

INFORMATION ET DÉCISION TERRITORIALES : ENJEUX INSTITUTIONNELS ET MUTATIONS TECHNOLOGIQUES RÉVISION DU SDAU DE LA RÉGION URBAINE DE GRENOBLE

Grégoire FEYT
LAMA - UPRESA 5038 du CNRS
Université de Grenoble I

Résumé

La multiplication des SIG au sein des institutions territoriales pose trois problèmes majeurs :

- la nécessaire « systémisation » et « codification » de la (ou des) vision(s) du territoire que les techniciens sont amenés à produire ou manipuler ;*
- le risque que ce mouvement de fond tende à renforcer la « balkanisation » de l'information territoriale au lieu d'être mis à profit pour permettre l'élaboration d'un panorama synthétique et dynamique d'un territoire et de son évolution ;*
- le traditionnel décalage que l'introduction de nouvelles technologies révèle, au moins dans un premier temps, entre spécialistes (les « analystes » et gestionnaires du territoire) et usagers (élus et citoyens).*

La communication vise à présenter un projet co-animé par l'Agence d'urbanisme de la région grenobloise, le syndicat mixte pour le schéma directeur et des chercheurs, géographes ou sociologues : considérer l'élaboration du schéma directeur tout à la fois comme un enjeu et une opportunité à même de favoriser la mise en place d'un partenariat institutionnel au plan méthodologique et technique en vue de l'élaboration d'un Système d'Information Territoriale durable et fiable au service de la concertation et de la décision territoriale.

Mots-Clés

Acteur institutionnel - Aménagement du territoire - Schéma directeur - Système d'information géographique

L'excès d'informations tue l'information. C'est particulièrement vrai en matière d'appréhension du territoire et de son évolution. Couvrant des champs relevant de disciplines et d'institutions diverses, de niveaux d'échelles et de temporalités différents, l'information requise pour la décision territoriale pose par nature des problèmes inhérents à sa surabondance et à sa complexité. Ce caractère s'est cependant encore renforcé au cours de la période récente du fait d'évolutions subies ou choisies dans des domaines somme toute indépendants :

- la prise de conscience du caractère global des problématiques d'aménagement allant de pair avec une diversification des « métiers de l'aménagement » et partant, des points de vue et notions requises pour comprendre et gérer le territoire ;
- le développement et la diffusion de l'outil informatique induisant une multiplication des bases de données spécialisées sur un même thème ou territoire, chacune d'elles impliquant pour sa mise en place et son utilisation une inévitable schématisation de la réalité des objets et/ou processus décrits ;
- le besoin croissant des acteurs locaux en informations synthétiques leur permettant d'appréhender de façon parlante et globale la réalité de leur territoire et d'anticiper ou d'évaluer les effets de leurs décisions.

Confronté à une masse d'information croissante mais éparse, hétérogène, et parfois –dans tous les sens du terme– peu accessible, les acteurs locaux se trouvent souvent avoir à prendre, en plus de la responsabilité naturelle de la décision, celle de se forger par eux-mêmes une représentation synthétique de la réalité à partir d'éléments lacunaires ou subjectifs.

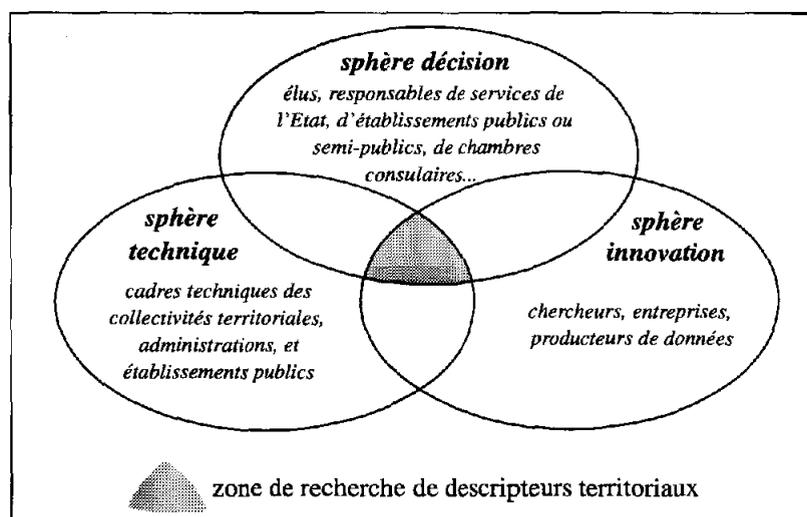
A l'image d'un réseau de racines qui, en s'enfonçant toujours plus finement et profondément dans le sol, s'éloignerait du tronc, force est de constater que, si la connaissance analytique du territoire a extraordinairement progressé en quantité et en qualité, notre capacité à en produire une image synthétique et systémique opératoire n'a pas évolué en mesure. En d'autres termes, les racines de la connaissance ont poussé plus vite et plus loin que la partie visible par tous ; et, pour épuiser la métaphore, il n'est pas assuré que la sève remonte toujours vers le tronc.

