



**HAL**  
open science

## Vers un réseau d'observatoires urbains coordonnés : phase préliminaire du programme Acteur

Fabienne Le Helaye

► **To cite this version:**

Fabienne Le Helaye. Vers un réseau d'observatoires urbains coordonnés : phase préliminaire du programme Acteur. [Rapport de recherche] Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU). 1999, 105 p. (50 p. pour le rapport principal + annexes). hal-02167014

**HAL Id: hal-02167014**

**<https://hal-lara.archives-ouvertes.fr/hal-02167014v1>**

Submitted on 27 Jun 2019

**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.

# Vers un réseau d'observatoires urbains coordonnés

PHASE  
PRELIMINAIRE DU  
PROGRAMME  
ACTEUR

■  
D  
E  
P  
A  
R  
T  
E  
M  
E  
N  
T  
U  
R  
B  
A  
N  
I  
S  
M  
E

### **Collection Rapports d'étude**

Publications proposant des informations inédites analysant et explorant de nouveaux champs d'investigation.

Publication susceptibles d'être amendées ou complétées ultérieurement.

Le Certu publie aussi les collections : dossiers, références, débats.

Catalogue des publications disponible sur <http://www.certu.fr>

## NOTICE ANALYTIQUE

<b>Organisme commanditaire :</b> CERTU : Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques 9, rue Juliette Récamier 69006 Lyon Tel : 0 472 74 58 00 Fax : 0 472 74 59 00			
<b>Titre :</b> Vers un réseau d'observatoires urbains coordonnés			
<b>Sous-titre :</b> Phase préliminaire du programme Acteur			<b>Langue :</b> Français
<b>Organisme auteur</b> CERTU : Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques	<b>Rédacteurs ou coordonateurs</b> Fabienne LE HELLAYE , Chef de projet du programme ACTEUR.	<b>Date d'achèvement</b> Avril 1999	
<b>Remarques préliminaires :</b> Ce rapport s'insère dans la documentation générique du programme ACTEUR du CERTU et marque le passage de la phase préliminaire à la phase opérationnelle du projet. Ce document a été validé par le Comité de Pilotage mis en place dans le cadre de ce projet et regroupant des représentants des professionnels et administrations concernées et du monde de la recherche. D'autres documents ou rapports seront produits dans le cadre de ce programme au fur et à mesure de l'avancement des travaux de la phase opérationnelle.			
<b>Résumé :</b> Afin d'assurer une meilleure gestion du développement urbain, les décideurs locaux ont besoin d'être éclairés sur l'évolution des villes, l'effet des aménagements ou encore les conséquences des choix qui sont faits dans l'espace urbain. Comment mesurer les impacts sur le développement urbain des choix qui ont été faits à un moment donné ? Comment estimer les conséquences à moyen terme des décisions qui vont être prises ? Le programme pluriannuel d'Analyse Concertée des Transformations et des Equilibres Urbains (ACTEUR) initié par le CERTU tente d'apporter des éléments de réponses à ces questions en travaillant à la mise au point d'un outil d'analyse comparative permettant de mieux comprendre les mutations de la ville afin d'être à même de les anticiper. Les publics visés sont les élus locaux et leurs services, les services de l'Etat, et l'ensemble des acteurs qui interviennent sur l'espace urbain : grands investisseurs publics, CCI, etc. Au delà de la simple identification des indicateurs et descripteurs utilisables, il s'agit d'impulser la mobilisation de l'information urbaine de manière homogène sur l'ensemble des agglomérations pour permettre comparaisons et suivis. Le tronc commun d'information ainsi défini pourra être mis en œuvre au niveau local dans des systèmes d'informations décentralisés, existants ou à construire. Ce document vise à établir la synthèse et le bilan des travaux qui ont été menés dans le cadre de la phase préliminaire de ce programme. Il propose également les méthodes et l'organisation envisagées pour la suite du programme (phase opérationnelle).			
<b>Mots clés :</b> Mutations urbaines, observatoires, SIG, ACTEUR		<b>Diffusion :</b> Libre	
<b>Nombre de pages :</b> 105 pages	<b>Prix :</b> Gratuit	<b>Confidentialité :</b> Non	<b>Bibliographie :</b> Non

# Sommaire

<b>1.</b>	<b>Introduction</b>	<b>3</b>
<b>2.</b>	<b>Présentation générale du programme</b>	<b>5</b>
2.1	Objectifs et cadre	5
2.2	Organisation générale du programme	6
2.3	Positionnement par rapport à quelques démarches et outils existants	7
2.3.1	La base de données SESAME	7
2.3.2	La base de données GEOKIT de la DAEI	8
2.3.3	La base de données SEDDL de l'INSEE	8
2.3.4	Les référents sociaux - urbains du SES	9
2.3.5	Les autres approches issues de l'observation	9
2.3.6	Les approches issues de la modélisation	10
2.3.7	Les approches menées au CERTU	11
2.3.8	Conclusion sur les démarches et outils existants	11
<b>3.</b>	<b>La phase préliminaire : Bilan</b>	<b>13</b>
3.1	Les travaux exploratoires (récapitulatif)	13
3.1.1	Éléments pour une maquette	13
3.1.2	Analyse bibliographique des observatoires urbains	16
3.1.3	Mobilité et polarités : le cas de l'aire Marseillaise	17
3.1.4	La veille urbaine à Toulouse	19
3.1.5	Les processus de métropolisation	21
3.1.6	Pour un référentiel urbain Voies/lots/Adresses postales	21
3.2	Information et mobilisation des partenaires	22
3.2.1	Réactions des partenaires à la note "Que veut-on observer?"	23
3.2.2	Le séminaire du 18 novembre 1998	24
3.3	Bilan de la phase préliminaire	25
3.3.1	Un démarrage difficile	25
3.3.2	Légitimité et capacité du CERTU à conduire un tel programme	25
3.3.3	La construction concertée d'une approche possible	26
3.3.4	Des précisions sur les produits attendus	26
3.3.5	Des expériences à suivre...	26
3.3.6	Une sensibilisation réussie	27
3.3.7	Une structure de pilotage qui reflète la volonté d'un partenariat diversifié	27
3.4	Conclusions de la phase préliminaire	27
3.4.1	Sur la légitimité et les capacités du CERTU à conduire le programme	28
3.4.2	Sur l'adéquation entre les objectifs et les moyens disponibles	28
3.4.3	Sur la production d'un standard	28
3.4.4	Sur l'amélioration de la communication	29
3.4.5	Recommandations	29
<b>4.</b>	<b>La phase opérationnelle : Propositions</b>	<b>31</b>
4.1	Approches et méthodes opératoires possibles	31
4.1.1	Approche sélective par thèmes (N°1)	31
4.1.2	Approche par questionnement (N°2)	32
4.1.3	Approche par identification d'un standard de fait (N°3)	33
4.2	Evaluation des différentes approches	34
4.2.1	Evaluation de l'approche par questionnement (N°2)	34
4.2.2	Evaluation de l'approche par identification d'un standard de fait (N°3)	35
4.2.3	Conclusion de l'évaluation des différentes approches	35
4.3	Organisation et pilotage proposés	37
4.3.1	Schéma général d'organisation et de pilotage	37
4.3.2	Le comité de pilotage	38
4.3.3	Le comité de suivi	39

4.3.4	Le comité de coordination	39
4.3.5	L'atelier "questionnement"	40
4.3.6	Les ateliers "indicateurs"	42
4.3.7	L'atelier "données, sources et méthodes"	43
4.3.8	Les chantiers d'expérimentation	45
4.3.9	L'équipe communication	45
<b>4.4</b>	<b>Documents et produits attendus</b>	<b>46</b>
4.4.1	Documents intermédiaires	46
4.4.2	Documents et produits finaux	46
<b>4.5</b>	<b>Éléments de calendrier</b>	<b>46</b>
<b>4.6</b>	<b>Risques et conditions de réussite</b>	<b>47</b>
<b>5.</b>	<b>Conclusion et suites à donner</b>	<b>49</b>
	<b>ANNEXES</b>	<b>50</b>

*Les passages les plus importants sont présentés en italiques avec un double trait en marge.*

# 1. Introduction

Le programme pluriannuel d'Analyse Concertée des Transformations des Equilibres Urbains (ACTEUR) a été initié en 1996 à la suite d'un rapport au Comité d'Orientation qui analyse les enjeux et le contexte des milieux professionnels concernés. La maîtrise d'ouvrage en est assurée par le CERTU. Ce document vise à effectuer le bilan des travaux et des réflexions engagées dans la phase préliminaire du programme, et expose les choix organisationnels et les méthodes opératoires envisageables pour la suite.

Le contexte et les objectifs recherchés sont décrits plus en détail dans le chapitre 2. L'idée générale du programme ACTEUR est de promouvoir, d'inciter ou d'accompagner les démarches de construction d'outils locaux d'aide à la décision en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire, si possible dans une vision prospective basée sur des comparaisons de situations dans l'espace et dans le temps. L'objectif de comparabilité passe par une définition commune des données et des méthodes, ce qui conduit à l'idée de rechercher un consensus sur ce que pourrait être un " standard " d'observation des mutations urbaines.

Au cours de la phase dite " préliminaire " du programme, le CERTU a engagé plusieurs études pour mieux appréhender la problématique et les préoccupations des professionnels, des chercheurs ou des élus locaux dans ce domaine. Le chapitre 3 décrit en détail les opérations conduites pendant cette phase et en dresse un bilan qui permet d'explicitier les propositions organisationnelles et méthodologiques envisageables pour la suite. Les conclusions tirées de cette phase montrent en particulier que la réussite du programme est conditionnée par le niveau d'implication des différents partenaires concernés.

Avant d'entamer des travaux plus opérationnels, il sera nécessaire d'effectuer un choix sur la méthode de travail et l'organisation à retenir. Le chapitre 4 expose les différentes approches possibles et tente de les comparer en termes de coûts/avantages et d'adéquation aux objectifs recherchés.

Le comité de pilotage du programme ACTEUR, récemment mis en place par le CERTU, s'est réuni pour la première fois le 1<sup>er</sup> mars 1999. Au cours de cette séance, il s'est prononcé sur les conclusions de ce rapport et sur les hypothèses de travail proposées, afin de retenir celles qui lui paraissent les plus à même de répondre aux objectifs fixés. Le compte rendu de cette réunion est fournie en annexe.

## Remarque :

*Pour une lecture rapide, on pourra s'attacher à lire les chapitres et paragraphes suivants :*

1. *Introduction (p. 3)*
- 2.2. *Organisation générale du programme (p. 6)*
- 3.3. *Bilan de la phase préliminaire (p. 25)*
- 3.4. *Conclusions de la phase préliminaire (p. 27)*
- 4.1. *Approche et méthodes opératoires possibles (p. 31 à 34)*
- 4.2.3. *Conclusion de l'évaluation des différentes approches (p. 35)*
- 4.3.1. *Schéma général d'organisation et de pilotage (p. 37)*
- 4.5. *Eléments de calendrier (p. 46)*
- 4.6. *Risques et conditions de réussite (p. 47)*
5. *Conclusion et suite à donner (p. 49)*





## 2. Présentation générale du programme

### 2.1 Objectifs et cadre

Afin d'assurer une meilleure gestion du développement urbain, les décideurs locaux ont besoin d'être éclairés sur l'évolution des villes, l'effet des aménagements ou encore les conséquences des choix qui sont faits dans l'espace urbain.

Le programme ACTEUR vise à mettre au point un outil d'aide à la décision pour les acteurs locaux, et principalement les élus, en matière d'affectation de l'espace ou de localisation des grands investissements. Il s'agit de mesurer les impacts sur le développement des choix qui ont été faits à un moment donné, ou de les aider à estimer les conséquences à moyen terme des décisions qu'ils vont prendre. Les publics visés sont les élus locaux et leurs services, les services de l'Etat, et l'ensemble des acteurs qui interviennent sur l'espace urbain : grands investisseurs publics, CCI, etc.

Le programme consiste à identifier ou à mettre au point des indicateurs et des descripteurs significatifs des mutations des villes, afin qu'ils couvrent l'ensemble des domaines à étudier, avec un tronc commun sur l'ensemble des agglomérations pour permettre comparaisons et suivis. Il s'agit donc de mobiliser l'information, de la rendre disponible de manière homogène et de l'organiser pour que les différents utilisateurs partent des mêmes données. Le système est conçu comme un système décentralisé au niveau des agglomérations, utilisable par les acteurs locaux.

L'expérience actuelle des milieux professionnels indique que si l'information existe, elle est généralement dispersée ou cloisonnée entre les diverses administrations, parfois retenue par certaines d'entre elles. Dans ce contexte, et en liaison avec les réseaux professionnels concernés (ministère de l'Equipement, agences d'urbanisme, INSEE...), le programme ACTEUR s'efforce d'organiser le partenariat entre ces différentes instances pour la mobilisation et l'organisation de données spatialisées.

L'information et les données concernées peuvent être quantitatives, mais parfois aussi qualitatives sous certains aspects pour décrire au mieux la complexité urbaine. Cette organisation de l'information doit permettre de réaliser trois types d'analyse :

- ▶ Procéder à des suivis dans le temps sur un même espace, ce qui requiert une stabilité et une pérennité des sources et des méthodes ;
- ▶ Effectuer des comparaisons entre agglomérations, ce qui suppose une homogénéisation des définitions et des traitements ;
- ▶ Effectuer des comparaisons entre secteurs au sein d'une agglomération, ce qui suppose que les données puissent être référencées géographiquement à un niveau assez fin.

De ces suivis et comparaisons, les décideurs devraient pouvoir tirer plusieurs avantages :

- ▶ Avoir des éléments d'appréciation pour mesurer les effets à moyen terme des décisions sur l'espace ou des décisions sur la gestion de la ville : par exemple, regarder quels sont les effets d'une nouvelle rocade sur l'évolution de la ville ou encore mesurer les effets d'une nouvelle ligne de transports en commun à grand débit, etc.
- ▶ Mieux comprendre les interrelations, voire les interactions entre les différentes forces qui agissent sur les territoires urbains, du quartier à l'agglomération : par exemple, observer comment le système de transport interagit sur l'implantation des activités économiques ou les implantations résidentielles ; observer le rôle du marché foncier en rapport avec le développement urbain ; mieux voir les liens qui relient les modes d'appropriation de l'espace, de l'écologie urbaine, etc.
- ▶ Faire des pronostics de développement ou comparer des scénarios de développement en fonction de tel ou tel choix de planification ou

d'aménagement : par exemple, comparer, dans le cadre de l'étude d'un schéma directeur, un scénario d'agglomération centrée sur la ville-centre par rapport à un scénario d'agglomération répartie en pôles, etc.

- ▶ Rapprocher les différentes procédures de planification et améliorer leur compatibilité en promouvant une meilleure intégration des méthodologies et des indicateurs : SD, DVA, PDU, POS, Schéma d'urbanisme commercial,...
- ▶ Permettre d'organiser une vision plus partagée entre les différentes instances comme les communes, les structures intercommunales, les services déconcentrés de l'Etat, les agences d'urbanisme, en les dotant d'un corpus d'observation unifié à terme.

*La phase opérationnelle  
La phase préliminaire  
devrait aboutir à la fin  
du programme, s'est  
achevée avec la  
première session du  
Comité de Pilotage le  
11 mars 1999.  
Le comité de pilotage a  
étudié le bilan de  
cette phase, et décidera  
de l'opportunité de  
poursuivre les travaux  
en élargissant le champ  
à de nouvelles  
questions.*

Dans la mesure où ces systèmes locaux de données existent déjà, au moins en partie, il y a lieu, en partant de ces ressources, d'organiser une convergence progressive en utilisant les supports fédérateurs que constituent aujourd'hui les systèmes d'information géographiques.

## 2.2 Organisation générale du programme

Le programme est divisé en deux étapes successives : la phase préliminaire et la phase opérationnelle.

La phase préliminaire, qui s'achève avec ce rapport à visé à :

- ▶ Effectuer des travaux exploratoires pour étudier les modes de fonctionnement des partenariats locaux et alimenter la réflexion sur le futur système d'information ;
- ▶ Mobiliser et informer l'ensemble des partenaires sur l'existence, le contenu et les objectifs du programme, et définir les orientations à donner afin d'obtenir le consensus le plus large possible ;
- ▶ Arrêter les structures de pilotage et de conduite du programme et le rôle des différentes équipes ;
- ▶ Définir la méthode opératoire pour la phase suivante.

La phase opérationnelle consiste à définir le contenu final du système d'information ACTEUR au travers de travaux expérimentaux menés sur des sites pilotes. Il s'agit donc :

- ▶ de préciser le champ du programme en termes de questions à traiter ;
- ▶ d'entreprendre les travaux thématiques qui en découlent pour proposer des indicateurs et les méthodes de construction et d'expérimentation associées ;
- ▶ de définir les critères de sélection des sites pilotes et de choisir parmi ces sites, ceux à retenir ;
- ▶ d'attribuer la mise en œuvre des expérimentations aux différents sites retenus ;
- ▶ d'étudier les résultats des expérimentations (validation, mise cohérence, extrapolation...), et d'alimenter à partir de ces travaux le descriptif final du système d'information ACTEUR et les documents montrant l'utilisation qui peut en être faite.

## 2.3 Positionnement par rapport à quelques démarches et outils existants

Il existe de nombreux travaux dont les objectifs peuvent être rapprochés de ceux du programme ACTEUR ou qui seraient susceptibles de l'alimenter de façon plus ou moins directe. La liste présentée ici est loin d'être exhaustive, mais permet de mieux comprendre comment situer le programme ACTEUR par rapport à ces outils et ces démarches.

### 2.3.1 La base de données SESAME

*Une base de données urbaines à l'échelle européenne.*

SESAME est un projet de recherche initié par la Direction Générale des Transports (DGVII) de la Commission Européenne dans le cadre du 4<sup>ème</sup> Programme Cadre de Recherche et de Développement. L'objectif général du projet est de proposer un outil d'aide à la décision en matière de politiques de transport et d'urbanisme, reposant sur l'exploitation d'une base de données européenne construite dans ce cadre.

