'ULB
le Centre d'Etudes en Aménagement du Territoire (CREAT) au sein de l'UCL

Réalisation

COORDINATION GÉNÉRALE :

RONDEUX J., FUSAGx, pilote de la thématique "Système de gestion d'informations territoriales" au sein de la CPDT

COORDINATION DE LA MISSION AU NIVEAU UNIVERSITAIRE :

Finalité 1 :

VANDERMOTTEN C., ULB-GUIDe

Finalité 2 :

MERENNE-SCHOUMAKER B., ULg-LEPUR

Finalité 3 :

GOVAERTS P., UCL-CREAT

HANIN Y., UCL-CREAT

Finalité 4 :

GODART MF., ULB-GUIDe

EQUIPE SCIENTIFIQUE :

Finalité 1 :

CASTIAU E., ULB-GUIDe

ISTAZ D., ULB-GUIDe

NEURAY C., ULB-GUIDe

RONVEAUX ME., ULB-GUIDe

Finalité 2 :

BEN SEDRINE-LEJEUNE W., ULg-LEPUR

PIROTTE B., ULg-LEPUR

SCHENKE C., ULg-LEPUR

Avec la collaboration de :

BOUVY S., ULg-LEPUR

JASPARD M., ULg-LEPUR

Finalité 3 :

CORTEN-GUALTIERI P., UCL-CREAT

GRANDJEAN M., UCL-CREAT

Avec la collaboration de :

DENIS O., UCL-CREAT,

LERUTH F., ULG-LEPUR,

ROUSSEAUX V., UCL-CREAT

Finalité 4 :

BREVERS F., FUSAGx-LEPUR

GRANDJEAN M., UCL-CREAT

ROUSSEAUX V., UCL-CREAT

Avec la collaboration de :

HANIN Y., UCL-CREAT

GHYSEL F., FUSAGx-LEPUR

SCHENKE C., ULg-LEPUR

COMITÉ D'ACCOMPAGNEMENT THEMATIQUE :

Président :

GERON G., MRW-DGATLP

Membres :

BORREMANS E., MET-DG3

BOURNONVILLE H., MRW-DGATLP

CLAUDOT R., CESRW

DEBRAKELEER J., CWEDD

DELFORGE Y., MRW-CRAT

HALLET C., MRW-DGRNE-DCE

HENROTTAY J., Gouvernement wallon, Cabinet du Ministre des Transports et de la Mobilité

JAUMOTTE S., MRW-DGEE

JORET B., IWEPS-Observatoire de la mobilité

KINNAERT J.-P., MRW-DGPL

LAFFUT M., IWEPS (anciennement SES)

LAURENT J., MET-DG2

LERUTH F., MRW-DGPL

LOGNOUL H., MRW-DGEE

LOYAERTS Y., MET-DG1

MAIRESSE A., CWEDD

MOKADEM AI., MRW-DGA

MORELLE D., MRW-DGATLP

SERUSIAUX E., Gouvernement wallon, Cabinet du Ministre de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et de l'Environnement

SIEBERTZ B., Gouvernement wallon, Cabinet du Ministre des Transports et de la Mobilité

VANDERKELEN F., Iweps (anciennement SES)

COMITÉ DE RELECTURE SCIENTIFIQUE :

BASTIN C., MRW-DGATLP

BOXHO C., MRW-DAGTLP

DECONINCK M., MRW-DGATLP

DEVILLERS G., MRW-DGATLP

DONATO L., MET-DG1

DOZZI J., ULB-IGEAT

DROEVEN E., FUSAGx-LEPUR

GERON G., MRW-DGATLP

GODART MF., ULB-GUIDe

GOT P., CRAT

GOVAERTS P., UCL-CREAT

HANIN Y., UCL-CREAT

HALLET C., MRW-DGRNE-DCE

JAUMOTTE S., MRW-DGEE

JORET B., IWEPS-Observatoire de la mobilité

JUPRELLE J., IWEPS-Observatoire de la mobilité

LAFFUT M., IWEPS (anciennement SES)

