

CHAPITRE V : INDICATEURS DE DEVELOPPEMENT TERRITORIAL

Le programme de travail 1998-1999 de la CPDT prévoit que la cellule « Bases de données » débute une réflexion sur les données capables de traduire des indicateurs qui existent ou mériteraient d'être appliqués ou générés, en matière de développement territorial. Etant donné que les travaux du prochain programme 2000-2001 engagent la cellule plus en avant dans cette matière, il est nécessaire de définir les différentes notions liées à la mise en place d'indicateurs du développement territorial. Les paragraphes suivants apportent donc les principaux éléments de réflexion et le cadre conceptuel général utiles à une démarche globale d'évaluation d'un territoire à partir d'indicateurs.

1. CONSIDERATIONS GENERALES

Dès le départ, une question qui peut être posée est de savoir ce qu'apporte la notion d'indicateur à celle plus répandue de « statistique ». La différence principale est de considérer la statistique comme une donnée brute observable, tandis qu'un indicateur est plutôt une valeur observée dont l'intérêt réside dans les tendances qu'il sera capable de mettre en évidence au cours du temps (GALTUNG, 1980, cité par CUNHA, 1988 ; PRABHU et al., 1996 ; Rondeux, 1999).

Une première définition d'un indicateur est : un paramètre observé dont certaines valeurs sont significatives d'un état ou d'un phénomène à étudier, qui fait mettre le doigt (l'index) sur sa signification (BRUNET et al., 1993 ; LE PETIT ROBERT, 2000).

Cette notion est à replacer dans le cadre général d'une démarche évaluative, qui, selon DUPUIS (1998), consiste à porter un jugement sur une donnée par référence à une valeur, dans le but d'aider à la prise de décision. Ce même auteur nous indique que toute démarche d'évaluation présuppose l'existence de systèmes d'observation permanents, collectant d'une manière homogène des données statistiques, pertinentes sur les phénomènes traversant le champ de l'évaluation, soit un système d'observation structuré à partir d'indicateurs.

Si nous replaçons la définition d'un indicateur dans le champ de l'évaluation, nous apprenons que (OCDE, 1994) :

« Les indicateurs sont des variables statistiques qui aident à traduire des chiffres en informations pertinentes. Ils ont un sens à l'intérieur de cadres conceptuels définis et en fonction de finalités analytiques ou administratives déterminées. Pour donner des informations significatives, les indicateurs doivent donc être interprétés en fonction de ces cadres et de ces finalités ».

2. CONCEPTS ASSOCIES AUX INDICATEURS DE DEVELOPPEMENT

2.1 INDICATEURS DE DEVELOPPEMENT

Dans le cadre des recherches entreprises par la cellule « Bases de données », l'enjeu des indicateurs à identifier est de pouvoir mettre en évidence les dimensions et les états de développement d'un territoire. Nous considérons dans les paragraphes suivants, que le concept de développement territorial est à replacer dans le cadre plus général du développement durable, à savoir la recherche d'un équilibre entre les composantes sociales, économiques et environnementales des sociétés humaines, sur base d'une vision à long terme réfléchie à l'échelle mondiale. Sur base de cette hypothèse et à partir des

recommandations de l'OCDE (1997a), nous identifions 3 dimensions lors de l'analyse d'indicateurs de développement :

- une dimension *spatiale*, l'échelle pouvant aller de la parcelle à la planète ;
- une dimension *temporelle*, soit la période de référence pour l'examen du développement territorial en question ;
- une dimension *sociétale*, qui recouvre l'économie, les valeurs et attitudes socio-culturelles et esthétiques, ainsi que l'environnement.

Ces dimensions multiples sont en effet une des caractéristiques propres aux indicateurs de développement, au même titre, nous précise LAVOUX (s.d.), que leur aptitude à mettre en relief les dynamiques d'évolution.

Par conséquent, nous pouvons à présent définir un indicateur de développement, au sens où l'entend GOUZEE lors de la définition d'indicateurs pour la prise de décision en faveur d'un développement durable (GOUZEE *et al.*, 1999) :

« Les indicateurs de développement sont des valeurs quantitatives ou qualitatives mesurant les évolutions et les interactions des paramètres relatifs aux différentes composantes du développement durable (ressources économiques, sociales, environnementales et institutionnelles de la société) tant à l'échelle internationale, régionale, nationale que locale, en vue d'évaluer les tendances à long terme en cours ».

