



Utilisation de l'information géographique dans les procédures de planification territoriale

Note de synthèse finale Octobre 1997

Préambule

Cette note suit la présentation au comité de pilotage du rapport final contenant les comptes-rendus d'entretiens ainsi qu'une analyse détaillée de la situation de l'utilisation de l'information géographique numérique dans les procédures réglementaires de planification. Elle reprend des éléments conclusifs du rapport ainsi que les pistes d'actions possibles évoquées avec le comité de pilotage.

Rappel d'éléments conclusifs

L'enquête a montré que :

- a) les acteurs qui interviennent dans les procédures d'aménagement et de protection du territoire sont très nombreux. Les statuts de ces acteurs sont variés : services de l'Etat à différents niveaux territoriaux, collectivités locales de rangs divers, professionnels et associations de professionnels, associations de défense de l'environnement ou de propriétaires etc. Leurs objectifs et leurs expertises le sont également : droit foncier, écologie, urbanisme, réglementation, etc.
- b) les acteurs qui interviennent au nom de l'Etat ne considèrent pas unanimement que l'utilisation de l'information géographique constitue une priorité. Malgré l'évolution attendue des missions notamment en termes d'analyse territoriale, les services déconcentrés ont encore besoin de disposer d'un savoir plus juridique que géographique, tandis que les responsables ministériels ont souvent une connaissance abstraite de l'information géographique qui, selon les cas, surestime ou au contraire sous-estime les difficultés techniques rencontrées concrètement par les agents opérationnels. Les instances de coordination au niveau local ne fonctionnent pas toujours comme un véritable lieu d'échange.

L'analyse des procédures conduit à proposer un certain nombre de remarques sur le fondement desquelles seront construites les propositions.

1) le champ institutionnel couvert par les procédures est fragmenté ce qui a pour conséquences concrètes :

- **la spécificité des buts de chaque instance** : c'est à dire que chacune a sa propre hiérarchie des priorités et, par conséquent, des besoins spécifiques en matière d'information.

C'est le cas en particulier dans les ministères où on observe des points de vue différents entre les niveaux centraux et les services instructeurs. Le même phénomène

se produit entre administrations au niveau du terrain où les partenariats échouent parfois faute d'objectifs et de besoins communs.

En revanche des regroupements d'acteurs peuvent s'organiser directement sur le terrain, lorsqu'il s'agit d'un projet précis dont la communication a été bien menée. L'impact de ces partenariats réussis sur l'utilisation de l'information géographique est réel (mise en place de tour de table par exemple) mais la concrétisation en terme d'acquisition de données est encore très liée à la dynamique d'un des acteurs du groupe souvent meneur en termes de projet de constitution d'informations par la suite utilisables par tous.

Il est intéressant de souligner que les partenariats construits sur l'information géographique sont souvent le fait de contacts entre techniciens d'administrations appelées à collaborer notamment sur des procédures à caractère interministériel. L'écueil vient souvent au moment de concrétiser cet échange et de le pérenniser, le partenariat prenant alors une dimension plus stratégique, voire politique.

Globalement sur le point des procédures réglementaires, les partenariats restent limités. La spécificité des buts différents de chacun a un impact réel sur le recueil de l'information. Chaque organisation s'est construit son propre corpus à partir du paradigme qui domine sa logique d'action et des limites de ses domaines de compétences en matière de procédures.

C'est dire que les données recueillies sont souvent interprétées en fonction de besoins et des intérêts de chacun, mais surtout en fonction des postulats implicites qui sous-tendent les différentes missions.

- **le caractère confidentiel des données recueillies** : le recueil des informations coûte cher et constitue une activité stratégique car c'est sur cette base que peuvent être prises les décisions. Le comportement classique est donc de considérer l'information comme une ressource confidentielle.
- **La difficulté à agréger ou à confronter les données** puisqu'elles ont été recueillies en fonction de normes différentes. Ici la question des échelles est déterminante, mais aussi celle de la compatibilité des approches. C'est ce qu'a notamment montré l'étude des SDAU : "...faut-il concevoir un recueil de données pour chaque procédure au risque de développer au sein d'un même territoire des approches multiples qui ont du mal à aboutir ...ou concevoir un capital commun d'informations moins sophistiqué mais garantissant une homogénéité des approches territoriales au-delà de chaque procédure et garantissant un niveau minimum de mise à jour ?"

Il nous a semblé qu'une partie de la stratégie choisie par les acteurs dépendait essentiellement des moyens financiers disponibles de façon directe ou indirecte pour le recueil ou l'utilisation de l'information géographique dans le corps des procédures menées.