LAURENT C., MRW-DGRNE

MAIRESSE A., CWEDD

MARECHAL L., MRW-DGATLP

MERENNE- Schoumaker B., ULg-LEPUR

MORELLE D., MRW-DGATLP

RONDEUX J., FUSAGx

VAN DE GRAAF E., MRW-DGEE

VANDERMEERSCHEN M., MRW-DGATLP

VANDERMOTTEN C., ULB-GUIDe

VAN GEEM G., MRW-DGATLP

VAUCHEL B., ULg-LEPUR

Nous remercions également pour leur collaboration:

AUGUSTE J.-L., TEC Verviers
 ANDRE V., MET-Réseau des CEM
 ANTOINE D., MET-DG1
 BADA N., TEC Charleroi
 BARBIER Y., MRW-DGRNE
 BARETTE M., TEC BW
 BIERNAUX O., IWEPS-Observatoire de la mobilité
 BORSU D., MET-DG3
 BOURLAND N., FUSAGx
 BOUVY A-FR., O.N.E
 BRASSEUR S., Gouvernement wallon, Cabinet du Ministre des Transports et de la Mobilité
 BURNAY F., FUSAGx
 CHARLIER J., CIEM
 COLSON V., FUSAGx
 CORMANN T., Communauté Germanophone-Ministerium der DG Abteilung Familie, Gesundheit und Soziales
 CORTEMBOS T., MRW-DGATLP
 COSTERMANS D., UCL-CREAT
 DECONINCK S., UCL-CREAT
 DE COSTER G., INS
 DELAVEUX J-Y, UCL-CREAT
 DE LONGUEVILLE B., UCL-CREAT
 DE SCHEEMAKER M., SNCB
 DESPAGNE I., IWEPS-Observatoire de la mobilité
 DESTREE M., Gouvernement wallon, Cabinet du Ministre des Transports et de la Mobilité
 DEWASMES V., MRW-DGRNE
 DE WASSEIGE Y., CUNIC-OSEC
 DUCHENE M., MRW-DGRNE
 DUFRENE M., MRW-DGRNE-OFFH
 DUPRIEZ B., Gouvernement wallon, Cabinet du Ministre des Transports et de la Mobilité
 DUYCK X., UCL-CREAT
 ECKHARDT N., UCL-CREAT
 ERNON B., MET-Centre d'information et de documentation mobilité
 FALISSE G., UWE-Cellule Mobilité
 FAVAY M., SRWT
 FELTZ C., FUSAGx
 FERARD S., MET-DG1
 FONTAINE C., CFWB
 GANY B., MET-DG3

GATHON H.-J., ULg-Département d'économie
 GATHOYE J.L., MRW-DGRNE-CRNF
 GODIN MC., MRW-DGRNE-CEEW
 GOOR F., ULB- IGEAT
 GUEPIN G., TEC Hainaut
 GUIO A.-C., IWEPS (anciennement SES)
 HACOURT J., MET-DG2
 HAINE M., MRW-DGATLP
 HERFURHT M., MET-DG1
 IPPERSIEL B., UCL-CREAT
 JACOBS C., MRW-DGPL
 JACQUET R., Gouvernement wallon, Cabinet du Ministre de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et de l'Environnement
 KERKHOF E., SNCB
 KLINKENBERG A.-C., ULg-LEPUR
 KUMMERT M., FUSAGx-LEPUR
 LABBEUW G., SPF Mobilité et Transport
 LADISON C., TEC Namur-Luxembourg
 LAMBOTTE J.-M., ULg-LEPUR
 LANGEN M., Communauté Germanophone
 LEBAILLY P., FUSAGx
 LECHAT F., MRW-DGATLP
 LECOMTE H., MRW-DGRNE
 LEFEVRE L., INS
 LEJEUNE P., FUSAGx
 LEMLIN M., MET-DG1
 LEPINE J.-L., SNCB
 LORAND R., Gouvernement wallon, Cabinet du Ministre de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et de l'Environnement
 LOUMAYE F., SNCB
 MAHY G., FUSAGx
 MARTIN C., MET-DG3
 MASSET C., SNCB
 MOENS P., MET-DG2
 MURET N., MRW-Cabinet du Ministre des Transports et de la Mobilité
 PAQUET C., MET-DG2
 PERELMAN S., ULg-Département d'économie
 PETRE G., SRWT
 POULAIN M., UCL-GEDAP
 PREVOT R., TEC Hainaut
 REGNIERS B., MRW-DGATLP
 REINDERS S., Communauté Germanophone

