

Éléments de démarche pour les diagnostics de territoire

Vincent Briquel, Jean-Jacques Collicard
et Marie-Pierre Arlot

Ce document propose quelques éléments de démarche pour passer de l'étape « porter à connaissance » vers un diagnostic problématisé, en se basant sur des sélections d'indicateurs à l'échelle communale. Il n'existe cependant pas de démarche unique, et la définition de la démarche doit tenir compte du contexte de la demande, de la nature du commanditaire, de l'échelle et de l'horizon temporel considéré, des possibilités de reprise par une structure existante ou par la société civile...

Un diagnostic : pourquoi, pour qui et avec qui ?

La réalisation d'un diagnostic¹ de territoire est une étape très courante de définition de politiques et de projets de territoires. Cette pratique, ancienne, dépasse l'objectif premier de « porter à connaissance » et répond aujourd'hui à de nouvelles exigences :

- mieux situer les processus de développement en œuvre sur les territoires, pour compléter la connaissance et la perception qu'en ont les acteurs locaux ;
- répondre à la nécessité croissante de rationaliser l'action publique à l'échelle des territoires et de mieux aborder les questions de développement spatial ;
- mieux associer la société civile aux réflexions sur la durabilité du développement et aux exigences qui en découlent ;
- donner corps à la notion de durabilité du développement à l'échelle de territoires.

Les facettes du territoire à explorer

Le diagnostic doit décrire le territoire par ses différentes caractéristiques :

- les éléments structurants, d'ordre biophysique (morphologie, végétation, paysages...), mais également organisationnels : éléments économiques (activités dominantes, pôles d'emplois), sociaux (peuplement, urbanisation, bassins de vie, voies de communication...), dispositifs de gestion (découpages administratifs, zonages, intercommunalités...);
- l'organisation et le système de gouvernance, où une question essentielle est la prise de conscience et la formulation opérationnelle et partagée de ses enjeux de développement ;
- les dynamiques spatiales à l'œuvre, qui peuvent être à l'origine de tensions ou de dysfonctionnements dans les fonctions assurées, et de déséquilibres spa-

tiaux au sein du territoire. Les dynamiques peuvent trouver leur origine dans le territoire même ou émaner d'autres territoires, ou même concerner des espaces beaucoup plus vastes ;

- le caractère multifonctionnel du territoire assurant à la fois des fonctions économiques, sociales ou environnementales.

La notion de durabilité territoriale

Dans la préoccupation croissante d'un développement durable, le diagnostic devient un des outils privilégiés pour évaluer la durabilité d'une politique ou d'un projet de territoire, voire pour donner corps à la notion de durabilité pour un territoire.

Le concept de durabilité renvoie au long terme, mais peut prendre de multiples sens en mettant en avant l'une ou l'autre de ses dimensions économiques, sociales ou environnementales. L'approche de la durabilité à l'échelle de territoires offre une opportunité intéressante d'appréhender l'équilibre entre ces dimensions, le maintien de cet équilibre impliquant le maintien d'une structuration du territoire, même si celle-ci évolue. L'enjeu essentiel pour un territoire est en effet d'éviter les risques de dysfonctionnements entre ses composantes économiques, sociales, environnementales ou organisationnelles, conduisant à des tensions qu'il ne sera pas nécessairement à même de réguler.