2) le contexte de la connaissance est hétérogène :

Dans l'état actuel des choses le dialogue concret entre les acteurs est rendu difficile par l'extrême fragmentation du champ que l'on peut repérer sur trois registres :

- **on observe d'abord trois types de rationalité** : l'étude a mis à jour d'importantes différences d'un acteur à l'autre (voire d'une personne à l'autre) quant à la nature de leur raisonnement concernant l'articulation entre l'information géographique et la mise en œuvre des procédures.

a) l'information géographique constitue la cause directe de la décision prise. Cette logique est particulièrement celle des services instructeurs lorsqu'il s'agit de définir un zonage réglementaire (ex : PPR) ainsi, on "préfère parfois un outil technique qui, à partir du zonage de l'aléa permet une transcription "mécanique " en zonage réglementaire".

b) l'information géographique n'est qu'une des composantes de la décision, parce que c'est un outil qui donne une information parmi d'autres. C'est le cas par exemple si les acteurs de terrain souhaitent se doter de bases de données leur permettant de faire des bilans de l'état des lieux et de construire des tableaux de bord.

c) l'information géographique a un rôle de médiation entre le réel et le politique parce que c'est un outil d'expert dont les résultats doivent être interprétés en fonction des contraintes économiques et sociales. C'est le cas par exemple lorsque le Préfet négocie avec les élus locaux.

- **on remarque ensuite que l'information utile doit intégrer divers types de données.**

L'étude a montré la diversité des informations pertinentes pour mettre en œuvre les procédures d'aménagement et de protection du territoire.

On voit tout d'abord que certains services de l'Etat cherchent d'abord à garantir la régularité juridique de l'action puis à conserver les preuves de la démarche suivie pour le cas où il y aurait un contentieux, quelquefois 15 ans plus tard. Souvent le cadastre est au cœur de la procédure, mais le degré d'avancement du plan cadastral numérique est encore faible.

On voit émerger un autre type de préoccupation plus "gestionnaire " qui conduirait à l'évaluation de l'action menée, en particulier grâce à la confection de tableaux de bord.

Enfin l'annulation par le Conseil d'Etat de l'enquête public pour le projet de l'A400 va nécessiter l'intégration de critères socio-économique et environnementaux pour la validation de la procédure.

En bref l'apport de l'information géographique prend son sens en relation avec d'autres données dont le poids est également déterminant.

- **on constate enfin que la maîtrise des outils qu'offre l'information géographique est encore peu répandue.**

Bien que l'usage des outils traditionnels ne soit pas considéré comme satisfaisant, l'étude a montré qu'une minorité d'utilisateurs a une connaissance exacte des implications liées à l'utilisation de l'information géographique dans une optique autre que cartographique.

Qui plus est, dans l'état actuel des choses, les situations sont assez nuancées, certains services opérationnels de l'Etat ne disposant pas encore des compétences techniques nécessaires à la maîtrise des outils de manipulation de cette information.

De ces observations il résulte que le milieu des usagers potentiels de l'information géographique est particulièrement éclaté avec souvent des intérêts divergents.

Il s'agit donc de construire une véritable prise de conscience par les acteurs de l'utilité et de la valeur de l'information géographique, que ce soit pour leurs intérêts particuliers mais aussi dans l'intérêt général.

Quelques pistes d'actions

L'introduction de l'information géographique dans les méthodes utiles pour la mise en œuvre des procédures d'aménagement et de protection du territoire doit s'analyser comme un **processus de changement** ; or le plus souvent la difficulté de s'adapter à l'utilisation des nouveaux outils vient de l'incertitude quant aux enjeux des transformations qu'ils génèrent. Incertitude augmentée ici parce qu'elle se produit au même moment qu'un mouvement de réforme administrative qui tend à privilégier les relations horizontales. S'ajoute donc l'idée que la coopération multilatérale risque de mettre en danger les identités ou les modes de raisonnement.

Ce constat prend en compte une certaine réalité de terrain, il ne doit pas pour autant masquer l'idée que ce moment particulier lié à la réforme administrative peut s'avérer au bout du compte favorable pour la diffusion de l'information géographique, notamment si on parvient à montrer l'intérêt transversal de son utilisation.