Le risque n'est donc pas nul que les évolutions évoquées plus haut ne conduisent, en matière de décision territoriale, à un hiatus croissant entre l'« analytique » et le « synthétique », entre la sphère de l'expertise et celle de la décision. Il apparaît en conséquence impératif d'engager la réflexion et l'expérimentation sur des méthodes et outils permettant de proposer, dès lors qu'existent les données de base, des éléments ou descripteurs synthétiques combinables, à même de produire une représentation du réel satisfaisant à la fois aux prescriptions et précautions de l'expertise scientifique et technique, et aux exigences et modalités du débat et de la décision publique.

L'élaboration de méthodologies aptes à produire des descripteurs synthétiques au service de la décision requiert donc de mener un travail d'analyse, de formalisation et d'expérimentation simultanément à plusieurs niveaux et en fonction d'approche distinctes. On peut schématiquement distinguer trois « sphères » concernées (fig. 1) :

- la sphère de l'expertise regroupant les métiers de l'aménagement et de la gestion du territoire ;
- la sphère de la décision associant acteurs locaux et médiateurs ;
- la sphère de l'innovation intégrant les activités de recherche, de recherche-développement et de formation initiale ou continue.

Figure 1 : La décision territoriale



La recherche sur les descripteurs ne peut être efficace que si elle se place à l'intersection des trois sphères. Il n'est en effet question ni de discuter la légitimité et la valeur des informations et des expertises produites et assumées par les institutions territoriales, ni de prétendre guider ou orienter la décision publique en proposant des « substituts » techniques aux inévitables difficultés rencontrées dans l'élaboration d'une vision et d'un projet collectif. L'objectif est avant tout de mobiliser les données, méthodes et outils aptes à produire une représentation à la fois fiable, synthétique et dynamique du « socle contextuel », une formalisation consensuelle sur laquelle puisse s'appuyer la concertation entre acteurs pour aboutir à une décision claire dans ses motivations et dans l'expression de ses objectifs.

Une recherche de cette nature ne peut à l'évidence s'inscrire que dans un cadre et une perspective opérationnels. La révision du schéma directeur de la région urbaine de Grenoble (157 communes, 600 000 habitants) constitue un enjeu social d'importance mais également une « opportunité d'expérimentation » remarquable tant par la diversité des thématiques à prendre en compte qu'en raison des modalités politiques retenues pour son élaboration.

Engagé pour les trois ans à venir, un tel projet requiert en effet un effort de prospective et une prise en compte globale des facteurs en jeu ou en cause dans le développement du territoire (emploi, transports, logement, agriculture, environnement, risques...). Par ailleurs, il a été décidé d'établir, en complément au document global, des schémas de secteur et de privilégier la concertation avec les acteurs locaux (collectivités locales, professionnels, associations...). Le caractère incertain de toute prospective à long ou moyen terme en matière de développement territorial impose en outre de suivre l'évolution des divers facteurs pris en compte pour la révision de façon à s'assurer de la pertinence des hypothèses retenues et, le cas échéant, rectifier les orientations en temps voulu.

