



HAL
open science

Editorial: Le diagnostic des territoires

Laurent Lelli, Sylvie Lardon, Vincent V. Piveteau

► **To cite this version:**

Laurent Lelli, Sylvie Lardon, Vincent V. Piveteau. Editorial: Le diagnostic des territoires. Géocarrefour - Revue de géographie de Lyon, 2005, 2 (80), pp.71-74. hal-01489183

HAL Id: hal-01489183

<https://agroparistech.hal.science/hal-01489183v1>

Submitted on 8 Mar 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Sylvie LARDON

INRA-ENGREF
UMR Métafort

Laurent LELLI

ENFA, UMR Métafort

Vincent PIVETEAU

DIACT

1 - Elle a été initiée lors d'un programme financé par la DIACT (ex DATAR) en 2001-2003.

Le diagnostic des territoires

Les territoires se recomposent, les politiques publiques se territorialisent, les acteurs se constituent en réseaux. Les projets de territoires émergent, qu'ils se fassent dans le cadre de procédures institutionnalisées ou de manière spontanée, à l'échelle d'intercommunalités ou de bassins, pour une action précise ou une stratégie de long terme... Ces transformations affectent la diversité des territoires, qu'ils soient ruraux ou urbains, et appellent à de nouvelles modalités de gouvernance. Cependant, ce jeu nouveau pour maîtriser les dynamiques en cours est à la recherche de concepts, méthodes et outils d'accompagnement du développement territorial.

L'objet de ce numéro thématique est de faire le point sur les avancées récentes en méthodologie pour le diagnostic de territoire. L'analyse¹ montre la diversité des méthodologies employées et amorce la constitution d'un référentiel pour les expériences à venir.

DIAGNOSTIC DE TERRITOIRE

Le diagnostic de territoire est un maillon devenu indispensable dans toute approche territoriale. Il apporte des éléments de réflexion pour l'action. Aussi, a-t-il la double fonction de formuler un jugement et d'accompagner le changement. En cela, il caractérise non seulement les potentialités du territoire, mais aussi la mobilisation des acteurs, et il fournit également une image de référence pour les projets futurs. Le jugement est spécifié pour chaque territoire, selon un cahier des charges qui peut être générique. Le changement se fait par les pratiques des acteurs et la modification de leurs comportements et stratégies. Cela confère au diagnostic de territoire une finalité nouvelle, celle de faire émerger un projet de territoire cohérent, avec complémentarité des espaces et coordination des acteurs, à différents niveaux d'organisation.

Pour autant, les méthodologies mises en œuvre sont très dispersées et le retour d'expérience peu valorisé. Les difficultés méthodologiques rencontrées sont de plusieurs ordres. D'une part, le diagnostic de territoire interfère avec les représentations que les acteurs se font de leur territoire. Différents points de vue existent, portés par des individus ou des collectifs, liés à des activités sectorielles ou des thématiques plus territorialisées. Les enjeux pour le territoire dépendent de la territorialité des acteurs. Comment la faire exprimer ? Comment expliciter les multiples représentations portées ? A quels modèles de développement sous-jacents renvoient-elles ? Il importe de prendre la mesure des volontés des acteurs et de leur capacité à élaborer une vision commune du territoire.

D'autre part, l'usage des représentations spatiales permet de combiner des informations relatives à l'organisation du territoire, tant dans ses caractéristiques matérielles que dans ses dimensions symboliques. Différentes stratégies peuvent être confrontées et évaluées pour répondre aux enjeux du territoire. Quelles représentations spatiales élaborer à quels moments ? Comment tirer parti des différentes visions du territoire ? Quelles images du futur projeter pour faciliter l'élaboration d'un projet sur le territoire ? Les modalités de construction d'un territoire approprié par les acteurs procède d'une identification médiatisée par des représentations spatiales partagées.

De plus, la participation des acteurs est garante d'une meilleure appropriation du diagnostic de territoire et d'une mobilisation accrue dans la mise en œuvre des actions. Mais elle est source potentielle de conflits bloquants, de compromis réducteurs, d'accords *a minima*, qui peuvent aboutir à vider le diagnostic de son contenu et à empêcher l'action. Comment gérer la participation des acteurs ? A quels moments et selon quelles modalités peuvent-ils contribuer ? Quels sont les attendus de cette participation ? Les démarches sont encore à construire et à adapter à chaque situation.