RENARD V., INS
 RENAVILLE B., Gouvernement wallon, Cabinet du Ministre des Transports et de la Mobilité
 ROSSOME D., MET-Centre d'information et de documentation mobilité
 RUYTERS C., IWEPS (anciennement SES)
 SAELENS S., UWE-Cellule Mobilité
 SAJOTTE C., INS
 SALMON P., MRW-DGRNE
 STASSIN C., CFWB
 VANDEN DOOREN L., CUNIC-OSEC
 VANDER STRICHT V., IWEPS (anciennement SES)
 VAN DUYSE D., MET-DG3
 VAN REYBROECK J.P., DGATLP
 VERBIST A., SRWT
 VERLY L., IWEPS-Observatoire de la mobilité
 VILAIN P., MRW-DGATLP
 WIBAIL L., FUSAGx,
 WILDERS B., MET-DG3
 ZEIMERS G., Communauté Germanophone

Avant propos	5
La CPDT	6
Réalisation - remerciements	7, 8
Introduction générale	11

FINALITE 1 15

Répondre aux besoins fondamentaux

- 1. Répondre aux besoins en logement dans de bonnes conditions d'aménagement 18**
 - Prix de l'immobilier et revenu des ménages 20
 - Prix du foncier et revenu des ménages 25
 - Logements spécifiques pour les personnes âgées .. 31
 - Taille moyenne des terrains à bâtir vendus 39
- 2. Répondre aux besoins sociaux, en équipements et en services 42**
 - Structures d'accueil de la petite enfance 44
 - Accessibilité et modes de déplacement vers les établissements scolaires 48
 - Estimation de l'offre et de la demande en matière sanitaire 51
 - Localisation des bureaux de poste 62

FINALITE 2 65

Contribuer à la création d'emplois et de richesses afin d'améliorer la cohésion sociale et économique

- 1. Assurer la croissance de la production de richesses 70**
 - Surfaces occupées par les bâtiments à finalité économique 72
 - Evolution relative de l'emploi salarié 77
 - Taux de contribution des bassins d'emploi à la croissance de l'emploi salarié wallon 81
 - Indice de localisation de l'emploi salarié 85
 - Evolution de l'emploi par secteur d'activité 89
- 2. Tendre vers une répartition plus équitables des richesses 94**
 - Taux d'emploi 97
 - Taux de chômage 105

FINALITE 3 115

Améliorer l'accessibilité du territoire wallon et gérer la mobilité

- 1. Intégrer la Wallonie dans les réseaux de transport transeuropéens 118**
 - Réseau routier à grand gabarit : état des travaux liés aux maillons manquants et maillons faibles .. 119
 - Réseau ferré SNCB : état des travaux liés aux maillons manquants et maillons faibles 123
 - Réseau des voies navigables : état des travaux liés aux maillons manquants et maillons faibles .. 127
- 2. Favoriser le report de mode 131**
 - Transport de marchandises : évolution comparative du recours aux différents modes 133
 - Transport de personnes : évolution comparative du recours aux différents modes 137
 - Elaboration des plans communaux de mobilité ... 140
 - Accessibilité des pôles par le réseau routier à grand gabarit et les transports collectifs 143
 - Nombre de personnes pouvant atteindre les pôles majeurs par le rail en 30 et en 45 minutes 147
 - Accessibilité des zones d'activité économique inscrites par révision du plan de secteur 150
- 3. Réduire la demande de déplacement 153**

FINALITE4 155

Valoriser le patrimoine et protéger les ressources

- 1. Valoriser le patrimoine 158**
 - Monuments et ensembles architecturaux classés .. 160
 - Zones naturelles protégées 165
 - Diversité et identité paysagère 169
- 2. Gérer territorialement les ressources naturelles . 172**
 - Forêt : superficie et composition 174
 - Forêt : diversité de composition, de structures et de fonctions 179
 - Forêt : composition et évolution différenciée selon les propriétaires 184
 - Evolution agricole : les grandes tendances 187
 - Evolution de l'occupation du sol par grandes catégories d'utilisation 193

Glossaire	200
Références bibliographiques	204
Liste des acronymes et des abréviations	207
Annexes techniques	209

INTRODUCTION GENERALE

Que tente de recouvrir le concept même de tableau de bord du développement territorial ?

