

DIAGNOSTICS TERRITORIAUX PARTAGÉS EN ÎLE-DE-FRANCE

Recommandations méthodologiques et orientations documentaires

MAI 2001

INSTITUT D'AMENAGEMENT ET D'URBANISME DE LA REGION D'ÎLE-DE-FRANCE

15, rue Falguière - 75740 Paris Cedex 15 - Téléphone 01 53 85 53 85 – Télécopie 01 53 85 76 02

Web : <http://www.iaurif.org>

Directeur général : Jean-Pierre DUFAY

Division Aménagement et Développement Territorial – Jean-Pierre PALISSE, Directeur général adjoint

Étude réalisée par Nicolas LARUELLE, chargé d'études

Cartographie : Laurie GOBLED

Photographies : Iaurif

numéro d'ordonnement de l'étude : 11.00.14

© IAURIF – Mai 2001

Préface

Le volet territorial du Contrat de Plan État-Région 2000-2006 constitue une innovation majeure, dans la mesure où il traduit la volonté conjointe de l'État et de la Région de mettre en œuvre une territorialisation forte de leurs politiques d'intervention, en s'appuyant sur des démarches de projet.

Pour concrétiser efficacement les ambitions de la contractualisation, ces projets de territoire devront chacun s'appuyer sur un diagnostic territorial solide et partagé.

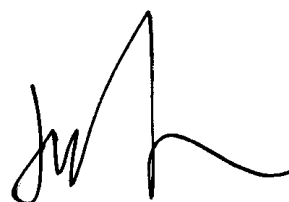
Ce diagnostic devra rassembler, approfondir et articuler les éléments de connaissance du territoire considéré. Il devra surtout être l'occasion, pour l'ensemble des acteurs concernés, de se rencontrer, d'échanger, de confronter leurs constats et leurs objectifs pour définir les enjeux du territoire et s'engager dans une démarche coordonnée et pérenne d'aménagement et de développement.

Le diagnostic territorial ne constituera donc pas seulement le support technique du futur projet de territoire, mais aussi le socle d'une collaboration durable entre des acteurs qui auront appris à se connaître, à se comprendre, à imaginer et à construire ensemble un avenir commun.

C'est à ce double enjeu des diagnostics territoriaux partagés que le présent document entend préparer les responsables des collectivités publiques concernées. Il réalise une première mise en commun des expériences et suggère quelques recommandations à l'usage de tous les acteurs franciliens impliqués dans la mise en œuvre du volet territorial du Contrat de plan.



Jean-Pierre DUPORT
Préfet de la région d'Île-de-France
Préfet de Paris



Jean-Paul HUCHON
Président du Conseil régional d'Île-de-France
Président de l'Iaurif

Sommaire

Introduction	7
Première partie	
Démarches et contenus : neuf recommandations méthodologiques	9
Les préliminaires	9
L'organisation de la démarche	13
Le document diagnostic	14
Deuxième partie	
Orientations documentaires	17
1. Panorama des données de cadrage mobilisables à l'Insee, la Dreif et l'Iaurif	17
2. Panorama des travaux de cadrage territorial récents en Île-de-France	27
3. Panorama des travaux méthodologiques récents <i>hors</i> Île-de-France	29

Pour faire du diagnostic territorial partagé un temps fondateur des démarches de projets territoriaux, le présent document propose aux acteurs franciliens impliqués dans la mise en œuvre du volet territorial du Contrat de plan État-Région 2000-2006 un ensemble de recommandations méthodologiques (fondées sur l'analyse d'expériences franciliennes récentes) et d'orientations documentaires.

Les évolutions législatives des deux dernières années accélèrent le mouvement, observé au cours de la décennie écoulée, de "territorialisation" des politiques publiques d'aménagement et de développement.

En effet, la loi du 25 juin 1999 sur l'aménagement et le développement durable du territoire, dite "loi Voynet", promeut la mobilisation de nouvelles échelles, plus proches du terrain, pour mettre en œuvre les politiques d'aménagement du territoire national : la région, le pays et l'agglomération.

La loi du 12 juillet 1999 sur le renforcement et la simplification de la coopération intercommunale, dite "loi Chevènement", facilite la recherche d'échelles plus larges que les limites communales pour garantir la cohérence et l'efficacité des actions locales.

Ces deux mouvements convergents se traduisent par l'amplification de la contractualisation des politiques publiques d'aménagement et de développement, dans le cadre de nouveaux territoires qui se définissent à la rencontre entre enjeux stratégiques nationaux ou régionaux et préoccupations quotidiennes locales.

■ Une nouvelle donne pour les territoires franciliens

Ainsi, le Contrat de plan État-Région 2000-2006 pour l'Île-de-France propose, autant que possible, une approche territoriale des politiques sectorielles (développement économique, transports, environnement...).

Surtout, il comprend un volet territorial conséquent, doté de 5,8 milliards de francs soit 885 millions d'euros, qui distingue, pour les démarches transversales et intégrées de projets territoriaux :

- les territoires concernés par la *politique de la ville* (article 19),
- les *territoires prioritaires* (article 20) sur lesquels l'État et la Région entendent plus particulièrement intervenir pour renforcer solidarité et rayonnement régionaux,
- les autres territoires (article 21) dont ils souhaitent encourager les démarches d'initiative locale.

Dans les trois cas, l'État et la Région soulignent de fonder les projets territoriaux sur des diagnostics solides et partagés par les acteurs concernés et de veiller à la cohérence des différentes démarches.

■ Un "aide-mémoire" plus qu'un *guide* méthodologique

Ainsi, à la demande de l'État et du Conseil régional, le présent document a été élaboré en étroite et permanente association entre l'Iaurif, l'Insee et la Dreif. Il s'adresse à l'ensemble des acteurs publics franciliens (élus et techniciens des collectivités territoriales et des services de l'État) susceptibles d'être directement impliqués dans l'actuelle mise en œuvre du volet territorial du Contrat de plan.

Étant donné le niveau élevé de compétences individuelles et collectives des acteurs concernés et la très grande variété des contextes locaux, ce document de référence ne se conçoit pas comme un "guide", doctoral et normatif, mais plutôt comme un "aide-mémoire", pratique et souple, leur proposant :

- une mise en perspective de leurs propres expériences et pratiques avec les enseignements tirés de l'analyse de cinq exemples récents et contrastés (voir première partie "*Démarches et contenus : 9 recommandations méthodologiques*") ; l'analyse des cinq démarches s'est fondée d'une part sur une étude approfondie des documents diagnostics successivement produits au cours de chaque démarche, d'autre part sur des entretiens avec des acteurs ayant été directement impliqués dans chaque démarche (pour chaque exemple, au moins un représentant de l'État, au moins un représentant des collectivités locales et, le cas échéant, un consultant extérieur, ont été rencontrés) ;
- une clarification des possibilités d'accès aux données statistiques, produites notamment par l'Insee, la Dreif et l'Iaurif (voir deuxième partie : "*Orientations documentaires*", point 1) ;
- un recensement des principaux travaux de cadrage territorial réalisés au cours des cinq dernières années en Île-de-France (voir deuxième partie : "*Orientations documentaires*", point 2) ;
- une présentation des travaux méthodologiques complémentaires du travail de l'Iaurif, réalisés au cours des cinq dernières années hors Île-de-France ("*Orientations documentaires*", point 3).

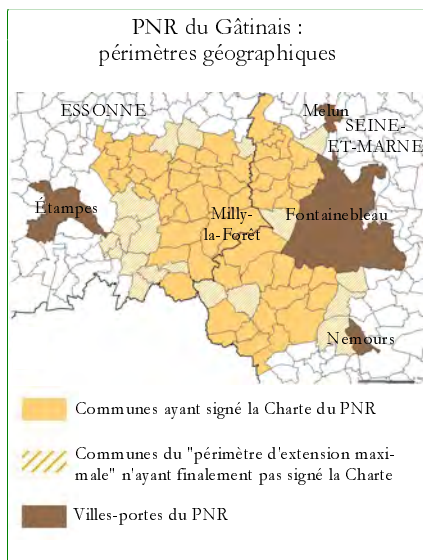
Première partie : Démarches et contenus - 9 recommandations méthodologiques

■ Les préliminaires

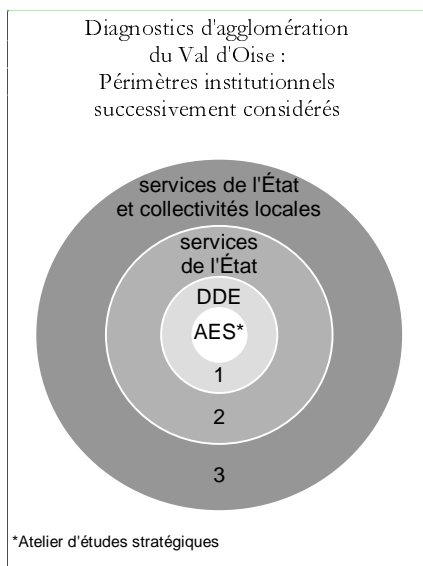
Recommandation ① : Préciser les objectifs de la démarche

Il est indispensable, dès le début de la démarche de diagnostic territorial, de bien préciser le *périmètre*, l'*objet* et la *nature* du partage espéré.

