

**Les territoires français :
diagnostic
et gouvernance**

GÉRARD-FRANÇOIS DUMONT

Les territoires français : diagnostic et gouvernance

Concepts, méthode, application

2^e édition

ARMAND COLIN

Illustration de couverture : Lisle Jourdain, Vienne © LEROY Francis/hemis.fr/Getty images
Mise en pages : Belle Page
Conception des grilles d'analyse : Gérard-François Dumont

<p>Le pictogramme qui figure ci-contre mérite une explication. Son objet est d'alerter le lecteur sur la menace que représente pour l'avenir de l'écrit, particulièrement dans le domaine de l'édition technique et universitaire, le développement massif du photocopillage.</p> <p>Le Code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992 interdit en effet expressément la photocopie à usage collectif sans autorisation des ayants droit. Or, cette pratique</p>	<p>d'enseignement supérieur, provoquant une baisse brutale des achats de livres et de revues, au point que la possibilité même pour les auteurs de créer des œuvres nouvelles et de les faire éditer correctement est aujourd'hui menacée.</p> <p>Nous rappelons donc que toute reproduction, partielle ou totale, de la présente publication est interdite sans autorisation de l'auteur, de son éditeur ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC, 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris).</p>
	

© Armand Colin, 2012, 2018
Armand Colin est une marque de
Dunod Éditeur, 11 rue Paul Bert, 92240 Malakoff
ISBN 978-2-200-62128-5

Le Code de la propriété intellectuelle n'autorisant, aux termes de l'article L. 122-5, 2° et 3° a), d'une part, que les « copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective » et, d'autre part, que les analyses et les courtes citations dans un but d'exemple et d'illustration, « toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est illicite » (art. L. 122-4).

Cette représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit, constituerait donc une contrefaçon sanctionnée par les articles L. 335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle.

Remerciements

Ce livre n'aurait pu voir le jour sans les très nombreuses personnes qui m'ont permis d'approfondir ma connaissance des territoires, en France, en Europe et dans le monde, notamment en me conviant à donner des conférences, à présenter des communications lors de colloques ou à réaliser des recherches.

Je ne saurais en effet oublier ces nombreux interlocuteurs, français ou étrangers, parlementaires, maires, conseillers départementaux, conseillers régionaux, conseillers communautaires, conseillers municipaux, responsables de chambres consulaires, responsables sociaux ou associatifs, collègues de l'Université ou du Conseil économique et social qui m'ont tant apporté. Je souhaite également vivement remercier les délégués de la Datar et leurs collaborateurs qui m'ont fait confiance à plusieurs reprises, me permettant d'approfondir telle ou telle question.

Quelques passages de ce livre, essentiellement dans la seconde partie, doivent à la préparation de certains éléments, sous ma direction et selon mes instructions, ou à une relecture attentive par le réseau de la revue *Population & Avenir*. Méritent d'être notamment cités Laurent Chalard, Alain Dalbavie, Anne Lévy-Thibert, Julien Nespola, Xavier Nicolas, Claudine Saintagne et Maïté Verdol.

Enfin, mes remerciements à tous mes proches qui ont la bonté de supporter un géographe passionné.

G.-F. D.

Introduction

SELON LA DÉFINITION CLASSIQUE DES DICTIONNAIRES, un territoire est « une étendue de la surface terrestre sur laquelle vit un groupe humain ». Ce sens géographique se double souvent d'un sens politique, le territoire étant un espace infranational sur lequel s'exerce une autorité. Le territoire correspond alors à un découpage administratif, avec des dénominations variées selon les pays : commune, comté, département, *kreis*, canton, région, province, communauté autonome, *Land...* [DUMONT, 2014A]. Par extension de ce deuxième sens, le territoire peut être une partie d'un État dont la particularité est de jouir d'une personnalité propre. Ainsi, certains espaces du nord du Canada ne sont pas des « provinces » mais des « territoires ». De même, certains espaces français d'outre-mer sont des « collectivités » et non des « départements ». Ces définitions courantes conservent toujours leur pleine valeur. Mais, pour la géographie du XXI^e siècle, elles ont toutefois l'inconvénient d'être statiques. Ce qui fait territoire, c'est l'ensemble des interactions entre le « groupe humain », dans toutes ses composantes, et « l'étendue de la surface terrestre » concernée, dans toutes ses diversités. Le territoire est donc un système complexe qui doit être abordé de façon globale : spatiale, humaine, économique, sociale, politique, etc.

En conséquence, puisque notre monde contemporain s'est organisé en États, la définition du mot *territoire* proposée dans ce livre est la suivante : « Une partie d'un État ou de plusieurs États dont la réalité s'explique par les effets de la mise en relation entre l'espace qu'il forme et l'ensemble des personnes qui ont prise sur cet espace, qu'il s'agisse de celles qui exercent un pouvoir ou des fonctions reconnues sur cet espace, de celles qui y habitent, de celles qui y travaillent, de celles qui y déploient des activités associatives ou de celles qui y vivent temporairement. » Cette définition inclut la notion de plusieurs États pour ne pas omettre les territoires transfrontaliers. Le territoire est donc un espace au sein duquel s'organisent des échanges spécifiques de toute nature, politiques, économiques, sociaux, culturels, etc. ce qui n'empêche nullement ce territoire d'avoir et d'entretenir des relations avec d'autres territoires proches ou lointains.