“Bien plus qu’une étendue de la surface terrestre dépendant d’un état, d’une ville, d’une juridiction ou liée à la vie d’une collectivité humaine ou animale, le territoire représente un système complexe constitué d’éléments continuellement en interaction tels que : le sol, les ressources naturelles, l’habitat, les infrastructures, les entreprises, les individus, institutions, lois et règlements” (Geron, 2001).

Pareil système ainsi cadré évolue au cours du temps essentiellement sous l’action de l’homme, d’où la nécessité de pouvoir observer et analyser les différentes facettes de l’occupation de l’espace et les activités très diversifiées qui en découlent ou qui l’influencent.

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.

Son observation et sa mesure permanente participent d’une volonté d’inscrire la croissance économique, le mieux-être social et culturel ainsi que l’amélioration du cadre de vie dans une perspective de durabilité.

Il n’existait guère de références, réglementations ou normes internationales, directement exploitables pour réaliser cette entreprise, ni d’approches structurées concernant le développement territorial ou l’aménagement du territoire si ce n’est de manière très sectorielle dans des systèmes d’indicateurs de gestion ou de développement durable. “L’aide à la décision sur le territoire” est une préoccupation encore très récente et les projets les plus aboutis sont ceux de l’OCDE suggérés à partir de statistiques officielles des pays membres. L’observatoire en réseau de l’Aménagement du Territoire européen (ORATE) a aussi comme mission de créer des indicateurs

en se référant au Schéma de Développement de l’Espace Communautaire (SDEC) à travers 7 groupes d’indicateurs de différenciation territoriale : position géographique, puissance économique, intégration sociale, intégration spatiale, pressions exercées sur l’usage du sol, ressources naturelles et ressources culturelles. Pour adhérer à cette mission la Wallonie doit évidemment disposer d’informations appropriées et doit les structurer. Aussi, en fonction d’opérations déjà menées dans un contexte de mise en ordre ou de hiérarchisation des problématiques participant du développement territorial, 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 pour l’ensemble 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 8 objectifs déclinés comme suit :

- structurer l’espace wallon,
- intégrer la dimension supra-régionale dans le développement spatial de la Wallonie,
- mettre en place des collaborations transversales,
- répondre aux besoins primordiaux,
- contribuer à la création d’emplois et de richesses,
- améliorer l’accessibilité du territoire wallon et gérer la mobilité,
- valoriser le patrimoine et protéger les ressources,
- sensibiliser et responsabiliser l’ensemble des acteurs.

Il résulte de l’analyse attentive de ce fil conducteur que 4 de ces 8 objectifs étaient prioritaires d’autant qu’ils trouvaient un large écho au sein des préoccupations de l’ensemble des acteurs de la CPDT. Ils ont été partiellement amendés ou recalibrés dans la manière de les formuler principalement en termes d’objectifs à atteindre et d’enjeux à satisfaire. C’est ainsi que :

- répondre aux besoins fondamentaux ;
- contribuer à la création d’emplois et de richesses afin d’améliorer la cohésion sociale et économique ;
- améliorer l’accessibilité du territoire et gérer la mobilité ;
- valoriser le patrimoine et protéger les ressources

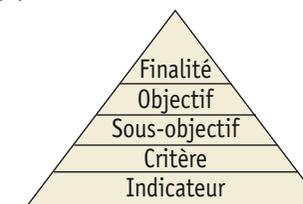
ont constitué la pierre angulaire du tableau de bord et ont été assimilés à des “finalités” conditionnant sa structure.

La méthode de construction

Qui dit “tableau de bord du développement territorial” signifie implicitement le recours à un ensemble d’indicateurs construits à partir de données existantes ou à récolter et, idéalement, devant représenter de manière pertinente l’évolution d’un phénomène, d’un domaine ou d’une portion du territoire dans le temps et dans l’espace. Dans un contexte de durabilité il convient d’ajouter à ces deux dimensions, la dimension sociétale, elle-même indissociable des aspects tant économiques qu’environnementaux liés au territoire.