SESAME vise à améliorer la connaissance des interactions entre urbanisme, comportements de déplacements et demande de transport en fournissant :

- ▶ Une sélection d'indicateurs, principalement dans le domaine de l'urbanisme, l'offre de transports, la mobilité, l'impact sur l'environnement ;
- ▶ Une description détaillée des sources de données et la définition des indicateurs : deux glossaires permettent de savoir d'où vient l'information et quelles sont les définitions précises des indicateurs retenus.
- ▶ Une base de données européenne construite avec ces indicateurs et leurs interrelations.
- ▶ Une analyse qualitative et quantitative des liens entre les indicateurs thématiques, incluant une description méthodologique détaillée.

•  
ACTEUR rejoint donc la problématique de SESAME avec des différences concernant plusieurs aspects.

	SESAME	ACTEUR
Domaines couverts	Utilisation du sol, offre et demande de transport, impact de la mobilité urbaine	Ensemble des mutations urbaines (tous domaines)
Contenu	Données existantes de base et quelques indicateurs calculés	Données existantes et indicateurs composites et synthétiques, calculés à partir de données existantes et/ou à collecter.
Portée	Européenne	Nationale, limitée au territoire français.
Echelles	Agglomération, commune centre et, accessoirement, sous-zones <sup>1</sup> .	Aire urbaine, agglomération, commune, quartier.
Techniques utilisées	Base de donnée simple. L'interface avec un SIG n'est pas fournie.	Base de donnée intégrée à un SIG. Le SIG est considéré dans ACTEUR comme un outil d'analyse et de lecture. Les possibilités de calculs offertes par ces systèmes seront largement utilisées.

Si les deux projets sont bien distincts, il est clair que les acquis de SESAME, en termes de méthodologie sur les zonages et de choix d'indicateurs correctement définis, constituent autant d'éléments pour alimenter les travaux du programme ACTEUR. Ces

<sup>1</sup> (\*) Au niveau européen, les problèmes de comparabilité et de définitions d'indicateurs sont considérablement accentués ; les compromis se font forcément au détriment de la qualité et du degré de finesse.

travaux devront également prendre en compte les réflexions en cours sur les interactions entre utilisation du sol et mobilité urbaine à partir de la base de données SESAME.

*GEDDL Une base de données communales et infra-communales pour des documents de diffusion, d'études et de réponse à la demande.*

### 2.3.2 La base de données GEOKIT de la DAEI

GEOKIT est une base de données à la commune disponible à l'échelle nationale. Elle a été créée par le Service Economique et Statistique (SES) de la DAEI qui s'occupe de sa mise à jour en liaison avec les DRE. Cette base de données regroupe des données de l'INSEE, mais aussi des éléments sur les revenus des ménages, sur la construction neuve et le financement du logement : recensement, état civil, données de la DGI, de la CNAF, de l'EDF, données du Ministère de l'Equipement...

Les principaux apports de cette base de données sont les suivants :

- a) sa disponibilité à titre gratuit pour le réseau de l'équipement ; le CERTU devrait en être équipé en 1999 ;
- b) la fourniture de données à différentes dates et donc la possibilité d'approches dynamiques ;
- c) la fourniture de " référents " qui permettent des comparaisons dans l'espace. Par exemple, la demande d'indicateurs sur une commune permet d'obtenir, les valeurs de ces indicateurs pour cette commune, ainsi que celles des moyenne des communes de cette taille.

Les limites de ce type d'outils par rapport à la démarche ACTEUR tiennent au caractère brut des données qui ne sont pas détaillées au niveau infra-communal et qui, le plus souvent, ne font pas l'objet de combinaisons sous forme d'indicateurs élaborés. L'appréhension de la sphère des comportements reste très fruste : on ne peut tirer de GEOKIT que des éléments existant dans le recensement comme la possession d'automobile ou la connaissance des navettes domicile - travail.

Par ailleurs, la partie " géomatique " du système n'est utilisée que pour sélectionner des zones géographiques (ensemble de communes) sur lesquelles on souhaite récupérer des données, et pour visualiser les résultats.

*Il s'agit là d'une base de données tout à fait intéressante pour des utilisateurs qui voudraient faire un diagnostic sur un territoire et avoir une idée sur les tendances en cours, sachant qu'il serait nécessaire pour eux de mener des investigations complémentaires en calculant des indicateurs plus élaborés, voire en menant des enquêtes spécifiques.*

*L'outil GEOKIT pourrait se placer en amont du produit final d'ACTEUR, comme une source permettant de l'alimenter en partie.*

### 2.3.3 La base de données SEDDL de l'INSEE

Le Système d'Etude et de Diffusion des Données Localisées (SEDDL) de l'INSEE est un outil très complet qui regroupe une grande quantité de données au niveau communal et parfois infra-communal (îlot). On y trouve bien entendu les données INSEE (recensement, état civil), mais aussi des éléments sur les revenus des ménages, l'emploi, le tourisme, l'agriculture, l'industrie, le logement etc. **SEDDL est exclusivement destiné à un usage interne de l'INSEE.**

Le système est semi-centralisé : il comporte une base de données globale (tronc commun) gérée au CNI d'Orléans. Chaque Direction Régionale de l'INSEE possède un " silo " de données dans lequel sont répliquées les données de sa région. Elle peut ajouter à ce tronc commun ses propres données. Une Direction Régionale, peut également accéder aux données communes des autres régions en interrogeant le site central.

Un outil permet d'extraire de la base des listes de données correspondant à des zones sélectionnées explicitement (liste de communes par exemple) ou par le biais d'une sélection de zones sur des cartes. Le système permet également de définir des " fiches

profils ” standard. Les données extraites peuvent ensuite être fournies sur support informatique ou papier, en réponse à des demandes particulières.

Les apports de ce système sont intéressants pour de multiples raisons, en particulier :

- a) chaque donnée est documentée de façon extrêmement détaillée : contenu, source, limites d’utilisation, fiabilité... ;
- b) le système est capable de produire des indicateurs composites sur la base de formules fournies par l’utilisateur ;
- c) le système comporte des données infra-communales ;

Cependant, un certain nombre de thèmes sont peu ou mal couverts dans SEDDL, comme par exemple l’environnement ou la sécurité. On n’y trouve pas ou peu de données qualitatives. Une bonne partie des informations sur l’occupation du sol, n’y figure pas : Plan d’Occupation des Sols, occupation physique des sols, cadastre...

*Le système, pourrait très certainement se placer en amont de la démarche d’ACTEUR, comme l’une des principales sources permettant de l’alimenter, au moins en partie.*

### **2.3.4 Les référents sociaux - urbains du SES**

*Etudier le positionnement des pôles urbains par rapport à une typologie relative à la structure urbaine, à l’occupation et à la dynamique démographique.*

Une réflexion sur l’initiative de la DHC, a été menée autour des programmes locaux de l’habitat (PLH) avec comme objectifs de mieux connaître les bassins d’habitat pour améliorer les politiques nationales (programmation des crédits surtout) et locales en matière d’habitat. Dans le prolongement de cette réflexion, on trouve les travaux du Service Economique et Statistique de la DAEI qui ont conduit à élaborer un nouvel outil, basé sur la notion de pôles urbains, et baptisé “ référents socio-urbains ”.

Une typologie des pôles urbains en dix postes a ainsi pu être réalisée à partir d’une analyse discriminante sur des critères concernant la structure urbaine et la dynamique démographique, ainsi que l’occupation et la dynamique urbaine.

Le système final est une base de donnée qui propose pour les 2 362 pôles urbains retenus (couvrant environ 19 000 communes), une cinquantaine d’indicateurs classés en huit thèmes :

- ▶ Le stock de logement (7 indicateurs)
- ▶ L’occupation du parc (9 indicateurs)
- ▶ La construction neuve (7 indicateurs)
- ▶ La vacance (2 indicateurs)
- ▶ La mobilité résidentielle (8 indicateurs)
- ▶ Le parc locatif social (10 indicateurs)
- ▶ La démographie (5 indicateurs)
- ▶ L’économie (4 indicateurs)

L’outil permet d’extraire la liste de ces indicateurs pour un pôle urbain donné. Il fournit en outre la typologie associée, ainsi que les valeurs moyennes des indicateurs pour les différentes typologies.

Les modalités d’élaboration des cinquante référents proposés en font un outil qui permet des comparaisons d’un pôle à son type de pôle, sans pour autant en faire une sorte de modèle d’analyse des situations d’habitat.

*Ces travaux rejoignent les préoccupations d’ACTEUR bien qu’ils ne concernent que le domaine spécifique de l’habitat. La méthode est probablement réutilisable pour d’autres domaines, et la problématique de comparaison dans l’espace, avec toutes ses limites et les précautions à prendre, est bien présente.*

### **2.3.5 Les autres approches issues de l’observation**

Au moment de faire le point de l’existant, on ne saurait passer sous silence les nombreux travaux menés ça et là par différents partenaires, dont l’INSEE, mais aussi la FNAU, l’IAURIF, l’INRETS ou d’autres.

Sans que ces approches puissent être forcément toutes utilisables dans ACTEUR, il est fort probable que l'on aura, à un moment ou à un autre, à les utiliser pour en tirer des éléments. Sans prétention d'exhaustivité, on peut lister quelques unes d'entre elles :

- a) Les travaux concernant la mise au point de typologies de quartiers pour l'étude des phénomènes de ségrégation socio-spatiales, menés par des agences d'urbanisme en liaison avec l'INSEE (cf. travaux de Maryse MARPSAT et Nicole TABARD à l'INSEE).
- b) Les enquêtes ménages/déplacements, pour lesquelles le CERTU assure une coordination méthodologique et une aide à la mise en œuvre.
- c) Les enquêtes nationales de l'INSEE, comme l'Enquête Nationale sur le Logement (ENL), l'enquête sur les conditions de vie des ménages et d'autres qui apportent des cadrages nationaux précieux dans des domaines où l'information est très fragmentaire. Ces enquêtes apportent des éléments en matière de comportements types pour des groupes de population, et souvent par taille d'agglomération. Par exemple, on trouve dans l'ENL des éléments relatifs aux motifs de déménagement que l'on peut ensuite analyser par type de population et taille d'unité urbaine. On peut ensuite affiner les projections que l'on veut faire en vérifiant au besoin leur validité au niveau local.
- d) Les travaux de la FNAU sur la constitution de systèmes d'observation communs aux différentes Agences (les TAB-agglo). Ces travaux se situent dans la droite ligne d'outils comme GEOKIT ou les référents de la DAEI, avec surtout une préoccupation opérationnelle au niveau local. L'objectif est clairement celui d'un diagnostic comparatif au niveau d'une agglomération. Un travail important d'harmonisation a été mené dans ce cadre. Il est possible qu'une démarche prospective, ponctuellement au moins, soit greffée sur ce dispositif d'observation, mais cela reste à vérifier.
- e) L'enquête nationale " OLAP-IAURIF " sur la mobilité résidentielle, réalisée pour la DHC et la DRE d'Ile-de-France. Cette enquête réalisée en 1994 sur un échantillon de 20 000 ménages apporte de nombreux éléments sur les comportements de localisation résidentielle des ménages. L'observation de la mobilité résidentielle, des éléments sur les intentions et les préférences en matière d'habitat, ainsi que des éléments sur les motifs de déménagement constituent autant d'apport pour l'analyse des mutations urbaines. La possibilité de distinguer ces comportements en fonction du type de commune, de la taille d'agglomération ou de telle ou telle catégorie de population en fait un outil de prévision privilégié dans ce domaine. De surcroît, le sur-échantillonnage sur quelques sites - comme Rennes - permet d'envisager un travail qui va au-delà du travail un peu théorique au niveau national.
- f) Les travaux de Marie-Hélène MASSOT et de Jean-Pierre ORFEUIL (INRETS) sur l'évolution de la localisation des emplois et des actifs. Même si les sources datent un peu (évolution de 1975 à 1990) ces travaux tracent une voie pour la recherche d'une liaison entre les éléments d'utilisation du sol, la localisation des actifs et des emplois, et la mobilité quotidienne, en l'occurrence les déplacements domicile-travail.

Nombre d'autres approches existent, et nous sommes loin d'en avoir fait le tour. Parmi celles-ci, les approches internationales, plus ambitieuses en ce qui concerne la couverture géographique, s'avèrent nécessairement plus rustiques en termes d'indicateurs (exemple GEOPOLIS).

### **2.3.6 Les approches issues de la modélisation**

Au stade actuel de nos réflexions, cette approche reste largement à explorer. S'il est clair que la finalité d'ACTEUR n'est pas la prévision par la modélisation, on ne peut exclure a priori ce type de démarche du corpus d'outils que doit produire ACTEUR. Les modèles s'alimentent d'éléments tirés de l'observation ; à l'inverse les modèles ne peuvent par essence qu'apporter des éléments sur la prévision ou la reconstitution

d'éléments du passé ou du présent. En ce sens, les modèles seront surtout utiles à ACTEUR quand on voudra se lancer dans la construction d'outils, même frustes, de prévision ou plus modestement de projection.

### **2.3.7 Les approches menées au CERTU**

On pourra trouver parmi les études du CERTU, un matériau important permettant d'alimenter les travaux menés dans le cadre du programme ACTEUR. Ce dernier pourrait être l'occasion de généraliser une partie de ces travaux lorsqu'ils rejoignent les préoccupations du programme. Citons pour mémoire :

- a) L'analyse des effets induits des grandes infrastructures
- b) Les comportements de localisation résidentielle des ménages
- c) Les comportements de localisation des entreprises
- d) Les logiques d'acteurs dans le secteur du commerce
- e) L'observation des grands territoires
- f) ...

### **2.3.8 Conclusion sur les démarches et outils existants**

*De façon concrète, il existe quantité de systèmes d'informations opérationnels dont les contenus et les finalités peuvent être rapprochés des objectifs du programme. Les limitations de ces systèmes par rapport aux objectifs d'ACTEUR concernent principalement et selon le cas :*

- ▶ *le champ couvert en terme de thématiques ;*
- ▶ *l'insuffisance des données infra-communales disponibles ;*
- ▶ *la faiblesse des interfaces avec des SIG ;*
- ▶ *la limitation des possibilités de calcul d'indicateurs synthétiques à partir des données disponibles.*

*Les systèmes les plus complets pourront cependant être utilisés en amont des futurs systèmes ACTEUR, comme sources permettant de l'alimenter.*

*Par ailleurs, le nombre des travaux menés en matière d'études et de recherches sur les thématiques qui intéressent les mutations urbaines est en progression constante. On pourra tirer de ces travaux des éléments concernant les méthodes utilisées pour la constitution de typologies, de référents ou de zonages, mais aussi pour l'estimation de données localisées à des niveaux fins, ou pour la collecte de données inexistantes.*





### 3. La phase préliminaire : Bilan

Au moment où se termine la phase préliminaire, il convient de dresser le bilan des actions engagées dans le cadre du programme ACTEUR depuis son lancement, qu'il s'agisse des travaux menés, des actions d'information et de mobilisation des partenaires ou des documents produits.

Les conclusions qui peuvent être tirées de ce bilan montrent que des choix importants doivent être effectués avant de poursuivre les opérations.

#### 3.1 Les travaux exploratoires (récapitulatif)

Les travaux exploratoires ont été engagés pour favoriser des expériences de partenariats locaux et alimenter les futurs travaux concernant le système d'information ACTEUR, en terme de problématiques, de méthodologies, d'indicateurs... Ces travaux ne seront pas, bien entendu, la seule source à utiliser.

Le tableau ci-dessous récapitule le contenu et les objectifs de ces travaux ainsi que les résultats produits :

Travail engagé	Objectifs recherchés pour ACTEUR	Etat d'avancement
Analyse bibliographique des observatoires urbains (CETE de l'Ouest)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Etude du fonctionnement des partenariats et de l'insertion des observatoires dans les dispositifs d'observation territoriaux</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Document disponible (sera publié sous forme d'ouvrage par le CERTU courant 1999)</li> </ul>
Eléments pour une maquette (Laboratoire PARIS)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Identification d'indicateurs transposables pour aider à répondre aux questions des élus locaux, des professionnels et des scientifiques</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Version 1.0 (élus locaux)</li> <li>▪ Version finale attendue pour mars 99</li> </ul>
Mobilité et polarités : le cas de l'aire Marseillaise (AUPA / AGAM / EPAREB / CETE Méditerranée)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Identification d'indicateurs transposables à partir d'enquêtes ménage et du mode d'occupation des sols</li> <li>▪ Mise en œuvre de partenariats (Agences, CETE)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Rapport d'étape des agences disponible (sera diffusé sous forme de rapport d'étude courant 1999)</li> <li>▪ Rapport du CETE Méditerranée attendu pour mars 1999.</li> </ul>
La veille urbaine à Toulouse (AUAT / INSEE)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Identification d'indicateurs transposables pour le suivi du SDAU</li> <li>▪ Mise en œuvre de partenariats (Agences, INSEE...)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Rapport d'étape disponible</li> <li>▪ Rapport d'étude final attendu pour fin 1999</li> </ul>
Les processus de métropolisation (Epures / AURG / AU de Lyon, CETE de Lyon)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Identification d'indicateurs transposables pour l'observation de mutations particulières que sont les processus de métropolisation</li> <li>▪ Mise en œuvre de partenariats (Agences, CETE, INSEE...)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Synthèse bibliographique disponible (sera publié sous forme d'ouvrage par le CERTU courant 1999)</li> <li>▪ Démarrage de la recherche des indicateurs en mars 1999</li> </ul>
Pour un référentiel urbain Voies /Ilots/Adresses postales (CETE de l'Ouest)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Recensement des problématiques et de méthodes utilisables pour le géocodage des données.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Rapport d'étape disponible</li> <li>▪ Le rapport d'étude final sera diffusé sous forme de rapport d'étude courant 1999.</li> </ul>

#### 3.1.1 Eléments pour une maquette

##### 3.1.1.1 La commande du CERTU au laboratoire P.A.R.I.S

A l'origine, la commande, passée en mai 1997, à l'équipe de Denise PUMAIN, correspondait à la réalisation de la maquette d'un outil ciblé sur l'évolution des

agglomérations françaises, et destiné aux décideurs locaux. Cette base de données devait inclure un corpus limité mais suffisant d'informations (données factuelles et qualitatives), permettant l'analyse et le suivi des mutations urbaines les plus significatives à l'intérieur d'une même agglomération, ainsi que les comparaisons entre agglomérations. Ces informations devaient pouvoir être spatialisées afin de pouvoir mettre en relation des données obtenues à des échelles géographiques différentes.