Le **périmètre du partage** peut s'entendre à la fois comme *périmètre géographique* et comme *périmètre institutionnel*, souvent étroitement corrélés :



- le *périmètre géographique* est le "périmètre de projet" envisagé (périmètre de "pertinence politique"), qui peut varier au cours de la démarche ; il peut être utile de concevoir des "périmètres de réflexion" (périmètres de "pertinence technique") plus larges et d'inventer alors des modalités originales pour associer au diagnostic les acteurs de territoires voisins que les partenaires n'envisagent pas *a priori* d'intégrer au périmètre de projet finalement retenu (communes, groupements de communes, parcs naturels régionaux, grands établissements économiques). Par exemple, le périmètre de projet du PNR du Gâtinais français compte 56 communes, mais le périmètre de réflexion («*périmètre d'extension maximale*») s'étend à 75 communes. Certaines communes hors périmètre de projet, qui ne seront pas signataires de la charte du parc, seront toutefois associées à celle-ci, soit en tant que "villes-portes", soit au titre d'actions thématiques spécifiques.



- le *périmètre institutionnel*, défini par le statut des partenaires envisagés (État, région, département, communes, organismes bailleurs, chambres consulaires, associations, habitants, ...), est souvent largement déterminé par le cadre contractuel et/ou institutionnel dans lequel s'inscrit le diagnostic territorial : par exemple, le Fonds d'action sociale, important financeur de la politique de la ville, est présent dans toutes les démarches de contrats de ville, et le Conseil national de la protection de la nature dans tous les processus de création de parcs naturels régionaux. Il demeure pourtant indispensable de ne pas se limiter *a priori* au cercle des partenaires traditionnels et d'envisager l'association d'acteurs spécifiques, susceptibles d'enrichir et de dynamiser la démarche de projet.

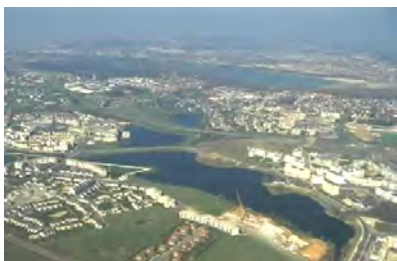
D'une façon générale, il peut s'avérer utile de démultiplier explicitement le périmètre géographique et/ou institutionnel de partage : par exemple, dans le cas des diagnostics d'agglomérations du Val d'Oise, trois périmètres institutionnels sont successivement considérés (la DDE, puis les autres services de l'État, et enfin les différents partenaires de l'État) pour consolider progressivement le partage ; dans le cas du centre d'envergure européenne de Massy-Saclay, trois périmètres géographiques (comptant respectivement 1, 11 et 31 communes) sont simultanément envisagés pour mettre en résonance les préoccupations locales et les enjeux régionaux (voir encadrés).

Première partie :

Démarches et contenus - 9 recommandations méthodologiques (suite)

Contrat de ville du Val Maubuée : Intervention décisive d'un "médiateur" dans le diagnostic

Le diagnostic territorial du Val Maubuée s'est déroulé entre fin 1998 et début 2000 dans le cadre de la préparation du premier contrat de ville intercommunal du Val Maubuée, concernant les communes de Champs-sur-Marne, Croissy-Beaubourg, Émerainville, Lognes, Noisiel et Torcy.



La principale particularité de ce diagnostic est l'intervention décisive d'un médiateur permettant un réel rapprochement des partenaires, "sur le fond" (en matière de formulation et de partage des contenus) mais surtout "sur la forme" (en matière d'adhésion à une démarche de projet).

Début 1999, à la demande des communes, la mission ville de la Préfecture de Seine-et-Marne accepte que, dans un premier temps, chaque partenaire (communes, SAN, services de l'État) élabore séparément un document de pré-diagnostic. Mais la compilation de ces contributions écrites — et notamment des premiers rapports, de nature et de portée très diverses, remis par chaque commune — révèle de nombreux malentendus quant aux objectifs de la démarche. Aussi, fin 1999, la mission ville décide-t-elle de faire appel à un consultant pour « jouer l'extériorité » entre les communes, le SAN et l'État et ainsi relancer la démarche d'élaboration du contrat de ville.

Aux dires de l'ensemble des acteurs rencontrés par l'aurif, c'est bien l'intervention et le positionnement à la fois « en retrait », « en tampon » et « à l'écoute », du consultant extérieur, qui va permettre d'engager rapidement des échanges fructueux entre les communes, le SAN et la mission ville, et ainsi d'avancer progressivement vers une « compréhension mutuelle » et une « culture communes ». Les communes et le SAN ont notamment apprécié de pouvoir finalement disposer du temps, des éléments de contenus et des cadres de débat nécessaires pour se forger un point de vue face à l'État qui avait engagé pour lui-même, dès 1998, un travail de réflexion approfondie.

Même quand cette démultiplication des périmètres de partage n'est pas explicite, un diagnostic territorial peut présenter plusieurs périmètres de partage différents entre lesquels l'objet et la nature du partage varient plus ou moins fortement, comme dans le cas du parc naturel régional du Gâtinais français (voir encadré).

L'objet du partage espéré, en termes de thèmes spécifiques (développement économique, transports, environnement...) ou d'enjeux transversaux à plusieurs thèmes (promouvoir la mixité urbaine, changer l'image du territoire...), est souvent fortement déterminé par le cadre légal, contractuel et/ou institutionnel (quand celui-ci est défini *ex-ante*) dans lequel s'inscrit le diagnostic territorial. Il est cependant fondamental que le choix de l'objet du partage tienne d'abord compte des domaines dans lesquels les acteurs impliqués veulent ou peuvent *a priori* plus particulièrement agir ensemble, même dans un temps limité, même dans le cadre d'un consensus seulement partiel.

Il faut en effet remarquer que le constat partagé des divergences persistantes entre les acteurs peut constituer un élément de diagnostic fort utile. Dans le cas du contrat de ville du Val Maubuée, la reconnaissance des divergences entre les préoccupations proprement communales a permis de renforcer la collaboration sur les aspects strictement intercommunaux de la politique de la ville.

La nature du partage attendu peut varier, et aller d'une simple validation technique, principalement "sur le fond", jusqu'à une profonde adhésion politique, autant "sur le fond" que "sur la forme", généralement synonyme d'un rapprochement durable entre les acteurs, comme dans le cas du contrat de ville du Val Maubuée (voir encadré).

Recommandation ② : Apprécier les particularités du contexte

Dès le début de la démarche, les partenaires doivent prendre le recul nécessaire pour évaluer les spécificités du contexte local. Il importe notamment d'apprécier le degré de cohésion des partenaires envisagés, leur niveau de connaissance du territoire et leur degré de formulation d'une vision stratégique pour le devenir de ce territoire.

Le degré de cohésion des partenaires envisagés (collectivités locales entre elles, collectivités locales avec les services de l'État, services de l'État entre eux, acteurs publics et "société civile") dépend de considérations politiques, sociales, culturelles et personnelles mais aussi des expériences passées et actuelles de démarches communes. Il faut toutefois préciser que le degré de cohésion d'un ensemble donné d'acteurs peut varier en fonction du thème considéré : par exemple, dans le cas du contrat de ville du Val Maubuée, le syndicat d'agglomération nouvelle (SAN) n'est pas *a priori* en mesure de fédérer les aspirations communales dans un domaine — la politique de la ville — ne relevant pas de ses strictes compétences actuelles.

Contrat de ville¹ du Val-de-Seine (agglomération des Mureaux) :

Entre diagnostic et évaluation

Le diagnostic du Val-de-Seine a été réalisé dans la perspective du renouvellement, début 2000, du contrat de ville intercommunal du Val-de-Seine signé en 1994 par l'État, le Conseil régional et les communes des Mureaux, Meulan, Aubergenville, Écqueville, Bouafle et Chapet. Il constitue le seul exemple de renouvellement de procédure parmi les cinq exemples analysés par l'Aurif.



La principale particularité de ce diagnostic est de ne pas s'inscrire dans une démarche linéaire, dont il serait le premier temps, précédant l'élaboration et la mise en œuvre du projet, mais dans un processus désormais cyclique, au sein duquel il doit non seulement actualiser le diagnostic précédent mais aussi requestionner l'élaboration et la mise en œuvre du projet pour réorienter et redynamiser le processus. Ainsi, il est voué à s'enrichir d'un travail de bilan et d'évaluation du précédent contrat.