La structure proprement dite

La notion d’indicateurs qui sous-tend le tableau de bord ne peut être considérée sans référence à d’autres niveaux conceptuels. Pour éviter le risque de confondre la construction d’un indicateur et la raison même de sa construction, la réflexion a été menée en se référant à une structure “hiérarchisée” ou filière du type :



La finalité, aussi qualifiée de “principe” ou de base de raisonnement correspond, par convention, aux objectifs du SDER (par exemple : “répondre aux besoins fondamentaux”) ; elle se décline en un ou (le plus souvent) plusieurs objectifs tant la matière qui s’y rattache est vaste et complexe. Toutefois, dans la plupart des cas, à ce niveau de définition, l’objectif qui constitue une déclinaison directe d’une finalité sera encore trop général que pour permettre une évaluation au moyen d’un indicateur précis. On parlera alors d’objectif stratégique, lequel se déclinera à son tour en un ou (le plus souvent) en plusieurs objectifs opérationnels qui seront appelés sous-objectifs. Quant au critère, ou principe de second ordre, il a été compris

comme étant un standard par lequel un état peut être jugé ou un concept par lequel une performance, voire un degré d'accomplissement d'une mesure peut être évaluée

Enfin, *l'indicateur*, au cœur de la problématique de suivi du développement du territoire, est le résultat d'une agrégation ou d'une sélection de données pour constituer une information succincte et claire. Il est, en principe, conçu de telle sorte qu'il puisse contribuer à une meilleure compréhension des phénomènes complexes et devenir une véritable référence d'utilisation ou d'aide à la décision par différents groupes de personnes ayant des préoccupations diverses (OCDE).

Les indicateurs ont été retenus de manière prioritaire en fonction de nombreux paramètres qui sont l'existence et la disponibilité de données de qualité, la capacité à appréhender les phénomènes spatiaux, à analyser les évolutions en cours, à anticiper l'apparition de problèmes ou difficultés nouvelles et à déceler l'émergence de besoins nouveaux. Le rôle de l'indicateur territorial ou spatial est avant tout de privilégier la mise en relation de l'information et de permettre d'assurer une triple comparaison en termes de contrôle, surveillance et tendances. Généralement bâtis sur une seule variable ils n'ont guère d'autre ambition, à ce stade de leur élaboration, que de traduire avant tout une situation précise ou un état.

Le modèle de référence

Par référence aux modèles les plus souvent utilisés dans le champ des indicateurs de développement et diffusés par les travaux de l'OCDE, le modèle "PER" (**P**ressions-**E**tat-**R**éponses) a été privilégié, tout au moins pour lancer la première version du TBDT. Il tente de rendre compte de phénomènes largement tributaires des activités humaines ou des "pressions" exercées par celles-ci et qui sont la cause de "l'état" du territoire au sens étendu du terme impliquant des mesures appropriées ou des "réponses" de natures très diverses des décideurs sur le plan social, économique et écologique.

Dans l'état actuel des connaissances et des données relatives au territoire, force est d'admettre que la majorité des indicateurs proposés sont des indicateurs "d'état" traduisant une préoccupation du type "quelle est la situation actuelle en matière de ... ?" et dans l'hypothèse où des observations ou mesures répétées dans le temps sont disponibles et utilisables "quelle est l'évolution de ... ?". Certains auront davantage une portée de réponse en termes "d'effets des mesures prises ou

des politiques menées" et d'autres une portée de "pression". De toute évidence la lecture de l'indicateur au travers des conditions mêmes de son élaboration et du type de données utilisées doit permettre de déboucher sur des interprétations conduisant à formuler ces types de questions ou aider à mieux les poser.

Les références spatio-temporelles et sociétales

En ce qui concerne la dimension spatiale, de nombreux problèmes de développement territorial, par exemple ceux exprimés au travers des 4 objectifs du SDER qui ont été retenus, mettent en jeu des échelles globales et locales. C'est entre autres le cas des politiques de mobilité d'un pays ou d'une région. La qualité de gestion d'un milieu naturel spécifique pourra se mesurer à l'échelle d'une région naturelle et celle d'infrastructures publiques à celles d'un bassin de vie ou d'emploi, le choix de l'échelle étant essentiel dans la maîtrise et la bonne compréhension des tendances structurantes. Selon la nature des problèmes posés telle ou telle échelle d'investigation est davantage utile ou justifiée et s'il est irréaliste de ramener l'étude de tous les problèmes à la même échelle, il convient cependant de toujours veiller à jeter les ponts entre échelles globale et locale.