Enfin, le processus de construction de territoires est spécifique à chacun d'eux, mais son déroulement renvoie à quelques notions communes : prise en compte des contraintes réglementaires et des procédures institutionnelles qui cadrent le projet, multiplicité des acteurs concernés et des intérêts individuels et collectifs qui sont à coordonner, tendances lourdes dans lesquelles s'inscrivent les dynamiques des territoires et spécificités locales à valoriser. Quelles sont les différentes temporalités à considérer ? A quelles échelles se concrétisent les processus ? Comment mettre en synergie ces différentes dynamiques ? Il est nécessaire d'articuler ces différents éléments dans une démarche collective, pour guider l'action.

ITINÉRAIRE MÉTHODOLOGIQUE ET PARTICIPATION

Les articles présentés apportent un éclairage spécifique aux quatre questions en débat : l'explicitation des modèles de développement sous-jacents, l'usage des représentations spatiales, la participation des acteurs ou l'articulation des processus. Il s'appuient sur des récits d'expériences en France, au Canada ou en Suisse. Ils contribuent à une analyse critique des itinéraires méthodologiques adaptés aux différentes situations. Ils interrogent les modalités de la participation des acteurs, dans les démarches de diagnostic de territoire.

La première série d'articles illustre le besoin de construire un itinéraire méthodologique adapté

aux situations de terrain. Celui-ci est vu comme "la façon d'articuler différentes méthodes de traitement des informations, mais aussi de mobilisation des acteurs, autour de la production de représentations spatiales, pour construire progressivement une vision partagée et stratégique du territoire" (Lardon S. et Piveteau V., *infra*). La formalisation des modèles de référence éclaire les représentations portées par les acteurs des territoires et fournit une grille d'analyse des dynamiques impulsées. La filiation des représentations spatiales met en évidence le raisonnement mené, les points de passage obligés et les moments à risques dans la démarche.

Cette piste de réflexion est menée par Sylvie Lardon et Vincent Piveteau sur l'organisation spatiale des pays en Auvergne. Les formes archétypiques de modèles d'organisation urbaine, rurale, patrimoniale et de réseaux sont déclinées. Elles constituent les formes élémentaires dont la combinaison originale permet de rendre compte de toute configuration territoriale, comme dans la méthode des chorèmes (Brunet, 1986). C'est ainsi que les pays en cours de constitution en Auvergne sont identifiés, dans leur diversité. Les modèles permettent de caractériser les territoires par leur organisation spatiale et la façon dont ils s'articulent entre eux. On peut alors évaluer la cohérence d'un territoire, dans l'adéquation entre son organisation spatiale, la capacité des acteurs à en tirer parti et le projet de développement élaboré. Les modèles spatiaux sont utilisés également comme outils de conception de projets de territoire, pour exprimer des territorialités nouvelles (Debarbieux et Lardon, 2003). Il s'agit de construire ensemble les représentations spatiales du territoire de projet pour s'approprier collectivement les différentes visions du territoire et élaborer un projet qui dépasse les intérêts individuels et concrétise les choix collectivement assumés.

Emmanuelle Bonerandi explore le recours au patrimoine, comme l'un des vecteurs des modèles culturels, pour comprendre les modes et processus de construction des territoires. Le patrimoine remplit la fonction d'objet de médiation entre le groupe et son territoire. Il peut être défini comme un "objet intermédiaire" (Vinck, 1999), par le simple fait que son évocation réussit à faire réagir, à réunir et éventuellement à fédérer. Cependant, l'un des écueils majeurs du recours à la dimension patrimoniale dans les projets de développement concerne le risque de repli sur soi, alors que le développement territorial doit se faire dans un souci d'ouverture. Les projets à dimension patrimoniale peuvent être analysés à travers le spectre des modèles spatiaux qu'ils construisent. En effet, à travers les types de projet retenus et les modes d'action mis en œuvre, on peut retrouver les figures spatiales élémentaires, qui renvoient elles-mêmes à des modèles de

développement. On peut aussi s'interroger sur les capacités du patrimoine à engendrer la participation, et notamment celle de la population dans le cadre d'une recherche de développement local.