Or, c'est finalement ce travail d'évaluation qui va s'avérer décisif pour redynamiser le processus contractuel :

-plus que le diagnostic, élaboré progressivement tout au long du contrat précédent au sein des instances du contrat de ville, l'évaluation constitue le temps fort de remobilisation des acteurs, en faisant l'effet d'un véritable «*électrochoc*» pour les techniciens et surtout les élus ;

-à la différence du diagnostic, l'évaluation n'étudie pas les réalités locales et leurs évolutions mais plutôt les modalités d'intervention publique sur ces réalités locales ; elle constitue ainsi une sorte de "diagnostic au second degré" qui enrichit très largement le "diagnostic au premier degré", en mettant en évidence des enjeux au moins aussi importants : «*surmonter la diversité de motivation et d'expérience des acteurs*», «*renforcer la pédagogie du projet et le partage de la démarche*», «*mettre en évidence les échelles d'intervention (agglomération et quartier)*».

Le *niveau de connaissance* dépend largement de l'importance, de la variété et de la pertinence des travaux de diagnostic menés antérieurement sur le territoire. Il varie fortement d'un acteur à l'autre, en fonction notamment de l'ancienneté de son implication sur le territoire, de son domaine de compétence et des moyens humains et techniques dont il dispose. Ainsi, autant que le niveau général de connaissance du territoire, les différences de niveau de connaissance entre les acteurs concernés (notamment entre services de l'État et communes, entre "petites" et "grandes" communes) doivent être bien appréciées.

En outre, le niveau général de connaissance du territoire mérite d'être toujours relativisé et rapporté notamment au niveau de complexité de ce territoire : ainsi, malgré des services techniques plus étoffés et des travaux de diagnostic plus importants et variés, les acteurs concernés par le centre d'envergure européenne de Massy-Saclay, territoire particulièrement complexe, présentent, au début de la démarche de diagnostic, un niveau de connaissance de leur territoire comparable à celui des acteurs concernés par le projet de PNR du Gâtinais français.

L'*existence d'une "vision" stratégique* pour le devenir du territoire concerné signifie, pour l'État, la région et/ou les départements, l'expression claire, homogène (entre les différents services d'une même institution), nuancée et argumentée, d'une vocation particulière — générale ou thématique — de ce territoire au sein de l'espace régional et/ou départemental. Cette expression repose presque toujours sur des travaux préalables de mise en relief et en perspective des territoires, tels que ceux utilisés respectivement par l'État (référentiel territorial préparé par la Dreif : 40 fiches de territoires) et le Conseil régional (dossiers territoriaux préparés par l'Aurif : 23 dossiers de territoires) pour la définition des territoires prioritaires du Contrat de plan 2000-2006. Les *Diagnostics d'agglomération* de la direction départementale de l'Équipement du Val d'Oise, ou encore l'*Atlas des villes sensibles de Seine-et-Marne* de la mission ville de la préfecture de Seine-et-Marne, ont également aidé l'État à affiner sa stratégie territoriale.

Pour les communes et leurs groupements, l'existence d'une "vision" stratégique pour le devenir du territoire se limite souvent à l'intuition d'une "communauté d'intérêt" — au moins partielle — voire d'un "destin commun". Il serait utile qu'elle se traduise également par l'expression claire d'un positionnement, général ou thématique, au sein d'un territoire plus large (positionnement que devront exprimer les futurs schémas de cohérence territoriale prévus par la loi "SRU" du 13 décembre 2000 sur la solidarité et le renouvellement urbains).

¹ La présence de deux contrats de ville (un premier contrat au Val Maubuée, un renouvellement de contrat aux Mureaux-Val de Seine) parmi les cinq exemples récents analysés tient, d'une part, à l'expérience accumulée dans le champ de la politique de la ville en matière de diagnostics partagés au cours de la décennie écoulée et, d'autre part, à l'avance prise par la politique de la ville dans la mise en œuvre du volet territorial du Contrat de plan État-Région 2000-2006.

Première partie :

Démarches et contenus - 9 recommandations méthodologiques (suite)

Centre d'envergure européenne de Massy-Saclay : Des diagnostics "imbriqués"

Le diagnostic de Massy-Saclay a été conduit début 2000 à l'instigation de l'État, en collaboration avec le département de l'Essonne et les 31 communes concernées, pour relancer la réflexion territoriale dans un contexte redevenu favorable et tenter de donner enfin une consistance au concept de Centre d'envergure européenne (évoqué dans le schéma directeur de la région Île-de-France de 1994 et confirmé par l'inscription de Massy-Saclay parmi les dix territoires prioritaires du Contrat de plan 2000-2006). Il ne s'inscrit toutefois dans aucun cadre institutionnel ou contractuel spécifié *a priori*.



Le diagnostic de Massy-Saclay a la particularité d'articuler trois études parallèles, initiées et financées par l'État, portant sur trois périmètres concentriques :

- la première "M3" porte sur la définition d'un projet urbain sur le territoire de la commune de Massy (donc à l'échelle de la «*maîtrise locale*») susceptible d'assumer certaines des principales fonctions de centralité du centre d'envergure européenne ;
- le deuxième "M2" constitue un diagnostic territorial à l'échelle de la «*pertinence intercommunale*» (périmètre de 11 communes réunies autour de Massy) ;
- la dernière, "M1", est un diagnostic territorial à l'échelle des «*enjeux régionaux*» (périmètre de 31 communes correspondant pratiquement à la réunion des aires des deux schémas directeurs de Nord-Centre-Essonne et du plateau de Saclay).

Ce dispositif est sensé servir la pédagogie de «*l'emboîtement des échelles*» et favoriser l'émergence d'une véritable «*intelligence collective*» au sein d'un «*réseau synaptique*», en multipliant les réunions mobilisant — autour de thèmes et à des échelles spatiales et temporelles variables — un même noyau de partenaires.

Recommandation ③ : Prendre le temps de la rencontre

Il est indispensable, au début de la démarche, de prendre le temps de rencontrer chacun des partenaires envisagés pour mener auprès d'eux un double travail d'écoute et de pédagogie.

La forme idéale de cette rencontre semble être, dans bien des cas, celle d'entretiens individuels d'une durée de deux à trois heures menés, sans échange préalable de documents de travail écrits, par l'intervenant extérieur mandaté par le comité de pilotage, comme cela a été le cas au Val Maubuée, à Massy-Saclay et dans le Gâtinais français.

Le travail d'écoute vise à cerner l'attitude, la motivation et le positionnement "originels" de chacun des partenaires envisagés. Ceci permet d'évaluer la nature et le degré d'adhésion et de participation à la démarche que l'on peut espérer de chacun.

Le travail de pédagogie consiste, d'une part, à préciser les objectifs de la démarche (éventuellement révisés à la suite du travail d'écoute) ; d'autre part, à présenter le cadre légal, contractuel et/ou institutionnel et, plus généralement, les "règles du jeu" de la démarche.

Recommandation ④ : Préciser les modalités d'association de la "société civile"

Il est nécessaire d'explicitier et de justifier la composition et la fonction des différents organes d'élaboration du diagnostic territorial partagé : comité de pilotage (organe de validation politique), comité technique (organe de réflexion et de rédaction) et, le cas échéant, groupes de travail thématiques.

Le cas échéant, le statut du *conseil de développement* (prévu par l'article 26 de la "loi Voynet") dans la démarche devra être explicité. Plus généralement, une attention toute particulière devra être apportée à la définition des modalités d'association de la société civile (habitants, associations, chefs d'entreprises, chambres consulaires...) aux différents organes : simple information, consultation, concertation, voire coproduction ?

Recommandation ⑤ : Explicitier les fonctions du consultant

Au sein de la démarche de diagnostic territorial partagé, l'intervenant extérieur mandaté par le comité de pilotage peut être chargé (simultanément, successivement ou exclusivement) des diverses fonctions suivantes, qu'il est indispensable d'explicitier :

- expert technique, chargé d'éclairer certains éléments du diagnostic et/ou d'assurer la synthèse orale des contenus du diagnostic ;
- animateur, chargé par exemple de remettre en question quelques idées reçues sur le territoire pour dynamiser le diagnostic (fonction de "poil à gratter") ;
- médiateur, chargé par exemple de préparer, par des entretiens individuels, les réunions décisives du comité de pilotage (fonction de "lubrifiant").

**Parc naturel régional
du Gâtinais français :**
Un diagnostic doublement partagé

Le diagnostic territorial du Gâtinais français a été élaboré, entre début 1992 et mi-1994, dans le cadre de l'étude préalable au projet de parc, finalement créé en 1999 à l'issue d'une démarche très longue, très encadrée et très contrainte par une forte obligation de résultat.



La principale particularité de l'étude préalable est de constituer, tant par sa démarche (une centaine de réunions au total) que par son contenu (consigné dans un ensemble de documents de plus de 1000 pages), un exemple de diagnostic territorial partagé simultanément, avec un réel succès, au sein de deux sphères institutionnelles implicitement différentes :

-au sein d'une première sphère de partage (les communes entre elles puis les communes avec la région), il s'agit surtout de renforcer "sur la forme" l'adhésion et la cohésion d'acteurs déjà presque tous convaincus "sur le fond" de l'opportunité d'un PNR sur le périmètre pressenti, afin d'aborder la phase de programmation dans les meilleures conditions possibles (enjeu surtout en termes de démarche) ;

-au sein d'une seconde sphère de partage (entre les communes et la région d'une part et l'État d'autre part), il s'agit pour les communes et la région de convaincre "sur le fond" l'État de la pertinence du périmètre pressenti et de l'opportunité d'un PNR (critères de "fragilité du territoire" et de "patrimoine d'intérêt national") sur ce périmètre (enjeu surtout en termes de contenus).