Mais pourquoi s'intéresser au diagnostic des territoires alors que tant d'études, publiées quotidiennement, s'attachent à présenter des éléments de diagnostic à l'échelle des États qui, exerçant leur souveraineté sur leurs territoires, semblent devoir les piloter ? Les diagnostics nationaux ne seraient-ils pas suffisants pour comprendre, par exemple, les différences entre les territoires d'une France dont

les institutions essentielles demeurent largement centralisées, et ceux d'une Allemagne « fédérale » ? Ainsi, dans ce qu'il est convenu d'appeler la « crise » traversée en Europe à compter de 2008, nombre d'analyses et de commentaires se sont évertués à mettre en évidence les différences de performance économique ou de choix de développement durable entre la France et l'Allemagne, comme si les caractéristiques différenciées des deux pays s'appliquaient automatiquement à l'ensemble de leurs territoires. Or la réalité est tout autre. Il y a de « petites Allemagne » en France et de « petites France » en Allemagne. Autrement dit, en considérant par exemple le taux de chômage, certains territoires français, au taux plus faible qu'outre-Rhin, n'ont rien à envier à la situation moyenne de l'Allemagne et, outre-Rhin, surtout dans la partie orientale de l'Allemagne, le diagnostic de certains territoires peut conduire à un résultat plus sombre que la situation moyenne de la France.

Tous les éléments de diagnostic portant sur un pays dans son ensemble, quotidiennement publiés, sont évidemment intéressants. Mais ils reposent généralement sur des données moyennes entre des réalités territoriales fort disparates en termes de population, d'emploi, de revenus ou d'environnement. Par exemple, que signifie l'accroissement démographique moyen d'un pays à l'échelle de ses territoires alors que certains ont un accroissement double tandis que d'autres perdent des habitants ? Que signifie le taux de chômage national moyen pour un territoire qui subit un chômage deux fois plus élevé ou, à l'inverse, pour un territoire qui connaît un chômage deux fois moindre ? Que signifie le record touristique d'un pays en nombre de visiteurs étrangers pour un territoire qui ne voit jamais passer aucun touriste étranger ou en nombre infime ? Que signifie le développement du réseau TGV pour un territoire départemental qui n'a plus ou guère de réseau ferroviaire ? À trop se centrer sur la dimension nationale, on en oublie la diversité des territoires.

En réalité, l'analyse de tout phénomène à une échelle relativement grande, comme celle de la France, trouve rapidement ses limites, car elle fait fi de la diversité des réalités territoriales. Il importe donc d'appréhender ces réalités en acquérant la capacité de réaliser des diagnostics de territoire. Ces derniers doivent analyser les différentes composantes du système que constitue tout territoire. La nécessité de l'étude de certains éléments, comme la situation géographique, son inscription dans les réseaux de transport ou le type de tissu économique, est évidente. Mais, pour diagnostiquer un territoire, il ne faut pas omettre les populations qui font le territoire, c'est-à-dire, et tout particulièrement, celles qui se sont ou se trouvent positionnées en tant qu'acteur prenant des décisions qui emportent des effets sur le territoire. Car, pour comprendre un territoire, comme dans une pièce de théâtre, le décor, représenté par la situation géographique dans ses différents aspects, a toute son importance. Son examen est une condition nécessaire au diagnostic. Mais ce n'est nullement une condition suffisante. Comme les comédiens qui, au théâtre, portent le spectacle, ce sont les

acteurs qui font la réalité d'un territoire. Tout diagnostic de territoire omettant l'examen du rôle des différents acteurs, de la façon dont ils se coordonnent ou non, dont les décisions sont prises et mises en œuvre, donc de la gouvernance, serait incomplet.

Parallèlement, une autre exigence du diagnostic territorial tient à une bonne connaissance et à une bonne utilisation de l'ensemble des concepts qui font la réalité d'un territoire. Parmi les concepts utiles, certains sont relativement anciens comme le peuplement, la population active, la nomenclature des catégories socioprofessionnelles, la notoriété, le développement endogène ou exogène, l'émigration rurale, la périurbanisation, la sous-traitance, le foncier, le bassin de vie, les économies d'agglomération, la subsidiarité ou la rupture de charge. D'autres concepts sont plus récents, comme l'unité urbaine, l'intercommunalité, la population dite municipale, les stratégies d'externalisation, la prospective territoriale, la proactivité, l'attractivité, la multimodalité, l'économie de la connaissance, la para-urbanisation ou les fonctions métropolitaines. Et, parmi ces concepts récents, il convient de porter un regard tout particulier sur la gouvernance territoriale, dont les caractéristiques peuvent être variées : centralisatrice, subsidiaire ou molle.

Le cheminement retenu dans ce livre consiste à faire acquérir, ou mieux acquérir, les concepts indispensables au cours de l'explication des composantes du diagnostic territorial. Ce dernier est donc une approche globale et méthodique, analysant avec un regard critique l'existant, son fonctionnement, ses atouts, constatés ou potentiels, ses faiblesses, ses dysfonctionnements, ses contradictions, etc. Et ce regard ne doit pas oublier qu'un élément peut être à la fois un atout ou un handicap selon le point de vue où l'on se place. Face au nombre considérable d'éléments qui s'enchevêtrent pour faire « territoire », face à la nature systémique du territoire, la nécessité d'une méthode pour le diagnostic d'un territoire apparaît indispensable.

En conséquence, la première partie de ce livre développe la méthode et les concepts nécessaires au diagnostic d'un territoire, en intégrant la question de la gouvernance territoriale. Mais que vaudrait la présentation d'une méthode si son caractère opérationnel n'était pas validé ? C'est pourquoi la seconde partie de ce livre proposera une application, en choisissant un cas singulier, celui de certaines villes industrielles de l'Hexagone, que d'aucuns considèrent comme l'héritage d'une ère industrielle en voie d'extinction.

Au total, l'objectif de cet ouvrage est de faire comprendre ce que signifient et comment se réalisent le diagnostic et la gouvernance des territoires. La poursuite de cet objectif nécessite d'envisager trois éléments liés. Le premier nécessite d'assimiler les concepts nécessaires pour conduire un bon diagnostic territorial. Le deuxième élément consiste à présenter une méthode complète de diagnostic territorial et à progresser dans les outils d'analyse territoriale comparative, par exemple par l'élaboration de grilles d'analyse.

Le troisième élément se fonde à la fois sur les multiples exemples livrés dans la première partie et sur l'application à des territoires vécus dans la seconde partie ; il vise à contribuer à une meilleure connaissance et une meilleure culture territoriales, susceptibles d'aider la réflexion sur l'aménagement et le développement durable des territoires.