Carlos Mauco, Véronique Peyrache-Gadeau et Roland Raymond proposent d'examiner l'enjeu de la transversalité de la démarche de diagnostic et les conditions d'une démarche itérative dans l'accompagnement d'un projet de territoire. Ils s'appuient sur le projet de création d'un Centre de Service et de Compétences de l'Espace Belledonne. Ils proposent de constituer une identité territoriale et d'initier une dynamique locale de développement en offrant une connaissance approfondie du massif de Belledonne à travers un dispositif d'ingénierie de production de données et de valorisation des activités des acteurs. Ils mettent bien en évidence les limites d'une démarche qui utilise les représentations spatiales plus comme une source d'informations que comme un partage de vision du territoire et qui omet d'explicitier les modèles sous-jacents aux points de vue des acteurs concernés.

Patrick Caron et Jean-Paul Cheylan, quant à eux, tirent les leçons d'expériences visant à s'appuyer sur les représentations que les acteurs se font de leur monde pour animer des démarches de développement territorial. Les représentations spatiales sont support d'enquête des espaces vécus des acteurs et base d'une modélisation graphique d'accompagnement. Elles donnent du sens pour les acteurs à l'information géographique et alimentent des observatoires pour mettre en débat les projets sociaux. Les expériences révèlent l'importance du recours à une représentation graphique et à l'explicitation des modèles de développement. Elles interrogent sur le pouvoir de l'information dans l'élaboration de stratégies locales et sur la participation des acteurs dans les processus territoriaux.

La seconde série d'articles alimente et renouvelle la question de la participation déjà abordée dans un numéro de *Géocarrefour* (Joliveau et Amzert, 2001). Si des méthodologies de participation ont été définies, elles semblent néanmoins présenter quelques limites dans la capacité à organiser la dimension sociale et relationnelle d'un processus de participation. Elles interrogent plus largement sur la légitimité institutionnelle et démocratique d'une part et sur les usages sociaux d'autre part. Bernard Debarbieux (*In* Debarbieux et Lardon, 2003), dans un contexte de prospective territoriale, définit les façons de penser la conception participative, en impliquant de nombreux partenaires très en amont dans la démarche avec le souci affiché d'incorporer leurs représentations, leurs valeurs, voire leurs stratégies à la définition de l'exercice. Stéphane Roche (*In* Debarbieux et Lardon, 2003) montre que la diffusion des

technologies de l'information géographique dans les organisations (collectivités territoriales, organismes...) cache de fortes disparités, en terme de niveau d'adoption et d'usage par les acteurs, selon la nature même des usages sociaux et des pratiques des organisations. C'est incontestablement dans l'accompagnement de ces processus que les contributions sont attendues.

L'existence de décalages dans l'itinéraire méthodologique constitue un frein important à la participation dans la conduite d'un diagnostic de territoire. C'est ce que montrent Laurent Lelli et Sylvie Paradis sur le diagnostic paysager du bassin-versant du Cérou. Une médiation par le paysage a conduit les auteurs à introduire des temps de participation dans le déroulement des phases de diagnostic et de définition des enjeux, afin de mieux faire s'exprimer les stratégies de mise en œuvre des projets à l'échelle du bassin-versant du Cérou. Le paysage a permis de révéler l'extrême diversité des regards s'exprimant dans cette commande de charte paysagère et de montrer en quoi il est difficile d'articuler plusieurs échelles territoriales et plusieurs stratégies de projets intercommunaux. Les travaux de Mairie-Conseils corroborent cette difficulté à mettre en œuvre une démarche de diagnostic avec les acteurs locaux. Ils développent une "démarche espace" qui intègre les représentations spatiales aux différents niveaux d'organisation de l'intercommunalité, mais peinent à accompagner l'élaboration de stratégies et la mise en œuvre d'actions collectives (Clément, *in* Debarbieux et Lardon, 2003).