Ces même auteurs nous apprennent que les tendances de telle ou telle évolution à un échelon donné (du plus local au plus international) s'apprécient par rapport aux normes que se donne/nt la/les sociétés concernées (éventuellement par rapport à des normes internationales) dans le cadre de la stratégie qu'elles adoptent ensemble ou séparément. Un même indicateur peut donc renseigner sur le progrès en matière de développement durable dans certains lieux et ne pas avoir cette utilité dans d'autres. Outil de communication, ce type d'indicateur aura l'avantage de synthétiser et de simplifier une information diversifiée relative à certains phénomènes ou certaines tendances considérées comme critiques dans une optique de développement durable. Ces indicateurs permettent de rapporter la situation observée, de l'évaluer, puis de planifier et de surveiller l'évolution de variables concernant la situation économique, la société, les écosystèmes (pollution, ressources naturelles, ...) et les institutions. Ce sont ainsi des outils qui contribuent à déterminer les décisions à prendre pour s'orienter vers des modes de développement plus durables.

Les indicateurs peuvent donc constituer des outils très utiles pour l'analyse, la planification et le suivi, à condition de tenir le plus grand compte de leur point fort, à savoir la réduction de la complexité et de leur point faible, à savoir la simplification (excessive) (OCDE, 1994).

Par conséquent, un indicateur est une observation interprétée, qui n'a d'utilité, ou de pertinence, que par rapport à une problématique et au cadre conceptuel dans lequel s'inscrit une analyse. L'indicateur apparaît ainsi comme le médiateur qui permet d'établir le nécessaire rapport entre la « donnée statistique brute », l'observation et l'ensemble des énoncés théoriques (CUNHA, 1988).

Pour LAZARFELD (1965, cité par CUNHA), quatre étapes sont nécessaires pour le passage des concepts aux indices :

- . une représentation imagée du concept,
- . la spécification du concept,
- . le choix des variables,
- . la formation d'indices.

Toutefois, cet auteur nous prévient que la relation entre chaque indicateur et le concept ne peut être définie qu'en terme de probabilité et non de certitude ; il est donc nécessaire de faire des hypothèses non testables sur les relations causales suggérées.

2.2 INDICATEURS DE DEVELOPPEMENT TERRITORIAL

Dans l'optique où le territoire est la matrice de tout développement (JAMBES, 1998), la dimension géographique ou territoriale des indicateurs est un élément déterminant à prendre en compte en vue de la caractérisation des dimensions du développement durable (LAVOUX, s.d.).

Replacés dans le contexte de l'aménagement du territoire, les indicateurs peuvent être, pour CUNHA (1988), un instrument d'information et de contrôle servant à faciliter le diagnostic des conjonctures territoriales et à orienter les choix de développement à plusieurs niveaux et à différentes échelles de la prise de décision. Cet auteur estime que les indicateurs territoriaux visent à estimer, à évaluer ou à déterminer la place qu'occupent les éléments de la réalité territoriale (unités d'observation) dans les dimensions dont se compose notre représentation de la réalité.

Une particularité des indicateurs territoriaux est en effet leur contribution à l'élaboration d'un diagnostic territorial, soit une analyse globale et transversale des éléments du système territorial, des processus qui régissent les interactions entre ces éléments, ainsi que la succession des états du système étudié. Cette mise en évidence des processus évolutifs de la situation du territoire doit permettre de dégager des tendances pour l'avenir et aider les décideurs publics dans leurs choix stratégiques en matière d'aménagement du territoire. Toutefois, un ensemble d'indicateurs en vue de la réalisation d'un diagnostic constitue un élément d'appréciation parmi d'autres au sein d'un processus de décision, dans lequel la participation démocratique et l'intervention des différents acteurs du territoire reste indispensable.

2.2.1 Elaboration d'indicateurs de développement territorial

On peut déduire de la bibliographie trois principes généraux qui doivent être pris en compte dans toute tentative d'élaboration d'un jeu d'indicateurs opérationnels (d'après OCDE, 1994 ; OCDE, 1997 ; DUPUIS, 1998 ; PRABHU *et al.*, 1996 ; VON MEYER H., 1998).

1°) Finalité pour l'action

Pour être pertinents, les indicateurs doivent avoir une finalité clairement définie. C'est pourquoi il convient de préciser, lorsqu'il s'agit d'élaborer et d'utiliser des indicateurs, quels sont les objectifs visés sur le plan de l'analyse et/ou de l'action. La réflexion sur la pertinence des indicateurs en cause suppose toujours une identification de leurs utilisateurs potentiels. Dans le cas d'indicateurs conçus pour aider à formuler et à mettre en œuvre des politiques, ou en assurer le suivi, la pertinence suppose que l'on :

- . cible les problèmes importants pour les décideurs politiques,
- . chiffre les éléments et problèmes décelés,
- . contribue à la compréhension et l'interprétation de ces problèmes.