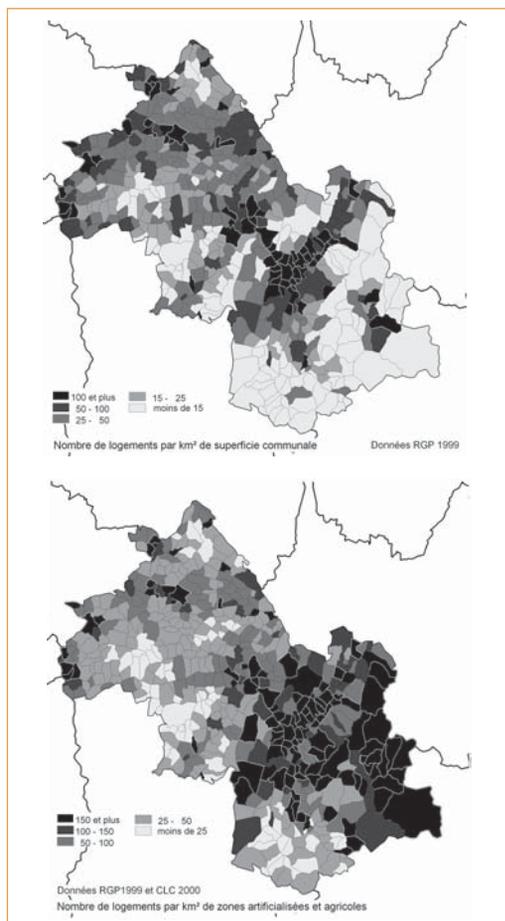
Dans cette conception, la durabilité n'est pas mesurée, mais interpellée en situant les dysfonctionnements ou tensions auxquels un territoire est soumis. Le but final du diagnostic est d'évaluer dans quelle mesure le territoire est à même de raffermir sa structuration et de maîtriser son évolution. La durabilité sera évaluée par référence à la structuration actuelle du territoire et par rapport au rythme à laquelle son évolution est perceptible.

1. Diagnostic : résumé de connaissances sur le territoire permettant de dégager les principales questions que pose son développement et d'amorcer le débat sur ces questions.

Les contacts

Cemagref,
UR DTGR,
2 rue de la Papeterie,
BP 76,
38402 Saint-Martin-
d'Hères Cedex

► Figure 1 – D'un indicateur d'état à un indicateur de pressions : le cas d'un département soumis à forte pression urbaine, l'Isère (38).



L'intégration de données dans un diagnostic territorial d'ensemble

Relier les différentes facettes du développement : le concept de pression

On résume souvent les effets du développement par des « pressions » engendrées sur l'espace.

En socio-économie, on parle de pression pour qualifier des usages plus intensifs de l'espace et des milieux qu'il renferme, sans en connaître vraiment les effets immédiats ou à terme ; les environnementalistes sont plus précis : une pression est un facteur d'impact connu sur certains milieux, généralement intégrée dans des modèles « pression-état-réponses ».

Dans un diagnostic socio-environnemental, le modèle « pression-état-réponses » peut être adapté, mais mieux vaut parler de pressions sur l'espace : elles sont indifférenciées, car on ne sait pas nécessairement quels milieux elles touchent et quels milieux y sont sensibles.

Le diagnostic territorial peut aussi s'intéresser à des phénomènes de dépression, en relation avec des abandons d'usage ou à de moindres niveaux d'utilisation de l'espace (désertification, déprise, etc.).

Repérer les pressions et évaluer les impacts

Des indicateurs de pressions qualifieront toute dynamique susceptible d'avoir des effets sur l'espace : pressions liées au développement de la construction ou à l'extension de l'urbanisation (figure 1), pression touristique au travers de la fréquentation, pression agricole au travers de l'intensification des cultures. On peut mesurer les pressions, dès lors que l'on peut rapporter des indicateurs exprimés sous forme quantitative à la superficie des espaces concernés. Les espaces sous pression seront les espaces pour lesquels les indicateurs de pression prennent les valeurs les plus fortes.

Il est par contre difficile d'étalonner des indicateurs de pression. On peut cependant évaluer leur dispersion statistique ou les situer par rapport à des seuils établis sur des ensembles de territoires.

Identifier les principaux facteurs d'évolution

La variété des indicateurs illustrant des pressions ne doit pas faire perdre de vue que celles-ci traduisent les effets d'un nombre limité de « forces motrices », c'est-à-dire de facteurs généraux d'évolution du territoire.

Ces forces motrices sont celles qui régissent le fonctionnement d'un territoire vu comme un écosystème. Elles agissent sur ses diverses composantes et se traduisent par exemple par des évolutions de la population ou de ses souhaits résidentiels, par des modalités de réponse aux besoins d'emplois ou de services, par des modes de relation avec d'autres territoires, par des évolutions des fonctions exercées par l'agriculture, par de nouvelles exigences environnementales, etc.