Emmanuel Roux, Romain Lajarge et Mathieu Esterni analysent le processus de territorialisation par le diagnostic, à l'occasion de la construction du projet de Parc Naturel Régional des Baronnies. Après une recherche des arguments permettant de donner du sens au projet du territoire, ils ont élaboré un diagnostic décliné thématiquement pour définir le périmètre de candidature du PNR, à partir de la prise en considération des configurations et stratégies territoriales et pour construire un dispositif de mise en œuvre d'actions démonstratives sur le territoire. La démarche met en évidence deux principales limites qui portent sur la participation des acteurs à la définition même du modèle de PNR, plus porté par les institutions que construit avec les acteurs et sur l'absence de suivi de l'accord exprimé par le projet, pour transformer le diagnostic en un outil politique du processus de territorialisation (Bonin *et al.*, 2000).

Andrée Fortin, Carole Desprée et Geneviève Vachon répondent en partie à cette première limite, dans leur expérience de *design* urbain en collaboration dans la banlieue de la ville de Québec. Par opposition à des démarches de consultation ou de création de consensus, elles ont mis en place une démarche qui ne se limite pas à la discussion de principes généraux, mais qui aboutit

à un plan d'aménagement. Tout au long du processus, il s'agit de parfaire ce plan par un travail collectif sur des cartes du territoire à réaménager. La démarche a permis la production de savoirs sur la ville et la consolidation de réseaux professionnels, en posant les conditions d'un apprentissage collectif.

Enfin, Vincent Luyet, Ion Iorgulescu et Rodolphe Schlaepfer apportent un éclairage à la question de la seconde limite, dans l'évaluation de la participation lors d'un grand projet environnemental de rectification du cours du Rhône. Ils proposent de formaliser un système de participation pour faciliter l'implication des acteurs et l'évaluation des techniques de participation mises en place. Ils différencient types d'acteurs, degrés d'implication et effets de la participation sur leur comportement. La grille d'objectifs, éventuellement contradictoires ramène à la question des arbitrages en cas de conflits et pose les conditions d'une nouvelle gouvernance des territoires.

APPRENTISSAGE COLLECTIF ET GOUVERNANCE DES TERRITOIRES

À l'issue de ce tour d'horizon des démarches de diagnostic territorial, nous pouvons tirer quelques nouvelles pistes à explorer.

Le diagnostic de territoire est vu comme un dispositif, éphémère mais consistant. En effet, il est délimité dans le temps, mais il implique des acteurs et des actions et produit des informations et des résultats. Il se déroule en parallèle des différents processus qui constituent le développement du territoire. Ces processus ont une matérialité dans l'espace. Ils produisent une organisation spatiale sur laquelle le système d'acteurs agit, prend des décisions, se recompose et transforme le territoire. Les acteurs construisent leurs propres représentations du territoire, lesquelles peuvent se traduire spatialement. L'itinéraire méthodologique, en formalisant les différentes étapes du raisonnement, en reliant les différentes représentations spatiales produites et en articulant les différents processus, constitue un bon support d'accompagnement de l'action. Il pourrait servir de guide à la formulation des cahiers des charges de diagnostic de territoire, et en cela, intéresser les prescripteurs des collectivités territoriales.

En outre, l'articulation des territoires et la participation des acteurs à la conception des projets de territoires sont les deux idées principales qui découlent des diverses contributions. Le territoire n'est pas défini *a priori*, il résulte des interactions qui se nouent en son sein. Il prend sens dans la confrontation des visions du territoire et dans l'ouverture sur les territoires voisins. Les acteurs participent, chacun selon ses capacités, à la construction d'une identité

commune et à la mise en cohérence des différents espaces d'action. Les expériences menées proposent des outils et des dispositifs dans une perspective d'appropriation, par les acteurs eux-mêmes, de leur propre raisonnement. Elles doivent induire par cette appropriation également un phénomène de prise de distance déclenchant ce que Rémi Barbier (2005) appelle "une compétence de jugement". Cette dernière doit amener les acteurs à mieux formuler et expliciter les objectifs poursuivis mais également à les communiquer. Cet apprentissage collectif est l'objet d'approfondissement des travaux de recherche à poursuivre.