PREMIÈRE PARTIE

Concepts et méthode du diagnostic et de la gouvernance des territoires

COMME CHAQUE PERSONNE DISPOSE D'UN ADN qui lui est propre et d'un état de santé dépendant de la génétique et des comportements sanitaires et environnementaux qui le caractérisent depuis sa naissance, il est courant d'entendre que la médecine est un art et que le diagnostic médical complet d'un individu lui est spécifique. La même formulation pourrait valoir pour le diagnostic territorial puisque chaque territoire présente une identité propre tenant à son histoire, à sa géographie singulière, au jeu de ses acteurs ou à son type de peuplement. Mais nous savons que la médecine repose également sur l'utilisation consciencieuse, explicite et judicieuse des résultats des méthodes de diagnostic, heureusement en constante progression technique depuis Hippocrate.

Il en est de même pour le diagnostic territorial. L'analyse doit s'appliquer à suivre un cheminement méthodologique approprié, afin d'obtenir des résultats fiables et de fonder les décisions des acteurs qui doivent anticiper le futur. Ce cheminement méthodologique requiert d'abord, pour chaque territoire, une connaissance approfondie, ce qui suppose dans un premier temps une approche monographique imposant le respect de principes généraux pour une bonne utilisation des concepts. Le diagnostic territorial s'applique par définition à un territoire dont il faut préciser le périmètre, d'où la nécessité de s'interroger ensuite sur l'existence d'un choix optimal ou, à défaut, d'un choix pertinent. Une fois le périmètre précisé, la méthode conduit à préciser les items

de l'analyse du territoire *in situ*, puis à qualifier la nature des entretiens nécessaires au diagnostic.

En outre, à l'heure actuelle, il est clair que le diagnostic territorial doit intégrer la question de la gouvernance pour des raisons et selon des modalités à préciser. Enfin, comment se connaître sans se placer, sans se mettre en perspective, sans acquérir la capacité de se comparer ? Aussi importe-t-il de définir une méthode et des outils d'analyse permettant de réaliser un diagnostic territorial comparatif.

Les principes généraux du diagnostic territorial monographique

CONDUIRE UN DIAGNOSTIC TERRITORIAL monographique appelle le respect de principes généraux à quatre niveaux. D'abord, il faut se demander si recourir à des méthodes de modélisation ne serait pas incontournable. Mais, si celles-ci soulèvent nombre de limites ou de difficultés conceptuelles ou d'application, et que la méthode géographique s'avère préférable, il faut l'explicitier. Cela s'obtient grâce à l'élaboration d'un schéma général indiquant les cinq éléments impératifs pour un diagnostic territorial réussi. Parmi ces éléments, l'analyse quantitative et bibliographique repose sur des principes à préciser. En quatrième lieu, il faut s'interroger sur les outils d'illustration du diagnostic.

Modélisation ou analyse géographique ?

Une méthode possible du diagnostic territorial consisterait à mettre en place des modèles, c'est-à-dire une représentation du système que forme le territoire en usant du langage mathématique. D'ailleurs, de tels modèles ont l'avantage de proposer des prêts-à-penser susceptibles de fournir des raisonnements permettant d'affirmer le diagnostic des territoires.

Parmi ces modèles, une théorie souvent avancée est le modèle centre-périphérie, qui a valu à Paul Krugman, le 13 octobre 2008, le prix Nobel d'économie, notamment pour ses travaux sur la localisation de l'activité économique. À en croire son analyse, que l'on range sous la dénomination de « nouvelle économie géographique », diverses raisons poussent l'activité économique à se concentrer sur un nombre limité de territoires qui se trouvent être attractifs. Selon ce « modèle centre-périphérie, les industries se localisent dans un lieu en tenant compte de l'arbitrage entre les économies d'échelle, qui favorisent la concentration, et les coûts de transport, qui favorisent la dispersion. Chaque industrie tente

alors de desservir son marché en minimisant les coûts de transport, c'est-à-dire en se rapprochant de la demande locale. Cela entraîne un processus circulaire : les industries recherchent des localisations où la demande locale est forte tandis que la demande locale est d'autant plus forte que de nombreuses industries ont choisi cette localisation. Ce processus est à l'avantage des grands marchés. Les avantages liés à la taille des marchés sont renforcés dans certains lieux par des externalités technologiques ou informationnelles liées à l'importance de la proximité dans la transmission du savoir et des connaissances » [WALTHER, 2008].

Un second modèle particulièrement « à la mode » depuis les années 2000 est celui de la base économique, que l'on peut désormais désigner comme le paradigme de l'économie présenteielle. Cette théorie de la base économique est due initialement à Werner Sombart (1916). Elle a été ensuite généralisée par des auteurs comme Homer Hoyt (1954), Douglass North (1955) ou Tiebout (1956). Sa conséquence est que la variable décisive du diagnostic territorial serait le revenu monétaire capté de l'extérieur par les territoires. Les facteurs locaux de production de la valeur ajoutée créée localement ne représenteraient qu'une modalité induite de cette captation de revenus. En prolongement de ces études antérieures, selon les travaux de Laurent Davezies (2008), la base économique dite « présenteielle » serait l'élément central de l'explication du diagnostic de nombreux territoires. En conséquence, le véritable ressort du bilan d'un territoire ne tiendrait pas à sa capacité à créer par lui-même le plus de richesses possible, donc à réaliser une croissance endogène. Il dépendrait de la capacité du territoire à capter le plus de richesses possible, selon une logique de développement exogène, en attirant des résidents dont l'emploi est localisé sur un autre territoire, des retraités, des allocataires de revenus sociaux, des résidents secondaires, des touristes, etc. Cette théorie s'est trouvée renouvelée en raison de l'augmentation du temps libre et du développement des communications (TGV, Internet, portable...) qui facilitent le découplage entre des territoires de création de valeur ajoutée et des territoires de résidence.