Il était prévu que cette étude aborde et traite de façon plus ou moins détaillée les points suivants :

- a) les échelles et la granulométrie de l'observation et de l'analyse ;
- b) les thèmes d'observations ;
- c) la sélection de données pour chacun de ces thèmes et la recherche d'indicateurs analytiques à partir de ces données ;
- d) l'architecture de la base de données accompagnée de la méthode pour combiner des données factuelles et des informations qualitatives et d'une première approche pour un programme d'exploitation d'une base de données ainsi constituée en réseau au niveau local ;
- e) un panorama sur les typologies urbaines utilisées par les chercheurs et les praticiens ;
- f) une appréciation sur les besoins d'observation prioritaires pour les décideurs locaux

*Compte tenu des budgets alloués, de l'ampleur de la tâche et des ressources disponibles au laboratoire, les efforts se sont portés essentiellement sur les points a, b et f.*

### 3.1.1.2 Résumé des travaux entrepris

*[Extrait du rapport intermédiaire du laboratoire P.A.R.I.S]*

#### Rappel du contexte

Le travail entrepris s'inscrit dans " le processus de convergence progressive " visant à l'élaboration d'un standard regroupant un ensemble d'indicateurs statistiques susceptible d'informer sur les mutations urbaines en cours.

L'analyse et la prise en compte des préoccupations des " acteurs de terrain " semble tout à fait indispensable à l'élaboration de ce standard. On peut distinguer à l'intérieur de la sphère publique deux grandes catégories d'acteurs de la ville : les décideurs (élus locaux, fonctionnaires territoriaux) qui ont en charge la gestion, quotidienne mais également prévisionnelle, d'un territoire, et les théoriciens (chercheurs en sciences humaines et sociales principalement) qui s'extraient de cette gestion quotidienne pour se placer à un niveau d'abstraction plus élevé. Entre ces deux communautés, un troisième groupe est chargé d'assurer la coordination entre les préoccupations des premiers et les utopies, modèles et théories des seconds. Il s'agit des professionnels de l'urbanisme que l'on pourrait ranger dans la catégorie de la " recherche opérationnelle " : Agences d'urbanisme, services de l'État de type DDE, CETE... Trois groupes, trois niveaux d'abstraction, parfois trois langages sur un même objet-ville, même si les frontières entre ces groupes ne sont pas nettes et définitivement fixées.

Une fois ce postulat établi, un scientifique ne peut plus, ne doit plus, se contenter de répondre aux exigences du programme ACTEUR par une seule liste d'indicateurs statistiques issus de son savoir, de ses savoir-faire, de sa pratique quotidienne. L'analyse réflexive exige de prendre en compte simultanément l'ensemble des préoccupations des différentes catégories d'acteurs afin d'accéder à un standard qui soit le meilleur compromis possible.

Il s'agit dans un premier temps de recenser les préoccupations des décideurs et de les traduire en indicateurs statistiques. Cette analyse doit ensuite être complétée par la prise en compte des préoccupations des professionnels de l'urbanisme. On utilisera le matériau constitué par le document CERTU " Que veut-on observer ? " et les réactions qu'il a suscitées. En dernier lieu, il convient d'y ajouter la contribution des " théoriciens ". Cette contribution se traduira d'une part en proposant des échelles de pertinence pour les

indicateurs répondant aux préoccupations des deux catégories précédentes. D'autre part, compte tenu des enseignements tirés du déroulement d'ACTEUR jusque là, il faudra regrouper les indicateurs constitués en fonction de questions scientifiques contemporaines sur les mutations urbaines et les compléter avec d'autres indicateurs issus de la recherche et destinés à apporter des éléments de compréhension de ces mutations.

#### Méthode retenue

Pour répondre à la première exigence, le laboratoire P.A.R.I.S a proposé d'analyser le contenu des revues destinées aux collectivités locales et territoriales, en formulant l'hypothèse que ces revues répondent *a priori* aux exigences de leur lectorat.

La sélection de revues a été opérée en choisissant, parmi les revues professionnelles diffusées sur l'ensemble de la France, celles qui évoquent le plus les villes, à savoir :

- ▶ La Gazette des communes et des départements → Janvier 1993 à Déc. 1995
- ▶ Le Courrier des maires → novembre 1993 à décembre 1995
- ▶ Le Journal des maires → janvier 1992 à novembre 1995
- ▶ Départements et communes → janvier 1992 à mai 1995
- ▶ Départements (revue de l'APCG) → mars 1993 à octobre 1995
- ▶ Supplément Les heures locales du Monde → novembre 1992 à novembre 1994

La base de données comporte 5 796 articles couvrant globalement trois années (1993 à 1995) dont nous connaissons le titre, le mois et l'année de parution, et la revue dont ils sont issus. Chaque article est intégré dans un thème, retenu en fonction de sa récurrence lors du début du dépouillement.

N°	Thèmes	nombre d'articles	%
1	Social	672	11,59
2	Environnement	506	8,73
3	Economie	455	7,85
4	Urbanisme	429	7,40
5	Aménagement du territoire	406	7,00
6	Culture	358	6,18
7	Transports	297	5,12
8	Emploi	296	5,11
9	Communication	273	4,71
10	Education	273	4,71
11	Intercommunalité	189	3,26
12	Nouvelles technologies	185	3,19
13	Europe	175	3,02
14	Sports et loisirs	157	2,71
15	Tourisme	146	2,52
	TOTAL	4817	83,11
17	<i>divers (thèmes non abordés ci-dessus)</i>	979	16,89
	<i>TOTAL base de données</i>	5796	100

A l'intérieur de chaque thème, les articles sont regroupés en fonction des sujets les plus récurrents. Chaque sujet est alors analysé afin de faire émerger les problématiques développées par la presse spécialisée (nombre d'articles abordant tel ou tel aspect du sujet, méthodes de traitement réservées à ces différents aspects - description, comparaison, polémique, information technique, type d'espaces auxquels sont fréquemment associés ces sujets).

Compte tenu de ces éléments d'analyse, il devient possible d'envisager des indicateurs statistiques, quantitatifs et qualitatifs, susceptibles d'apporter des éléments de réponse aux problématiques développées par la presse des collectivités locales, donc peut-être aussi par leur lectorat (élus locaux et agents territoriaux).

Les indicateurs proposés tentent de répondre à une double exigence, à la fois descriptive et comparative, dans l'objectif de prendre en compte simultanément le déterminisme du site et celui de la situation. Ils s'appliquent uniquement à des espaces urbains. Enfin, chaque indicateur proposé est accompagné d'une (ou plusieurs) échelle(s) spatiale(s) de pertinence, c'est à dire l'échelle à laquelle on est tenté, par expérience, savoir et savoir-faire, d'envisager la question sous-jacente.

### **3.1.1.3 Avancement et utilisation pour le programme ACTEUR**

Le laboratoire P.A.R.I.S a remis un rapport intermédiaire qui fournit l'analyse de la presse destinée aux collectivités locales et territoriales. Il propose, pour chacun des dix thèmes étudiés une liste d'indicateurs (soit plus de 300 au total), avec, pour chacun d'eux, le degré de pertinence par rapport à trois périmètres d'observation : le quartier, la commune, l'agglomération.

Ce rapport sera complété en février par une liste analogue issue de l'exploitation de la note " Que veut-on observer ? " du CERTU et des réactions qu'elle a suscitées.

En dernier lieu, l'équipe de Denise PUMAIN proposera une liste d'une dizaine de " questions relatives aux mutations urbaines ", et correspondant aux préoccupations exprimées au travers des différents matériaux exploités au cours de cette étude. Pour, chaque question, elle proposera une liste d'indicateurs issus des deux listes précédemment établies, et complétée par les connaissances et l'expérience du laboratoire sur les questions retenues.

L'équipe souligne que les indicateurs et les périmètres de pertinence auxquels ils sont proposés sont probablement critiquables. Ce travail ne prétend pas fournir une recette miracle, un standard applicable systématiquement partout et pour toute période. Il se conçoit comme l'une des sources qui permettra d'alimenter de façon très concrète les travaux des équipes en charge de la conception du système d'information d'ACTEUR.

Nous disposerons là d'une matière première intéressante, qui autorisera les croisements entre problématiques, thématiques et périmètres d'observation, au travers d'une liste d'indicateurs qu'il conviendra d'améliorer par le biais des expérimentations déjà réalisées ou à venir.

## **3.1.2 Analyse bibliographique des observatoires urbains**

### **3.1.2.1 Résumé des travaux entrepris**

L'analyse bibliographique d'ouvrages traitant d'observatoires urbains réalisée par le CETE de l'Ouest correspond à un état des lieux indispensable avant le démarrage de la phase opérationnelle du programme ACTEUR. Plus qu'un outil limité à la manipulation de données statistiques, on pourrait définir un observatoire d'abord comme un lieu de rencontre entre les acteurs d'un territoire qui ayant défini en commun des axes de réflexion et/ou d'action mettent en œuvre les moyens de suivi et d'évaluation.

Ce document comporte trois parties :

- a) Un résumé d'une sélection d'articles et d'ouvrages présenté sous forme de fiches de lecture regroupées dans quatre chapitres traitant successivement des enjeux de l'observation, d'études de bilan et de synthèse sur les observatoires urbains, des aspects méthodologiques pour terminer avec la présentation de quelques diagnostics et tableaux de bord.
- b) Un inventaire thématique des données d'observation urbaine regroupées selon six thèmes :
  - ▶ population, démographie, ménages
  - ▶ emploi, population active, chômage
  - ▶ activités économiques
  - ▶ logement, marché foncier et immobilier
  - ▶ revenus, population défavorisée, délinquance

- ▶ enseignement, formation.

Pour chaque donnée on indique la source, les caractéristiques et le niveau spatial de référence.

- a) Une synthèse d'entretiens avec des responsables d'observatoires complète les informations précédentes.

### **3.1.2.2 Avancement et utilisation pour le programme ACTEUR**

Le rapport est disponible et sera prochainement édité par le CERTU.

Sans être exhaustive cette analyse apporte de nombreuses informations précieuses sur la plupart des questions soulevées par le programme ACTEUR. On peut, à titre d'exemple, relever les contraintes et handicaps qui limitent le développement des observatoires urbains :

- ▶ les enjeux de pouvoir dont ils peuvent être l'objet ;
- ▶ une insuffisance de définition de leurs missions et de leurs moyens ;
- ▶ une disponibilité limitée de données alors que le parc de données existantes est très grand ;
- ▶ des moyens trop faibles pour procéder à l'informatisation des données et mettre en œuvre efficacement des SIG ;
- ▶ la diversité des échelles et des territoires d'observation ;
- ▶ la difficulté à définir des indicateurs pertinents, à les interpréter et à les faire comprendre ;
- ▶ le manque (sur des espaces suffisants) de référentiels de géocodage de données connues à l'adresse.

### **3.1.3 Mobilité et polarités : le cas de l'aire Marseillaise**

#### **3.1.3.1 La commande du CERTU**

La commande visait à trouver une assistance dans le choix d'indicateurs de mutations urbaines en veillant à ce que les travaux soient pris en charge par un groupe de partenaires incluant des agences d'urbanisme, et un CETE. Elle portait sur l'analyse de l'émergence et de l'évolution des polarités au sein de l'aire métropolitaine marseillaise, à partir de l'utilisation, au point de vue méthodologique, d'enquête ménages successives.

Se sont mobilisés sur cette action :

- ▶ L'Agence d'Urbanisme du Pays d'Aix (AUPA)
- ▶ L'Etablissement Public d'Aménagement de la ville nouvelle des Rives de l'Etang de Berre (EPAREB)
- ▶ L'Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Marseillaise (AGAM)
- ▶ Le CETE Méditerranée

L'action a été engagée localement dans le cadre du suivi de la réalisation du schéma directeur d'agglomération.

Le groupe de travail a proposé une utilisation conjointe d'enquêtes ménages - déplacements successives et d'un SIG pour identifier des indicateurs de mobilité / accessibilité et de polarisation dans une aire métropolitaine. Ces travaux incluent la mobilisation et le traitement des données, la réalisation des supports nécessaires au SIG, l'analyse et la synthèse des résultats.

#### **3.1.3.2 Résumé des travaux entrepris**

*(Extrait de l'intervention de R. Lambert au colloque de la FNAU à Bordeaux en Décembre 98).*

### Rappel du contexte local

Le vaste espace urbain que constitue l'Aire Métropolitaine Marseillaise (AMM) existe depuis plusieurs années, avec un marché du logement qui a largement dépassé les frontières des grandes villes, avec une progression importante des flux quotidiens liés au travail, avec des pratiques de consommation ou de loisirs qui s'expriment de plus en plus à l'échelle de l'agglomération. Les deux agences d'urbanisme et l'EPA des Rives de l'Etang de Berre sont bien conscients de ces transformations et ont réuni leurs expériences dans le cadre d'un protocole de coopération ayant pour objectif d'appréhender les modes de vie des métropolitains et de comprendre en quoi ils ont changé. Aussi, avec la réalisation de l'enquête ménage sur les déplacements de l'AMM réalisée en 1997, il est apparu tout à fait opportun d'utiliser ce matériau pour proposer, avec le concours du CETE Méditerranée, une recherche sur les mutations urbaines et l'évolution des pratiques de déplacement.

### Principaux objectifs

L'objectif est de trouver une lecture commune du fonctionnement du territoire et de la dynamique spatiale à l'œuvre, au travers du phénomène des déplacements et de leurs évolutions. Les dernières enquêtes sur les déplacements datent de la fin des années 80. Durant cette période de 7 à 8 ans, quelles ont été les grandes mutations ? Le rôle et la place des villes a-t-il changé ? Les nouveaux pôles de centralité se sont-ils renforcés ? Autant de questions importantes pour réfléchir au devenir de l'AMM.

### Thèmes de recherche

Plus particulièrement, les principaux thèmes de recherche, exprimés par les 4 partenaires concernent les points suivants :

- ▶ Les mutations urbaines ont-elles entraîné une évolution de l'organisation des journées de déplacement des personnes ? (Reconstitution des journées de déplacement des personnes, des programmes d'activité journaliers selon les caractéristiques socio-économiques des ménages, chaînes de déplacements et stabilité dans la journée, pratiques de consommation, d'éducation, de loisirs...);
- ▶ Les mutations urbaines ont-elles entraîné une évolution de la fréquentation des espaces ? (Fréquentation des espaces selon les caractéristiques socio-économiques). Par ailleurs, quelles ont été les spécialisations territoriales à l'œuvre dans l'AMM ? Y a-t-il de nouvelles centralités et de nouvelles périphéries (fréquentation des espaces selon les motifs) ?
- ▶ Quelles sont les explications du partage modal des déplacements ? Quelles sont les parts respectives du "choisi" et du "contraint" ? La répartition des accessibilités entraîne-t-elle une ségrégation socio-spatiale dans l'usage des espaces (confrontation pratique à l'offre de transport) ?
- ▶ Existe-t-il une coproduction de l'urbanisation par l'amélioration de l'offre routière et du trafic par l'allongement des distances de déplacement (travail sur la tâche urbaine, les distances temps et vitesse de déplacements) ?

### Méthodologie proposée

Pour appréhender ces thèmes, et y apporter des réponses, le groupe de travail a choisi de mener, dans un premier temps, un travail parallèle entre une approche plutôt spatiale et une approche plutôt technique.

L'approche spatiale, menée par les agences d'urbanisme et l'EPAREB, a pour objectif de décrire le territoire recherché du point de vue de ses grandes fonctions et caractéristiques, et d'en appréhender les évolutions entre 1990 (période des précédentes enquêtes) et 1997. Tout d'abord, il a fallu rechercher une typologie simplifiée du territoire afin de présenter les résultats statistiques sur un support facilement exploitable et pertinent du point de vue de la mobilité. Par la suite, a été menée une démarche de recensement des principaux lieux de déplacements et des grandes fonctions existants dans l'AMM, avec le souci d'amorcer une base de données géographique commune. Ces différents travaux ont été

menés en utilisant le logiciel Mapinfo, SIG disponible chez plusieurs partenaires locaux et largement utilisé par l'AGAM.

L'approche plus technique menée par le CETE d'Aix, doit s'attacher, une fois levés les problèmes de redressement et de cohérence entre les différentes enquêtes, à quantifier les évolutions en matière de déplacement.

C'est dans un deuxième temps qu'il est prévu de confronter les deux approches pour une lecture commune des résultats, afin de qualifier et apprécier les mutations observées dans les pratiques de déplacement dans l'AMM, du point de vue des principales questions posées par les membres du groupe de recherche.

### **3.1.3.3 Avancement et utilisation pour le programme ACTEUR**

Le rapport d'étape du travail réalisé par les agences est disponible et sera complété par le rapport du CETE Méditerranée. L'ensemble sera publié sous forme de rapport d'étude par le CERTU dans le courant de l'année 1999.

Ces travaux montrent l'utilisation qui peut être faite d'une succession d'enquêtes ménages/déplacements dans le programme ACTEUR. Ils apportent des éléments de méthodologie pour la confrontation et l'appariement de ces enquêtes lorsqu'elles ont lieu à des époques différentes, sur des périmètres différents, avec des contenus qui ne sont pas toujours homogènes.

Cette opération est également intéressante pour la mise en œuvre des partenariats qu'elle a suscités.