In fine, il reste à évaluer le pouvoir des représentations spatiales comme instrument de l'action territoriale. En quoi l'utilisation de ces représentations institue-t-elle une ou plusieurs réalités et lesquelles ? Comment sont-elles réappropriées et façonnent-elles ensuite de nouveaux contours territoriaux ? Une fois le diagnostic opéré, qu'advient-il des représentations spatiales sollicitées ? Influencent-elles réellement les stratégies de développement ? Deux types d'outils sont à développer, un outil de suivi des évolutions du territoire, pour mettre en regard de l'état initial du projet les états successifs atteints et un outil de suivi de l'évolution du système d'acteurs pour observer les changements de mentalités, les habitudes de travail créées, les résolutions de problèmes réalisées. Les démarches exposées dans ce numéro de *Géocarrefour* montrent bien que la palette des outils à notre disposition pour orienter l'action territoriale est variée (cartes, photographies, entretiens, dessins...) mais mérite encore d'être affinée. Les différents partenaires, prescripteurs, prestataires de services, chercheurs et centres de ressources, peuvent apporter leur contribution à l'élaboration de cette ingénierie territoriale.

BIBLIOGRAPHIE

BONIN M., LAJARGE R., ROUX E., 2000, Contribution méthodologique pour l'évaluation

des politiques publiques paysagères : application aux parcs naturels régionaux, *in* Action paysagère et acteurs territoriaux, *Géographie et territoires*, GESTE 1, p. 219-226.

BARBIER R., 2005, Quand le public prend ses distances avec la participation, *Natures Sciences Sociétés*, n°13, p. 258-265.

BRUNET R., 1986, La carte-modèle et les chorèmes, *Mappemonde*, n°4, p. 2-6.

CLEMENT F., 2003, Vers la cartographie de projection : l'esprit des lieux ou les vocations du territoire intercommunal selon les élus, *in* DEBARBIEUX B. et LARDON S. (dir.), *Les figures du projet territorial*, Paris, Editions de l'Aube, DATAR, collection Bibliothèque des territoires, p. 237-244.

DEBARBIEUX B., 2003, Neuf enjeux de l'iconographie de projet et de prospective de territoire, *in* DEBARBIEUX B. et LARDON S. (dir.), *Figures du projet territorial*, Paris, Editions de l'Aube, Datar, Collection Bibliothèque des territoires, p. 13-35.

DEBARBIEUX B. et LARDON S. (dir.), 2003, *Figures du projet territorial*, Paris, Editions de l'Aube, Datar, Collection Bibliothèque des territoires, 270p.

JOLIVEAU T. et AMZERT M., 2001, Les territoires de la participation : problème local, question universelle ? *Géocarrefour*, vol. 76, n°3, Editorial, p. 171-174.

ROCHE S., 2003, Usages sociaux des technologies de l'information géographique et participation territoriale, *in* DEBARBIEUX B. et LARDON S. (dir.), *Les figures du projet territorial*, Editions de l'Aube, DATAR, collection Bibliothèque des territoires, p. 61-82.

VINCK D. (dir.), 1999, *Ingénieurs au quotidien. Ethnographie de l'activité de conception et d'innovation*, Grenoble, PUG, 232 p.

Adresse des auteurs

Sylvie LARDON
(INRA-SAD)
UMR Métafort (Mutation des activités, des espaces et des formes d'organisation au sein des territoires ruraux)
ENGREF POP'TER (POLitiques Publiques et développement des TERritoires)
24, avenue des Landais
Domaine Universitaire des Cézeaux
BP 90 054
63 171 Aubière cedex 9
tel : 04 73 44 07 21
fax : 04 73 44 07 00
E.mail : lardon@engref.fr

Vincent PIVETEAU
DIAC
1, Avenue Charles Floquet
75 007 Paris
E.mail :
vincent.piveteau@diact.gouv.fr

Laurent LELLI
UMR Métafort
Ecole Nationale de Formation
Agronomique
2 route de Narbonne
BP 22687
31326 Castanet-Tolosan Cedex
E.mail :
laurent.elli@educagri.fr