La signification d'un indicateur doit pouvoir être facilement comprise par les utilisateurs potentiels et non pas uniquement par les spécialistes de la question. Ce résultat sera atteint d'autant plus facilement que la mesure sera aussi directe et proche que possible du phénomène observé.

2°) Fiabilité analytique

Pour être fiables, les indicateurs doivent reposer sur des bases scientifiques rationnelles et préciser la valeur scientifique des imputations causales sur lesquelles se fonde le jugement évaluatif. En effet, la fiabilité des indicateurs, et des concepts analytiques sous-jacents, dépend du bien-fondé des bases théoriques ou des modèles sur lesquels ils s'appuient. Il convient donc de s'assurer de la validité des méthodes de mesure.

Par ailleurs, la qualité des mesures et observations est à mettre en relation avec leur représentativité, leur répétabilité, leur sensibilité, la robustesse de leurs prédictions, ainsi que leur périodicité, à savoir que la périodicité de l'évaluation des indicateurs est à mettre en relation avec leur rythme d'évolution intrinsèque.

Un autre critère de sélection des indicateurs repose sur leur niveau d'agrégation. A ce propos, force est de constater que des indicateurs fondés sur des statistiques infranationales (régionales et locales) font apparaître, d'une manière bien plus détaillée que les statistiques nationales agrégées, la diversité des situations et des tendances, dans chaque pays et entre les pays. Ils peuvent apporter des informations essentielles sur des possibilités de développement inexploitées et signaler de nouveaux problèmes économiques, sociaux ou environnementaux beaucoup plus vite que les analyses traditionnelles. Cette remarque nous amène tout naturellement à mentionner un autre critère de sélection des indicateurs, à savoir leur aptitude à mettre en évidence les diversités spatiales et temporelles.

3°) Faisabilité empirique

Pour que l'on réussisse à les élaborer, les indicateurs doivent être construits sur la base de données statistiques disponibles. Il est donc nécessaire de tenir compte du caractère opérationnel du concept analytique retenu, de la nature des sources de données et de la possibilité de collecter des données sans y consacrer trop de temps ni trop de ressources. Le critère de faisabilité en l'occurrence dépend donc des possibilités pratiques de collecte et de traitement des données ainsi que de ceux qui sont chargés d'établir les indicateurs.

2.2.2 Dimensions du modèle conceptuel

Pour élaborer des indicateurs territoriaux, il faut s'appuyer sur des principes valables pour l'élaboration de tout jeu d'indicateurs, et il faut aussi bien sûr tenir compte des caractéristiques propres au développement territorial. Toute évaluation rationnelle de la

situation et des tendances des territoires devrait donc tenir compte des trois dimensions fondamentales du développement territorial (définies par l'OCDE, 1994 dans le cadre du développement rural).

1°) Le territoire

Le développement territorial est par essence même un concept spatial. Il tient compte des différences territoriales, des atouts, faiblesses, opportunités et menaces. Ces différences peuvent être considérées positivement (sous l'angle de la diversité) et négativement (sous l'angle des disparités).

2°) Les thèmes

Le développement territorial est aussi un concept pluri-sectoriel qui englobe un large éventail de questions démographiques, économiques, sociales et environnementales. Il souligne l'importance d'une perspective transversale et constitue souvent un cadre adapté pour une intégration horizontale d'activités et de politiques.

Selon CUNHA (1988), il est nécessaire de formuler des hypothèses sur les relations entre les différents domaines de la représentation d'un territoire (et à l'intérieur de chaque domaine). Des relations doivent être cherchées entre ces concepts et entre les variables d'un même domaine et de domaines différents, qui peuvent faire l'objet de recherches d'indicateurs.

3°) Le temps

Le développement territorial est enfin un concept dynamique. Il ne s'inscrit pas simplement dans la durée mais doit tenir compte des dynamiques historiques liées à l'évolution des options technologiques, des structures économiques ou encore des comportements et des approches.

2.2.3 Benchmarking territorial

Les statistiques nécessitent souvent des séries chronologiques relativement longues pour autoriser des conclusions solides, et peuvent empêcher par conséquent de prendre des mesures efficaces pour des questions urgentes. Selon VON MEYER (1998), les indicateurs territoriaux offrent l'avantage de pouvoir analyser les problèmes de développement en comparant des sous-ensembles de territoires, de régions ou de villes à différents stades de développement. Et cela sur base de données relatives à une année seulement ou par comparaison de deux points dans le temps, à condition que le sous-ensemble comprenne un nombre suffisant d'unités territoriales.