## **3.1.4 La veille urbaine à Toulouse**

### **3.1.4.1 La commande du CERTU**

La commande, mise au point par le CERTU et l'agence d'urbanisme de Toulouse, visait à lancer une expérimentation locale pour alimenter des études prospectives et des travaux d'évaluation de l'action publique dans les domaines de l'aménagement et de l'urbanisme. L'étude vise à produire un cadre spécifique permettant un exercice de planification continu. Il s'agit :

- ▶ d'apporter un niveau de connaissance pertinent aux décideurs locaux sur les programmes d'action engagés, leurs impacts sur l'organisation du territoire, les interactions entre l'action publique et les dynamiques des marchés ;
- ▶ de constituer un outil de veille, permettant d'identifier et d'analyser les évolutions urbaines en ce qui concerne la consommation de l'espace, sa structuration et les dynamiques à l'œuvre, et pour ce faire, de lier l'observation thématique aux différentes échelles du territoire ;
- ▶ de produire les éléments utiles à une réflexion prospective sur les évolutions urbaines.

Le terrain d'application est le territoire de l'agglomération Toulousaine, dans le cadre de la mise en œuvre du nouveau Schéma Directeur avec la prise en compte des espaces en relation directe avec celle-ci : aire urbaine et réseau des villes moyennes régionales.

### **3.1.4.2 Résumé des travaux entrepris**

Défini comme un outil de veille active de l'évolution des territoires, l'observatoire doit accompagner la mise en œuvre du Schéma Directeur et alimenter le débat local sur les nouvelles formes du développement urbain. Il repose sur une refonte des observations existantes, une liaison entre politiques sectorielles et territoires à partir d'un questionnement stratégique.

La démarche engagée par l'Auat de mise en œuvre d'un outil de veille urbaine à partir du projet d'agglomération revêt un caractère méthodologique. Elle porte sur la définition

de l'architecture de l'outil, et des éléments qui le composent. L'outil de veille repose sur un système d'observation urbain guidé par un questionnement stratégique.

**Le questionnement** : il traduit les interrogations des maîtres d'ouvrage publics sur le devenir de l'agglomération, interrogations issues des travaux d'élaboration du projet d'agglomération engagés en 1991 à partir des enjeux et des orientations données par le Schéma Directeur. L'absence de "gouvernement" d'agglomération et la coexistence de plusieurs intercommunalités rendent cet exercice nécessaire pour partager une connaissance globale des évolutions toulousaines.

L'efficacité de l'outil technique, sa légitimité, repose sur la qualité du questionnement retenu en amont et sa capacité à bien traduire les attentes des décideurs locaux. Il ne peut se définir que dans une forme de confrontation entre les principaux acteurs du développement urbain associés à son élaboration.

Quatre enjeux majeurs ont ainsi été retenus :

- a) Des fonctions métropolitaines renforcées et renouvelées pour accompagner le positionnement de l'agglomération toulousaine
- b) Une maîtrise de l'espace pour favoriser un développement durable
- c) L'accueil de la diversité sociale pour garantir la cohésion sociale sur tous les territoires
- d) Une prévention/protection contre les risques et les nuisances pour offrir un environnement de qualité et un cadre de vie accueillant.

**Le système d'observation, un outil au service de ce questionnement** : il doit permettre de prendre la mesure des évolutions en cours, des écarts progressifs entre objectifs et réalisations, des événements et des tendances...et guider l'action publique. Son organisation passe par le développement des étapes suivantes :

- ▶ la définition des objets et des champs prioritaires d'investigations,
- ▶ l'identification des données utiles à la mesure des évolutions urbaines et des conditions de leur mobilisation,
- ▶ la recherche des indicateurs pertinents,
- ▶ l'analyse et le choix des modes de traitement les plus adaptés ( représentations, typologies, modélisations ) pour restituer des dynamiques.

**La recherche des données** se fera à partir des systèmes d'observation existants. Si l'agglomération toulousaine ne dispose pas de Système d'Information Géographique centralisé et adossé à une collectivité territoriale unique, les principaux acteurs publics sont dotés de systèmes d'information mobilisables autour d'un enjeu commun :

- ▶ l'Etat : D.D.E., D.R.E., C.E.T.E. et l'I.N.S.E.E. dont la direction régionale a développé un système particulièrement performant intégrant l'échelle infracommunale,
- ▶ la ville de Toulouse, dotée d'une banque de données urbaines,
- ▶ et l'agence d'urbanisme qui a développé depuis plus de 10 ans un ensemble d'observations sur l'agglomération, marché immobilier, foncier, transports, déplacements, environnement, économie. Elle organise actuellement la structuration d'une base de données d'agglomération. Elle est également en charge de la mise en œuvre du S.I.G. du District et de l'intercommunalité Blagnac Constellation.

### 3.1.4.3 Avancement et utilisation pour le programme ACTEUR

L'agence d'urbanisme a remis un rapport intermédiaire. Les travaux se poursuivent actuellement et devraient donner lieu à la publication d'un rapport d'étude édité par le CERTU pour la fin de l'année 1999.

L'approche par questionnement utilisée ici correspond à la méthode envisagée par le CERTU pour la conduite de la phase opérationnelle du programme, suite aux recommandations des différents partenaires consultés. Les problématiques abordées et leur processus de sélection pourront alimenter utilement les travaux analogues prévus



pour les prochains mois dans le programme ACTEUR, de même que le processus de recherche et de sélection des indicateurs.

Le partenariat mis en œuvre, ses modalités de constitution et de fonctionnement font aussi de ces travaux un exemple à suivre.

### **3.1.5 Les processus de métropolisation**

#### **3.1.5.1 La commande du CERTU**

Le CERTU a commandé aux trois agences de Rhône-Alpes la réalisation d'une synthèse des travaux de recherche existants sur le thème de la métropolisation. Cette étude documentaire constitue une phase préalable à l'élaboration d'indicateurs des dynamiques concourant à l'émergence des phénomènes de métropolisation. Elle s'inscrit dans une démarche d'amélioration des connaissances sur les processus observés, conformément aux orientations de travail retenues par les trois agences d'urbanisme rhônalpines.

#### **3.1.5.2 Résumé des travaux entrepris**

L'observation des processus de métropolisation aujourd'hui en œuvre, notamment des logiques territoriales y contribuant ou en découlant, est particulièrement utile à la construction de toute vision stratégique de l'évolution des grandes agglomérations, dans une perspective de planification générale et de cadrage des politiques régionales de développement et d'aménagement. Ainsi, regroupement géographique de certaines fonctions et spécialisation de l'espace, différentiels de polarisation entre agglomérations et écarts de croissance économique entre villes centres et communes périphériques, ressortent parmi les facteurs discriminants des aires urbaines de Rhône-Alpes et parmi les facteurs de métropolisation des territoires.

Cet objectif requiert des outils d'analyse appropriés et des indicateurs spécifiques destinés à mesurer l'attractivité des agglomérations à travers les dynamiques économiques, à détecter les effets de seuil conditionnant les transformations urbaines et à faciliter la comparaison des territoires. La recherche de nouveaux indicateurs a pour fondement un questionnement prospectif majeur sur les conséquences des formes émergentes d'organisation socio-économiques sur les scénarios de gestion globale de l'espace des villes.

#### **3.1.5.3 Avancement et utilisation pour le programme ACTEUR**

La première phase du travail engagé est aujourd'hui terminée. Une quarantaine d'ouvrages et d'articles ont fait l'objet de fiches de lecture qui sont regroupées à partir de quatre thèmes d'analyse :

- ▶ les dynamiques de métropolisation
- ▶ les mutations des systèmes productifs et l'emploi métropolitain
- ▶ la tertiairisation des métropoles et dynamiques des services aux entreprises
- ▶ les transformations économiques et territoriales des régions métropolitaines.

Comme dans le cas des travaux sur l'agglomération Toulousaine, le partenariat mis en œuvre, ses modalités de constitution et de fonctionnement sont un exemple à suivre.

### **3.1.6 Pour un référentiel urbain Voies /lots/Adresses postales**

#### **3.1.6.1 La commande du CERTU**

L'objectif de la commande passée au CETE de l'Ouest est double : un état des lieux sur les outils de géocodage ainsi qu'une sensibilisation sur les enjeux et les limites actuelles de ces outils. Le géocodage consiste en la localisation géographique d'informations dont la position est connue sous la forme d'une adresse ( postale, cadastrale...). Pour pouvoir localiser ces informations il faut disposer d'un référentiel dit spatial qui établisse la correspondance entre les adresses et des coordonnées géographiques.

### 3.1.6.2 Résumé des travaux entrepris

Le parc des données urbaines doit être mieux organisé et notoirement élargi ; il faudrait en effet pouvoir exploiter des sources existantes jusqu'à présent peu mobilisées ou encore inaccessibles. En effet, il existe, actuellement, de nombreuses données, accompagnées de descriptions informatiques très riches, qui ont été constituées pour des besoins de gestion par des administrations, des collectivités, des sociétés privées... Pour leur plus grande partie, elles se rapportent à la personne et l'information indiquant leur position géographique n'est constituée que par l'adresse. Le seul moyen qui existe de localiser ces données est de les géocoder, d'où l'intérêt de disposer d'un outil couvrant suffisamment les agglomérations urbaines élargies pour localiser des données connues à l'adresse postale. Il existe différents produits ( Géoroute, TéléAtlas, Base-Ilots... ), qui répondent, chacun avec ses particularités et ses limites, à un même modèle cartographique urbain qui sert de référence à la description des voies, des îlots et des adresses postales.

Ce travail présente les principes généraux du géocodage, les types d'adresses et leurs effets sur la localisation d'informations, les principes d'un référentiel urbain Voies/Ilots/Adresses, les enjeux qui y sont liés et la situation actuelle des produits de géocodage.

Base-Ilots, produit développé en partenariat entre l'INSEE et l'IGN, deux services publics, contient les grandes lignes d'un référentiel Voies/Ilots/Adresses postales. Il doit être évalué pour en mesurer le niveau d'adéquation et les éventuelles insuffisances avec les besoins du programme ACTEUR.

### 3.1.6.3 Avancement et utilisation pour le programme ACTEUR

Le rapport d'étape remis au CERTU sera diffusé sous forme de rapport d'étude dans le courant de l'année 1999.

La résolution de certains problèmes de localisation des données fait partie des objectifs du programme ACTEUR, dans la mesure où ces solutions peuvent être la clé d'une meilleure utilisation des sources statistiques disponibles en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire.

Cette première analyse devra être complétée par une évaluation plus fine du produit Base-Ilots, pour les besoins du programme ACTEUR, en collaboration avec l'INSEE, dans le courant de l'année 1999.

## 3.2 Information et mobilisation des partenaires

L'information et la mobilisation des partenaires a été effectuée dans le courant de l'année 98 à partir d'une base de contacts de plus de 150 occurrences classées en différentes catégories :

- ▶ Administrations centrales du Ministère de l'Équipement
- ▶ Directions régionales et départementales du Ministère de l'Équipement
- ▶ Centre d'Études Techniques de l'Équipement
- ▶ Correspondants au CERTU
- ▶ Direction générale de l'INSEE
- ▶ Agences d'urbanisme
- ▶ Instituts d'urbanisme
- ▶ Chercheurs et scientifiques (CNRS, Universités...)
- ▶ Associations d'élus locaux
- ▶ Autres professionnels

Une note du CERTU intitulée " Que veut-on observer ? ", a été diffusée en mai 1998 à l'ensemble des correspondants. Elle visait à interroger les professionnels et le monde de la recherche sur différents aspects du programme : opportunité, démarche, contenu... La

démarche avait pour objectif principal l'engagement d'une réflexion collective sur l'amont des problèmes d'observation.

A la suite de cette consultation, le CERTU a organisé un séminaire dans le but de faire le point sur les travaux engagés, de proposer les orientations stratégiques et organisationnelles pour la suite des opérations et de vérifier que l'adhésion des partenaires, indispensable à la poursuite du programme, pouvait être obtenue.

L'analyse des réactions suscitées par ces deux actions a permis de mieux définir les attentes des partenaires et les actions qu'il convient d'entreprendre pour tenter de résoudre certaines difficultés, et approfondir les questions de fond.

### **3.2.1 Réactions des partenaires à la note " Que veut-on observer ? "**

Le document présente une première partie qui propose une approche de la ville par " facettes " et pose un certain nombre de questions pratiques : interface entre les facettes, taille du " pixel " d'observation, périmètres d'observation, localisation des données, stratégies de simplification... La deuxième partie du document propose, pour chacune des 10 facettes :

- ▶ Une définition possible
- ▶ Le cadre général, les repères et enjeux
- ▶ Les interfaces principales avec les autres facettes
- ▶ Une liste non exhaustive d'indicateurs

Le taux de réponse à cette consultation est de l'ordre de 40%. La synthèse des réactions et contributions a été élaborée par le CERTU et le CETE de l'Ouest et soumise à un groupe d'experts constitué à cette occasion. Ce rapport comporte une synthèse des remarques générales, une synthèse des remarques portant sur les indicateurs et le compte rendu de la réunion du groupe d'experts.

Les conclusions de cette consultation peuvent être résumées en 5 points :

- a) *L'objectif de fournir un outil de comparaisons entre des agglomérations intéresse fortement la recherche, les collectivités locales, directement concernées, mais aussi l'Etat pour ses négociations avec ces dernières. Cependant, le nombre de partenaires et d'institutions à mobiliser pour produire un système d'information multi-sectoriel constitue, aux yeux de certains, un frein que seule une volonté politique très forte pourrait vaincre, et il n'est pas certain que le CERTU dispose des moyens financiers, humains et politiques nécessaires à la réalisation d'un tel projet.*
- b) *Un effort de problématisation doit être accompli afin de bâtir une " architecture de questions ". Les indicateurs représenteront un moyen d'aider au diagnostic et à l'analyse de ces questions, selon des méthodologies définies dans le cadre du programme ACTEUR.*
- c) *Les experts ont souligné la vigilance nécessaire à la prise en compte du vieillissement des questions posées. En effet, les dernières décennies ont bien montré que les questions peuvent faire l'objet d'un déplacement spatial, du centre vers les banlieues par exemple, et/ou d'une reformulation ou d'un enrichissement comme la prise en compte de l'environnement.*
- d) *Les analyses doivent pouvoir être réalisées sur des territoires correspondant à des périmètres d'interventions publiques et/ou politiques. A cet égard, et malgré les difficultés possibles, la prise en compte de l'Ile-de-France dans le champ du programme est nécessaire, tant pour son importance numérique que pour son rôle spécifique dans la société urbaine française. En outre, il est nécessaire d'intégrer une dimension infra-communale, même si les données statistiques ne sont pas facilement disponibles.*
- e) *Sur l'engagement des travaux, le groupe d'experts a souligné qu'il serait utile de faire un état des lieux des recherches et des travaux utilisables pour la comparaison des villes : référents sociaux urbains et outil Géokit de la DAEL, projet d'observatoire*

Les professionnels de l'urbanisme présents lors du séminaire ont souscrit au programme ACTEUR en répondant par l'affirmative à la question de confiance posée par M. le Directeur du CERTU.

de la CDC, base SEDDL de l'INSEE, projets Européens tels que SESAME... Par ailleurs, la recherche des indicateurs devra s'accompagner de l'établissement d'une typologie des données suivant leur disponibilité, leur intérêt et leur fiabilité. Cette typologie permettra de définir des priorités dans l'organisation du travail, et d'identifier les faiblesses du système statistique et les améliorations possibles en matière de données locales et régionales.

### 3.2.2 Le séminaire du 18 novembre 1998

A la suite de la consultation, le CERTU a organisé un séminaire rassemblant l'ensemble des personnes consultées. Ce séminaire s'est déroulé en quatre parties :

- ▶ une introduction rappelant les objectifs du programme, précisant le contenu et le produits attendus, et présentant les deux phases du programme ;
- ▶ un point sur l'état d'avancement des actions et travaux engagés ;
- ▶ la présentation des résultats de la consultation effectuée avec la note " Que veut-on observer ? " ;
- ▶ une conclusion effectuant le bilan de la journée et fixant les suites à donner.

Chaque exposé a été suivi d'un débat avec la salle. Le compte rendu de ce séminaire, réalisé avec la collaboration du CETE de l'Ouest, a été diffusé le 22 décembre 1998.

Les exposés et débats ont largement confirmé les conclusions de la consultation effectuée avec la note " Que veut-on observer ? ". Quelques points importants supplémentaires peuvent y être ajoutés :

- ▶ les participants ont souligné la difficulté du cheminement entre l'observation et l'aide à la décision en rappelant que les décideurs locaux peuvent avoir des modes de lecture et d'interprétation différents de ceux des professionnels de l'urbanisme.
- ▶ l'annonce faite par le CERTU de son souhait d'identifier des standards pour l'observation des mutations urbaine a soulevé de multiples interrogations. Cependant, les participants ont convenu que si le travail d'analyse ne peut se faire de façon totalement standardisée, c'est à dire sans tenir compte des spécificités locales, l'existence d'un cadre méthodologique minimal reste indispensable.

Les conclusions tirées par André LAUER, directeur du CERTU ont été les suivantes :

- a) Le CERTU ne souhaite pas retenir une démarche qui consisterait à cibler le travail sur quelques thèmes avant d'élargir. Pour autant, conscient de la charge de travail exigée par ACTEUR, le CERTU propose une démarche progressive : un balayage de tous les thèmes est souhaité avec des indicateurs de premier niveau (mobilisation facile et coût faible) mais un approfondissement avec des indicateurs de second niveau sera fait sur un nombre restreint de thèmes qui pourra aller en s'élargissant ; enfin un troisième niveau est laissé à l'appréciation des intervenants locaux.
- b) La définition des standards ne sera pas imposée par le CERTU mais discutée à partir des retours des expériences conduites localement. Ces standards devront présenter une triple ouverture :
  - ▶ sur les dates de référence : il ne semble pas réaliste d'attendre une collecte de toutes les données à une date commune,
  - ▶ sur les périmètres : ils seront fonction des problématiques analysées et de la facilité d'obtention des données,
  - ▶ sur les concepts : pour tenir compte de leur actualisation.
- c) La mise au point de standards comparatifs ne sera pas l'unique finalité du programme ACTEUR. Ce programme doit être aussi l'occasion d'une capitalisation des études et d'un accompagnement progressif des démarches initiées localement sans les brusquer au risque de les remettre en cause.

### 3.3 Bilan de la phase préliminaire

Au moment où la phase préliminaire du programme s'achève, il est important de dresser un constat des difficultés rencontrées et des réponses qui ont pu y être apportées.

