

Construction d'indicateurs locaux de développement territorial durable et évaluation de leurs éclairages

Isabelle Reginster¹, Julien Charlier²

Les indicateurs synthétisent des données pertinentes relatives à l'état ou à l'évolution de certains phénomènes (dérivé de Gallopin G.C., 1997). Ce sont des outils de connaissances, de communication et d'aide à la décision. A l'IWEPS, nous développons des indicateurs de développement territorial pour la Région Wallonne en plaçant la durabilité du développement et le niveau local au centre des analyses. Le développement territorial durable est défini comme une transformation du territoire, au moyen de démarches et d'actions, dans une vision à long terme, suivant les objectifs du développement durable³. Ces transformations et objectifs sont indissociables des questions de prospective territoriale. Le temps est un concept essentiel dans la définition du développement et a fortiori du développement durable et du développement territorial. Dans notre démarche, nous privilégions les indicateurs qui reflètent une dynamique d'évolution vers des objectifs du développement durable sur une période de temps adaptée. Parce que le développement durable couvre plusieurs dimensions, il est utile et nécessaire de construire une analyse permettant d'apprécier dans quelle mesure les indicateurs examinés apportent un éclairage sur ces différentes dimensions. Dans cette brève, nous présentons la méthodologie développée pour décrire comment les indicateurs construits autour du développement territorial couvrent les différentes dimensions du développement durable. Cette méthodologie est inspirée d'une grille publiée par le CERTU (Centre d'Etudes sur les Réseaux, les Transports, l'Urbanisme et les constructions Publiques à Lyon) pour l'évaluation de la durabilité de politique. Deux exemples d'indicateurs sont présentés et comparés au niveau communal: l'évolution de la superficie résidentielle moyenne par habitant dans chaque commune et le taux de réhabilitation des friches par commune. Ces deux indicateurs présentent des éclairages différents du développement durable et concernent des catégories d'acteurs différents. Pour chacun de ceux-ci, nous présentons une carte reflétant la distribution spatiale des valeurs, un graphique de type « radar » informant sur les dimensions du développement durable qui sont synthétisées dans l'indicateur (et celles qui ne le sont pas), et un commentaire critique de l'indicateur est proposé. Ces deux indicateurs seront intégrés dans un tableau de bord plus large d'indicateurs de développement territorial durable qui sera construit à l'IWEPS.

MÉTHODE

La méthodologie développée pour analyser les éclairages sur le développement durable de différents indicateurs est inspirée de la grille RST (Réseau Scientifique et Technique) construite en France par un groupe de travail incluant le CERTU (Centre d'Etudes sur les Réseaux, les Transports, l'Urbanisme et les constructions Publiques à Lyon), la DGUHC/MAD (Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction) et le CETE (Le centre d'études techniques de l'équipement). Cette grille de questions est un outil d'analyse destiné à mettre en lumière les points faibles et les points forts d'un projet (travaux d'équipements ou projet d'urbanisme par exemple) en regard des critères du développement durable (CERTU, 2006). Nous avons adapté les questions et les échelles d'appréciation à l'évaluation d'indicateurs territoriaux.

La première étape de l'analyse consiste à construire sept interrogations autour des quatre piliers (environnement, économie, social et gouvernance) du développement territorial durable et de trois interfaces (équitable, viable, vivable).

Les sept ensembles de questions sur les indicateurs de développement territorial durable sont les suivantes :

- L'indicateur informe-t-il sur la gouvernance et la démocratie participative en lien avec le territoire ?**
Eclaire-t-il sur une gestion parcimonieuse du sol, une concertation, une participation, une analyse prospective?
- L'indicateur informe-t-il sur la dimension sociale en lien avec le territoire ?**
Eclaire-t-il sur des impacts sur la vie des habitants, leur bien-être social, sur la solidarité des habitants?
- L'indicateur informe-t-il sur la dimension économique en lien avec le territoire ?**
Eclaire-t-il sur un changement des coûts individuels ou collectifs ?
- L'indicateur informe-t-il sur la dimension environnementale en lien avec le territoire ?**
Eclaire-t-il sur des impacts environnementaux, sur une gestion économe des ressources?

5. L'indicateur informe-t-il sur l'interface équitable – dimensions sociale et économique- en lien avec le territoire ?

Eclaire-t-il sur une modification de l'accessibilité pour tous (transport, nourriture, logement, emplois, santé), une compensation-réparation des préjudices ?

6. L'indicateur informe-t-il sur l'interface viable – dimensions économique et environnementale - en lien avec le territoire ?