■ L'organisation de la démarche

Recommandation ⑥ : Organiser le débat

Les objectifs étant précisés, les acteurs mobilisés et les "règles du jeu" définies, il importe d'organiser le débat pour assurer le partage et éviter le consensus mou.

Alimenter le débat en éléments concrets de connaissance, en veillant à :

- faire accéder rapidement l'ensemble des partenaires au même niveau de connaissance du territoire,
- par la suite, assurer la circulation de l'information entre les différents organes (notamment entre comité de pilotage et comité technique) et entre l'ensemble des partenaires tout au long de la démarche ; par exemple, dans le cas du diagnostic de Massy-Saclay, la circulation de l'information entre les séances est assurée par un représentant de la direction départementale de l'Équipement (*«fonction de secrétaire»*), tandis que la mémoire des études antérieures et de la démarche en cours est conservée par la mission Massy-Saclay (*«fonction de bibliothécaire»*).

Mettre le débat en tension entre deux ou plusieurs acteurs ou groupes d'acteurs aux préoccupations divergentes (par exemple, de niveaux géographiques d'enjeux différents) ; plus généralement, mettre en résonance préoccupations locales et enjeux "régionaux", problèmes microlocaux et solutions intercommunales, pour bien illustrer l'emboîtement des échelles territoriales de diagnostic ; par exemple, pour les problèmes de gestion urbaine de proximité au Val Maubuée, le consultant montre que les solutions envisagées avec certains organismes de logement social, dont le patrimoine est trop dispersé sur les différentes communes, ne peuvent s'inscrire que dans un cadre intercommunal.

Garantir l'existence d'un médiateur pour organiser, canaliser et synthétiser la mise en tension du débat. Cette mission, souvent confiée à un intervenant extérieur, ne peut être menée par un acteur institutionnel (État, région, département) qu'à condition que l'ensemble des partenaires en reconnaissent la légitimité.

Il faut préciser ici qu'il semble très difficile, au vu des exemples contrastés analysés par l'Aurif, de formuler des recommandations simples quant aux moyens à utiliser pour "rythmer" la démarche et ainsi maintenir la mobilisation des acteurs.

Première partie :

Démarches et contenus - 9 recommandations méthodologiques (suite)

Diagnostiques d'agglomération du Val d'Oise :

Un partage par sphères successives

Par une circulaire d'octobre 1998 le ministre de l'Équipement a demandé aux services déconcentrés du ministère d'entreprendre un travail de connaissance de leurs territoires urbains dans le cadre de la préparation des contrats de plan État-Régions.

L'Atelier d'études stratégiques, en cours de création au sein du Service aménagement et urbanisme de la DDE95 (dont il doit devenir l'«organe de synthèse de l'ensemble des questions ayant trait à l'aménagement du territoire»), saisit cette opportunité pour conduire une "campagne-éclair" de diagnostics sur l'ensemble des territoires urbains du département.



Ces diagnostics souhaités par l'AES ouverts et évolutifs ont la particularité d'être partagés, non pas simultanément par tous les acteurs concernés, mais progressivement au sein de trois sphères concentriques :

-celle de la direction départementale du Val d'Oise,

-celle des autres services de l'État, de façon informelle, puis institutionnelle dans le cadre du *Pôle de compétence pour l'aménagement du territoire* créé et présidé par le préfet du Val d'Oise.

-et enfin celle des collectivités locales, partenaires de l'État, élément essentiel pour un "diagnostic territorial partagé". La diffusion des diagnostics peut être officieuse, à l'occasion de rencontres "de terrain", ou plus administrative, sous la forme de "porter à connaissance" ou d'avis de l'État élaborés par la DDE95 (pour les schémas directeurs locaux, les plans de déplacements urbains, les programmes locaux de l'habitat, ou encore les contrats de ville).

Recommandation ⑦ : Toujours penser à la suite

Le diagnostic n'étant pas une fin en soi, il faut préparer son prolongement dans le projet de territoire, et pour cela :

Garantir le portage politique des conclusions du diagnostic territorial, en veillant à leur réelle appropriation par les élus (notamment à travers la bonne articulation entre comité de pilotage et comité technique) ;

Recenser dans le diagnostic territorial les actions menées ou envisagées sur le territoire par les différents acteurs publics et privés, pour mettre en évidence les carences des politiques territoriales et ainsi inciter les partenaires à "passer à l'action". Il peut s'avérer indispensable, dans le cas de renouvellement de procédures contractuelles, d'élargir ce recensement à un véritable travail d'évaluation du contrat précédent, comme cela s'est fait pour le contrat de ville des Mureaux-Val de Seine (voir encadré) ;

Formuler les enjeux en termes d'opportunités et de menaces, de freins et de moteurs (et pas seulement en termes d'atouts et de faiblesses) pour renforcer le caractère dynamique du diagnostic territorial, et souligner ainsi l'urgence d'agir et inciter encore les partenaires à "passer à l'action".

■ Le document diagnostic

Recommandation ⑧ : Structurer et démontrer les contenus du diagnostic

Pour garantir une appropriation forte et durable des contenus du diagnostic par l'ensemble des partenaires, il est nécessaire d'en proposer une présentation claire, hiérarchisée et argumentée, et pour cela de :

Privilégier la structuration des contenus du diagnostic autour d'enjeux transversaux à plusieurs thèmes et non spécifiques à certains. Il s'avère souvent plus efficace de préférer une approche plus "*inductive*", consistant à formuler intuitivement, sous forme d'enjeux, les principaux éléments de diagnostic puis à les vérifier par les données statistiques appropriées (par opposition à une approche systématique et "*déductive*", consistant à observer l'ensemble des données statistiques disponibles pour en déduire des éléments de diagnostic).

Exemple de présentation synthétique des enjeux pour un territoire

	Éléments plutôt statiques et/ou endogènes	Éléments plutôt dynamiques (tendances, processus) et/ou endogènes
Éléments plutôt positifs	Forces à cultiver	<i>Opportunités à saisir</i>
Éléments plutôt négatifs	Faiblesses à corriger	<i>Menaces à affronter</i>

Toutefois, si le territoire est particulièrement complexe ou mal connu, une investigation thématique préliminaire ("population et société", "systèmes productifs et emplois", "transports et accessibilité", "environnement et cadre de vie"...), souvent "déductive" et systématique, peut s'imposer pour faire le point sur les éléments de connaissance du territoire, comme dans le cas du diagnostic de Massy-Saclay.

Mobiliser les données statistiques de cadrage général, produites notamment par l'Insee, la Dreif et l'Aurif, permettant de resituer facilement le territoire dans son environnement spatial et temporel (recourir pour cela aux indices et pourcentages qui facilitent les comparaisons) ;

Faire un effort particulier pour mobiliser les données statistiques spécifiques (c'est-à-dire hors données de cadrage général) susceptibles de quantifier — pour confirmer, infirmer ou nuancer — les processus majeurs, analysés qualitativement, propres au territoire étudié : l'amélioration de l'accessibilité relative du territoire, l'aggravation de l'endettement des ménages, l'intensification des relations entre les milieux de la recherche et le tissu économique local...

Recommandation ⑨ : Faire du document diagnostic une référence permanente

Le document diagnostic devra constituer pour l'ensemble des partenaires une référence permanente, d'un recours aisé et profitable, tout au long de l'élaboration puis de la mise en œuvre du projet territorial. La clarté sur le fond et la lisibilité sur la forme, favorisées notamment par un travail éditorial soigné, devront être recherchées.

Le document devra en outre servir de base de référence pour l'évaluation intermédiaire et finale de la procédure, mais également pour l'actualisation éventuelle du diagnostic territorial en cas de renouvellement de procédure. Ainsi, notamment, toutes les sources des données statistiques mobilisées devront être spécifiées, et les références des partenaires et des personnes ressources auditionnées devront être clairement indiquées.

Deuxième partie : Orientations documentaires

1. Panorama des données de cadrage mobilisables

L'étude systématique de la mobilisation des outils d'analyse dans les cinq documents diagnostics a révélé un recours limité aux données statistiques de cadrage, et suggéré une clarification des modalités d'accès aux données statistiques produites notamment par l'Insee, la Dreif et l'Aurif.

■ Un constat : les diagnostics récents mobilisent peu de données de cadrage

Le **nombre** de variables statistiques mobilisées varie fortement d'un diagnostic à l'autre. L'approche "inductive" apparaît notamment plus économe en données statistiques que l'approche "déductive", puisque l'on ne cherche à mobiliser — sans d'ailleurs toujours y parvenir — que les données à même de confirmer, de nuancer et de relativiser des processus préalablement identifiés. Ainsi, les diagnostics territoriaux de Massy-Saclay et du Gâtinais français, qui privilégient une approche déductive, à prétention parfois exhaustive, mobilisent un plus grand nombre de variables que les autres : respectivement 46 et 63, contre une moyenne de 28 pour les trois autres (voir tableau ci-dessous).