#### 3.3.1 Un démarrage difficile

La phase préliminaire s'est déroulée sur une période relativement longue si l'on se réfère à la date de lancement du programme ACTEUR (mai 1996). Une partie du retard pris peut être imputable à l'insuffisance des ressources affectées au projet au sein du CERTU. En effet, de mai 96 à juin 97, seules deux personnes ont pu être affectées à temps partiel sur le programme. Un premier recrutement a pu avoir lieu en septembre 1997, puis un deuxième en juillet 1998. Un autre est attendu pour le mois de septembre 1999 en remplacement d'une personne partante.

Ce délai a cependant été nécessaire à la mobilisation du plus grand nombre des partenaires, ainsi qu'à la réalisation des différents travaux exploratoires, dont certains ne sont d'ailleurs pas terminés. Le rythme des actions engagées s'est cependant notablement accéléré en 1998.

Par ailleurs, conscient des ces dérapages, le CERTU a souhaité placer le programme dans une véritable structure de projet, qui permette de mieux suivre l'avancement des travaux et d'assurer une cohérence d'ensemble.

#### 3.3.2 Légitimité et capacité du CERTU à conduire un tel programme

Plusieurs des contributions reçues en réponse à la note " Que veut-on observer ? " expriment une interrogation quant à la légitimité et la capacité du CERTU à conduire le programme ACTEUR. Les arguments qui justifient ces interrogations sont fort bien décrits dans un ouvrage édité par l'OCDE en 1997, et présentant la synthèse des communications faites à Rennes par l'OCDE, l'OMS, la Commission Européenne et la municipalité de Rennes, lors d'une conférence sur les indicateurs urbains, les 3 et 4 avril 1995<sup>1</sup>. Cet ouvrage souligne les difficultés à surmonter le cloisonnement sectoriel, et en particulier à :

- ▶ *“ définir et appliquer un cadre conceptuel intégré pour mettre en réseau les différents types de données et informations à l'intérieur des secteurs et entre les secteurs ;*
- ▶ *mettre au point et appliquer des définitions communes et des instruments appropriés pour traiter les flux d'information entre le secteur public et le secteur privé, et entre les différents pouvoirs, institutions et entreprises dans un même secteur ;*
- ▶ *promouvoir et coordonner les centres d'intérêt des différents pouvoirs, institutions et organismes publics, afin de rationaliser les unités de base des données et informations enregistrées. ”*

Dès lors, on peut penser que seule une volonté politique affirmée au plus haut niveau serait susceptible de surmonter les obstacles que constituent les barrières institutionnelles évoquées ici.

|| *En réponse à ces interrogations, il faut rappeler que le projet a reçu la caution de M. le secrétaire d'Etat au Logement, Louis BESSON, et a été approuvé par le Comité d'Orientation du CERTU<sup>2</sup>. Par ailleurs, le CERTU est conscient de l'ambition du*

<sup>1</sup> " Mieux comprendre nos villes - Le rôle des indicateurs urbains "

<sup>2</sup> Ce comité est composé notamment d'administrations centrales, de la FNAU, de l'association des maires de France...

programme et a souligné à plusieurs reprises que sa réussite était conditionnée par l'association de toutes les parties concernées à la maîtrise d'ouvrage du programme.

La réponse affirmative de la FNAU à la question de confiance posée à la fin du séminaire du 18 novembre 1998 est un début encourageant, mais d'autres institutions ou administrations restent à convaincre.

### **3.3.3 La construction concertée d'une approche possible**

La consultation menée en 1998 et les travaux connexes (réunion du groupe d'experts, séminaire du 18 novembre 1998), ont permis des avancées notables :

- ▶ Le CERTU a pris note des recommandations méthodologiques formulées et a pu proposer une méthode de travail qui croise l'identification d'indicateurs par thèmes avec des " questions " auxquelles ces indicateurs peuvent se rapporter ;
- ▶ La consultation a permis d'identifier localement des compétences susceptibles d'être mobilisées dans la suite du projet ;
- ▶ Elle a également permis de prendre connaissance de travaux déjà existants et largement réutilisables dans le cadre du programme ;
- ▶ Elle a enfin conduit à communiquer plus largement sur le programme et a prendre connaissance des doutes et des points de réticence, en particulier sur l'idée d'un " standard ACTEUR ". Le CERTU devra porter une attention particulière à ces aspects qui conditionnent la réussite du programme.

### **3.3.4 Des précisions sur les produits attendus**

Les échanges qui ont eu lieu au cours de l'année 1998 ont alimenté la réflexion permettant de préciser les produits finis attendus, à savoir:

- ▶ Une sélection de mutations urbaines : approche par questions à traiter
- ▶ Une sélection de données utiles au calcul des indicateurs à retenir
- ▶ Un répertoire de sources relatives aux données retenues
- ▶ Une proposition de candidats au standard ACTEUR pour les indicateurs des mutations urbaines

### **3.3.5 Des expériences à suivre...**

Les travaux d'analyse bibliographique des observatoires urbains (CETE de l'OUEST) ou de la presse des collectivités locales (laboratoire P.A.R.I.S) montrent qu'il existe bien des préoccupations communes aux différents acteurs urbains, auxquels on ajoutera les services de l'Etat. Le degré d'efficacité de l'intervention publique sur les grandes mutations en est un exemple. Les travaux du laboratoire P.A.R.I.S montrent aussi que la construction d'un langage commun à ces différents groupes peut aussi être un enjeu d'ACTEUR.

Par ailleurs, des éléments méthodologiques communs ressortent des autres travaux exploratoires entrepris comme :

- ▶ la prise en compte de périmètres larges en fonction des problématiques choisies ;
- ▶ l'association de différentes structures : Agences d'urbanisme, CETE, INSEE.... ;
- ▶ un souci de transposition des indicateurs et des méthodes à d'autres agglomérations.

Ces travaux ont montré que l'observation aidait la décision publique sur au moins deux plans : un enrichissement de la connaissance des territoires par l'usage de l'échelle infracommunale et une sensibilisation à de nouvelles problématiques.

Enfin, les problématiques étudiées et les indicateurs mis en œuvre à l'occasion de ces expériences participeront utilement à l'alimentation des réflexions des groupes de travail

chargés d'effectuer les sélections de questions et d'indicateurs pour les futurs sites pilotes du programme ACTEUR.

La généralisation des méthodes et concepts qui doit prolonger ces expériences relève plutôt d'organismes comme le CERTU ou l'INSEE. A ce propos, le CERTU devra intégrer dans le programme ACTEUR les démarches de standardisation et d'uniformisation engagées par l'INSEE dans la perspective du prochain recensement.

### **3.3.6 Une sensibilisation réussie**

Le taux de réponse de 40% à la consultation menée en 1998, le nombre d'inscriptions au séminaire du 18 novembre 1998 (environ 80 ), la multiplication des candidatures spontanées pour la mise en place de sites expérimentaux sont autant d'éléments qui montrent que le CERTU a su mobiliser, ou tout du moins intéresser, un grand nombre de partenaires potentiels.

Cette sensibilisation pourra être entretenue au travers des actions de communications effectuées directement par le CERTU, ou indirectement par les membres du comité de pilotage, par les participants aux futurs groupes de travail, ou par les équipes impliquées sur les sites pilotes.

### **3.3.7 Une structure de pilotage qui reflète la volonté d'un partenariat diversifié**

L'importance des travaux techniques qui vont maintenant s'engager nécessite la mise en place d'une instance de coordination et de décision à même de suivre le déroulement du programme. Le directeur du CERTU, maître d'ouvrage du programme, a donc constitué un comité de pilotage rassemblant les différentes parties professionnelles et institutionnelles concernées.

Ce comité de pilotage aura pour mission de :

- ▶ suivre l'avancement global des opérations et de veiller au respect des délais et de la qualité ;
- ▶ approuver le plan de travail au début de la phase opérationnelle ;
- ▶ s'assurer de la participation des différents acteurs impliqués et de l'existence de l'ensemble des moyens nécessaires ;
- ▶ valider la cohérence et la synchronisation des orientations et des solutions proposées par les différentes équipes travaillant sur le programme ;
- ▶ valider les spécifications et les grandes options techniques ;
- ▶ participer aux décisions de son niveau et alerter sur celles qui peuvent avoir des impacts importants pour le programme (calendrier, coûts, délais, métiers) ;
- ▶ arbitrer certains points portant sur le contenu théorique, l'organisation, la technique ;
- ▶ s'assurer que l'opération reste dans le cadre initialement défini.

Il est composé d'une vingtaine de membres et se réunira deux à trois fois par an. On y trouve des représentants des trois catégories d'acteurs retenues décrites dans les travaux du laboratoire P.A.R.I.S : administrations, professionnels et élus locaux, chercheurs.

Au-delà de ce comité de pilotage, une proposition d'organisation en " ateliers " a pu être élaborée pour répondre aux objectifs recherchés dans la phase opérationnelle. Cette proposition est présentée dans le chapitre 4.3 " Organisation et pilotage ".

## **3.4 Conclusions de la phase préliminaire**

Les conclusions de la phase préliminaire portent sur quatre points qu'il sera essentiel d'arbitrer avant la poursuite des travaux. Il s'agit de :

- ▶ la légitimité et les capacités du CERTU à conduire le programme ACTEUR ;
- ▶ l'adéquation entre les objectifs et les moyens disponibles ;
- ▶ la production d'un standard ;

- ▶ l'amélioration de la communication.

Le dernier paragraphe de ce chapitre fournit quelques recommandations à l'attention du comité de pilotage.

### **3.4.1 Sur la légitimité et les capacités du CERTU à conduire le programme**

Au-delà du contenu du programme, la richesse du débat engagé, la diversité des réponses et les doutes exprimés, témoignent de la difficulté de la question posée. La complexité, la diversité et la mouvance du système urbain ne rendent-ils pas son observation standardisée illusoire, ou pour le moins très difficile à atteindre sans y consacrer des moyens très importants ? Des tentatives similaires précédentes (Observatoire des Politiques Urbaines au sein du Ministère de l'Équipement) illustrent très clairement cette difficulté à un moment où la décentralisation du pouvoir urbain n'était pas encore une réalité.

*Ces interrogations renforcent l'idée que la réussite d'ACTEUR est conditionnée par une véritable implication des différents partenaires dans la suite des opérations. Le CERTU se veut d'abord initiateur de la démarche. Cette initiative doit être prolongée par un "portage" collectif des principales administrations concernées, des chercheurs et des collectivités locales.*

### **3.4.2 Sur l'adéquation entre les objectifs et les moyens disponibles**

L'équipe en charge du projet considère comme une évidence l'inadéquation entre les moyens dont elle dispose (en crédits et en personnel) et les dimensions du champ à couvrir pour répondre aux objectifs et aux ambitions du programme. A ressources égales, seule la restriction du champ lui paraît susceptible de produire des résultats de qualité. Cette restriction peut se faire selon deux schémas possibles :

- a) une concentration sur quelques uns des 10 thèmes envisagés initialement ;
- b) une sélection de 2 ou 3 questions d'actualité pour répondre aux préoccupations des élus locaux.

Les résultats de la consultation menée nous font largement pencher en faveur de l'option b. La sélection des questions devra avoir lieu avec le souci d'une couverture la plus large possible des différents thèmes. Il est donc possible - et même probable - que certains d'entre eux ne soient pas abordés du tout ; d'autres ne seront que partiellement explorés. Ces limitations ont pour objectif de conserver un délai de production à l'horizon de la fin de l'an 2000.

*A l'issue de cette première série de travaux, le comité de pilotage jugera de l'opportunité de leur donner une suite qui permettra d'élargir le programme à des questionnements qui n'auraient pas été retenus, et de mieux couvrir les différents thèmes.*

### **3.4.3 Sur la production d'un standard**

Les débats qui ont eu lieu lors du séminaire du 18 novembre 1998, ont mis en évidence les réticences ou les doutes de nombreux partenaires quand à la viabilité d'un programme destiné à "édicter" une norme, même si l'adhésion à cette dernière reste une démarche volontaire de la part des collectivités locales concernées.

*Il faut rappeler que le standard ACTEUR se veut d'abord un moyen d'autoriser les comparaisons et les échanges infra et inter-urbains dans un but prospectif. Les études et analyses qu'ils autorisent ne peuvent être le fait que de ceux qui souhaiteront s'appuyer sur cette manière de faire. Cependant, le "standard" ACTEUR ne prétend pas apporter des réponses à toutes les problématiques relatives aux mutations urbaines. Il paraît indispensable que le tronc commun d'ACTEUR soit complété au niveau local par des éléments propres à la situation de chaque territoire observé, et susceptibles d'éclairer l'analyse et la lecture des résultats des études menées.*



Enfin, il a été mentionné que seule l'élaboration d'un système centralisé serait susceptible de répondre aux objectifs énoncés. Outre les problèmes de faisabilité techniques que supposerait un système mobilisant des données infra-communales au niveau national, il est évident que le CERTU ne dispose pas des moyens nécessaires à son développement et à sa maintenance.

#### **3.4.4 Sur l'amélioration de la communication**

Malgré les efforts entrepris pour la mobilisation et l'information des partenaires, il ressort de la consultation menée, et des contacts en cours, une difficulté générale à percevoir les objectifs, les enjeux ou les contenus opérationnels du programme.

|| *Le CERTU doit s'efforcer d'améliorer la communication sur ces différents points.*

#### **3.4.5 Recommandations**

|| *Il apparaît clairement que la réussite du programme dépend d'abord du niveau d'implication des différents partenaires, et des moyens effectifs qu'il sont prêts à y consacrer. En conséquence, le comité de pilotage et l'équipe de conduite du projet devront porter une attention particulière sur l'adéquation entre les objectifs souhaités et les moyens d'y parvenir. Il sera peut-être nécessaire de réviser les orientations et les objectifs à court ou moyen terme du programme en fonction de ce qui pourra être obtenu.*

Dès à présent, une plus grande efficacité pourra être recherchée en définissant le plus précisément possible :

- ▶ les rôles que doivent jouer les différents partenaires au niveau local et national, et les moyens qu'ils doivent consacrer au programme ;
- ▶ l'organisation et le rôle des équipes en charge de la maîtrise d'œuvre, ainsi que les moyens humains requis (en interne au CERTU et à l'extérieur) ;
- ▶ le champ et les limites du programme ;
- ▶ la méthode de travail retenue ;
- ▶ les apports effectifs de chaque action engagée pour la suite du programme et la définition précise du contenu de ces actions ;
- ▶ le montant global disponible pour la durée du programme (Titre V et IX).

Les propositions formulées pour la phase opérationnelle tentent de prendre en compte une partie de ces remarques.



## 4. La phase opérationnelle : Propositions

La phase opérationnelle est le cœur du programme ACTEUR. Elle doit permettre d'élaborer un corpus d'indicateurs standard concernant les mutations urbaines, et autorisant les comparaisons entre agglomérations et entre quartiers.

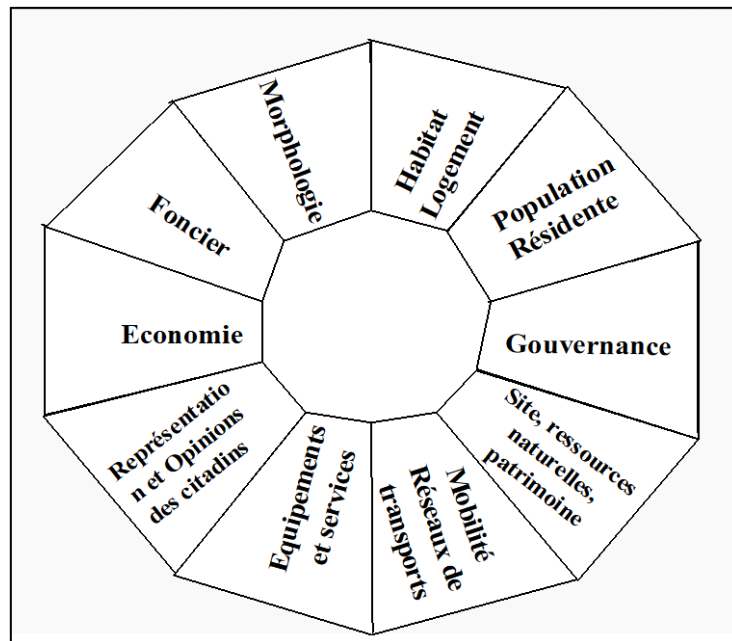
Plusieurs “ façons de faire ” sont envisageables pour atteindre cet objectif. Trois d'entre elles sont présentées ici, avec leurs avantages et leurs inconvénients.

Le bilan tiré de la phase préliminaire amène à privilégier une approche partant du questionnement. De ce choix découle le mode d'organisation proposé pour le pilotage de cette phase. La formalisation avec laquelle cette organisation est décrite ici, répond au souci d'assurer la qualité et la cohérence des travaux dans le respect des délais et des moyens.

### 4.1 Approches et méthodes opératoires possibles

#### 4.1.1 Approche sélective par thèmes (N°1)

Cette approche est celle initialement envisagée par le CERTU dans la note “ Que veut-on observer ? ”. Un découpage thématique ou “ en facettes ” est proposé, avec pour chacun d'eux une proposition initiale d'indicateurs possibles.



L'idée était d'amender et de compléter cette liste avec des indicateurs issus :

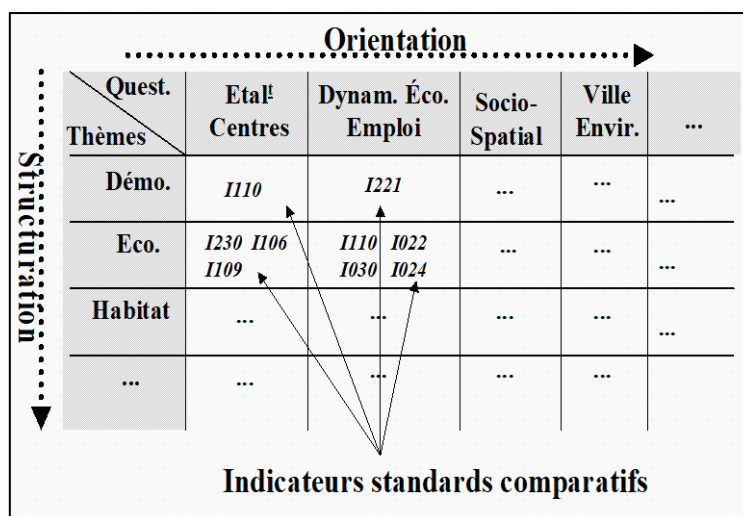
- ▶ des contributions des personnes consultées par le biais de la note “ Que veut-on observer ? ” ;
- ▶ des travaux du laboratoire P.A.R.I.S. ;
- ▶ des résultats des travaux exploratoires engagés par le CERTU ;
- ▶ de la littérature existante (études, monographies, ouvrages...).