Eclaire-t-il sur la réversibilité à long terme d'une modification du territoire, sur le principe de précaution-prévention ?

7. L'indicateur informe-t-il sur l'interface vivable – dimensions sociale et environnementale - en lien avec le territoire ?

Eclaire-t-il sur une transformation/amélioration du cadre de vie des habitants, sur des effet(s) sur la santé?

La deuxième étape soumet chaque indicateur aux différentes questions avec l'élaboration d'une échelle d'appréciation cohérente et pertinente. L'échelle d'appréciation proposée est la suivante :

- ++ informe substantiellement de manière positive par rapport aux objectifs du développement durable
- + informe de manière positive par rapport aux objectifs du développement durable
- 0 hors sujet ou neutre
- informe de manière négative par rapport aux objectifs du développement durable
- informe substantiellement de manière négative par rapport aux objectifs du développement durable

Les résultats de l'évaluation des éclairages sont soumis à un groupe restreint d'experts choisis dans l'administration, les cabinets ministériels et/ou dans les milieux académiques.

Au besoin, trois échelons centraux pourraient simplifier l'évaluation des éclairages (+, 0, -).

La troisième étape est la construction d'un graphique de type « radar » présentant les éclairages sur le développement durable.

DEUX EXEMPLES D'INDICATEURS

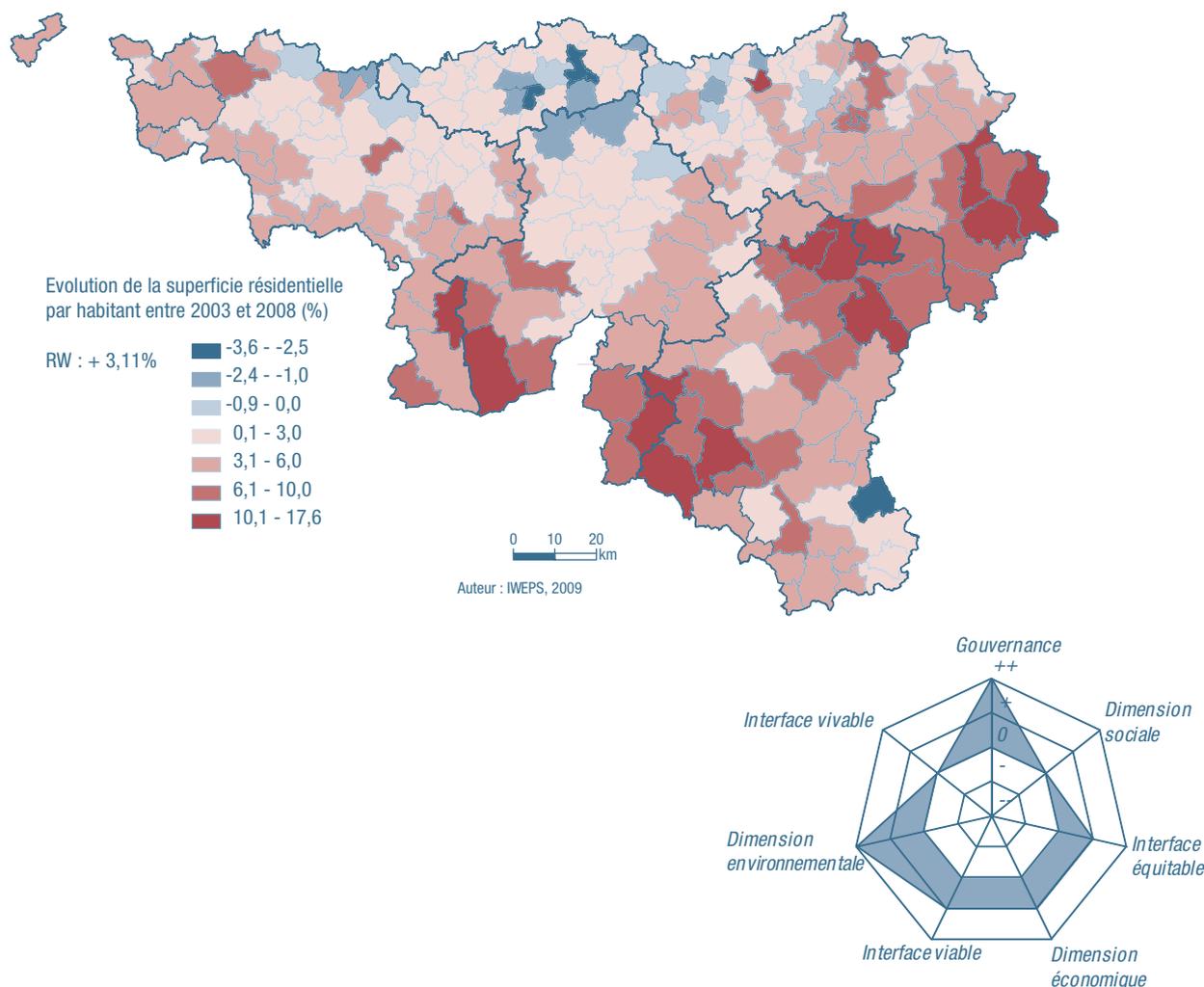
Ces indicateurs sont construits à l'échelle communale qui représente le niveau local de prise de décision. Celui-ci est cependant éminemment complexe puisque la commune