La **répartition thématique** des variables statistiques mobilisées varie également, selon le domaine de prédilection du diagnostic entrepris. Ainsi, les diagnostics relatifs à la politique de la ville mobilisent en majorité des données du thème population et société (41% pour le Val Maubuée, 67% pour les Mureaux-Val de Seine), l'étude préalable du PNR du Gâtinais français insiste sur le thème des équipements et réseaux tandis que celle du centre d'envergure européenne de Massy-Saclay ne semble privilégier aucun thème.

Il faut toutefois souligner que la répartition thématique des variables statistiques reflète, plus généralement, l'abondance relative de données disponibles dans certains domaines.

Nombre de variables
différentes mobilisées
dans les documents diagnostics

Thème	Nombre de variables différentes mobilisées	Part de variables présentes dans la majorité (3 sur 5) des documents
1. Population et société	32	22%
2. Habitat	18	6%
3. Emploi	9	56%
4. Systèmes productifs	17	12%
5. Équipements et rés ^x	29	10%
6. Environnement	4	0%
7. Occup ^o et dest ^o des sols	12	8%
8. Institutions	3	33%
Total	124	16%

Nombre de variables mobilisées dans les documents diagnostics²

Thème	Val Maubuée	Mureaux Val de Seine	Massy-Saclay	Gâtinais français	Val d'Oise	total
1. Population et société	18 (41%)	12 (67%)	8 (17%)	10 (16%)	9 (41%)	57 (30%)
2. Habitat	10 (23%)	1 (6%)	5 (11%)	6 (10%)	1 (5%)	23 (12%)
3. Emploi	4 (9%)	2 (11%)	8 (17%)	7 (11%)	3 (14%)	24 (12%)
4. Systèmes productifs	5 (11%)	(0%)	9 (20%)	7 (11%)	1 (5%)	22 (11%)
5. Équipements et rés ^x	5 (11%)	1 (6%)	8 (17%)	21 (33%)	5 (23%)	40 (21%)
6. Environnement	-	-	1 (2%)	3 (5%)	-	4 (2%)
7. Occup ^o et dest ^o des sols	1 (2%)	1 (6%)	4 (9%)	8 (13%)	3 (14%)	17 (9%)
8. Institutions	1 (2%)	1 (6%)	3 (7%)	1 (2%)	-	6 (3%)
Total	44 (100%)	18 (100%)	46 (100%)	63 (100%)	22 (100%)	193 (100%)

² Pour Massy-Saclay, seul le document diagnostic de M1, réalisé par le bureau d'études, a été analysé. Pour le Gâtinais français, seuls la synthèse et le fascicule « développement local » ont été analysés. Pour le Val d'Oise, seules les synthèses des diagnostics territoriaux, publiées dans Val d'Oise Equipement, ont été analysées.

Deuxième partie : Orientations documentaires (suite)

1. Panorama des données de cadrage mobilisables (suite)

Ainsi, le domaine "Population et société", pour lequel on accède assez facilement à des données abondantes, est nettement plus représenté que le domaine "Environnement" : 30% des variables contre 2% (voir tableau ci avant).

Variables mobilisées dans la majorité des documents diagnostics

Thème	Variable	Nombre de documents diagnostics
1. Population et société	Population totale	5
	Evolution de la population totale	5
	Solde naturel et solde migratoire	3
	Répartition de la population totale par âge	3
	Nombre de bénéficiaires du RMI	3
	Nombre de communes concernées par la politique de la ville	3
	Nombre de quartiers classés en ZUS	3
2. Habitat	Nombre de logements mis en chantier	3
3. Emploi	Taux de chômage	4
	Taux d'emploi	4
	Demandeurs d'emploi par sexe, âge, ancienneté du chômage	4
	Nombre d'emplois	3
	Migrations alternantes	3
4. Systèmes productifs	Nombre d'entreprises	3
	Répartition des emplois par secteur d'activité	3
5. Équipements et rés ^x	Nombre de centres commerciaux	3
	Routes	3
	Trafic routier	3
6. Environnement	-	-
7. Occup ^o et dest ^o des sols	Liste des schémas directeurs locaux	3
8. Institutions	Liste des structures intercommunales	4

En outre, la **forme d'expression** des variables statistiques est diverse. Dans les diagnostics qui optent pour une approche "inductive", les données, mobilisées "sur demande" et "au détail", sont plus souvent exprimées dans le texte, au cœur de paragraphes décrivant et analysant des processus. Ainsi, respectivement 75% et 100% des données mobilisées par les diagnostics territoriaux des contrats de ville du Val Maubuée et des Mureaux-Val de Seine sont exprimées exclusivement dans le texte (le diagnostic du contrat de ville du Val de Seine ne contient même aucune illustration graphique ou cartographique). À l'inverse, l'approche "déductive" semble favoriser une inflation de cartes, tableaux et graphiques, parfois redondants, peu valorisés ou peu pertinents. Cependant, comme on l'a dit précédemment, elle est parfois indispensable pour constituer la base de diagnostics dont les acteurs se connaissent encore mal ou dont les territoires sont particulièrement complexes.

Enfin, et peut-être surtout, l'analyse de l'ensemble des variables statistiques mobilisées dans les documents diagnostics révèle une **extrême dispersion** (voir tableau ci-dessus).

Ainsi, seules 20 variables statistiques sur 124 (soit 16%) sont au moins évoquées dans la majorité (c'est-à-dire au moins trois sur cinq) des documents étudiés par l'Aurif, et seules 2 variables (population totale et évolution de la population totale) dans la totalité. Les variables relatives à l'habitat, aux équipements et services, et aux systèmes productifs, présentent une dispersion particulièrement forte avec seulement respectivement 6%, 10% et 12% de variables mentionnées dans la majorité des documents. À l'inverse, 83 variables sur 124 (soit 67%) ne sont mobilisées que dans un seul document.

■ Un objectif : faciliter l'accès aux données de cadrage

Certes, cette extrême dispersion peut traduire la grande diversité des approches et des questionnements des diagnostics territoriaux.

Toutefois, elle doit également suggérer un **manque de données de cadrage**, peut-être encouragé par une certaine difficulté d'accès aux données statistiques pour les équipes techniques en charge de l'élaboration des contenus des diagnostics.

Ce manque de données de cadrage, finalement assez objectif, est en outre fréquemment accentué, pour les données de cadrage présentes dans les documents diagnostics, par :

- l'absence de données diachroniques permettant des comparaisons temporelles (pour apprécier des évolutions),
- l'absence de données permettant des comparaisons spatiales (pour relativiser des constats par rapport aux territoires voisins ou semblables),
- l'absence de pourcentage et d'indices facilitant la compréhension des données.

Aussi, pour faciliter la mobilisation des données de cadrage, l'Insee, la Dreif et l'Aurif proposent dans les pages suivantes :

- un **panorama commun des variables de cadrage général** mobilisables, à l'échelle d'une ou plusieurs communes, par l'intermédiaire de leurs outils de présentation ou de diffusion automatisée,
- une **présentation** de chacun des principaux outils de présentation ou de diffusion automatisée.

Toutefois, les données mobilisées dans un document diagnostic ne sauraient se limiter aux données de cadrage recensées dans les pages suivantes. En effet, comme on l'a dit précédemment, il est indispensable de faire un effort particulier pour mobiliser les données spécifiques (c'est-à-dire hors données de cadrage général) susceptibles de quantifier les processus majeurs, analysés qualitativement, propres au territoire étudié.

Deuxième partie : Orientations documentaires (suite)

1. Panorama des données de cadrage mobilisables (suite)

On peut citer, par exemple, quelques processus, relevés au fil des cinq documents diagnostics étudiés par l'Iaurif :

- inadéquation entre l'offre et la demande d'emploi,
- évolution de l'adéquation entre l'offre et la demande de logement social,
- dégradation des résidences en copropriété,
- endettement croissant des ménages,
- évolution de la part de demandeurs d'emploi non indemnisés,
- niveau et évolution des relations entre les milieux de la recherche et le tissu économique local,
- qualité relative de la desserte des nouvelles zones d'activités économiques par les transports collectifs.

La formulation de ces processus relève souvent de l'expérience ou de l'intuition, et mériterait d'être confirmée ou nuancée par un ou plusieurs indicateurs objectifs, permettant par ailleurs d'évaluer ultérieurement l'impact des politiques mises en œuvre sur les processus identifiés.

La constitution de ces indicateurs objectifs fait appel à la curiosité et à l'ingéniosité des acteurs (par exemple, mobiliser les rapports d'activités d'une commission de surendettement pour mettre en évidence l'endettement croissant des ménages).