Le mécanisme de la théorie de la base présenteielle peut donc se résumer ainsi : un territoire attire de diverses façons des revenus de l'extérieur, ce qui constitue sa base économique, appelée « économie présenteielle » ; ces revenus induiraient des activités locales, liées à la demande de consommation, d'équipement ou des services, qu'ils susciteraient localement. En conséquence, le diagnostic d'un territoire dépendrait essentiellement de cette économie présenteielle.

De telles théories spatiales, qu'il s'agisse de la théorie centre-périphérie [DUMONT, 2017] ou de celle de la base, sont intéressantes. Mais elles ne peuvent être validées, en application de la méthode expérimentale de Claude Bernard, que si de nouvelles observations permettent de les vérifier. Or, justement, ces nouvelles observations appellent de conduire des diagnostics de territoires.

Ne s'appliquant pas à ce type de démarches, certaines recherches, comme celles du Centre de recherche de l'habitat, laboratoire du CNRS, tentent alors

de modéliser les processus architecturaux et urbains en s'appuyant sur une démarche pluridisciplinaire associant des géographes, des physiciens, des ingénieurs, des statisticiens et des architectes. L'objectif est de mieux comprendre la diversité des mécanismes traversant les territoires à différents échelons (urbanistique et architectural) et dans différents domaines (le peuplement et le logement, le développement des formes urbaines, le patrimoine architectural). Un autre exemple, développé depuis les années 2000 par la société ATN, puis par le laboratoire Théma, est celui du programme MobiSim qui consiste à modéliser les mobilités quotidiennes des aires urbaines françaises et européennes. Sans nier l'intérêt de telles démarches, il n'est pas contestable qu'elles supposent un investissement très important. Par exemple, la modélisation du niveau d'accès à un territoire, en quantifiant tous les aspects de ses dessertes locales, nationales et internationales, est possible, mais mobilise de lourds moyens. De façon plus générale, et alors que les réalités territoriales sont de plus en plus réticulaires [DUMONT, 2015A], la modélisation nécessite une documentation très large qui n'est pas toujours disponible ou dont l'accès suppose de nombreux travaux consommant un capital-temps important.

En outre, tout modèle exige inévitablement des hypothèses pour fonder ses différentes composantes, ce qui a pour conséquence que les résultats se trouvent inévitablement en partie dépendants des hypothèses retenues. Autrement dit, tout modèle est fondé sur une subjectivité initiale qui repose sur le choix des postulats et/ou des hypothèses dont le degré de réalisme est toujours discutable. Certes, on peut essayer de justifier les choix retenus par un raisonnement logique ou en prenant en compte des observations faites dans un espace donné à une période donnée. Il n'en demeure pas moins des choix en partie subjectifs, ce qui implique également une schématisation également partiellement subjective. Les résultats donnés par un modèle sont en effet conditionnels et dépendent des hypothèses de départ. Or, il y a souvent une tendance naturelle à oublier les hypothèses lorsqu'on examine les résultats.

Un autre danger guette la réalisation de modèles, celui de considérer le langage mathématique comme une fin et non seulement comme un moyen. On peut éprouver une certaine satisfaction à présenter des formulations élégantes, mais il faut se rappeler que l'objectif reste de proposer des schémas explicatifs utiles et de préférence réels. Or, il y a un « danger de l'élégance mathématique » [MERLIN, 1973, p. 179] ou de l'élégance qui trahit.

En troisième lieu, les résultats d'un modèle territorial sont inévitablement incomplets compte tenu de la difficulté d'intégrer dans le modèle certains éléments qualitatifs comme la compétence des élus ou leur capacité à animer des équipes ou à nouer des réseaux. Enfin, il ne faut pas omettre le piège de la quantification qui ne permet de quantifier, ou d'essayer de quantifier, que ce qui se prête à quantification. Tout modèle omet donc inévitablement certains des facteurs qui exercent une influence incontestable, tout simplement parce qu'ils peuvent difficilement

être quantifiés. Par exemple, dans le diagnostic territorial, un cas singulier est le rôle du maire, du président de l'intercommunalité, du département ou de la région qui, par ses choix stratégiques, son mode de gouvernance, son charisme ou son réseau relationnel, peut jouer un rôle essentiel, lequel ne peut pas être parfaitement mis en équation. Un autre facteur difficile à quantifier tient à la qualité et à l'implication des autres acteurs du territoire. Un modèle ne peut donc que représenter de façon imparfaite une réalité toujours plus complexe.

Reste la question de l'interprétation des résultats. Elle est confrontée au risque de généralisations hâtives qui, en faisant fi de la diversité humaine et spatiale des territoires, risque de conduire à une vulgate passe-partout, inadaptée aux réalités. Par exemple, le recul historique dont nous bénéficions nous enseigne que des territoires qui paraissaient, selon des logiques de modélisation, en risque de disparition, comme Londres en 1662 [GRAUNT, 1662], ou dans des difficultés économiques fatalement pérennes, comme les territoires suisses jusqu'au xx^e siècle, se sont considérablement développés. À l'inverse, des territoires qui, toujours selon des logiques de modélisation, disposaient d'atouts exceptionnels, comme certains territoires africains, demeurent en difficulté de développement. Pendant la période de l'essor de l'ère industrielle, des logiques de modélisation auraient donné la palme d'un succès durable à la Ruhr, riche de ses sources d'énergie, et voué la Bavière à un sous-développement relatif. Or, la suite, qui s'explique notamment par la capacité d'entreprenariat dont ont fait preuve les Bavarois, a été inverse.

Les différents arguments précédents limitent l'intérêt de recourir à une sorte d'économétrie territoriale, qui, bien qu'intéressante, n'apporterait qu'un outil parmi d'autres. En effet, une méthode de diagnostic territorial fondée sur la modélisation pose les questions de la mobilisation de lourds moyens comme de la poursuite de fins discutables. Cela justifie de recourir à la méthode géographique, selon une démarche qui doit respecter le schéma du diagnostic territorial monographique proposé ci-après, phase nécessaire à une connaissance approfondie ensuite permise par une recherche comparative.