Les travaux devaient conduire à sélectionner 10 à 20 indicateurs par thème.

Cette approche, probablement trop “ mécaniciste ” et peu orientée vers les problématiques n'a pas permis d'obtenir le consensus indispensable à la poursuite des travaux.

#### 4.1.2 Approche par questionnement (N°2)

Suite aux réactions issues de la consultation de nos partenaires, le CERTU a proposé lors du séminaire du 18 novembre 1998, une approche qui parte des problématiques, exprimées en terme de questions, en tenant compte de la nécessité de couvrir le plus largement possible l'ensemble des thèmes.

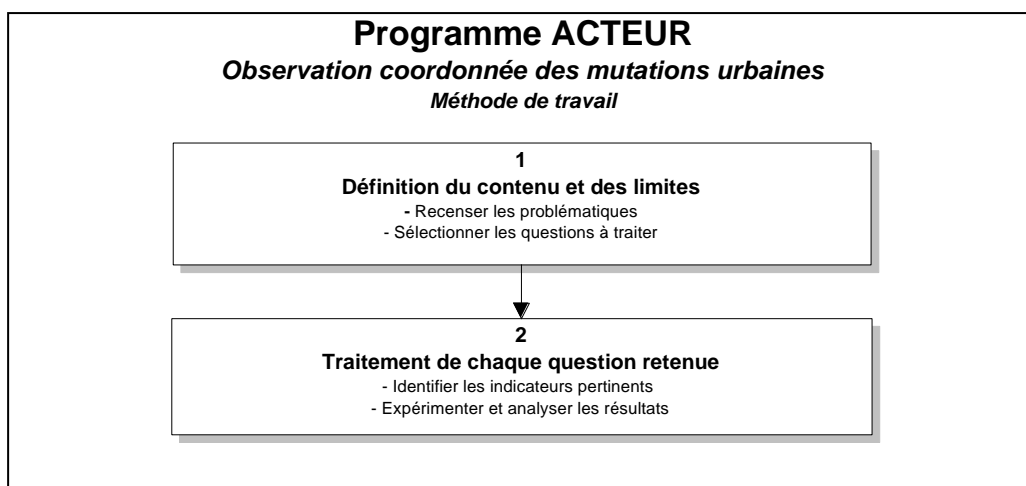


Thèmes/Questionnement : Analyse croisée

La mise en œuvre de cette approche prévoit deux étapes successives. La première vise à définir le contenu et les limites du programme, en termes de domaines d'investigation et de questions à traiter en matière de mutations urbaines.

*Cette restriction du champ répond à la nécessité de vérifier l'adéquation entre l'ambition du programme, et les moyens qui pourront réellement y être consacrés par le CERTU.*

La deuxième étape vise à traiter les questions retenues, en identifiant pour chacune d'elle une série d'indicateurs thématiques susceptibles d'aider à apporter des réponses dans des processus d'études comparatives.



Mise en œuvre de l'approche par questionnement

##### 4.1.2.1 Définition du contenu et des limites (1<sup>ère</sup> étape)

Les limites du programme sont définies par une sélection de questions relatives aux mutations urbaines auxquelles on veut pouvoir aider à répondre. Cette liste sera établie en deux temps :

1.1 Etablissement d'une liste consensuelle des questions relatives aux mutations urbaines, et pour chacune d'elle, de sous-questions plus précises. Tous les matériaux issus de la phase préliminaire du programme pourront être mobilisés pour ce travail, ainsi bien sûr que les connaissances issues de la littérature existante ou des différents participants.

*La liste des questions retenues définit les limites du programme pour les deux ans à venir.*

1.2 Classement et hiérarchisation de ces questions, puis choix de celles qui doivent être traitées en priorité. Pour chaque question, on pourra proposer des pistes d'investigations pour aider à la recherche d'indicateurs pertinents.

#### **4.1.2.2 Traitement des questions retenues (2<sup>ème</sup> étape)**

Une fois le contenu et les limites du programme définis, on traitera chaque question en cinq temps :

- 2.1. Etablissement d'une liste d'indicateurs très précisément définis, susceptibles d'aider à apporter des réponses à chacune des sous-questions. On pourra s'appuyer sur les propositions faites lors de l'étape précédente ou de la phase préliminaire, ainsi que sur les outils et pratiques existantes.
- 2.2. Etablissement de cahiers des charges permettant de tester la pertinence des indicateurs vis à vis de chaque question posée. Ces cahiers des charges seront transmis aux sites expérimentaux préalablement sélectionnés.
- 2.3. Mise en œuvre des tests sur les sites expérimentaux.
- 2.4. Evaluation des résultats des tests. Cela pourra conduire à rechercher de nouveaux indicateurs (retour en 2.1), ou à pré-valider les indicateurs proposés.
- 2.5. Validation finale des résultats obtenus. Cette validation s'accompagnera de documents conseillant sur les méthodes à utiliser pour la construction des indicateurs et précisant les limites de validité des résultats obtenus.

#### **4.1.3 Approche par identification d'un standard de fait (N°3)**

Le bilan de la phase préalable et les débats qui ont eu lieu lors du séminaire du 18 novembre ont mis en évidence les réticences ou les doutes de nombreux partenaires quand à l'objectif annoncé de produire un " standard ".

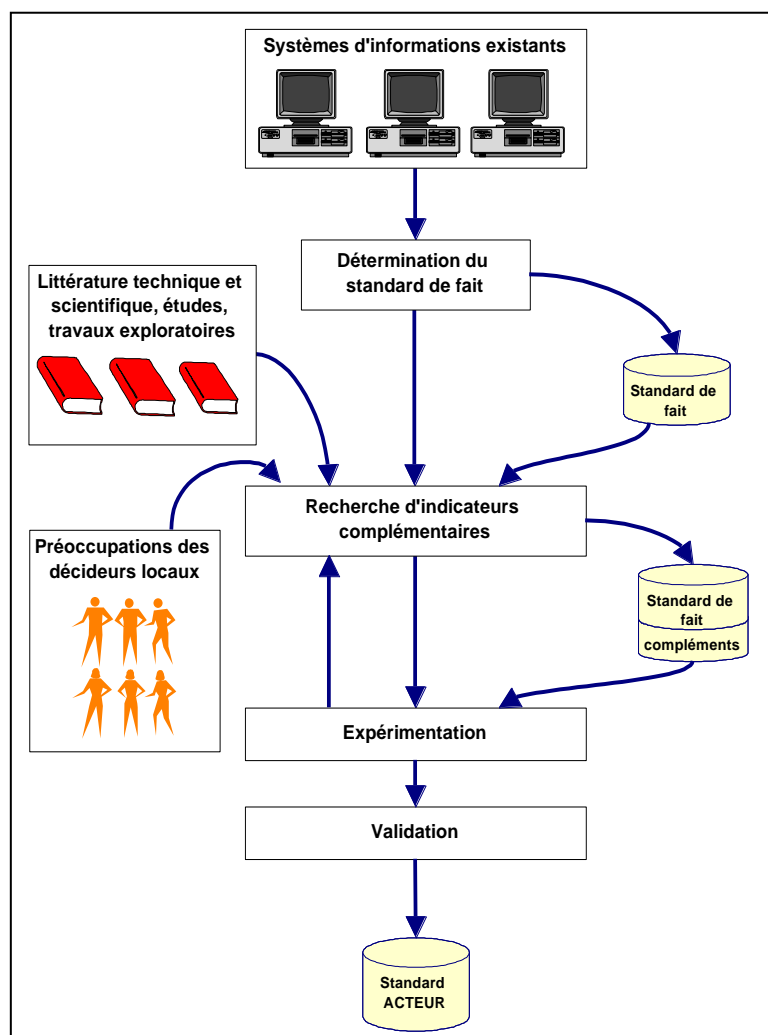
On sait cependant que de nombreux sites possèdent déjà des systèmes d'information géographiques, régulièrement alimentés et maintenus. L'identification précise de ces sites et l'analyse de leur contenu pourrait permettre :

- ▶ de recenser les utilisations qui en sont faites (études spécifiques, gestion etc.), en particulier dans le domaine de l'étude des mutations urbaines ;
- ▶ de recenser les données et les indicateurs qui y sont stockés et de repérer ceux qui participent aux différents types d'utilisation ;
- ▶ de recenser les modes d'acquisition et les sources mobilisées, avec leurs coûts ;
- ▶ de recenser les données topographiques et physiques utilisées (BD carto, POS, cadastre...), les périmètres couverts et les nomenclatures mobilisées (type et nature des zones) ;
- ▶ de recenser les problèmes méthodologiques particuliers rencontrés (ruptures de série, fiabilité, représentativité...) et les réponses qui y sont apportées ;
- ▶ d'identifier les sites où l'accessibilité aux données pose problème.

Il conviendrait ensuite de qualifier les données et indicateurs répertoriés : couches hautes (données socio-démographiques) ou basses (données cartographiques), facilité de mobilisation, sources, coût d'acquisition, thèmes auquel la donnée peut se rapporter...

L'étude de la fréquence d'apparition de ces données et indicateurs permettrait d'identifier un premier standard " de fait ". Les informations collectées conduiraient également à recenser les différentes problématiques pour lesquelles ce standard peut être mobilisé.

Pour répondre aux objectifs du programme, ce standard devra ensuite être épuré des données non pertinentes pour l'étude des mutations urbaines, et complété pour les thèmes identifiés comme étant peu ou mal couverts. Ce travail (épuration et complétion) pourrait être mené avec l'objectif de faire du produit final un outil susceptible de répondre aux préoccupations actuelles des décideurs locaux.



*Schéma descriptif de l'approche par identification d'un standard de fait*

Ces travaux conduiraient donc à décrire ce qui correspond déjà à un standard en matière d'observation des mutations urbaines, et de proposer par ailleurs des indicateurs, qui, s'ils sont largement adoptés, pourraient être ajoutés à ce standard dans le but de répondre aux préoccupations actuelles des élus locaux.

Ils permettraient également de repérer plus systématiquement les sites où l'accès aux données pose problème. Le déblocage de ces situations correspond à une attente identifiée dans la consultation menée au cours de la phase préliminaire.

## 4.2 Evaluation des différentes approches

### 4.2.1 Evaluation de l'approche par questionnaire (N°2)

Avantages	Inconvénients
a) Le processus permet de prendre en compte très en amont les problématiques d'actualité et permet	a) Compte tenu de la diversité des situations urbaines et donc des attentes des collectivités locales, le

Avantages	Inconvénients
<p>ainsi de donner du sens aux travaux engagés. Il répond probablement mieux à l'attente des chercheurs et des praticiens sur l'orientation de l'observation.</p> <p>b) La volonté de limiter le nombre de questions à traiter permet d'assurer la compatibilité entre les travaux à réaliser, les moyens disponibles et les délais de production souhaités.</p> <p>c) L'effort de formalisation sous-tendu par la description du processus permettra d'assurer une bonne cohérence entre les travaux des différentes équipes.</p> <p>d) La proposition du standard ACTEUR pourra être réalisée sur la base de travaux menés scientifiquement et collégalement, en prenant en compte les études menées en phase préliminaire.</p>	<p>consensus sur la sélection des questions à retenir risque d'être difficile à obtenir.</p> <p>b) La mise en expérimentation risque d'être retardée par les travaux importants à réaliser en amont (sélection des questions et des indicateurs, rédaction des cahiers des charges pour les tests sur sites pilotes).</p> <p>c) La limitation du nombre de questions à traiter risque de conduire à une couverture très inégale des différents thèmes.</p> <p>d) Le calendrier induit pour ces opérations est probablement peu compatible avec les impératifs des exercices budgétaires annuels des agences, des CETE et du CERTU.</p> <p>e) La promotion du système d'information issu de cette méthode reste problématique. <u>Cette promotion conditionne l'utilisation, et donc l'utilité du standard ACTEUR.</u></p> <p>f) Le standard produit risque d'être assez éloigné des pratiques réelles sur le terrain. La méthode ne permet pas d'estimer les coûts de mise au standard des systèmes d'information existants.</p>

#### 4.2.2 Evaluation de l'approche par identification d'un standard de fait (N°3)

Avantages	Inconvénients
<p>a) Le standard de départ, identifié sur le terrain, est un constat qui ne peut faire débat. La proposition de standard finale intégrera déjà des communautés de pratiques.</p> <p>b) Le travail de complétude de ce standard restera collégial.</p> <p>c) Le processus permettra d'identifier certaines situations de blocage concernant l'accès aux données et peut être d'y apporter des réponses, ce qui correspond à une attente de nos partenaires.</p> <p>d) La promotion du système d'information issu de cette méthode sera facilitée par la prise en compte d'éléments déjà existants sur le terrain.</p> <p>e) Le standard produit sera plus proche des pratiques réelles sur le terrain. Ainsi, la méthode permettra d'estimer les coûts de mise au standard des systèmes d'information existants.</p>	<p>a) La méthode ne prend pas réellement en compte la demande formulée consistant à partir des problématiques et des questions que l'on se pose.</p> <p>b) Que faire si l'hypothèse de l'existence d'un standard de fait n'était pas avérée ?</p> <p>c) La définition de la liste des informations à collecter, du mode de collecte à retenir, des critères de tri pour la sélection des données et indicateurs, représente un travail très lourd, auquel s'ajoutera celui de la collecte et de l'exploitation de l'information.</p> <p>d) La mise en expérimentation risque d'être retardée par les travaux importants à réaliser en amont (identification du standard de fait, ajout et recherche d'indicateurs complémentaires, rédaction des cahiers des charges pour les tests sur sites pilotes).</p> <p>e) Le calendrier induit pour ces opérations est probablement peu compatible avec les impératifs des exercices budgétaires annuels des agences, des CETE et du CERTU.</p>

#### 4.2.3 Conclusion de l'évaluation des différentes approches

La 1<sup>ère</sup> approche consistant à balayer exhaustivement tous les thèmes de l'observation en s'efforçant de trouver pour chacun d'eux une dizaine d'indicateurs synthétiques n'a pas fait l'unanimité lors de la consultation menée en 1998. Elle reste trop éloignée des problématiques, trop sectorielle et probablement difficile à mettre en œuvre compte tenu des ressources dont nous disposons.

La 2<sup>ème</sup> approche reprend les recommandations formulées lors de la consultation et propose de partir d'une sélection de questions d'actualités, aux travers desquelles on s'attachera à balayer le plus de thématiques possible. Les indicateurs seront mobilisés dans le but d'aider à fournir des réponses à ces questions. Leur pertinence sera évaluée

sur des sites expérimentaux locaux. Cette approche présente l'avantage de mieux répondre aux attentes exprimées lors de la consultation en étant plus réaliste. Elle peut cependant conduire à produire un résultat assez éloigné des systèmes d'informations existants déjà dans les observatoires, et donc difficile à promouvoir. Le consensus sur les questions à retenir risque peut également être assez délicat à obtenir.

La 3<sup>ème</sup> approche part de l'hypothèse qu'il existe déjà, dans les observatoires urbains, un standard de fait. Elle suggère de s'attacher à identifier ce standard pour en détecter les lacunes, et pour vérifier en quoi il peut déjà répondre à un certain nombre de problématiques. Ce travail doit ensuite être prolongé par l'adjonction d'une série d'indicateurs complémentaires permettant d'une part d'assurer une meilleure couverture des différents thèmes, et d'autre part de répondre à de nouvelles problématiques. On s'assure ainsi de produire un résultat plus facile à mettre en œuvre, car plus proche des systèmes d'information existants. Cependant, il n'est pas certain que l'hypothèse de l'existence d'un standard de fait soit avérée, ni qu'il soit utilisable pour permettre de répondre aux préoccupations actuelles des élus et des professionnels.

Aucune des approches envisagées ne présente toutes les garanties de production d'un résultat idéal vis à vis des objectifs et des ambitions du programme. La 1<sup>ère</sup> semble cependant la plus risquée.

L'équipe en charge du programme ACTEUR propose donc de " mixer " les approches 2 et 3. Il s'agira de compléter l'approche n° 2 en l'aménageant de la façon suivante :

- ▶ Ajout d'une action spécifique visant à identifier un " standard de fait " et à dresser un état des lieux des observatoires urbains locaux en terme de modes d'utilisation, de données disponibles, de périmètres d'observation, de points de blocages... ; Cette action pourrait démarrer rapidement si l'un des CETE répond à cette demande.
- ▶ Utilisation du " standard de fait " précédemment identifié lors de la recherche d'indicateurs thématiques pour l'étude des questions retenues, et prise en compte de ses lacunes éventuelles.
- ▶ A l'issue du programme, évaluation qualitative et quantitative des écarts entre le standard ACTEUR proposé et le standard de fait constaté initialement.