Cette remarque nous amène à pouvoir comprendre la place d'indicateurs territoriaux dans une démarche d'évaluation telle que l'entend DUPUIS (1998), soit d'être en mesure de référer les performances du système conceptuel étudié (en l'occurrence un territoire et les dimensions de son développement), par rapport à d'autres systèmes remplissant des fonctions analogues et situés dans un contexte comparable.

D'autre part, il est intéressant de constater qu'une démarche de benchmarking se base sur le rassemblement de données indicatives par rapport aux exécutions principales (généralement appelées les indicateurs principaux de performance) d'une organisation, comparant cela soit aux données historiques de cette organisation, soit aux données d'une autre organisation connue pour ses performances dans de telles tâches. Les différences d'efficacité et de performance sont alors identifiées et les possibilités d'améliorer les résultats des exécutions peuvent être étudiées (PEACHEY, 2000).

Ces notions d'indicateur, d'évaluation et de benchmarking nous permettent d'aborder une application particulière des indicateurs territoriaux, ce que certains auteurs appellent « benchmarking territorial », soit une évaluation comparative des états de développement de territoires aux contextes proches, sur base d'indicateurs intégrés dans un système conceptuel de représentation des dynamiques territoriales étudiées.

1. BIBLIOGRAPHIE DU CHAPITRE V

- BRUNET R., FERRAS R. & THERY H (1993) (3^{ème} édition). *Les mots de la géographie, dictionnaire critique*. Montpellier-Paris : Reclus-La Documentation française, 520 p.
- CUNHA A. (1988). Systèmes et territoire : valeurs, concepts et indicateurs pour un autre développement. *L'Espace géographique*, **3**, pp. 181-198.
- DUPUIS J. et al. (1998). *L'évaluation des politiques publiques locales..* Voiron : La lettre du cadre territorial-SEPT, 375 p.
- GOUZÉE N. (1996). *Indicators of sustainable development. An institutional approach. Working paper 1-96*. Brussels : Federal planning bureau, 31 p.
- GOUZÉE N., MAZIJN B. & BILLHARZ S. (1995). *Indicators of sustainable development for decision-making. Report for the Workshop of Gent, Belgium 9-11 January 1995*. Brussels : Federal planning bureau of Belgium.
- GOUZÉE N., ZUINEN N. & WILLEMS S. (1999). *Un projet à l'échelle mondiale : le développement durable. Planning paper 85*. Bruxelles : Bureau fédéral du plan, 194 p.
- JAMBES J.-P. (1998). Entre reproduction et innovation, la notion de projet territorial en question. *Sciences de la Société : le rural en mouvement*. Toulouse : Presses universitaires du Mirail, **45**, pp. 165-179.
- LAVOUX T. (s.d.). *La territorialisation des indicateurs de développement durable*. <http://www.agora21.org/univ-ete-fr/lavoux-2000-1.htm>, consultation le 13 juillet 2000.
- MERLIN P. & CHOAY F. (1996) (2^{ème} édition). *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*. Paris : Presses universitaires de France, 863 p..
- OCDE (1994). *Créer des indicateurs ruraux pour étayer la politique territoriale*. Paris : Les Editions de l'OCDE, 97 p.
- OCDE (1994). *Créer des indicateurs ruraux pour étayer la politique territoriale*. Paris : Les Editions de l'OCDE, 97 p.
- OCDE (1996). *Indicateurs territoriaux de l'emploi : le point sur le développement rural*. Paris : Les Editions de l'OCDE, 195 p.
- OCDE (1997a). *Indicateurs environnementaux pour l'agriculture*. Paris : OCDE, 70 p.
- OCDE (1997). *Mieux comprendre nos villes : le rôle des indicateurs urbains*. Paris : OCDE, 106 p.
- PEACHEY J. (2000). *Overview on benchmarking*. <http://vgpd.vic.gov.au/govbuy/bchmkgen.htm>, consultation le 3 avril 2000.
- PRABU R., COLFER C.J.P., VENKATESWARLU P., CHENG TAN L., SOEKMADI R. & WOLLENBERG E. (1996). *Testing criteria and indicators for the sustainable management of forests : phase 1 final report*. Jakarta : CIFOR, 217 p.
- Rondeux J. (1999). Forest inventories and biodiversity. *Unasylva*, **196**, pp. 35-41.
- VON MEYER H. & MUHEIM P. (1997). Dynamiques territoriales de l'emploi. *L'observateur de l'OCDE*, **203**, pp. 22-26.
- VON MEYER H. (1998). Les enseignements des indicateurs territoriaux. *L'observateur de l'OCDE*, **210**, pp. 5-8.