S'agissant prioritairement d'indicateurs appelés à intervenir au titre d'aides à la décision, il a paru raisonnable de les adapter aux niveaux opérationnels de gestion des diverses matières relevant du territoire (à ce titre, les principaux découpages opérationnels utilisés sont les bassins de vie pour la finalité 1 et les bassins d'emploi pour la finalité 2 tandis que les finalités 3 et 4 nécessitent des modes de spatialisation variés en fonction des sujets traités) sous peine de générer un tableau de bord hétérogène rassemblant des indicateurs dont le suivi serait irréalisable car se référant à des entités ou ensembles spatialisés n'ayant aucun arrimage administratif.

Pour ce qui regarde la dimension temporelle, ou encore la période de référence pour l'examen du développement territorial, elle est le plus souvent représentée par des indicateurs traduisant l'état du territoire à un moment donné, faute d'informations résultant d'un suivi, ou permettant de prendre en compte aussi bien l'évolution passée du territoire que les tendances perceptibles ou récentes le concernant. Néanmoins, chaque fois que la disponibilité des données comparable s'y prête, l'évolution sur une période de temps donnée est privilégiée.

Quant à la dimension sociétale, à percevoir comme l'équité du développement à travers la satisfaction de l'ensemble des besoins des générations présentes et futures, elle ne sera le plus souvent, au stade actuel du TBDT, traduite que de manière implicite par le fait d'indicateurs appelés à recouvrir l'économie, l'écologie ou encore les valeurs socio-culturelles. Ultérieurement cette dimension sociétale devra davantage être exprimée par des indicateurs à caractère transversal.

Les contraintes

Si l'on confronte la réflexion menée pour construire le tableau et les résultats acquis au bout de 2 ans, il s'avère que l'exercice réalisé présente de nombreuses limites. Il est tout d'abord encore très partiel et trop incomplet pour pouvoir justifier de rendre compte de manière suffisante du développement territorial sous tous ses aspects. Les indicateurs eux-mêmes sont largement tributaires des données existantes, de leur qualité, de leur disponibilité, de l'échelle à laquelle elles se réfèrent. Vu l'urgence de se doter d'une première batterie d'indicateurs en vue de disposer d'une image aussi objective que possible de phénomènes à caractère territorial et d'identifier les problématiques les plus urgentes à étudier, dans un premier temps seuls des indicateurs prioritaires ont été mis en œuvre, c'est-à-dire ceux pour lesquels des données de suffisamment bonne qualité étaient facilement et rapidement accessibles. Ces indicateurs ne sont sans doute pas toujours les plus qualifiés pour rendre compte de manière pertinente des problématiques abordées. On a donc privilégié leur relative simplicité et leur facilité de lecture et partant d'interprétation.

Les contraintes les plus sérieuses ont résidé dans l'éparpillement des sources de données, la diversité des supports, le manque d'actualisation et de suivi et l'absence de transparence quant à l'existant. Une des missions confiée à la CPDT a d'ailleurs entre autres été de créer une base de méta-données en s'appuyant sur des standards internationaux regroupant les données par lots ou ensembles de données liées entre elles (lots statistiques, lots spatiaux, bases de données, bases de données à référence spatiale, etc.) et contrôlées par un système de gestion de bases de données. Cette base a largement été mise à profit mais ne pourra jouer son plein effet que dans quelques années.

Compte tenu du matériel d'étude disponible et de l'existant des connaissances, il est donc important d'avoir à l'esprit que les indicateurs proposés sont essentiellement des révélateurs

d'état ou des miroirs d'une situation photographiée le plus souvent à un moment donné. Les tendances ou évolutions mises à jour sont principalement le résultat de comparaisons effectuées à partir de données récoltées soit à des échelles différentes et selon des modalités pas toujours strictement comparables, car issues d'études menées pour rencontrer des objectifs ne s'inscrivant pas forcément dans le cadre d'un tableau de bord.

Présentation du tableau

Concernant son organisation interne, ce tableau est présenté par finalités, elles-mêmes introduites en se référant au SDER et au CAWa (les deux seuls documents stratégiques actuellement approuvés par le Gouvernement) au moyen de généralités sur les objectifs poursuivis et les enjeux.