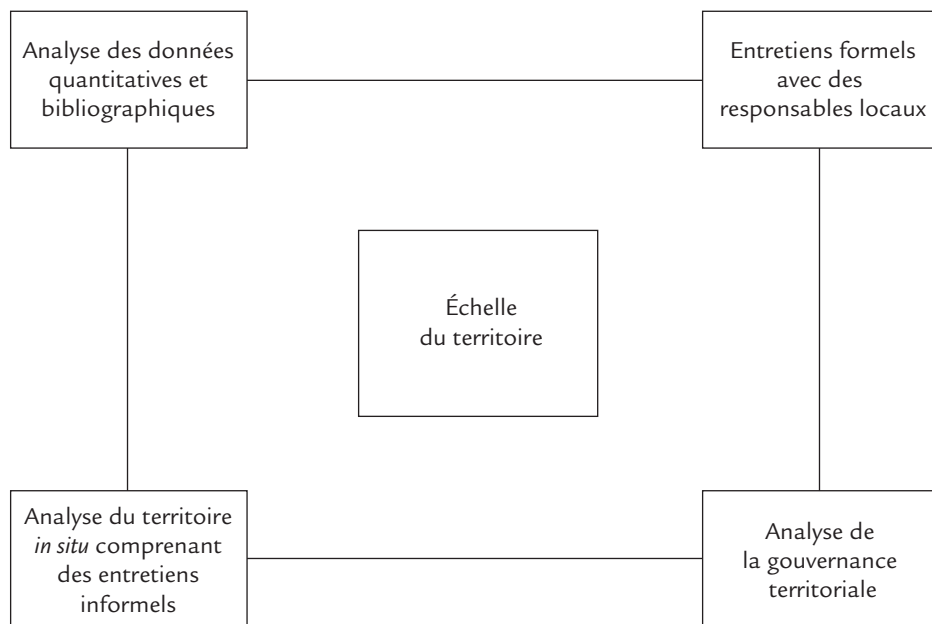
Le « carré magique » du diagnostic territorial

Face au caractère polysémique de la notion de territoire, le diagnostic territorial monographique commence par la fixation d'une échelle géographique consistant à définir le périmètre d'application du diagnostic territorial. Il faut donc d'abord choisir une échelle géographique jugée pertinente, car satisfaisant un besoin de diagnostic. Puis l'échelle retenue devra être respectée lors du déroulé des quatre composantes du diagnostic qui forment ensemble un « carré magique » (figure 1.1).

La première, l'analyse des données quantitatives et bibliographiques, recourt à des sources disponibles livrant des informations ou des études historiques, économiques, urbanistiques, démographiques ou politiques sur le territoire. Parmi

ces sources, les productions statistiques seront parfois à considérer dans leur livraison brute, parfois à traiter pour obtenir une connaissance plus fine. La deuxième composante, l'analyse du territoire *in situ*, consiste à parcourir le territoire pour examiner ses différents éléments (géographie spatiale, logements, immobilier d'entreprises, voies de transport, équipements structurants...), comment ils se distribuent, comment ils s'enchevêtrent. Cette deuxième composante comprend des entretiens informels à l'occasion de ce parcours du terrain. Les entretiens formels avec des responsables locaux constituent la troisième composante du schéma. Et l'ensemble de ces démarches recouvre une quatrième composante, la gouvernance territoriale. Le schéma écarte donc la tentation de penser pouvoir établir un diagnostic, comme cela est trop fréquent, en ne réalisant qu'une analyse quantitative.

Figure 1.1 Schéma général de la méthode de diagnostic territorial



© Gérard-François Dumont.

La méthode générale du diagnostic territorial étant précisée, il est désormais nécessaire d'examiner les principes de l'analyse quantitative et bibliographique.

Les principes de l'analyse quantitative

Le fait de réunir des éléments bibliographiques ne mérite pas de commentaires particuliers, sauf à rappeler qu'il serait préjudiciable pour la qualité du diagnostic d'omettre d'examiner les sources livresques existantes, qu'il s'agisse de livres sur l'histoire du territoire, d'articles publiés le concernant, de rapports, de thèses,

de mémoires, d'études réalisées par des chambres consulaires ou des agences de développement ou de documents administratifs, comme les délibérations des conseils municipaux, communautaires, départementaux, régionaux, et ce quelle que soit leur forme (papier ou numérique).

Les données quantitatives sont évidemment importantes et un panel concret sera proposé dans le paragraphe sur le diagnostic territorial comparatif. Mais il faut auparavant préciser les principes de l'analyse quantitative.

Le premier consiste à savoir mobiliser ces données quantitatives. Certaines sont aisément disponibles, d'autres supposent des recherches approfondies. Récupérer les données que l'Insee doit pouvoir offrir suppose une très grande rigueur face aux difficultés de leurs définitions et de leurs changements de définition, à l'exemple de la notion de « population sans double compte » des recensements exhaustifs devenue, pour l'essentiel, la notion de « population municipale » depuis le nouveau recensement français. En outre, il importe de rechercher l'existence de données statistiques spécifiques. Selon les objectifs du diagnostic, elles peuvent concerner les entreprises, les zones d'activités, l'utilisation de grands équipements (aéroports par exemple) ou des transports publics, le nombre de personnes percevant le revenu de solidarité active (RSA), de familles monoparentales, de titulaires de l'allocation aux adultes handicapés, de bénéficiaires de l'allocation de parent isolé, ou le nombre de personnes surendettées.

Très souvent, il est malaisé d'obtenir des valeurs sérielles sur une donnée. Or, les données diachroniques sont importantes car elles permettent des comparaisons temporelles et, donc, d'apprécier les évolutions. En outre, il faut parfois surmonter les insuffisances des pratiques, pourtant souhaitables, d'*open data* (mise à disposition de données numériques, présentées de façon structurée, en libre accès), voire une certaine rétention de l'information qui peut surprendre, mais qui est malheureusement fréquente.