doit se référer à des logiques et politiques d'horizons plus larges (intercommunale, régionale, nationale, européenne). Par ailleurs, le niveau communal est proche du citoyen et peut-être connu ou reconnu par lui comme un territoire à

améliorer, ce qui peut avoir un effet positif sur la participation et les modifications de comportements. Les deux indicateurs ont été choisis pour illustrer la méthodologie et traduire les impacts de décisions de différents acteurs sur le territoire.

INDICATEUR 1 : L'ÉVOLUTION DE LA SUPERFICIE RÉSIDENIELLE MOYENNE PAR HABITANT DANS CHAQUE COMMUNE.

Le premier indicateur proposé est l'évolution de la superficie résidentielle moyenne par habitant entre 2003 et 2008. Pour chacune de ces deux années, le rapport suivant est calculé : le nombre de mètres carrés des parcelles cadastrées qui sont utilisées pour la fonction résidentielle, divisé par le nombre d'habitants de la commune. L'évolution de l'indicateur (positif ou négatif) permet de mettre en évidence le desserrement des espaces résidentiels ou la densification sur une période de 5 ans, en moyenne pour chaque commune. L'évolution de la superficie résidentielle est fonction de l'action des ménages, demandeurs de terrains, et des autorisations qui leur sont accordées par le pouvoir communal et/ou régional. L'indicateur informe sur un desserrement des espaces résidentiels (en rouge sur la carte) ou une densification moyenne (en bleu sur la carte) par commune sur une période de 5 ans.



Sources des données :

Superficie des parcelles cadastrées par classe d'occupation : SPF Finances, Administration Générale de la Documentation patrimoniale, Statistique Bodem/Sol, 2003 et 2008

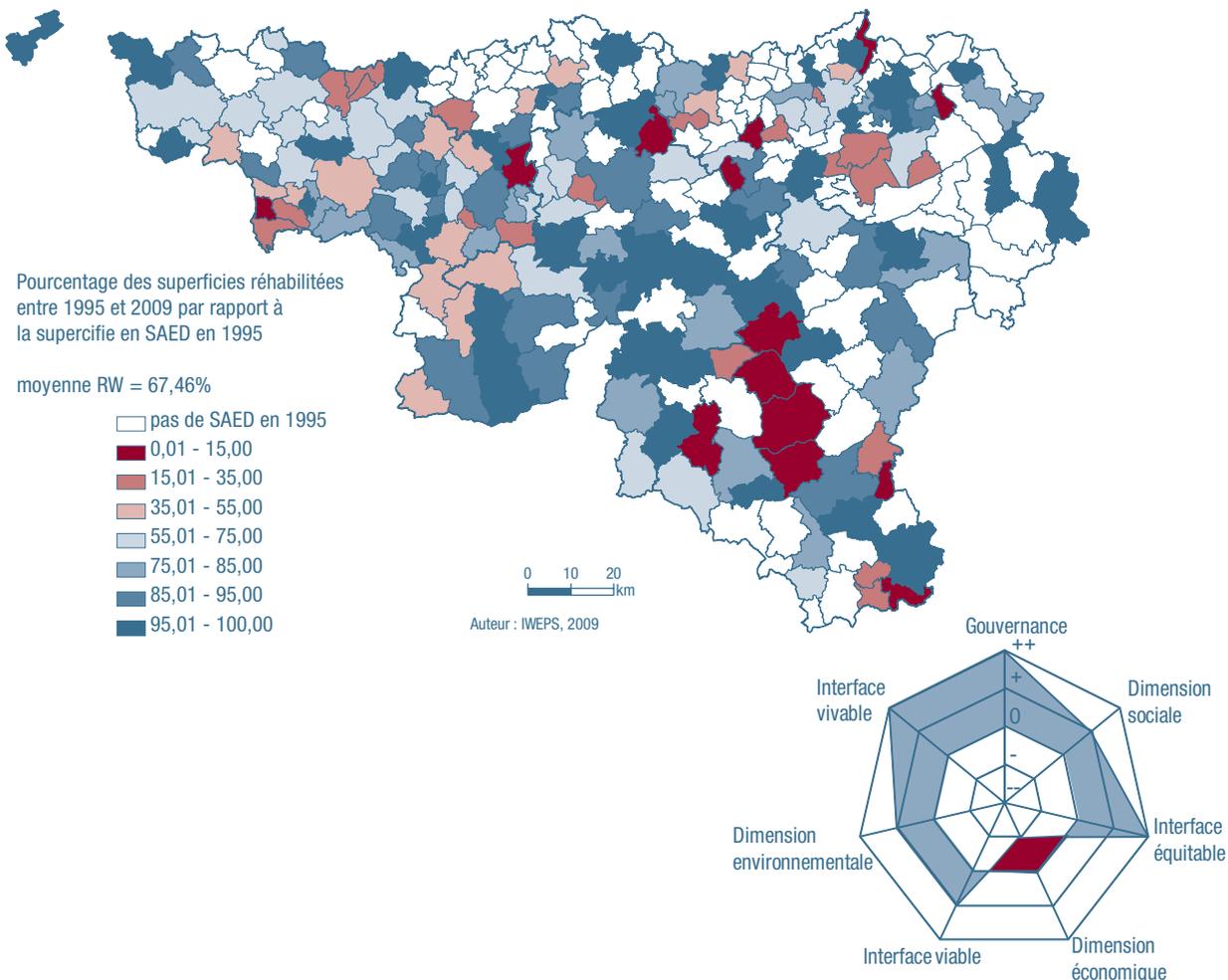
Population par commune au 1er janvier 2003 et 2008 : SPF Economie, PME, Classes moyennes & Energie