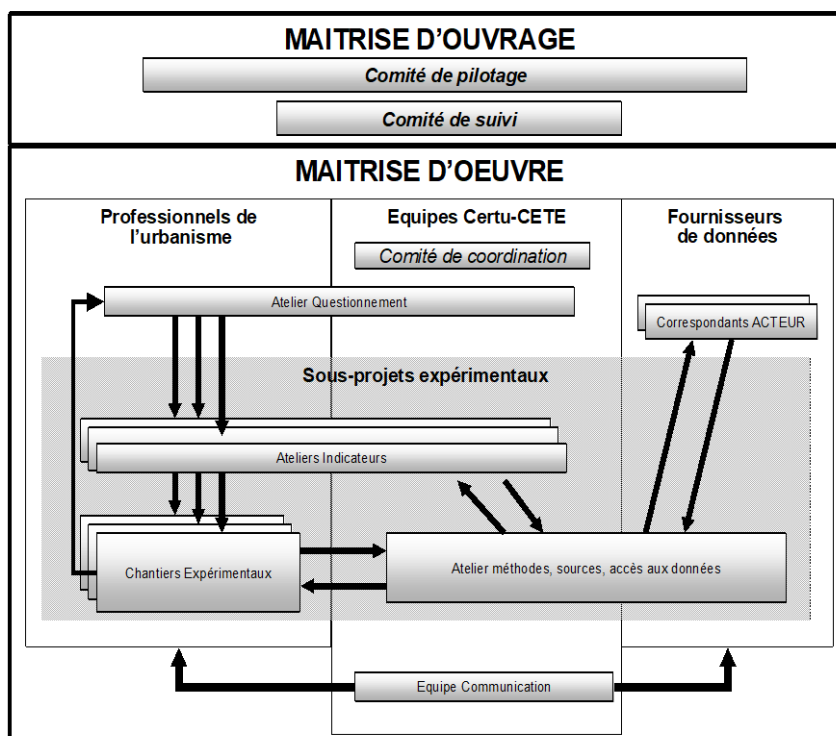


## 4.3 Organisation et pilotage proposés

### 4.3.1 Schéma général d'organisation et de pilotage

La structure de pilotage est composée de plusieurs entités regroupées en deux catégories : la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre.

Le programme comporte en outre autant de sous-projets que de chantiers d'expérimentation ou sites pilotes.



*Schéma général d'organisation pour la conduite du projet*

Le tableau ci-dessous résume le rôle des différents groupes de cette structure :

Groupe	Rôle principal
<b>Comité de pilotage</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Maîtrise d'ouvrage du programme ACTEUR</li> </ul>
<b>Comité de suivi</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Représentation permanente de la maîtrise d'ouvrage (comité de pilotage restreint)</li> </ul>
<b>Comité de coordination</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Interface avec la maîtrise d'ouvrage du programme ACTEUR</li> <li>Maîtrise d'œuvre du programme</li> <li>Coordination des sous-projets</li> </ul>
<b>Atelier "questionnement"</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Identification et proposition de sélection des questions à traiter</li> <li>Validation des résultats finaux</li> </ul>
<b>Ateliers "indicateurs"</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Recherche des indicateurs proposés et de leur mode de constitution</li> <li>Participation à l'élaboration du dossier technique ACTEUR pour les aspects méthodologiques</li> <li>Maîtrise d'ouvrage des sous-projets expérimentaux : élaboration des cahiers des charges pour les chantiers expérimentaux</li> </ul>

Groupe	Rôle principal
Atelier “ méthodes, sources, accès aux données ”	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaboration de l'état des lieux des observatoires existants</li> <li>• Identification du standard de fait</li> <li>• Recherche de sources possibles pour les indicateurs issus de l'atelier questionnement</li> <li>• Elaboration du dossier technique ACTEUR</li> <li>• Participation à l'élaboration des cahiers des charges pour les chantiers expérimentaux</li> </ul>
Chantiers expérimentaux	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Maîtrise d'œuvre des sous-projets expérimentaux</li> <li>• Mise en œuvre du système d'information relatif aux questions à traiter</li> <li>• Réalisation des études préconisées et fourniture des résultats à l'atelier questionnement</li> </ul>
Equipe communication	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Information des différents partenaires et du milieu professionnel sur l'avancement des travaux.</li> </ul>

#### 4.3.2 Le comité de pilotage

Le pilotage général du programme est effectué par le comité de pilotage dont le rôle est le suivant :

- ▶ définir les orientations et les stratégies ;
- ▶ suivre l'avancement des travaux et valider les plannings proposés ;
- ▶ valider les questions retenues pour le programme ;
- ▶ examiner et valider les solutions proposées pour chaque questionnement par les responsables des différents ateliers (indicateurs à tester, modes d'expérimentations) ;
- ▶ examiner et valider les résultats des tests ;
- ▶ examiner et valider les documents proposés.

*Le comité de pilotage se réunira 2 à 3 fois par an. Le chef de projet et les membres du comité de coordination participeront à ces réunions.*

*Chaque réunion sera précédé de l'envoi d'un dossier permettant d'apprécier les questions à l'ordre du jour.*

Il se réunira deux à trois fois par an. Sa composition est la suivante :

Mme Catherine BARBE	Ministère de l'Équipement du Logement et des Transports – DGUHC- Chef du Service de la Stratégie et de la Législation
M. Marcel BELLIOU	Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme
M. Philippe CHOFFEL	INSEE - Direction de la Diffusion et de l'Action Régionale Département de l'Action Régionale / Mission Ville
M. Michel DIDIER	Délégation Interministérielle à la Ville - Centre des Ressources
Mme Renée FELTIN	Association Ville et Banlieue
Mme Françoise JEZEQUZEL	Ministère de l'Équipement du Logement et des Transports – DPS / IS3 - Conducteur du Domaine Urbanisme et Construction
M. Christian LALUE	Association des Maires des Grandes Villes de France
M. Jean-Pierre LE GLEAU	Ministère de l'Intérieur – DGCL
M. Benoît LESSAFFRE	Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement – SRAE
M. Michel LUSSAULT	CNRS – SHS
M. Jean MARIEU	Université Michel de Montaigne - Bordeaux III
Mme Pascale PECHEUR	Groupement des Autorités Responsables des Transports Secrétariat Général
M. Pierre PELLIARD	Ministère de l'Équipement du Logement et des Transports – DRAST - Sous-Direction du Développement Scientifique et Technique

M. Olivier PIRON	Ministère de l'Équipement du Logement et des Transports – PUCA - Secrétariat permanent
M. Vincent RENARD	Ministère de l'Équipement du Logement et des Transports
M. Yves ROBIN	Ministère de l'Équipement du Logement et des Transports – DAEI - Service Economique et Statistique
M. Philippe XAMBEU	Association des Maires de France

### 4.3.3 Le comité de suivi

Compte tenu de la multiplicité des partenaires et du nombre de personnes composant le comité de pilotage, il est probable que l'on rencontrera quelques difficultés à réunir l'ensemble de ses membres plus d'une à deux fois par an. On constitue donc un groupe de " pilotage restreint " baptisé comité de suivi dont le rôle sera de :

- ▶ suivre l'avancement des travaux les plannings proposés ;
- ▶ préparer les comités de pilotage ;
- ▶ alerter le maître d'ouvrage sur les problèmes ponctuels qui nécessitent une décision rapide relevant de la maîtrise d'ouvrage.

*Le comité de suivi se réunira environ une fois tous les deux mois.*

*Chaque réunion sera précédée de l'envoi d'un dossier permettant d'apprécier les questions à l'ordre du jour.*

Ce comité se compose :

- ▶ du maître d'ouvrage : André LAUER (Certu)
- ▶ du responsable permanent de la maîtrise d'ouvrage : Michel Rousset (CERTU)
- ▶ du responsable du comité de coordination : Alain Cottalorda (CERTU)
- ▶ du chef de projet : Fabienne Le Hellaye (CERTU)

Les responsables des différents ateliers y seront invités en fonction des questions à traiter.

### 4.3.4 Le comité de coordination

Le comité de coordination a assuré la maîtrise d'œuvre du programme. En particulier, il est chargé :

- ▶ de proposer les modes de fonctionnement et d'organisation nécessaires à l'avancement des travaux des différents ateliers
- ▶ d'établir, en accord avec les différents ateliers, les modalités de suivi de leurs travaux (liste des tâches, planification des travaux, produits attendus);
- ▶ de coordonner l'ensemble des actions engagées sur le programme ;
- ▶ de s'assurer de la production des résultats des travaux ;
- ▶ d'apprécier l'opportunité de réunir le comité de suivi pour traiter certains points ;
- ▶ d'élaborer les propositions d'ordre du jour des comités de pilotage ;
- ▶ de constituer les dossiers de préparation des comités de pilotage et des comités de suivi.

Il est composé :

- ▶ du responsable du comité de coordination : Alain Cottalorda (CERTU)
- ▶ du chef de projet : Fabienne Le Hellaye (CERTU )
- ▶ des assistants à la maîtrise d'ouvrage :
  - \* Marie-Noëlle Mille (CERTU)
  - \* Jacques Gagneur (CERTU)
  - \* Claude Noël (CERTU)
  - \* Rémi Dormois (CETE de l'Ouest)

Le comité de coordination sera chargé des travaux relatifs à la procédure de sélection des sites expérimentaux, avec l'aide d'un CETE.

## 4.3.5 L'atelier "questionnement"

### 4.3.5.1 Les missions de l'atelier questionnement

L'atelier questionnement a pour mission :

→ *Dans l'étape 1 de la phase opérationnelle :*

1. d'élucider et d'énoncer clairement les **questions** qui se posent aux décideurs locaux<sup>1</sup> dans le domaine des mutations urbaines en cours ou prévisibles dans les agglomérations françaises ;
2. de rapporter ces questions à des problématiques générales à préciser et d'identifier les interrelations, éventuellement de les hiérarchiser ;
3. de reformuler ces questions de manière à ce que les ateliers indicateurs<sup>2</sup> puissent se les approprier pour trouver des indicateurs ;
4. de proposer un ordre de priorité de traitement selon leur fréquence, leur acuité... au niveau de l'amont ou/et des sources présentes exploitables en aval ;
5. de remettre et de présenter un rapport au comité de pilotage pour lui permettre d'engager les travaux des ateliers indicateurs.

*Recenser les questions et préoccupations des décideurs locaux et proposer une sélection des questions à traiter pour les deux ans à venir....*

→ *Dans l'étape 2 de la phase opérationnelle :*

1. d'examiner les propositions élaborées par les ateliers indicateurs et les sites expérimentaux ;
2. d'émettre un avis sur les résultats des tests.

### 4.3.5.2 Composition de l'atelier questionnement

La composition de cet atelier a été élaborée avec le souci de prendre en compte les remarques issues de la consultation effectuée en phase préliminaire. Il s'agit d'avoir une bonne représentation des diverses situations rencontrées sur le territoire national. Cette diversité trouve son origine, entre autres, dans la situation géographique, dans la dynamique de l'agglomération, de la région, dans la taille de l'agglomération... De même, il a été tenu compte d'une part de la composition du comité de pilotage pour s'assurer qu'il y ait une bonne complémentarité entre eux et d'autre part des institutions qui seront sollicitées dans les phases ultérieures.

Ainsi, la composition de l'atelier questionnement est la suivante :

- ▶ Animation de l'atelier : Marie-Noëlle Mille (CERTU / URB)
- ▶ Assistance à la conduite des travaux : Rémi Dormois (CETE de l'Ouest)
- ▶ Participation aux travaux :
  - CETE de l'Ouest : Jean-Jacques DUHAYON,
  - CETE Nord-Picardie : M. P. CAPLAIN
  - INSEE : M. xxx
  - Savoie Métropole : M. Pierre MISCOPEIN
  - DDE du Gard : M. CASTETS
  - AUPA et FNAU : M. Jacques VAILLANT
  - AUAT : Mme Christine MONJON
  - EPURES : M. Claude NAIVIN
  - PUCA : M. Bernard DUHEM
  - CNRS : Mme Michèle ANSIDEI
  - Conseil Général du Var : Mme Sabine GERNIGON

<sup>1</sup> On entend par décideurs locaux, les élus et leurs services, les services déconcentrés de l'Etat, et l'ensemble des acteurs qui interviennent sur l'espace urbain : grands investisseurs publics, CCI, etc.

<sup>2</sup> La mission précise des ateliers indicateurs n'est pas encore formalisée.

Pour que l'Atelier puisse produire, il est nécessaire de limiter le nombre de personnes qui y participent. Les différents départements du CERTU seront mobilisés en tant que de besoin, par le biais des correspondants ACTEUR qui y ont été identifiés, à savoir :

- ▶ département Mobilité : Georges KLAER-BLANCHARD
- ▶ département Environnement : Jean-Pierre ROTHEVAL
- ▶ département Constructions publiques : Jean-Luc COQUET
- ▶ département Technologies : Laurent COUDERCY
- ▶ département Voirie : Michel COSTILLES

#### 4.3.5.3 Matériaux utilisables en entrée

Les travaux et les échanges de la phase préliminaire ont mis en évidence le besoin d'entrer dans la démarche par les **questions** qui émanent des acteurs locaux, au premier rang duquel se trouvent les collectivités territoriales. Une part de ces questions transparaît dans les contributions, notamment celles qui ont fait suite au document " Que veut-on observer ? ".

Il s'agit pour les membres du groupe de se saisir de ces différents travaux pour en extraire et formuler " toutes " les questions qui s'y trouvent. Les premiers ouvrages pouvant alimenter la démarche de l'atelier questionnement sont :

- ▶ le rapport du laboratoire PARIS proposant une maquette d'observation (commande du CERTU à Me D. PUMAIN),
- ▶ les travaux engagés pour le programme ACTEUR avec les agences d'urbanisme et les CETE
- ▶ la consultation du CERTU : " Que veut-on observer ? " et ses suites,
- ▶ les 25 ans d'évolution du Nord-Pas de Calais, LATTIS, ŒIL, CETE Nord-Picardie,
- ▶ l'expérience FNAU-INSEE de TABLAGGLO,
- ▶ les référents socio-urbains de la DAEI-SES
- ▶ la consultation du CERTU auprès des élus sur la prospective urbaine (démarche en cours),
- ▶ les documents des associations d'élus (AMGVF par exemple)... et sous réserve de pouvoir y accéder :
  - les travaux préparatoires aux Contrats de Plan,
  - les travaux préparatoires aux POS,
  - l'audit urbain européen, en cours,
  - le programme européen SESAME,
  - ...

A partir des questions issues de ce relevé et des pratiques de chacun, des regroupements seront à proposer autour de quelques grandes problématiques que le groupe définira. Pour chacune de ces problématiques, les questions-clefs à retenir pour le travail ultérieur des ateliers indicateurs seront à énoncer.

La formulation de ces questions devra être déclinée pour que les ateliers indicateurs puissent les traiter et proposer des indicateurs adaptés. Face à chacune de ces questions, les champs thématiques concernés seront mis en évidence.

#### 4.3.5.4 Calendrier prévisionnel

En raison des objectifs à remplir dans des délais très restreints, le travail s'organisera selon les étapes intermédiaires suivantes :

➔ 1<sup>ère</sup> étape intermédiaire : mars 99

- ▶ contributions écrites des membres, décrivant les questions posées par " leurs " décideurs au cours des 2 ou 3 dernières années par exemple, y compris celles mentionnées dans les contributions antérieures, telles les réponses au document " Que veut-on observer ? " ;

- 2<sup>ème</sup> étape intermédiaire : avril 99
  - ▶ examen critique des “ bases de départ ”, citées ci-dessus, réparties entre les membres de l’Atelier ;
- 3<sup>ème</sup> étape intermédiaire : avril 99
  - ▶ mise au point d’une grille d’analyse faisant ressortir les convergences et les divergences dans les questions répertoriées précédemment, en vue d’établir les grandes problématiques et de procéder à la classification des questions ;
- 4<sup>ème</sup> étape intermédiaire : mai 99
  - ▶ énoncé des grandes questions pour chacune des problématiques ;
  - ▶ puis déclinaison de chacune de ces questions en sous questions...
  - ▶ mise en évidence des liens avec les thématiques ;
  - ▶ organisation de la rédaction du rapport ;
- 5<sup>ème</sup> étape intermédiaire : juin-juillet 99
  - ▶ rédaction d’un rapport de propositions à soumettre au comité de pilotage ;
  - ▶ prise en compte des remarques du groupe de pilotage ;
- 6<sup>ème</sup> étape intermédiaire après désignation des ateliers indicateurs
  - ▶ rencontre avec les ateliers indicateurs au démarrage de leurs travaux.

•

La charge de travail est estimée à 5 jours pour les participants à cet atelier (hors réunions), dans les étapes 1 à 5.

#### **4.3.5 Produits attendus à la fin de la première étape**

Le “ Dossier questionnement ”, rapport final du travail de l’atelier, prévu pour juillet 1999, comprendra :

- ▶ un rappel du rôle de l’Atelier et de sa méthode de travail ;
- ▶ la liste des questions-clefs ;
- ▶ une proposition de classement des questions par ordre d’importance au regard des mutations urbaines ;
- ▶ un sous-dossier par question-clef prioritaire, avec une fiche explicative par sous-question.

Chaque sous-dossier indiquera le cadre problématique identifié, l’énoncé de la question, sa déclinaison en sous-questions, les thématiques qui l’alimentent, ainsi que les éventuels liens avec d’autres questions ; il rappellera également les travaux et les références connus qui pourraient aider les ateliers indicateurs.

Le comité de pilotage amendera et validera ce rapport, puis fixera les axes, les priorités et les modalités de la suite du travail pour les ateliers indicateurs.

#### **4.3.6 Les ateliers “ indicateurs ”**

##### Avertissement

*Un contenu plus précis sur la composition, les modes de fonctionnement et les attendus des ateliers “ indicateur ” sera fourni dans le courant du 2<sup>ème</sup> trimestre 1999. Les propositions sont faites ici à titre indicatif.*

##### **4.3.6.1 Les missions des ateliers “ indicateurs ”**

Les ateliers “ indicateurs ” ont pour rôle :

- ▶ de rechercher des indicateurs pertinents pour les questions identifiées par l’atelier questionnement et qui les concernent. Ils précisent pour chaque indicateur le périmètre d’observation et la taille minimale de l’unité souhaitables. Ces travaux se font en liaison avec l’atelier “ méthodes, sources, accès aux données ” ;

- ▶ de définir les modes d'expérimentation à retenir pour chaque indicateur sur les différents sites de test en établissant les dossiers de spécification de tests (cahiers des charges), en accord avec ces sites.
- ▶ d'examiner les résultats des tests et de proposer la sélection finale des indicateurs susceptibles de constituer le standard ACTEUR. Cette proposition inclura les éléments méthodologiques génériques concernant l'élaboration de ces indicateurs, et les précautions d'usage correspondantes.