Le deuxième principe de l'analyse quantitative consiste à toujours considérer les données chiffrées avec du sens critique car des biais ou des erreurs peuvent en limiter la fiabilité. Pour ne prendre qu'un exemple, le regard critique a conduit à considérer que le nombre d'emplois indiqué pour un grand port français, qui n'est pas la préfecture de son département, était véritablement faible. Après recherche, la raison en était que le ministère de la Défense avait affecté à la commune ayant le statut de préfecture la totalité des emplois des différentes communes du département, dont les nombreux emplois militaires de ce grand port. Et il a fallu plusieurs mois pour que la rectification soit opérée.

Troisième principe : le nombre de variables statistiques mobilisées n'a pas besoin d'être excessif. En effet, la multiplication des variables n'apporte pas nécessairement des éléments de connaissance supplémentaire car toutes ces variables qui reflètent la réalité du système territorial sont, au moins en partie, interdépendantes. Par exemple, le nombre de naissances annuelles sur le territoire est dépendant du nombre de femmes en âge de procréer et de leur

composition par âge, même s'il dépend aussi de la fécondité sur le territoire, donnée guère disponible sur des territoires infradépartementaux. Autrement dit, il faut faire attention à ne pas vouloir entrer dans une sophistication statistique excessive qui aurait trois effets pervers éventuels. D'une part, plus on mobilise de données, plus on risque de perdre du sens critique. D'autre part, les résultats du traitement des données doivent pouvoir être assimilés et l'expérience prouve que l'élaboration d'indices trop sophistiqués rend difficile la compréhension du diagnostic. Enfin, le temps passé à du perfectionnisme statistique risque de nuire aux trois autres composantes de la méthode de diagnostic territorial. Le choix doit donc porter sur un nombre limité de variables devant exercer un rôle de données de cadrage.

Toutefois, quatrième principe, la répartition thématique des variables statistiques est importante. Elle doit couvrir un large éventail allant de la population à l'emploi en passant par les revenus ou le logement. Il faut être attentif à l'équilibre entre les thèmes en évitant de prendre trop en considération l'un d'entre eux au prétexte qu'il offre des données à la fois aisément accessibles et relativement abondantes.

Le cinquième principe de l'analyse quantitative requiert de réfléchir à un traitement pertinent des données. Cela implique, d'une part, de recourir aux calculs de pourcentages ou d'indices généralement utilisés, comme le taux d'accroissement de la population ou le taux de population active ayant un emploi et, d'autre part, de recourir éventuellement à des indices moins communément utilisés.

Enfin, sixième principe, il ne faut jamais oublier que les données quantitatives et les résultats de leur traitement sont un moyen et non une fin. Le traitement des données quantitatives sert à établir le diagnostic, mais ne peut en livrer toute la complétude. Il ne peut se substituer à l'analyse qualitative et il ne faudrait pas que le quantitatif, aisément disponible, conduise à omettre ou sous-estimer l'importance du qualitatif. En effet, la quantification permet de prendre la mesure des aspects quantifiables du territoire, mais non sa totalité. L'un de ses objets est donc notamment de confirmer, d'infirmier ou de nuancer les éléments mis en évidence par l'analyse du territoire *in situ*, donc la connaissance géographique du terrain et les entretiens formels.

Parallèlement aux quatre composantes de la méthode, il importe de réfléchir au choix, à la conception et à la réalisation d'outils d'illustration. En conséquence, outre les principes généraux et ceux s'appliquant à l'analyse quantitative, un troisième type de principe, tenant aux outils d'illustration du diagnostic territorial, doit être mis en évidence.

Les principes des outils d'illustration du diagnostic territorial

Le diagnostic territorial bénéficie de la possibilité de concevoir de nombreuses illustrations recourant à tout type de figure (diagramme circulaire, histogramme, courbe, tableau, schéma, etc.) dont la réalisation mobilise peu de temps et peu de moyens et se trouve grandement facilitée par des logiciels, comme Excel. Mais cela nécessite de bien réfléchir au choix de ces illustrations, à l'objectif assigné à chacune d'entre elles pour parfaire la connaissance du territoire. En effet, leur présence n'a pas un but esthétique mais analytique. La même logique vaut pour d'éventuelles photos dont il convient de préciser la date et le lieu en les accompagnant d'une légende complétée, si nécessaire, d'informations sur le contexte.

Les illustrations n'ont de valeur que si elles font l'objet d'une légende précise et, surtout, d'un commentaire pour souligner les points saillants. Sinon, la multiplication de tableaux, graphiques ou cartes ajoutés les uns après les autres, sans réflexion approfondie sur les choix opérés et sur leur utilité exacte pour le diagnostic, risque de conduire à une inflation d'illustrations nuisant à la compréhension du diagnostic.

Concernant la cartographie, il convient d'utiliser les variables quantitatives en recourant aux méthodes classiques : carte par points, par plage de valeurs, par anamorphose...

Mais au-delà, le diagnostic territorial appelle la conception d'une carte synthétique qui, pour être valable, doit être éloquente, c'est-à-dire bénéficier d'une légende organisée. Sans légende, une carte est muette ; et la légende doit être claire. La carte synthétique de présentation du territoire n'est pas un ajout au diagnostic mais un élément intégré situant les principaux éléments structurant le territoire et leurs interrelations. Elle doit être organisée de façon logique dans l'objectif de comprendre l'organisation du territoire, le système qu'il forme, puisqu'un territoire est un organisme vivant qui fonctionne grâce aux flux qui l'animent. Par exemple, elle peut mettre en évidence des liens logiques entre, par exemple, des zones d'activité et une voie périphérique et, ainsi, laisser entrevoir certains facteurs de localisation.