La densification résidentielle entraîne plusieurs types d'accrochage avec les facettes du développement durable. En matière de consommation d'espace, la densification a un impact positif sur les paysages, les habitats naturels et la consommation d'énergie -mobilité essentiellement (dimension environnementale). Le desserrement entraîne des coûts élevés pour la collectivité en matière d'équipements et de services (dimension économique). Les décideurs politiques (dimension gouvernance) ont une grande part à jouer dans ce phénomène en limitant la taille des parcelles des lotissements malgré les fréquentes demandes de citoyens pour de grands espaces privés. La densification favorise l'accessibilité pour tous (interface équitable).

Des valeurs négatives et des croissances faibles des superficies résidentielles moyennes sont observées dans des communes situées au Nord du sillon Sambre-et-Meuse, dans une partie de la région où la pression foncière est importante. La carte présente aussi des valeurs plus faibles le long de la Haute-Meuse belge (Nord de la province de Namur) et pour la commune d'Attert, à la frontière belgo-luxembourgeoise.

INDICATEUR 2 : LE POURCENTAGE DES SUPERFICIES RÉHABILITÉES ENTRE 1995 ET 2008 PAR RAPPORT AUX SUPERFICIES RÉPONDANT À LA DÉFINITION DE SAED EN 1995

Le deuxième indicateur proposé est le pourcentage des superficies réhabilitées entre 1995 et 2008, en rapport avec les superficies qui étaient désaffectées en 1995. Cet indicateur, calculé pour chaque commune, est fonction de l'action de promoteurs privés ou publics pour la réhabilitation, et de la motivation du pouvoir, communal et régional, à favoriser la réhabilitation en demandant ou octroyant des financements pour la mise en œuvre. Comme une réhabilitation peut s'étaler sur de nombreuses années, l'intervalle de temps pour les réhabilitations introduites dans le numérateur de l'indicateur, est long (14 ans). A noter que de nombreux sites désaffectés ont été identifiés depuis 1995 par les pouvoirs publics, ils ne sont pas repris dans l'analyse.



Sources des données :

Inventaire des SAED: DAO-DG04, mise à jour partielle des sites 1/12/2006, rénovation et assainissement 1/11/2008

SAED = sites d'activités économiques désaffectés, article 167 du CWATUP : «un site désaffecté est un ensemble de biens, principalement des immeubles bâtis ou non bâtis, qui ont été le siège d'une activité économique et dont le maintien dans leur état actuel est contraire au bon aménagement du site.» A noter qu'elle ne correspond pas à la définition actuelle de SAR (Sites à réaménager)