Ces finalités, dans l'état actuel de leur prise en compte, sont ensuite déclinées en objectifs / sous-objectifs / critères, eux-mêmes faisant l'objet de quelques lignes de commentaires.

Quant à l'indicateur qui est représenté selon différentes modalités adaptées à sa nature : carte, graphique, tableau, histogramme, il est plus largement décrit via des commentaires appropriés à son potentiel d'expression et à la manière de l'interpréter. Il est aussi complété d'éléments signalétiques très importants ayant trait à un ensemble de caractéristiques telles que : échelle spatiale, fréquence de mise à jour, procédé de construction, données nécessaires, origine de celles-ci, fréquence (éventuelle) de mise à jour et limites/précautions d'utilisation. Par souci de clarté, chaque indicateur se réfère à un ensemble de rubriques identiques : en début de fiche, un encart reprend une brève description de l'indicateur et présente en quelques mots la problématique couverte ; vient ensuite la rubrique "cadre et définition de l'indicateur", qui replace l'indicateur dans son contexte et donne des éléments de définition, puis la rubrique "analyse", qui est consacrée à l'interprétation proprement dite des données. Un encart final fait le point sur les enjeux et perspectives associés à l'indicateur ; enfin, un encadré technique informe le lecteur désireux d'en savoir plus sur le mode de réalisation de l'indicateur.

Le mode de travail

C'est dans le cadre de la CPDT initiée en 2000 que l'idée de mettre sur pied un tableau de bord est née et c'est dès 2002 dans la foulée de la réalisation d'un tableau de bord de

l'environnement qu'une analyse conceptuelle de celui-ci a été réalisée.

Une équipe interuniversitaire a été chargée de jeter les bases de la construction de ce tableau en rassemblant tout d'abord le maximum d'informations, de données et d'études disponibles relevant de cette matière. C'est ainsi qu'une base de méta-données ("METATER") a été progressivement élaborée en étroite collaboration avec les administrations détentrices de la majorité des données utiles à la création d'indicateurs (RONDEUX, 2001). Des groupes de travail associant chercheurs universitaires, administrations et cabinets ministériels ont été mis en place pour chacune des finalités retenues et les travaux conjoints ont été soumis à l'analyse de comités d'accompagnement (CAT) de la thématique de recherche ("SYGIT" : Système de gestion d'informations territoriales), ceux-ci regroupant des acteurs de plusieurs directions générales : DGATLP, DGRNE, DGEE, DGPL et IWEPS (anciennement SES) ainsi que des organismes associés dont la CRAT, le CWEDD. Des contacts privilégiés et soutenus ont été noués avec des initiatives menées quasi-simultanément dans le domaine de l'environnement ("tableau de bord de l'environnement") et de la mobilité ("observatoire de la mobilité").

En outre l'équipe de chercheurs chargée d'animer la thématique SYGIT a bénéficié au sein même de la CPDT de l'aide de chercheurs émergeant aux autres thématiques susceptibles d'alimenter le tableau de bord, en vue de mieux cibler des sources d'indicateurs et de fournir les bases utiles à leur construction.

Le tableau de bord, dans sa version actuelle, est donc le fruit d'un important travail d'équipe et permet déjà de condenser de nombreux résultats obtenus par l'ensemble des acteurs de la CPDT.

Quelle lecture et quelles perspectives pour cette version du tableau de bord ?

Le présent tableau de bord dédié au développement territorial doit surtout être compris comme étant l'ébauche d'un très vaste travail nécessitant la prise en compte d'un très grand nombre de données et l'élaboration d'une véritable stratégie de gestion de celles-ci. L'exercice lui-même de construction d'un ensemble d'indicateurs et du système d'information dans lequel ils s'insèrent demande beaucoup de temps. Il est généralement admis, pour pareille étude, qu'entre la formulation d'un problème nécessitant la recherche d'informations quantitatives et

qualitatives et la mise à disposition de données pertinentes et structurées, il faut au moins une dizaine d'années (Jesinghaus, 1998).

Différents niveaux doivent être distingués dans l'élaboration des indicateurs :

- la conception,
- la mobilisation du système d'information,
- la diffusion.

Si tous ces niveaux ont été concernés, l'essentiel reste cependant du ressort des deux premiers et a plus particulièrement porté sur l'exploitation immédiate de l'information disponible pas toujours récoltée pour les objectifs du présent tableau de bord, ce qui a justifié la première publication d'indicateurs dits "prioritaires" avant d'affiner le travail pour mieux couvrir l'ensemble des problématiques.