Ces préoccupations posent de façon centrale le problème de l'information sur le territoire, notamment dans deux de ses composantes primordiales : « faire vivre » et « communiquer ». Elles sont à l'évidence organiquement dépendantes de la manière dont l'information territoriale est elle-même conçue, acquise et structurée. Or de ce point de vue, l'exploitation du « gisement informationnel » potentiellement utilisable pour appréhender dans sa globalité l'évolution de la région grenobloise pose des problèmes qui sont sans doute malheureusement assez banaux.

De manière un peu schématique on peut dire qu'au fur et à mesure que s'élargit l'espace considéré, l'information sur le territoire perd en technicité ce qu'elle « gagne » en complexité et en disparité. Alors même que l'évolution d'une région urbaine est marquée par une étroite et constante interdépendance entre des facteurs multiples et divers, on ne peut que constater que l'information sur ces facteurs est véritablement « balkanisée ». Les différents niveaux de collectivité territoriale et d'administration, les syndicats d'exploitation, les associations, les chambres consulaires, les bureaux d'étude... se partagent (...ou plutôt ne se partagent pas) des informations le plus souvent coûteuses à acquérir et à gérer, certes parfois redondantes, mais pour l'essentiel complémentaires. Dans le même temps, nombre de ces organismes s'engagent ou projettent de s'engager dans la construction de systèmes d'information géographique répondant à leurs besoins propres. Ce mouvement, en lui-même extrêmement positif, pourrait paradoxalement avoir un effet négatif, à court et moyen terme au moins, en ce qui concerne l'appréhension globale du territoire par les élus et les citoyens : l'introduction de nouvelles méthodes et techniques est en effet susceptible de rigidifier, temporairement en tout cas, le fonctionnement interne des établissements concernés et donc leurs échanges avec l'extérieur, risquant par là-même de brouiller la vision du territoire soumise aux élus et aux citoyens.

Face à ces divers constats, il est apparu important à plus d'un titre à des chercheurs des universités grenobloises de s'impliquer au travers de la question de l'information territoriale (« modéliser le réel », stocker et partager l'information, analyser et synthétiser, simuler, communiquer), dans le processus engagé de « mise à plat » des problèmes et enjeux territoriaux. Cette implication a, d'emblée, été conçue dans une perspective de « médiation éclairée » plutôt que d'expertise, et ce dans la mesure où nos principaux interlocuteurs allaient être les experts des institutions territoriales. Le syndicat mixte du schéma directeur et l'agence d'urbanisme de la région grenobloise nous ont fourni la légitimité respectivement politique et technique pour mettre en place un groupe de travail « décision et information territoriales » rassemblant chercheurs et « techniciens de la décision » issus d'organismes divers (administrations, chambres consulaires, agences) ; les travaux en ont officiellement commencé en janvier 97.

L'ambition « ultime » de ce projet serait de parvenir à mettre en place un système d'information territorial partenarial, à l'image de ce qui a pu se faire par exemple dans le canton de Genève. De façon concrète, trois actions ont été proposées pour les deux années à venir : « Animation », « Accompagnement », « Ressources ».

– L'action « Animation »

Elle s'exerce en direction de la « sphère de décision » et vise à susciter, animer et alimenter la discussion et la réflexion des acteurs institutionnels sur la coexistence et le partage des représentations du territoire que chacun d'eux, selon sa nature et sa fonction, produit et/ou sollicite. En précisant ainsi les questions relatives à

l'information territoriale, on pourra alors plus efficacement présenter et discuter les apports des outils de traitement de l'information géographique, réfléchir à ce que devraient être les objectifs et les caractéristiques d'un système d'observation du territoire conçu comme support à la concertation, à la médiation et à la décision. La philosophie de cette action est somme toute que le politique fixe préalablement le cadre et les orientations d'un projet technique le concernant, et non l'inverse ; parallèlement, il apporte des réponses, au moins quant aux principes directeurs, à la question « un système d'information territorial : pourquoi, sur quoi, par qui, pour qui, comment ? ».

– L'action « Accompagnement »

Il s'agit en l'occurrence d'accompagner, toujours dans la perspective de création d'un système d'information territorial, les initiatives prises par les institutions territoriales de la région grenobloise en vue de se doter d'un système d'information géographique répondant à leurs besoins propres. En effet les choix initiaux présidant à la mise en place d'un système d'information sont déterminants et conditionnent de façon souvent drastique les capacités d'évolution, d'adaptation ou de communication de l'information.