Le réaménagement des zones désaffectées est un enjeu majeur du développement territorial. L'importance des retombées économiques et sociales est fonction des réaffectations, mais un bilan positif peut être tiré pour l'ensemble de la population d'une région. Citons quelques exemples d'impacts positifs : ils permettent une redynamisation des zones d'habitat, peuvent répondre partiellement à un besoin d'espaces pour les zones d'activités économiques ou présenter de nouveaux espaces pour la production d'énergie (dimension sociale et équitable). Ils présentent fréquemment des localisations stratégiques ou idéales en matière d'accessibilité par des alternatives à la voiture. Cependant les coûts sont élevés - voire très élevés - avant une réhabilitation (dimension économique). Il faut également souligner la complexité des séquences et des rôles des différents acteurs pour le réaménagement de sites. Le taux de recyclage est fonction du dynamisme communal et régional, mais aussi d'acteurs privés (dimension gouvernance). Les communes ayant un taux de réhabilitation faible sont dispersées sur l'ensemble de la Région Wallonne. Ce sont pour la plupart des communes rurales. Les communes ayant atteints un taux très élevé de réhabilitation sont également fort dispersées sur l'ensemble de la Région. Ce sont des communes aussi bien urbaines que rurales.

Les indicateurs présentés ici sont des indicateurs descriptifs. Ce sont des mesures de développement territorial, mettant en évidence des diversités locales. Ils apportent une information complémentaire aux tableaux de bord d'indicateurs fédéraux construits par la task force Développement Durable du Bureau Fédéral du Plan (Bureau Fédéral du Plan, 2009).

Chacun des deux indicateurs apporte des éclairages bien différents. Les intervalles de temps ont été adaptés pour chaque indicateur car les démarches et actions traduites dans chacun peuvent s'étaler sur des périodes différentes. De plus, des intervalles plus longs sont parfois nécessaires pour identifier des évolutions du territoire et pour assurer une représentativité suffisante des données sur des territoires locaux.

La méthodologie détaillée, les avantages et désavantages de l'indicateur sur les superficies résidentielles moyennes sont présentés dans un DP de l'IWEPS (Charlier J., Reginster I., 2010). D'autres publications sur les autres indicateurs devraient suivre.

Afin de synthétiser les propriétés des indicateurs proposés, il est possible de calculer une mesure synthétique de

l'importance des éclairages apportés par chaque indicateur : la somme des valeurs absolues des cotes (++ et -- = 2 ; + et - = 1) pour les différentes dimensions résultant des réponses aux sept groupes de questions retranscrites dans le graphique « radar ». Ainsi dans nos deux exemples, la somme des cotes pour l'indicateur sur les superficies résidentielles donne un total de 7, la somme des cotes pour la réhabilitation des friches donne un total de 10. Il est important de noter que les questions de pertinence des données utilisées pour construire les indicateurs et de pertinence des indicateurs eux-mêmes ne sont pas abordées dans cette analyse et feront l'objet d'autres publications.

Un indicateur de développement territorial peut présenter des contradictions entre les différentes dimensions de la durabilité. Pour informer de manière pertinente et la plus complète possible, il convient de présenter plusieurs indicateurs et d'identifier les éclairages de ces indicateurs.

NOTES

¹ Attachée scientifique à l'IWEPS, i.reginster@iweeps.be

² Attaché à l'IWEPS, j.charlier@iweeps.be

³ Le développement durable est défini, dans le rapport Brundtland (1987), comme étant un développement qui vise à « répondre aux besoins actuels sans compromettre les possibilités pour les générations futures de répondre à leurs propres besoins »

RÉFÉRENCES

- Bureau Fédéral du Plan, 2009, Indicateurs, objectifs et visions de développement durable, Task Force Développement durable, sous la coordination de Nadine Gouzée, 224 p.
- CERTU, 2006, Prendre en compte le développement durable dans un projet, guide d'utilisation de la grille RSTO2, Direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction Collection Références n°56.
- Charlier J., Reginster I., 2010, L'évolution de la superficie résidentielle moyenne par habitant : un indicateur de développement territorial durable DP IWEPS sortie en février 2010.
- Gallopin G. C., 1997, Indicators and their use: Information for Decision-making. Dans Sustainable Indicators. Report of the project on indicators of sustainable development scope 58 Edited by Beldrich Moldan ou <http://www.icsu-scope.org/downloadpubs/scope58/contch01.html>
- Rapport Brundtland, 1987, Notre Avenir à Tous, Commission mondiale sur l'environnement et le développement, Oxford University Press.

Les auteurs remercient C. Bastin, M. Debuissou, D. Defays, J. Juprelle, M. Laffut, J.-M. Lambotte, B. Mérenne, C. Rasumny pour leur relecture attentive et leurs remarques constructives sur une version antérieure de ce texte.