Pour évaluer les effets de ces forces motrices, il est utile de distinguer les facteurs expliquant les tendances actuelles de fonctionnement des territoires, de ceux renseignant sur les évolutions possibles à plus long terme.

Formaliser peu à peu le questionnement sur le territoire

La formalisation du questionnement et la spécification des enjeux du territoire doit se faire dans le cadre d'une démarche interactive avec des acteurs locaux, connaissant bien la zone et/ou exerçant certaines responsabilités (décideurs, représentants de l'État ou d'associations, etc.), avec l'identification des questions-clés à détailler et à approfondir en priorité :

- repérer les principales dynamiques en œuvre sur le territoire, les situer par rapport à des questions d'aménagement ou de développement : quels effets spatiaux ont eu les dynamiques identifiées, génèrent-elles des pressions, souhaite-t-on que ces effets perdurent ou cherche-t-on à les contrer ?
- délimiter au besoin une zone d'étude pertinente incluant le territoire et les zones voisines qui lui ressemblent ou avec lesquelles il est en relations fortes ;

– rechercher dans les diverses grilles d'analyse quels phénomènes constituent des facettes de ces questionnements et au besoin étoffer les grilles d'analyse avec des indicateurs supplémentaires.

En abordant les questions principales que le commanditaire souhaite voir traitées, le diagnostic doit aborder d'autres questions directement ou indirectement liées à celles-ci, sans se limiter obligatoirement à la commande initiale.

Délimitation, clusterisation et référentiel de la zone d'étude

Le territoire est un construit, et non un donné : les limites du territoire ne peuvent pas être fixées totalement à priori (c'est-à-dire par le commanditaire...).

Le territoire s'analyse dans son ensemble pour identifier en quoi il se différencie des autres territoires, en situant le territoire par rapport à ses voisins ou « en moyenne » par rapport au département, à la région, ou au massif, à partir de données de base (type INSEE²).

L'analyse doit faire apparaître l'homogénéité ou l'hétérogénéité interne du territoire : quels traits sont communs à l'ensemble du territoire, quelles caractéristiques opposent certains éléments du territoire à d'autres : ces éléments d'opposition recouvrent-ils des oppositions classiques (villes-campagne, etc.), indiquent-ils que certaines parties du territoire se prolongent au-delà de la zone étudiée ?

L'analyse est souvent menée en première instance au niveau communal, voire au niveau cantonal pour des territoires plus vastes, du fait d'une meilleure disponibilité des données. Cette approche peut être complétée par des études locales plus approfondies.

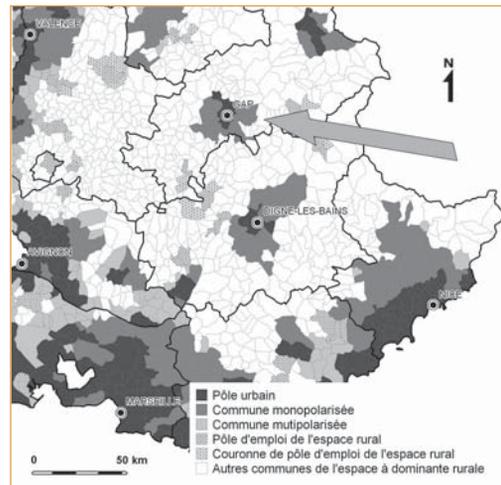
Différentes typologies de territoire peuvent aider à structurer cette analyse : zones en aires urbaines et rurales (figure 2), en aires centrales et périphériques, par types de développement, etc.

L'analyse des évolutions amène à se poser les mêmes questions : le territoire a-t-il connu des évolutions spécifiques, quelles zones particulières sont-elles concernées, peut-on y voir des effets de diffusion à partir de territoires voisins ? Les évolutions sont plus faciles à repérer dans le domaine de la socio-économie que dans le domaine de l'environnement, grâce à la disponibilité d'informations de type statistique sur des périodes passées.