Variables de cadrage mobilisables par l'intermédiaire des outils de l'Insee, de la Dreif et de l'Iaurif

Thèmes et sous-thèmes	Variables	Production		Présentation ou diffusion automatisée (organismes et outils)									
		organisme	source	Insee				Dreif		Iaurif			
				Site internet	Fiches profils	Fiches carto.	autres tableaux (support papier ou fichier)	Géokit	autre	Visiostats	Assistant SIGR	autre	
Thème 1 – Population et société													
Population	Densité de population	Insee	RP	x			x				x		
	Population communale et évolution			x	x	x	x				x	x	
	Évolution due au solde naturel			x	x	x	x						
	Évolution due au solde migratoire			x	x	x	x						
	Évolution de la population par tranche d'âge			x	x	x	x				x		
Formation	Population scolarisée			x	x		x						
	Taux de scolarisation par âge				x		x						
	Population active résidente selon le dernier diplôme obtenu				x		x						
Migrations résidentielles	Population selon le lieu de résidence antérieur					x	x					x	
	Âge de la population arrivée après 1974 ou 1982											x	
Nationalité	Évolution de la population étrangère					x	x					x	
Ménages	Structure des ménages par taille			x	x	x				x			
Revenus	Nombre de foyers fiscaux (imposables, non-imp.)	DGI			x		x						
	Revenus moyens des foyers imposables				x		x						
	Revenus moyens des foyers non-imposables				x		x						
	Salaires perçus par les résidents	Insee	DADS				x						
	Bénéficiaires du RMI	CAF				x	x						
	Nombre d'allocataires à bas revenus					x	x						
Thème 2 – Habitat													
Emprises	Surfaces affectées à l'habitat	Iaurif	MOS								x		
Logements	Type de résidences principales	Insee	RGP	x	x	x	x				x		
	Part de logements locatifs sociaux				x		x				x		
	Nombre et taux de résidences secondaires			x	x	x	x					x	
	Nombre et taux de logements vacants			x	x	x	x					x	
	Age du parc de logements			x	x							x	
	Évolution du parc de logements			x	x						x		
Construction	Construction de logements	Dreif	SITADEL					x					
	Constructions de logements autorisées							x					
	Constructions de logements commencées							x					
	Constructions de logements terminées							x					
Logement social	Description du parc : nature du programme, nombre de pièces, types de logements, année de construction	Dreif	EPLS					x					
	Conventionnement, financement							x					
	Mises en location, emménagements							x					
	Vacance, mobilité, loyers (par tranche)							x					
	Organismes gestionnaires							x					
	PLA - CFF - PLS									x			
	PALULOS									x			
PLA CDC - PLUS							x						

Deuxième partie : Orientations documentaires (suite)

1. Panorama des données de cadrage mobilisables (suite)

Thèmes et sous-thèmes	Variables (suite)	Production		Présentation ou diffusion automatisée (organismes et outils)									
		organisme	source	Insee				Dreif		Iaurif			
				Site internet	Fiches profils	Fiches carto.	autres tableaux (support papier ou fichier)	Géokit	autre	Visiostats	Assistant SIGR	autre	
Thème 3 – Emplois													
Emplois	Nombre d'emplois et évolution	Insee	RP			x	x				x		
	Taux d'emploi		ERE		x		x			x			
	Nombre d'emplois par secteurs d'activités		RP	x	x		x						
Actifs	Population active par âge et sexe	Insee	RP			x	x						
	Taux d'activité				x		x						
	Évolution de la population active				x		x			x			
Chômage	Nombre d'actifs et nombre d'emplois	ANPE					x				x		
	Taux de chômage				x	x				x			
Migrations alternantes	Migrations alternantes	Insee	RP		x		x				x		
	Nombre de personnes travaillant dans leur comm. de rés.						x						
	Moyen de transport utilisé pour les migrations alternantes				x		x						
Thème 4 – Systèmes productifs													
Emprises	Surfaces affectées à l'activité	Iaurif	MOS								x		
	Évolution des surfaces affectées à l'industrie											x	
Établissements	Nombre d'établissements par secteur et tranche d'effectifs	Insee	ERE SIRENE		x		x						
	Liste d'établissements par tranches d'effectifs						x						
	Créations d'établissements						x						
Zones d'activités économiques	Surface brute totale des ZAE	Iaurif	BD ZAE										
	Surface cessible totale des ZAE												
	Surface commercialisée totale des ZAE												
	Prix moyen de commercialisation des ZAE												
Constructions	Surface disponible totale des ZAE	Dreif	STADIE						x				
	Construction de locaux industriels								x				
	Construction de bureaux								x				
Routes	Construction de surface de stockage	Dreif	STADIE						x				
	Construction de bureaux								x				
	Construction de surface de stockage								x				
Thème 5 – Équipements et réseaux													
Équipements	Équipements commerciaux	Iaurif, Insee										x	
	Équipements d'enseignement (collèges et lycées)	CCI rectorats										x	
Routes	Réseau routier	Iaurif										x	
	Trafic routier (simulation calée sur comptages)												x
Transports collectifs	Réseau ferré	Stif										x	
	Fréquentation des gares												x
	Réseau de bus												x
Télécoms	Carte des réseaux câblés	Iaurif										x	
	Réseaux câblés et nombre d'abonnés par résidences												x
	Réseaux câblés et nombre de prises installées par résidences												x
	Réseaux câblés et nombre d'abonnés par prises installées												x

Thèmes et sous-thèmes	Variables (suite)	Production		Présentation ou diffusion automatisée (organismes et outils)									
		organisme	source	Insee			Dreif		Iaurif				
				Site internet	Fiches profils	Fiches carto.	autres tableaux (support papier ou fichier)	Géokit	autre	Visiostats	Assistant SIGR	autre	
Thème 6 – Environnement et paysage													
Paysages	Altitudes et courbes de niveau	IGN								x			
	Altitudes et ombrage									x			
	Pentes et courbes de niveau									x			
	Sites et paysages (MOS paysager)									x			
	Découpage morphologique régional								x				
Espaces verts	Statuts d'ouverture et desserte des espaces verts	Iaurif								x			
	Statuts d'ouverture et type des espaces verts									x			
Patrimoine	Sites et monuments protégés									x			
	Édifices religieux (inscrits ou classés)									x			
Ressources naturelles	Gisements potentiels									x			
	Carières en exploitation									x			
	Capacités de traitement des stations d'épuration									x			
Thème 7 – Occupation et destination des sols													
Occupation du sol	Occupation du sol		Iaurif	MOS								x	
	Occupation du sol en 1994 (21 postes)												x
	Mos agricole et naturel (issue du mos 110 postes)											x	
	Évolution de l'occupation du sol											x	
	Évolution de l'occupation du sol - disparitions											x	
	Évolution de l'occupation du sol - apparitions											x	
	Occupation du sol												
	Évolution de l'occupation du sol - apparitions, disparitions												BilanMos
Urbanisme réglementaire et urbanisme opérationnel	Espace urbanisable du SDRIF (interprétation du Sdrif)	ORF									x		
	Procédures de SDL			TB SDL							x	TB SDL	
	Procédures de POS			TB POS							x	TB POS	
	Surface des ZAC en cours												TB ZAC
	Aménageur des ZAC en cours												
	Programme prévu des ZAC en cours												
	Programme commencé des ZAC en cours												
Capacité résiduelle des ZAC en cours													
Friches	Localisation des friches industrielles	Iaurif										-	
	Nom et surface des friches industrielles												-
Thème 8 – Institutions													
	Fond de carte avec limite communale	Iaurif	IGN								x		
	Potentiel fiscal communal	DGI								x			
	Structures intercommunales	Iaurif	BD Intecom								x		
	Structures intercommunales										x		

Deuxième partie : Orientations documentaires (suite)

1. Panorama des données de cadrage mobilisables (suite)

L'Insee, la Dreif et l'Iaurif présentent ci-après les principaux outils de diffusion automatisée d'éléments de cadrage, mentionnés dans le tableau des pages précédentes.

Assistant du SIGR (Iaurif)

En 1998, afin d'améliorer l'accès, pour l'ensemble des chargés d'études de l'Iaurif, au système d'information géographique régional (SIGR) développé par l'Iaurif, plusieurs outils du SIGR fonctionnant sous PC ont été mis en service sous le nom d'"Assistant du SIGR".

Depuis février 2001, la deuxième version de l'"Assistant du SIGR" propose les fonctionnalités suivantes :

- cartographie standardisée (cartes multicommunales A4 à A0) sur les thèmes suivants : géographie physique (4 cartes), occupation du sol (10), infrastructures (4), population et habitat (3), emploi et activités (4), logements (3), enseignement (1), équipements commerciaux (3), tourisme et loisirs (1), immobilier d'entreprise (2), environnement (4), patrimoine (2), déchets ménagers (1) ;
- fiches communales sur les thèmes suivants : occupation du sol, densité de population, densité d'emploi et densité d'activité humaine ;
- consultation du SIGR par affichage de cartes interactives ;
- orthophoto ;
- informations sur le SIGR (présentation générale, description des couches, partenariats, infos sur les projets en cours).