Proposons ici l'exemple du territoire de la ville de Vitré, située dans le département de l'Ille-et-Vilaine, donc en Bretagne. La réflexion sur l'établissement d'un diagnostic cartographié du territoire conduit à distinguer trois types d'éléments. Chaque fois, la légende doit être présentée de façon ordonnée, logique et aussi courte que possible, en écartant toute rédaction de phrase, et en insistant sur son nécessaire caractère synthétique.

Le premier élément présente les principaux axes de circulation en distinguant les principales routes et la voie ferrée. La localisation de la route périphérique témoigne notamment du souci de ne pas encombrer le centre par une circulation de transit. Un autre axe d'éventuelle circulation, en fonction de sa capacité

navigable, tient à l'existence d'un fleuve qui, même lorsqu'il n'est pas navigable, est un élément structurant le paysage et, très souvent, l'urbanisation comme la circulation, puisqu'il impose un franchissement par des ponts ou un contournement.

En deuxième lieu, la connaissance du territoire se poursuit par celle de ses usages dans ses dimensions marchandes ou non marchandes. D'abord, se distinguent les zones d'activité (ZA) et les principales entreprises réparties selon des plages de valeur indiquant leur nombre d'emplois. Puis l'approfondissement de la connaissance économique du territoire conduit à distinguer la nature des différentes parties du territoire, sachant qu'il convient toujours de se demander s'il y a un ou des lieux centraux. D'où la distinction entre le centre-ville historique, la partie urbaine à dominante d'activité et la zone urbaine à dominante d'habitat. Il en résulte au-delà, *a contrario*, la morphologie rurale du territoire et, donc, des espaces probablement agricoles, relevant alors du secteur primaire. Ainsi transparait également à travers ce dernier point une géographie globale du peuplement.

Enfin, l'analyse des équipements est conduite en distinguant les zones commerciales, le principal site touristique qui suppose une offre touristique engendrant et comprenant par exemple des activités de restauration faisant partie du secteur marchand, puis ce qui relève du secteur tertiaire non marchand, soit les lycées, l'hôtel de ville et deux bâtiments administratifs d'importance, l'hôpital et la gare, ainsi que le musée. Pour chaque type d'équipements, un signe graphique différent est proposé, ce qui aide à la lecture du diagnostic cartographique de synthèse.

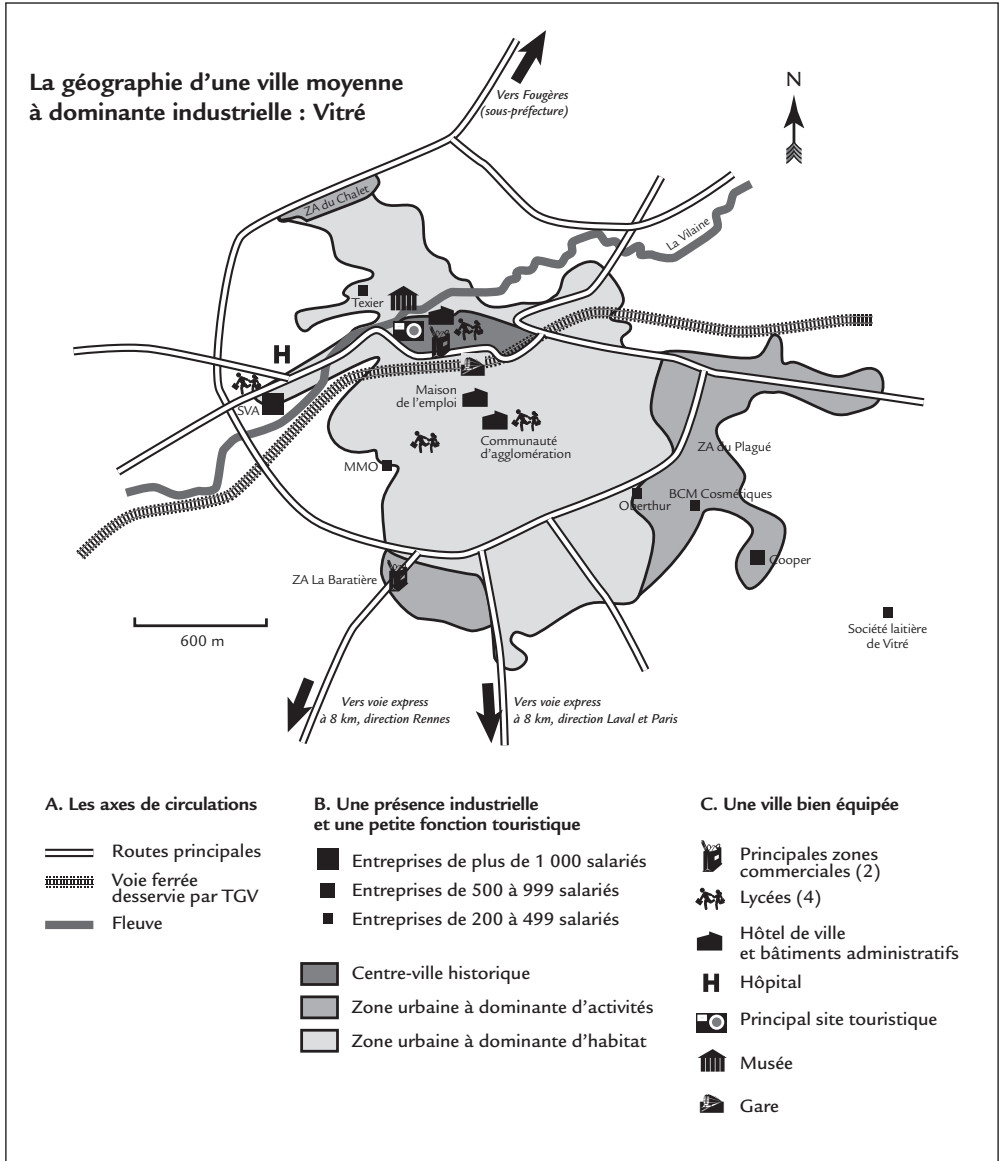
Les trois types d'éléments présentés ne sont pas indépendants les uns des autres, mais interdépendants. Par exemple, la périphérie se spécialise dans des activités imposant une étendue suffisante que n'offrent ni le centre-ville ni son pourtour proche.