#### 4.3.6.2 Composition des ateliers indicateurs

On constituera un atelier par question retenue lors de la phase d'étude et de sélection des problématiques.

Chaque atelier sera composé de dix à quinze personnes avec :

- ▶ un animateur (CERTU ou CETE)
- ▶ un expert des Système d'Information Géographiques
- ▶ n participants (CERTU, INSEE ou SSM, Professionnels de l'urbanisme...)

Une transversalité thématique doit être assurée en insérant dans ces groupes des experts des différents domaines couverts par les questions traitées.

#### 4.3.6.3 Calendrier prévisionnel

##### → Juin - Juillet 1999

- ▶ Constitution des premiers ateliers
- ▶ Rencontres avec l'atelier questionnement

##### → Août – Septembre 1999

- ▶ Collecte et tri des matériaux et références utilisables
- ▶ Démarrage des travaux

##### → Janvier 2000

- ▶ Production des premiers résultats (1ère version des dossiers de spécification des tests)

##### → Mars 2000

- ▶ Versions finales des dossiers de spécification des tests

La charge de travail est estimée entre 5 et 10 semaines pour les participants à ces ateliers (hors CETE).

#### 4.3.6.4 Produits attendus

Les ateliers indicateurs ont en charge la production des dossiers de spécification des tests qui décriront en détails les contenus des expérimentations à mener et les résultats à fournir pour juger de la pertinence des indicateurs sélectionnés.

Ils alimenteront, conjointement avec l'atelier " données, sources et méthodes ", une méta-base de données recensant les indicateurs envisagés au cours de leurs travaux.

### 4.3.7 L'atelier " données, sources et méthodes "

#### 4.3.7.1 Les mission de l'atelier " données, sources et méthodes "

Cet atelier revêt une importance particulière pour le programme. Il est l'interlocuteur privilégié des 3 autres groupes (questionnement, indicateurs et chantiers) pour les aider dans leurs travaux de recherche :

- ▶ d'indicateurs déjà conceptualisés
- ▶ de documentation sur les méthodes de traitements statistiques des données (appariement, estimations, traitement des ruptures de séries...);
- ▶ de méthodes et d'outils relatifs à la spatialisation des données (zonages, carroyages, géo-référencement)

Par ailleurs, il étudie les problèmes spécifiques de mise en œuvre opérationnelle, en amont de l'expérimentation, en terme de faisabilité, et en aval pour résoudre des points de blocage particuliers non anticipés.

Sa compétence porte sur les problèmes de :

- ▶ disponibilité des données sur le pixel et le périmètre souhaité et les moyens d'y remédier ;
- ▶ accessibilité aux données : modalités d'acquisition et évaluation des coûts
- ▶ fiabilité et exhaustivité ;
- ▶ traitements de fichiers à réaliser avant la mise en expérimentation.

Si cette hypothèse de travail est retenue, cet atelier prendra également en charge les travaux nécessaires à l'identification du standard " de fait " :

- ▶ Etude et formalisation de la liste des informations attendues
- ▶ Etude des possibilités de collecte de l'information
- ▶ Collecte et traitements
- ▶ Production des résultats

#### **4.3.7.2 Composition de l'atelier " données, sources et méthodes "**

Les compétences requises pour le fonctionnement de l'atelier nécessitent qu'il soit composé, en grande partie, de techniciens expérimentés dans le domaine de la statistique et de la géomatique. La composition de ce groupe pourrait être la suivante :

*Un atelier très dépendant de l'extérieur...*

- ▶ un animateur (CERTU, CETE ou INSEE)
- ▶ un ou plusieurs statisticiens ayant une bonne connaissance de l'appareil productif statistique de l'INSEE et/ou des SSM
- ▶ un ou plusieurs statisticiens ayant de bonnes connaissances méthodologiques en matière de traitement des séries, d'analyse des données...
- ▶ plusieurs professionnels (Agences d'urbanisme, chercheurs, CERTU, INSEE ou SSM), ayant une bonne connaissance des projets et de la littérature existante sur les indicateurs se rapportant aux thématiques abordées.
- ▶ un ou plusieurs experts en Système d'Information Géographiques, connaissant bien les possibilités offertes par ces outils en matière d'analyse spatiales.

#### **4.3.7.3 Calendrier prévisionnel**

##### → Avril 1999

- ▶ Mise en place de l'atelier
- ▶ Démarrage des travaux pour l'identification du standard de fait
- ▶ Assistance à l'atelier questionnement

##### Août 1999

- ▶ Production des résultats issus des travaux d'identification du standard de fait

##### Juillet - Février 1999

- ▶ Assistance aux ateliers indicateurs

##### Janvier - Décembre 2000

- ▶ Assistance aux chantiers expérimentaux

La charge de travail est estimée à 7 à 12 semaines pour les participants à cet atelier (hors CETE).

#### **4.3.7.4 Produits attendus**

L'atelier produira un document qui se conçoit comme le prolongement du travail déjà effectué par le CETE de l'Ouest sur l'analyse bibliographique des observatoires urbains.



Ce document présentera le standard de fait et les travaux qui ont conduit à cette proposition. Il comportera également une partie présentant un état des lieux des systèmes d'informations mis en œuvre dans les observatoires locaux (utilisation, difficultés rencontrées etc.)

L'atelier produira et alimentera par ailleurs une méta-base de données recensant les indicateurs utilisables par les ateliers indicateurs.

### **4.3.8 Les chantiers d'expérimentation**

#### **4.3.8.1 Les missions des chantiers d'expérimentation**

On définira un groupe de travail par chantier retenu à l'issue de la sélection des sites expérimentaux. Le rôle de chaque chantier est :

- ▶ d'émettre un avis sur les dossiers de spécifications de tests élaborés par les ateliers indicateurs ;
- ▶ de mettre en œuvre les tests d'indicateurs selon ces spécifications ;
- ▶ de signaler les difficultés rencontrées et de proposer éventuellement des solutions alternatives ;
- ▶ de fournir des éléments méthodologiques pour l'interprétation des résultats de ces tests ;
- ▶ de rédiger les dossiers d'expérimentation à l'issue des tests et de les présenter à l'atelier questionnement.

Les groupes de travail de chaque site expérimentaux fonctionneront en étroite collaboration avec les ateliers " indicateurs " et l'atelier " données, sources et méthodes ".

#### **4.3.8.2 Composition des groupes d'expérimentation**

La composition de chaque groupe dépendra du site pilote retenu, selon qu'il s'agit d'une agence d'urbanisme, d'un CETE, d'une collectivité locale...

Dans tous les cas, ils incluront des représentants des différents partenaires mobilisés localement.

#### **4.3.8.3 Calendrier prévisionnel**

Les chantiers expérimentaux potentiels seront recensés dans le courant de l'été 1999. La sélection de ces sites devrait intervenir à l'automne. Les travaux des chantiers expérimentaux devraient démarrer au début de l'an 2000.

La charge de travail de chaque site sera estimée dans les différents cahiers des charges.

### **4.3.9 L'équipe communication**

#### **4.3.9.1 Les missions de l'équipe communication**

Le rôle de cette équipe est d'informer les différents partenaires et le milieu professionnel de l'avancement des travaux au travers de :

- ▶ La production d'une plaquette d'information à fréquence fixe ou variable ;
- ▶ L'insertion d'informations dans la presse professionnelle ;
- ▶ L'organisation de séminaires ;
- ▶ L'alimentation d'une rubrique ACTEUR sur site Internet.

#### **4.3.9.2 Composition de l'équipe communication**

Les productions de cette équipe seront validées par le comité de suivi avant diffusion.

Cette équipe est composée :

- ▶ d'un animateur (CERTU-REL) ;
- ▶ du responsable du comité de coordination : Alain Cottalorda (CERTU) ;
- ▶ du chef de projet : F. Le Hellaye (CERTU) ;
- ▶ du responsable de l'atelier questionnement : Marie-Noëlle MILLE (CERTU) .

## 4.4 Documents et produits attendus

### 4.4.1 Documents intermédiaires

#### Avertissement

*Le tableau ci-dessous est fourni à titre indicatif. D'autres documents pourront être identifiés et produits dans le cadre des travaux des différents ateliers.*

Document	Descriptif	Fournisseur
Dossier questionnement	Descriptif détaillé des problématiques identifiées par l'atelier questionnement : <ul style="list-style-type: none"><li>• liste des questions,</li><li>• critères de sélection retenus,</li><li>• évaluation sur la base de ces critères,</li><li>• liste finale retenue validée par le comité de pilotage.</li></ul>	Atelier questionnement
Etat des lieux des systèmes d'informations géographiques mis en œuvre dans les observatoires des collectivités locales	Prolongement du travail déjà effectué par le CETE de l'Ouest <ul style="list-style-type: none"><li>• contenu des système d'information géographiques (données, cartographie, logiciels)</li><li>• contenu du standard de fait (liste d'indicateurs par thèmes)</li><li>• points de blocage</li><li>• lacunes</li></ul>	Atelier méthodes, sources, accès aux données
Dossiers de spécification des tests et expérimentation	Cahiers des charges pour les chantiers expérimentaux	Ateliers indicateurs
Dossiers de test et d'expérimentation	Résultats des expérimentations	Chantiers expérimentaux

### 4.4.2 Documents et produits finaux

On produira pour la fin du programme des produits plus élaborés.

Le “ Guide technique du système d'information ACTEUR ” proposera :

- ▶ un rappel des objectifs du programme
- ▶ une synthèse des travaux menés et une explication des choix effectués
- ▶ les méthodes et techniques particulières de mise en œuvre
- ▶ le descriptif du système d'information ACTEUR
- ▶ la liste des données de base (extraites de la méta-base)
- ▶ la liste des indicateurs retenus et de leur mode de calcul
- ▶ la liste des cartes utilisées
- ▶ la liste et définition des zonages et périmètres

Ce document sera complété par des “ guides des utilisations possibles du système d'information ACTEUR ”, présentant les résultats des expérimentations.

## 4.5 Eléments de calendrier

A ce stade du programme, on ne peut fournir qu'un calendrier approximatif des travaux sur le moyen terme. En effet, les délais dépendent de l'importance des travaux à réaliser et des moyens qui pourront y être consacrés au CERTU, dans les CETE, chez nos partenaires et sur les sites expérimentaux. Des estimations plus précises pourront être fournies à l'issue des travaux de l'atelier questionnement.

Les travaux préalables de l'atelier questionnement se dérouleront au 2<sup>ème</sup> trimestre 1999. Les résultats finaux sont attendus pour l'été.

Les ateliers indicateurs seront constitués à la fin du 2<sup>ème</sup> trimestre. Leurs travaux démarreront sur la base des 1<sup>er</sup> résultats de l'atelier questionnement. Ils devraient se poursuivre jusqu'à la fin du 1<sup>er</sup> trimestre 2000, date à laquelle les cahiers des charges devraient être disponibles pour les sites expérimentaux.

Les expérimentations ne devraient donc pas démarrer avant le 2<sup>ème</sup> trimestre de l'an 2000. La durée de ces travaux dépendra de la complexité des cahiers des charges et des moyens humains et financiers disponibles localement. On peut espérer obtenir une première série de résultats concrets pour la fin de l'an 2000.

Il serait souhaitable que l'atelier " données, sources et méthodes " soit mis en place, même de façon partielle, le plus rapidement possible. En effet, il doit être à même de fournir une assistance effective à l'atelier questionnement. Par ailleurs, il devra prendre en charge l'identification du standard de fait, avec l'objectif de fournir un résultat utilisable par les ateliers indicateurs pour le début de l'automne 1999. Cet atelier continuera de fonctionner tout au long du programme.

Les travaux concernant l'identification des sites expérimentaux, pourraient commencer au 2<sup>ème</sup> trimestre 1999 : établissement de la liste des sites à consulter, des critères de sélection envisagés et du questionnaire à envoyer. Il est évident que chaque site pourra porter plus ou moins d'intérêt aux différentes questions retenues par l'atelier questionnement. La consultation envisagée devra donc mentionner les questions retenues afin que les agglomérations consultées puissent faire état de l'intérêt qu'elles y portent et des priorités et moyens qu'elles peuvent éventuellement leur accorder. Le comité de coordination du CERTU prendra en charge l'ensemble de la consultation avec l'appui du CETE de l'Ouest.

#### 4.6 Risques et conditions de réussite

Au moment de s'engager dans la phase opérationnelle du programme, il convient de récapituler les risques et conditions de réussite du programme. Le tableau ci-dessous en donne une liste probablement incomplète, et tente d'en estimer les conséquences. Ces éléments sont présentés sans souci de hiérarchisation et peuvent être de natures différentes.

N°	Risque	Conséquences possibles
<b>R1</b>	Insuffisance des ressources humaines affectées au programme au sein du CERTU.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Non-respect des délais.</li> <li>• Démotivation de nos partenaires.</li> <li>• Mise en cause de la crédibilité du CERTU.</li> <li>• Mauvaise coordination des actions engagées, et difficultés de suivi pouvant conduire à ce que les travaux s'écartent des objectifs initiaux.</li> <li>• Mauvaise qualité des travaux de synthèse.</li> </ul>
<b>R1</b>	Insuffisance des ressources budgétaires affectées au programme.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Difficultés à trouver des sites expérimentaux.</li> <li>• Difficultés à faire respecter les cahiers des charges.</li> <li>• Mauvaise qualité des travaux.</li> <li>• Non-respect des délais.</li> </ul>
<b>R1</b>	Engagement insuffisant de certains organismes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Blocage rapide du programme</li> <li>• Démotivation des autres partenaires.</li> <li>• Mise en cause de la crédibilité du programme.</li> <li>• Difficultés à constituer les groupes de travail et à obtenir une production de qualité.</li> <li>• Difficultés à faire fonctionner les sites expérimentaux.</li> <li>• Non-respect des délais.</li> </ul>

N°	Risque	Conséquences possibles
<b>R1</b>	Difficultés à mobiliser certaines compétences pointues hors du CERTU <i>(Ce risque existe aujourd'hui pour l'atelier " données, sources et méthodes ")</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Difficulté à alimenter de façon concrète et opérationnelle les réflexions des différents ateliers</li> <li>• Difficulté à mener à bien le programme</li> <li>• Mise en cause de la crédibilité des résultats produits et donc du programme.</li> <li>• Mauvaise qualité des travaux finaux.</li> </ul>
<b>R1</b>	Difficultés à trouver un consensus dans l'atelier questionnement sur les problématiques à retenir	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eparpillement, superficialité</li> <li>• Difficultés à trouver des sites expérimentaux pour tester les indicateurs.</li> <li>• Démotivation des partenaires non concernés par les questions retenues.</li> </ul>
<b>R1</b>	Production finale trop coûteuse à mettre en œuvre ou trop éloignée des systèmes d'information existants	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Echec du standard proposé.</li> </ul>
<b>R1</b>	Sous-estimation des difficultés techniques et organisationnelles de mise en œuvre (difficultés de mobilisation des données, complexité des traitements préalables ou des méthodes d'exploitation...)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Non-respect des délais.</li> <li>• Echec du standard proposé (trop difficile à adopter) et des objectifs de comparaisons nationales.</li> </ul>
<b>R1</b>	Insuffisance de formalisation dans les travaux en amont de l'expérimentation	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Absence de cahiers des charges exploitables pour les sites expérimentaux.</li> <li>• Mauvaise interprétation des questions posées et production de résultats peu utilisables pour les objectifs du programme</li> <li>• Dégradation des relations entre les différents groupes de travail</li> </ul>

## 5. Conclusion et suites à donner

*Ce rapport permet de faire la synthèse des travaux et des réflexions entrepris jusqu'à ce jour et formule des propositions pour la suite du programme. Le comité de pilotage du programme réuni pour la première fois le 1<sup>er</sup> mars 1999 en a validé le contenu et a formulé un certain nombre de remarques complémentaires. En particulier :*

- ▶ *Le produit final et la cible visée doivent être mieux définis (structures susceptibles d'accueillir le système d'information, taille des agglomérations concernées, utilisations par les services déconcentrés de l'Etat)...*
- ▶ *Les conditions de mise en œuvre et d'accès aux données doivent être étudiées dans le cadre du programme ;*
- ▶ *Ce programme est très ambitieux et nécessite une implication forte de différents partenaires et donc des moyens importants en dehors du CERTU ; Les difficultés de mobilisation de ces moyens constituent un frein qu'il convient de ne pas sous-estimer.*

*Le bilan assez contrasté de la phase préliminaire, et ses conclusions, font état des difficultés rencontrées ou à venir. Cependant, la consultation menée en mai dernier a montré que le programme ACTEUR, au-delà de ses ambitions initiales, peut répondre à certaines des attentes des trois catégories d'acteurs interrogées, comme :*

- ▶ *permettre de traiter certaines questions pour lesquelles nous sommes aujourd'hui particulièrement démunis ;*
- ▶ *favoriser les relations et les échanges entre les différents acteurs locaux intervenants sur un même territoire ;*
- ▶ *résoudre certaines difficultés d'accès aux données ;*
- ▶ *proposer des méthodes novatrices permettant d'effectuer des diagnostics précoces ;*
- ▶ *effectuer un état des lieux des systèmes d'informations urbains et proposer des actions au niveau national pour améliorer ces systèmes.*

*Les propositions permettant de définir l'approche et l'organisation envisagées pour la phase opérationnelle ont été bâties en tenant compte des remarques et des suggestions formulées au cours de la phase préliminaire. Elles visent à rentrer dans la phase opérationnelle dans les meilleures conditions possibles.*

*Le CERTU souhaite donc prolonger et étendre les actions déjà entreprises. En particulier, il reste convaincu qu'il doit être possible de reproduire et d'étendre, au niveau national, ce qui a été réalisé au niveau local lors des travaux expérimentaux. Il considère qu'une meilleure compréhension des phénomènes qui président aux mutations urbaines peut aider à anticiper sur les situations critiques que connaissent parfois nos villes. Il s'agit là d'un enjeu qui vaut la peine d'essayer de surmonter collectivement les difficultés et les obstacles.*

# **ANNEXES**