Grilles d'analyse

Le diagnostic s'appuie sur des grilles d'analyse thématiques, rassemblant des ensembles d'indicateurs utilisés pour caractériser le territoire et ses évolutions dans un domaine donné et pour repérer les changements traduits par divers « phénomènes » :

– des grilles d'analyse multi-critères, avec des indicateurs socio-économiques et environnementaux ;



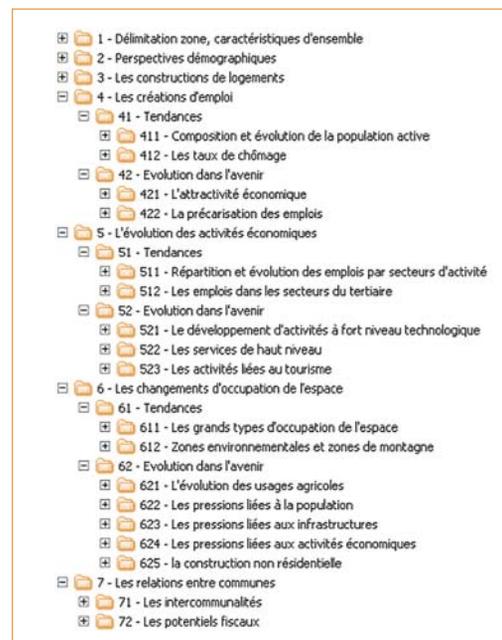
◀ Figure 2 – Clusterisation du territoire : l'exemple de Gap (05), développement de type monocentrique dans le Sud-Est de la France (typologie INSEE des aires urbaines et des espaces ruraux, 1999-2002).

– des grilles d'analyse multi-échelles, pour repérer les facteurs d'homogénéité et d'hétérogénéité du territoire, des spécificités ou des ressemblances avec des territoires voisins ; leurs domaines couvrent les éléments de structuration des territoires comme les éléments de nature plus dynamique ;

– des grilles d'analyse problématisées, les indicateurs des grilles d'analyse n'étant pas de simples descripteurs, mais des modes d'illustration de questions spécifiées, pour comprendre le territoire et analyser son évolution.

De nombreux indicateurs présentés dans les grilles d'analyse pourront être retraduits sous la forme d'indicateurs de pression, mais ils n'auront pas tous la même portée. La figure 3 illustre un exemple de grille

2. Institut national de la statistique et des études économiques.



◀ Figure 3 – Exemple de grille d'analyse de la durabilité territoriale (Briquel, 2007).

3. Valeur observée d'un phénomène qui peut être représentatif de phénomènes plus larges et difficiles à observer directement (d'après Brunet).

Ce dossier est extrait de la documentation scientifique et technique des Rencontres interrégionales organisées en 2007-2008 par le Cemagref, à l'intention des services déconcentrés des ministères en charge de l'agriculture et de l'environnement, ainsi qu'aux enseignants des établissements publics agricoles.

d'analyse construite pour un diagnostic intégré de la durabilité territoriale, sur une base essentiellement socio-économique (Briquel, 2007). D'autres exemples thématiques pourront être trouvés dans les références bibliographiques.

Un rôle essentiel des indicateurs³ de type statistique, malgré leurs limites

Les indicateurs de diagnostic territorial peuvent être qualifiés de « socio-environnementaux » car destinés à intégrer les dimensions de la durabilité. Il s'agit le plus souvent d'indicateurs relativement généraux, de type statistique, établis à partir de données accessibles et comparables dans divers régions ou pays.

Malgré leurs limites bien connues – tout n'est pas observé, l'information est souvent ancienne, l'échelle communale des indicateurs n'est pas toujours pertinente, etc. – les indicateurs de type statistique permettent de situer les caractéristiques générales du territoire et les facteurs d'hétérogénéité au sein de celui-ci, et d'identifier diverses dynamiques en œuvre au travers de phénomènes observés. Le recours à des techniques d'analyse spatiale (repérage de phénomènes de concentration ou de diffusion, de gradients d'intensité, etc.) appliquées aux indicateurs étudiés permet de repérer l'empreinte des dynamiques opérant sur le territoire.