La carte synthétique du territoire ainsi réalisée ne peut fournir toutes les composantes de ce territoire. Elle omet en conséquence nombre de renseignements concernant par exemple les collèges, les écoles, les cinémas, les églises ou la répartition par secteur des entreprises. Toutefois, le nom des entreprises donne parfois des indications, comme la Société laitière de Vitré, qui indique de l'industrie agroalimentaire, ou BCM cosmétique, installée également à Vitré.

Ce caractère *a priori* incomplet résulte d'un choix volontaire car une carte bien faite vaut toujours mieux qu'une carte bien pleine. Une carte doit viser la sobriété et ne doit pas être surchargée, au risque qu'une forêt de trop nombreux renseignements masque la compréhension du territoire. Une carte doit donner à voir, non à lire et à déchiffrer. C'est une surface plane qui doit refléter le territoire, regrouper des phénomènes et dégager une classification et indiquer des localisations précises. Il serait peut-être souhaitable d'être exhaustif mais il est plus important d'être clair. Or, par nature, la place sur une carte est strictement comptée.

À l'exemple de la carte synthétique ci-après, toutes les illustrations sont partie intégrante du diagnostic territorial et en interdépendance avec les quatre composantes liées de la méthode. Les principes du diagnostic territorial ainsi définis, il est possible d'entrer dans la logique de la démarche, à commencer par le choix de l'échelle géographique.

Figure 1.2 Un exemple de carte synthétique d'un territoire : la ville de Vitré (Ille-et-Vilaine)



Le choix de l'échelle géographique pour un diagnostic pertinent

L'ÉTAPE PRÉALABLE AU DIAGNOSTIC TERRITORIAL consiste à chercher l'échelle géographique appropriée. Quelle doit-elle être ? Comment la choisir ? Pour répondre à cette double question, il faut étudier les différentes échelles possibles selon divers critères à examiner successivement : spatiaux, de situation dans l'armature territoriale, administratifs ou d'étude. Chaque échelle correspond à une notion ou à un concept qui doit être clairement précisé car l'application du schéma du diagnostic territorial doit être adaptée à l'échelle définie. Par exemple, l'obtention des données quantitatives ou l'analyse de la gouvernance ne se présente pas de la même façon selon que l'échelle porte sur un territoire infracommunal ou sur une communauté d'agglomération.

L'échelle territoriale perçue comme homogène

Un premier critère s'attache à un territoire perçu comme ayant une homogénéité géographique ou économique. Cette perception peut d'abord concerner une rue ou un quartier, dont l'unicité peut être mise en évidence par une dénomination, par des limites géographiques constatables ou l'existence de manifestations périodiques, comme des fêtes de rues ou de quartiers. D'autres territoires sont perçus comme spécifiques en raison de leur géographie qui en fait l'homogénéité, comme un territoire de confluence, une vallée, un plateau ou une île.

La perception d'un territoire peut aussi tenir à son mode d'occupation ou aux flux intraterritoriaux dominants qui le structurent. Le *bassin d'habitat* est le territoire de résidence d'individus qui y exercent leurs activités, professionnelles ou autres. Il peut être de dimension variable car son périmètre peut évoluer sous l'effet de l'ouverture de nouvelles pénétrantes routières, d'une voie de déviation,

de l'allongement d'un réseau de transport urbain, de la création d'un nouveau transport collectif ou du développement d'un réseau express régional.

Dans certains cas, la géographie d'un bassin d'habitat peut dépendre d'une activité économique majeure, à l'exemple du bassin d'habitat résultant des emplois du centre de Cadarache, dans le nord-est du département des Bouches-du-Rhône. Ce bassin compte des milliers d'emplois répartis entre le centre de recherche du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA), dont les activités sont axées sur l'énergie nucléaire, les nouvelles technologies de l'énergie et la biologie végétale, et le projet Iter (*International Thermonuclear Experimental Reactor*, soit en français : réacteur thermonucléaire expérimental international) dont l'objet est de démontrer la faisabilité scientifique et technique de la fusion nucléaire contrôlée. En l'espèce, il s'agit d'un bassin d'habitat pluridépartemental qui s'étend sur les Bouches-du-Rhône, sur le sud des Alpes de Haute-Provence, soit la région de Manosque, et sur le nord-ouest du département du Var, soit la région de Vinon-sur-Verdon. De même, il est possible de cerner le bassin d'habitat lié à la technopole Sophia-Antipolis, qui compte environ 20 000 emplois dans le département des Alpes-Maritimes.

Une autre perception tient non à la géographie de l'habitat mais à celle de l'emploi. Elle débouche sur la mise en évidence d'un *bassin d'emploi*, territoire au sein duquel il est possible de rechercher un emploi ou d'en changer sans avoir à déménager. Par exemple, le territoire de Châteauroux et sa périphérie est limité à un espace-temps convenable pour des migrations quotidiennes domicile-travail ; il peut donc être perçu comme un territoire homogène en tant que bassin d'emploi.

Le *bassin touristique* est en fait une variété de bassin d'emploi, caractérisé par l'importance des activités économiques liées à l'offre de prestations et de produits touristiques, entraînant de fortes variations saisonnières, à l'exemple des bassins touristiques de Royan ou de La Baule.

Tableau 1 Échelle géographique du diagnostic selon les territoires perçus comme ayant une homogénéité géographique ou économique

	Dimension	Type
1	Infracommunale en général	Rue
2		Quartier
3	Infracommunale, unicomunale ou pluricomunale	Territoire de confluence
4	Unicomunale ou pluricomunale	Vallée
5		Plateau
6		Île
7	Éventuellement pluridépartementale ou plurirégionale	Bassin d'habitat
8		Bassin d'emploi
9		Bassin touristique