Les modalités (format, coûts, délais) d'accès aux produits de l'assistant du SIGR (notamment la cartographie standardisée) pour les acteurs impliqués dans la mise en œuvre du volet territorial du Contrat de plan État-Région 2000-2006 pour l'Île-de-France sont actuellement en cours de définition.

Contact : Michel Hénin, Iaurif, tél 01 53 85 76 30, michel.henin@iaurif.org

Visiostats (Iaurif)

Depuis mars 2000, l'Iaurif dispose avec Visiostat 2000 d'un outil informatique permettant de présenter des données démographiques (21 tableaux standards) et des données de construction (18 tableaux standards) pour un groupe de communes donné, avec possibilité d'un détail par commune et d'une comparaison avec des données de référence départementale, pluridépartementale (couronnes) et régionale.

Les modalités (format, coûts, délais) d'accès aux produits de Visiostats pour les acteurs impliqués dans la mise en œuvre du volet territorial du Contrat de plan État-Région 2000-2006 pour l'Île-de-France sont actuellement en cours de définition.

Contact : Jean-Marie Lesens, Iaurif, tél 01 53 85 76 20, jean-marie.lesens@iaurif.org

Géokit (Dreif)

Depuis 1991, les services de l'Équipement (DRE et DDE) disposent de Géokit, une base de données et son outil d'interrogation et de mise en forme. Géokit permet de représenter des données à la commune (fiches standards, tableaux et bientôt cartes standards) ou sur des agrégations de communes, avec possibilité d'une comparaison avec plus de 1000 zones de références (départements, régions, zones d'emploi, etc.).

La base de données associée comprend des données de provenances diverses (ANPE, EDF, DGI, etc) et des données produites par l'Équipement. Sont diffusables en dehors du réseau interne de l'Équipement les données produites par l'Équipement (hors données soumises au secret statistique) et uniquement celles-ci.

Géokit (logiciel et base de données) est la propriété de la DAEI-SES (Ministère de l'Équipement). Toutes les données diffusées sont payantes, exception faite des données publiques standards.

Fascicules du recensement (Insee)

Des fascicules papier renfermant des données communales sont publiés pour chaque département français sous la forme de trois séries :

- fascicules « population légale » fournissent pour chaque commune et niveau administratif supérieur les chiffres de la population légale de l'année 1999 avec rappel des chiffres de 1990,
- fascicules « évolutions démographiques » fournissent, pour les trois derniers recensements, des données à la commune sur la population (évolution, les naissances et les décès) et sur les types de logements (résidences principales, secondaires, vacants),
- fascicules « référence et analyse » fournissent pour chaque commune les caractéristiques essentielles de sa population, de sa population active et de ses logements.

Les données de ces trois séries de fascicules sont également disponibles sur cédérom au niveau communal.

Fiches Profil et fiches Cartographiques (Insee)

Les "fiches Profil" se présentent comme un ensemble de tableaux et graphiques qui permettent de visualiser rapidement les principaux enseignements du recensement de 1999. Elles sont disponibles pour tout niveau géographique standard (commune, arrondissement, canton département, zone d'emploi, région...) ou regroupement de ces niveaux géographiques. Les "fiches Profil" sont enrichies au fil du temps. Elles peuvent être obtenues sur demande auprès d'INSEE info-services ou des services de diffusion des directions régionales de l'INSEE.

Les "fiches Cartographiques" se présentent comme un ensemble de cartes qui permettent de visualiser rapidement sur un territoire donné les principaux phénomènes révélés par le recensement. Elles sont disponibles pour tout territoire défini comme **un ensemble de communes**. Les fiches cartographiques sont également enrichies au fil du temps. Elles sont disponibles sur les thèmes démographie, activité, chômage, logement, etc.

Contact : Direction régionale de l'Insee Île-de-France, Division Information Commercialisation, tél. 01 30 96 90 99

Site internet www.insee.fr (Insee)

Les principaux résultats du recensement de la population de 1999 sont consultables en ligne sur le site internet de l'Insee (www.insee.fr), pour tous les niveaux géographiques, dont la commune.

Par ailleurs, le site www.insee.fr/ile-de-france offre un éventail de données et d'analyses sur les principaux aspects économiques et sociaux ainsi que les chiffres-clés régionaux.

Deuxième partie : Orientations documentaires (suite)

2. Panorama des travaux de cadrage récents en Île-de-France

Plusieurs documents de cadrage régional, départemental ou plus local ont récemment été élaborés en Île-de-France. Ils sont susceptibles d'apporter aux acteurs impliqués dans la mise en œuvre du volet territorial du Contrat de plan État-Région non seulement des éléments de cadrage préalable (données statistiques, recensement des acteurs, identification des leviers), mais également des pistes de réflexion et d'investigation.

Dossiers territoires (Iaurif, 1999)

En 1999, dans le cadre de la préparation du Contrat de plan État-Région (CPER) 2000-2006 pour l'Île-de-France, l'Iaurif a mobilisé l'ensemble de ses compétences territoriales et sectorielles pour réaliser 23 *dossiers territoires* correspondant aux 23 territoires pressentis pour le volet territorial du CPER (finalement réduits à 10 "territoires prioritaires").



Ces dossiers regroupent chacun 10 fiches d'une ou plusieurs pages, tableaux et cartes :

- 1 fiche de synthèse
- 1 fiche d'identification du territoire
- 3 fiches thématiques : "cohésion sociale", "développement économique", "qualité de vie".
- 1 fiche perspectives du Sdrif
- 4 fiches stratégiques : "projets et actions du Contrat de plan", "enjeux", "leviers et dynamiques locales", "actions".

Contact : Laurie Gobled, Iaurif, tél 01 53 85 75 46, laurie.gobled@iaurif.org

Deuxième partie : Orientations documentaires (suite)

2. Panorama des travaux de cadrage récents en Île-de-France (suite)

Pour une métropolisation raisonnée : diagnostic socio-économique de l'Île-de-France et du Bassin parisien (Préfecture de région Île-de-France, Datar, éditions La Documentation française, 1999)

Toujours dans le cadre de la préparation du Contrat de plan État-Région (CPER) 2000-2006 pour l'Île-de-France, un groupe de travail, composé d'universitaires et de représentants des services de l'État en région, a établi «un diagnostic social, économique et territorial de l'Île-de-France».

Ce diagnostic insiste notamment sur deux idées :

- si l'Île-de-France possède de nombreux atouts en se situant au rang des premières métropoles mondiales, elle est néanmoins confrontée à des problèmes de plus en plus graves dans certains des territoires qui la composent.
- Les problèmes relèvent davantage de l'espace social que de l'espace économique, même si ces deux aspects sont liés.

Île-de-France : réalités présentes, questions d'avenir (Conseil régional d'Île-de-France, Iaurif, 1998)

Dans le cadre d'une large réflexion sur l'aménagement du territoire en Île-de-France à l'aube du XXIème siècle, l'Iaurif a élaboré un diagnostic des "réalités présentes" (1. Région capitale, métropole internationale ; 2. Diversités, disparités ; 3. Modes de vie, qualité de vie), et propose des éléments de réponse à dix "questions d'avenir" :

- Comment corriger les disparités territoriales ?
- Comment diffuser les effets d'entraînement des pôles de croissance ?
- Comment mettre le développement économique au service de l'emploi ?
- Comment mieux loger les Franciliens et anticiper leurs besoins en matière d'équipements et de services ?
- Comment mieux satisfaire les besoins de mobilité des franciliens ?
- Comment restaurer les grands équilibres environnementaux ?
- Comment conserver à l'Île-de-France son attractivité ?
- Quelles nouvelles formes de partenariats et de coopération ?
- Comment redéfinir des outils mieux adaptés ?
- Quel nouvel espace pour le dialogue ?

Réflexions pour l'avenir de l'Essonne (Conseil général de l'Essonne, 1999)

Dans le cadre de la préparation du Contrat de plan État-Région 2000-2006, le Conseil général de l'Essonne a souhaité affirmer l'Essonne «comme moteur de développement du sud francilien, une terre d'initiative où s'inventent de nouvelles formes de coopérations scientifique, technique et économique, un territoire où se créent de nouvelles solidarités». Le document réalisé à cette occasion s'appuie sur un diagnostic territorial solide, qui insiste notamment sur les aspects "dynamiques" (chapitre 2 : "Quelles tendances pour l'Essonne ?"), pour mettre en évidence les grands enjeux de l'aménagement et du développement de l'Essonne (chapitre 3 : "Un défi à relever pour l'Essonne").

La Seine-Saint-Denis par la volonté des hommes (Conseil général de Seine-Saint-Denis, 2000)

Ce «document de référence pour une stratégie concertée [entre le Conseil général et les 40 communes du département] d'aménagement du territoire» s'appuie sur un diagnostic approfondi des dynamiques territoriales, institutionnelles, démographiques et économiques, culturelles et environnementales, pour élaborer une stratégie et proposer 10 thèmes d'action sectorielle et 7 thèmes d'action spatiale.