Il est aussi indéniable qu'un effort de rationalisation et de mise en convergence d'autres opérations du même genre dans des domaines plus ciblés (démographie, mutations spatiales, ...) devra très rapidement être réalisé. Une méthode de suivi rigoureux de l'évolution du territoire s'appuyant autant que possible sur un véritable réseau d'observations et de mesures géoréférencées est sans aucun doute un des grands défis qui mériterait d'être relevé à la lumière des résultats, de réflexions ou d'idées qui pourraient découler de l'examen du présent tableau. La mise à jour du PLI offre à cet égard d'extraordinaires possibilités.

Il conviendra d'accompagner les indicateurs construits et restant à construire au cours du temps. Il y va de leur durabilité. La liste de ceux-ci doit être révisée au fur et à mesure que l'on dispose d'une expérience technique et de nouvelles informations scientifiques. On ne peut en principe admettre qu'ils soient figés, définitifs et complets d'autant plus que certains ne sont pas nécessairement finalisés ou demeureront en "attente", faute de données disponibles. Il est également nécessaire d'améliorer sans cesse la définition des termes et d'harmoniser les classifications et de tendre vers des standards internationaux, encore que cela soit peu évident dans la mesure où, contrairement aux matières environnementales, par exemple, il n'existe pas de consensus international ou européen dans le domaine de "l'aménagement du territoire", matière incontestablement plus jeune en termes de préoccupations et pour laquelle on a peu légiféré au plan européen. Comme les indicateurs dans le sujet traité ici représentent

pratiquement toujours un consensus d'ordre politique, il faudra constamment les revoir, en ajouter et en éliminer par rapport à d'éventuelles recommandations ou obligations (européennes, par exemple) et distinguer entre niveaux de perception. Coûts d'acquisition et possibilités aisées ou non de collecte (terrain, documents, enquêtes) seront très souvent des contraintes déterminantes de faisabilité. On gardera toujours à l'esprit que toute mise en pratique de critères / indicateurs participe d'une démarche évolutive, itérative et participative, surtout s'ils sont perçus et voulus comme outils d'évaluation et de mesures de changements.

Il serait enfin sans doute illusoire de vouloir déjà tirer de ce premier tableau un catalogue des forces et des faiblesses de la Wallonie par rapport aux régions voisines et aux enjeux qu'elle s'est fixés, en particulier au travers de divers plans, de directives ou encore du Contrat d'Avenir pour la Wallonie.

De la même manière et pour les raisons déjà évoquées, à ce stade de l'élaboration du tableau, il est très difficile de tirer des conclusions avant que toutes les rubriques ne soient complétées. Excepté pour certains indicateurs ciblés, quantité d'autres ne fourniront leur pleine mesure qu'à la condition de pouvoir être mis en synergie avec d'autres, complémentaires ou plus fouillés, participant de la même problématique à décrire ou à évaluer sans oublier que c'est surtout à partir de la comparaison dans le temps des informations fournies par les indicateurs que l'on pourra réellement tirer des enseignements sur l'état du territoire, son évolution et sur les véritables retombées des politiques menées.

Par contre, il est déjà possible de poser un regard critique et prospectif pour les matières actuellement traitées en ce qui concerne les améliorations, rééquilibrages d'efforts consentis en faveur de telles ou telles mesures, nature et importance des nouvelles politiques à engager, besoin d'études ciblées et surtout hiérarchisation dans les actions éventuelles à déployer par rapport aux diagnostics effectués et aux besoins qui se feraient impérativement jour.

Jacques Rondeux

Références bibliographiques

GERON G. (2001) – La conférence permanente du développement territorial hier, aujourd'hui demain. Histoire d'un projet. Les Cahiers de l'Urbanisme, n°34, 13-18.

JESINGHAUS J. (1999) – A European System of Environmental Pressure Indices, Draft paper, January, 1999. In : Institut français de l'environnement. Collection Etudes et Travaux n° 24, Octobre 1999, 145 p + annexes.

RONDEUX J. (2001) – Vers un système d'information à caractère territorial. Les Cahiers de l'Urbanisme, n°34, 73-79.