Les indicateurs sont également et avant tout un moyen efficace d'entamer une réflexion sur les enjeux du développement des territoires : s'ils permettent de formuler ces enjeux de façon extrêmement générale (par exemple, l'accès à l'emploi apparaît problématique, au vu des indicateurs), leur but essentiel est de permettre de bâtir un questionnement d'ensemble sur le territoire qui met en relation divers aspects, caractérise les tensions ou dysfonctionnements, et permet aussi de dégager des pistes d'action pour pouvoir atténuer ces tensions ou dysfonctionnements.

Les travaux de recherche du Cemagref contribuent ainsi à évaluer dans quelle mesure des indicateurs peu-

vent être mobilisés pour situer des enjeux de durabilité des territoires, et à quelles conditions le diagnostic sur lequel ils débouchent peut être co-construit, partagé ou approprié par les acteurs du territoire. Dans ce contexte, les atouts des indicateurs sont d'offrir des cadres cohérents d'analyse. Leurs limites peuvent tenir à leur manque de finesse ou à leur généralité, mais aussi au fait que les acteurs locaux peuvent s'appuyer sur d'autres modes de perception des enjeux prioritaires des territoires que ceux fondés sur les phénomènes que les indicateurs visent à observer.

La portée des indicateurs dans un diagnostic s'apprécie de diverses façons : par rapport à l'intérêt accordé au phénomène concerné (est-il fondamental ou accessoire ?), par rapport au type de message qu'ils transmettent (accroissement continu des pressions, atténuation récente, extension géographique progressive, etc.), mais aussi par rapport aux facteurs des évolutions marquantes des territoires qu'ils permettent d'explicitier, en se limitant aux facteurs principaux d'évolution des territoires.

La sélection des indicateurs retenus sera guidée par le croisement entre leur disponibilité et leur portée. Le choix opéré gagnera à éviter des redondances, en éliminant les indicateurs strictement corrélés entre eux, en termes statistiques et en termes spatiaux.

La mobilisation des données

Une fois les indicateurs retenus, il faudra les mobiliser. Cette phase d'acquisition et de traitement des données peut représenter un lourd travail (localisation des sources multiples, incohérence des données...). Il est possible d'utiliser un système d'information dédié à ces questions afin d'optimiser le temps de travail : les technologies actuelles permettent de stocker, gérer et consulter les données à l'aide de bases de données puissantes, mais aussi de réaliser des calculs automatiquement, voire de cartographier les données de manière souple et ergonomique, avec les serveurs cartographiques et les systèmes d'information géographique. □

Bibliographie

- BRIQUEL, V., 2008, L'image de l'agriculture dans le périurbain grenoblois au travers de la statistique agricole, à paraître.
- BRIQUEL, V., 1997, Une démarche pour un diagnostic spatialisé des enjeux environnementaux dans la dynamique de développement des Alpes françaises, *Revue de Géographie Alpine*, n° 2, tome 85, p. 63-73.
- COLLICARD, J.-J., BRIQUEL, V., BERTRAND, N., HOGGART, K., ENTRENA, F., KRAEMER, C., 2004, *NEWRUR: urban pressure on rural area a european research programme 2001-2004*, CD-Rom didactique sur les pressions urbaines en zones rurales.
- ERNOULT, C., LABONNE, S., 2005, L'agriculture en montagne. Évolutions 1988-2000 d'après les RGA, Agreste SCEES, n° 167, 125 p.
- Documents de travail disponibles auprès des auteurs**
- BRIQUEL, V., 2007, *Les indicateurs de diagnostic de DIAMONT. Test sur la zone du Pays Gapençais*, 34 p.
- BRIQUEL, V., 2006, *Les dynamiques agricoles dans la région urbaine de Grenoble : une approche spatiale à l'aide de données statistiques*.
- BRIQUEL, V., 2003, *Relations entre types paysages et dynamique de développement en Rhône-Alpes : la région, le massif des Alpes du Nord, le Trièves et les Bauges*, 77 p.