Charte 2000 des Hauts-de-Seine (Conseil général du Val d'Oise, 1999)

La "Charte 2000 des Hauts-de-Seine", qui remplace et renouvelle la "Charte 92" publiée en 1992, comprend un "état des lieux" détaillé, «synthétise les enjeux stratégiques dans les domaines urbains, sociaux et économiques pour les dix années à venir» et constitue ainsi un document de référence pour l'action départementale.

Deuxième partie : Orientations documentaires (suite)

3. Panorama des travaux méthodologiques récents hors Île-de-France

L'élaboration du présent document s'est appuyée non seulement sur des expériences franciliennes, mais aussi sur une sélection des principaux travaux méthodologiques récents consacrés aux diagnostics territoriaux ou plus largement aux projets territoriaux, qu'il a questionnés au regard des spécificités régionales et locales franciliennes.

Ces travaux méthodologiques récents s'inscrivent dans le contexte général du mouvement, observé au cours de la décennie écoulée, de "territorialisation" des politiques publiques d'aménagement et de développement. Ils ont en commun une double préoccupation, d'ailleurs semblable à celle qui caractérise le présent document :

- d'une part, prendre en compte de la diversité des territoires et des situations : les travaux méthodologiques ne visent pas à formuler des préconisations normatives, mais plutôt des recommandations indicatives fondées sur l'analyse de plusieurs exemples (tous sélectionnés hors Île-de-France) ; ils prennent ainsi souvent la forme de "recherches-actions" ;
- d'autre part, prendre en compte la complexité des territoires et des situations : les travaux entendent proposer des modalités concrètes pour gérer le caractère multipartenarial, transversal et intégré des démarches territoriales.

Construire un projet de territoire, du diagnostic aux stratégies (CLCBE, Datar, MES et MELT, 1995-1997)

À la suite de la promulgation de la loi "Pasqua" du 4 février 1995 sur l'aménagement et le développement du territoire, le comité de liaison des comités de bassins d'emploi (CLCBE), la Datar, le ministère de l'Emploi et de la Solidarité et le ministère de l'Équipement ont entrepris de concrétiser, par la publication d'un document méthodologique commun, les réflexions sur le développement territorial menées depuis plusieurs années dans différents réseaux de développement et ministères.

Le travail méthodologique s'est d'abord appuyé sur 6 exemples de diagnostics déjà réalisés par des comités de bassins d'emploi ou structures similaires (Béziers, Épernay, Lille, Marmande, Pays des 7 vallées, Saverne). Il a ensuite été testé dans 4 sites-tests (Alsace centrale, Aubagne-La Ciotat, Centre-Ouest Bretagne, Sedanais).

Les principaux apports en ont été :

- d'une part, la proposition d'un "algorithme de diagnostic" relativement souple et pratique, dans la mesure où il combine approches "inductives" et approches "déductives" :
 - ce sont les intuitions des acteurs quant aux "enjeux à maîtriser" et aux "projets fédérateurs" du contrat à venir qui guident les premières investigations du diagnostic ;
 - le diagnostic sert surtout à vérifier, justifier, préciser, et surtout hiérarchiser et sélectionner ces "enjeux à maîtriser" et ces "projets fédérateurs".
- d'autre part, la constitution d'un "glossaire" du développement territorial.

Document : *Construire un projet de territoire, du diagnostic aux stratégies*, Éditions Villes et Territoires, 1997, 74p.

Contacts : Pascal Vazard, CLCBE ; Klaus Werner, Ministère de l'Équipement ; François Clément, Mairie-Conseils

Deuxième partie : Orientations documentaires (suite)

3. Panorama des travaux méthodologiques récents hors Île-de-France (suite)

Fiches d'appui technique à la démarche "Charte de territoire" (SCET, 1996 puis mise à jour régulière)

À la suite de la promulgation de la loi "Pasqua" du 4 février 1995 sur l'aménagement et le développement du territoire, le Préfet Leurquin, en charge de l'expérimentation de la mise en place des "pays", a demandé en 1996 à la SCET d'élaborer un "cadre méthodologique", plus qu'un "guide méthodologique" (la SCET a par ailleurs réalisé un tel guide de 600 pages), au service de professionnels confirmés du développement local.

Le travail méthodologique de la SCET s'est appuyé sur l'analyse, à partir de rencontres régulières avec les agents de développement local concernés, de 6 exemples parmi les 41 "pays-tests".

Document : Ensemble de fiches-méthode régulièrement actualisées, consultables et téléchargeables sur le site www.etd.asso.fr

Contact : Jean-Marie FUNEL, SCET

Élaboration de diagnostics d'agglomération (DGUHC, 1998-1999)

Par une circulaire d'octobre 1998, faisant suite aux instructions du Premier ministre concernant l'architecture des CPER et la définition de leur volet territorial, le ministre de l'Équipement a demandé aux services déconcentrés du ministère (DRE, DDE) d'entreprendre un travail de connaissance de leurs territoires, orienté vers les territoires urbains.

L'objectif était de comprendre, au regard des politiques de l'État, les enjeux des aires urbaines susceptibles de faire l'objet de contractualisation, puis de définir un point de vue de l'État lui permettant d'orienter ses propres stratégies de cocontractant.

Les travaux, menés d'octobre 1998 à décembre 1999, ont porté sur 170 agglomérations (dont 140 "aires urbaines" au sens de l'Insee) et donné lieu à une grande diversité des diagnostics territoriaux liée surtout à la diversité des contextes locaux. Une synthèse nationale de cette expérience a ensuite été élaborée.

Document : Synthèse des diagnostics d'agglomération, Éditions DGUHC, juillet 2000, 104p.

Contact : Patrick Niamiah, DGUHC (PS2)

Opération "Sites témoins pour les contrats d'agglomération" (DATAR, AMGVF, 2000)

À la suite de la promulgation de la loi "Voynet" du 25 juin 1999 sur l'aménagement et le développement durable du territoire, l'Association des Maires des Grandes Villes de France (AMGVF) et la Datar ont entrepris d'explorer les possibilités de mise en œuvre, en situation réelle, des orientations de l'article 26 de la loi, relatif aux contrats d'agglomération. La Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction (DGUHC-Ministère de l'Équipement), la Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL-Ministère de l'Intérieur), la Délégation Interministérielle à la Ville (DIV), la Direction de la Nature et des Paysages (DNP-Ministère de l'environnement), Direction de l'Architecture et du Patrimoine (DAPA-Ministère de la culture) ont également participé à cette démarche.

L'objectif était notamment de convaincre les collectivités locales de l'intérêt de la démarche "contrat d'agglomération", en démontrant qu'un contrat d'agglomération n'est pas seulement un acte instantané d'harmonisation budgétaire et de programmation d'actions, mais bien un processus stratégique d'énonciation (d'un *projet*) et d'interpellation réciproque (autour d'un *contrat*).

La démarche, menée entre octobre 1999 et juin 2000, a rassemblé représentants des collectivités locales et de l'État et consultants extérieurs autour de :

- 14 sites témoins (agglomérations de Bordeaux, Brest, Caen, Dunkerque, Grenoble, Lille, Lyon, Marseille, Montbéliard, Nantes/Saint-Nazaire, Orléans, Perpignan, Poitiers, Rennes) ;
- 7 thèmes : l'énonciation du projet, la concertation, l'*interpellation stratégique* entre l'État et les collectivités territoriales, la *production des engagements mutuels*, l'*intercommunalité politique et la solidarité locale*, les *interdépendances territoriales* (entre développement et solidarité, entre agglomérations et systèmes urbains, entre contrat de ville et contrat d'agglomération), la *transversalité* des politiques et la question du développement durable.

Document : " Sites témoins pour les contrats d'agglomération : présentation des travaux et perspectives", juin 2000, 322p.

Contact : Priscilla DE ROO, Datar

Action "Diagnostic de territoire" (Certu, 2000)

Pour répondre à une demande du réseau des Cete (suite à l'action *Exercices de Planification des Territoires Stratégiques*) et poursuivre la démarche lancée en octobre 1998 par la DGUHC (ministère de l'Équipement) sur les *diagnostics d'agglomération* dans le cadre de la préparation des contrats de plan, le Certu (Centre d'études sur les réseaux, les transports et l'urbanisme) a entrepris de "développer une nouvelle méthode de travail par la mise en place d'équipe projet", en s'appuyant sur l'analyse "en situation réelle" de 6 sites choisis pour être différents des 14 sites Data-AMGVF mentionnés précédemment : département de l'Aisne, agglomération de La Roche-sur-Yon, région urbaine de Lyon (projet de DTA), ville nouvelle de Val de Reuil, ville nouvelle des Rives de l'Étang de Berre.

Une attention particulière a été portée à la définition des stratégies d'acteurs (notions de "jeu d'acteurs", de "systèmes d'acteurs") et à l'évaluation de l'intervention de la puissance publique sur les territoires.

Document : *publication en cours de préparation*

Contact : Martine Meunier, Certu (département Urbanisme)