L'objectif est donc double :

- nourrir et se nourrir de la réflexion menée dans le cadre de l'action « Animation » : la vocation première d'un système d'information territorial est de proposer une vision spatialement et thématiquement exhaustive d'un territoire et de son évolution. Encore faut-il que cette représentation satisfasse à une double contrainte : appréhender la réalité à partir de descripteurs synthétiques répondant aux attentes et aux besoins des acteurs politiques, appuyer cette nécessaire simplification du réel sur une méthodologie explicite et des données représentatives et fiables. Il est donc impératif de penser avec chacun des organismes sollicités les modalités de cette « remontée » de l'information relative à des thèmes ou à des espaces spécifiques ;
- susciter l'émergence d'une structure d'échange, de concertation voire de collaboration technique autour de l'information géographique : la mise en place et la gestion de systèmes d'information géographique ouverts et évolutifs posent des problèmes matériels, techniques et méthodologiques susceptibles de trouver des réponses plus rapides et plus performantes dans le cadre d'une approche partenariale.

A l'évidence, un tel objectif ne peut s'inscrire que dans le long terme et le progressif. La tâche assignée, dans un premier temps, à l'action « Accompagnement » consistera à opérer une consultation et un diagnostic préalable permettant de produire une étude de faisabilité technique d'un système d'information territorial assortie de propositions détaillées et chiffrées.

– L'action « Ressources »

Cette action est liée de façon beaucoup plus étroite et immédiate au chantier de la révision du schéma directeur. Elle vise à associer à cette opération la communauté scientifique grenobloise en sollicitant en son sein les compétences méthodologiques et techniques pouvant contribuer à optimiser, quantitativement et/ou qualitativement, les tâches d'analyse, de prospective ou de médiation requises pour l'élaboration du schéma directeur. Il ne s'agit donc pas de ce que l'on pourrait percevoir comme une application aval (valoriser des méthodes ou outils expérimentaux) ou amont (l'élaboration du schéma directeur comme objet d'étude) de la recherche : à l'instar de ce qui se pratique dans d'autres sphères de production, l'objectif est ici de susciter ou d'installer des ingénieries parallèles de fonctions souvent appréhendées de façon séquentielle ou découplées. Les différentes tâches et actions menées pour et autour de l'élaboration du schéma directeur peuvent en effet être autant d'opportunités d'analyse, de propositions voire d'implications de la part de spécialistes intervenant dans des disciplines connexes ou, pourquoi pas, jusqu'alors sans rapport avec la problématique concernée (informatique, théorie des systèmes d'information, représentation de connaissances, analyse de décision...).

Le groupe de travail s'attachera donc à identifier les ressources et les compétences externes susceptibles de trouver une place et de jouer un rôle positif dans le chantier du schéma directeur. L'évaluation de ces apports extérieurs et l'analyse des modalités de leur intégration en interne constitueront en outre des éléments de référence intéressants dans une perspective de valorisation et d'évolution d'un système d'information territorial.

Le travail est d'ores et déjà bien engagé en ce qui concerne les deux premières actions et a rencontré un écho très favorable de la part des interlocuteurs institutionnels. Ce bon début ne préjuge cependant en rien de la réussite globale du projet, laquelle est susceptible de prendre des formes diverses dont personne n'est aujourd'hui en mesure de préciser les contours. En tout état de cause, l'essentiel est aujourd'hui qu'un processus de réflexion horizontale (transdisciplinaire et inter-organismes) et verticale (spécialistes/décideurs/acteurs) soit engagé et progresse. Il traduit à l'évidence une prise de conscience de la part de tous les acteurs des problèmes mais également des potentialités induites par les mutations technologiques et institutionnelles en matière d'information territoriale. Il témoigne également des apports potentiels de la recherche en matière non de demande sociale, mais d'aide à l'émergence et à la formalisation de la demande sociale. Il reste à espérer et œuvrer pour que, le chantier avançant, nous soyons en mesure de faire état d'éléments d'analyse cette fois plus concrets lors des prochaines rencontres Théo Quant.