- Privilégier des approches territoriales de l'information

Mettre en place des structures locales de concertation et d'action autour de l'IG

L'étude a montré à quel point le besoin de disposer d'un référentiel cartographique du territoire d'action était transversal à un ensemble des procédures notamment celles à fort caractère interministériel. Elle a souligné la coexistence de plusieurs logiques actuellement à l'œuvre (référentiel " naturel ", " imposé " etc. -cf. détail de l'étude). Ces approches véhiculent peu ou prou la notion de **territoire commun d'action** et d'entente possible concernant l'information géographique.

Ainsi, il y a manifestement une différence entre une approche réglementaire de la procédure dans laquelle l'information géographique ne trouve une place que dans la mesure où elle s'avère utile à l'analyse, et projet de territoire qui intègre des démarches réglementaires, mais permet d'utiliser l'information géographique comme aide au montage du projet et support de concertation multipartenaires.

La solution n'est sans doute pas uniquement dans un accompagnement de chaque procédure mais bien aussi dans le renforcement du dialogue entre différents services sur le terrain.

Les entretiens ont montré qu'en général les structures locales d'échanges et de concertation institutionnelle sur l'information géographique numérique constitue rarement un cadre actif de concertation.

Par ailleurs, on constate que des expériences originales (comme par exemple les journées régionales de l'information géographique pilotées par le Ministère de l'Équipement et existant depuis 1990, où comme des initiatives de type " tour de table régional " ou association régionale) parviennent de fait à fédérer des besoins et à concrétiser un partenariat autour de l'acquisition de données et la mise en place d'un référentiel partagé. Elles sont souvent une première initiative pour pérenniser des actions utilisant l'information géographique.

Afin de parvenir à démarrer et à animer un projet local autour de l'information géographique, on peut penser à créer un lieu de rencontre et d'échanges entre tous les acteurs, animé par un " coordinateur " neutre vis à vis des intérêts fondamentaux défendus dans le milieu, c'est à dire une personnalité ou une instance en qui tous les acteurs puissent avoir confiance. Par exemple un scientifique de prestige non lié à une entreprise d'information géographique.

Afin de sensibiliser à l'intérêt d'un projet local, un premier niveau d'action pourrait prendre la forme d'un séminaire ou à tout autre type de forum.

L'idée de ces réunions, en cherchant la représentation de tous les acteurs, est de provoquer la création d'un "milieu " dans lequel pourraient émerger des interrelations entre acteurs qui sont actuellement séparés.

Ces échanges peuvent avoir lieu à plusieurs niveaux, mais il paraît utile de créer un tel lieu à une " échelle d'intérêt commun " suffisamment proche des besoins de terrain et des capacités de décision et d'intervention. Ainsi, une logique administrative de type département ou région nous semble pertinente.

Dans ce cadre, l'espace des procédures ne serait qu'un des éléments permettant d'organiser une discussion et des actions communes.

- Faire progresser l'état de la connaissance dans le secteur concerné

Lorsqu'ils ne perçoivent aucun enjeu les concernant, les acteurs ont tendance à s'exclure eux-mêmes des efforts que nécessite la participation à un projet local autour de l'information géographique. Or les entretiens ont montré qu'un certain nombre d'acteurs ne se sentent pas véritablement concernés par l'information géographique.

- d'abord à cause du coût qui leur semble trop important par rapport aux avantages qu'ils perçoivent. Il est probable qu'il s'agit là d'un frein qui ne sera levé que si on peut prouver le contraire (par exemple par la décomposition du prix et par la démonstration des coûts liés à la maintenance et à la méta-information).

- ensuite parce que certains utilisateurs continuent à penser que les méthodes traditionnelles restent les meilleurs outils de travail. Ils ne feront l'effort de modifier leur méthode que si on leur prouve que les résultats seront meilleurs, compte tenu de leurs besoins, en utilisant les moyens de l'information numérique et des traitements avancés. Le problème restera entier tant que les utilisateurs n'auront pas de certitude sur la fiabilité des données, d'autant plus qu'ils s'en servent souvent dans le cadre des procédures réglementaires dans une optique directement juridique de support à la qualification des faits.

- enfin parce que certains utilisateurs ont des difficultés à se servir des outils de manipulation de l'information géographique (en particulier le problème des imbrications d'échelles).

- Préciser la valeur juridique de l'information

Le cadre des procédures réglementaires souligne le manque d'éléments sur le statut juridique de l'information géographique numérique. La plupart de nos interlocuteurs nous ont dit ne posséder aucun moyen ou référence leur permettant aujourd'hui de connaître les limites exactes de fiabilités du travail utilisant l'information géographique.

Dans le doute, le résultat du travail réalisé à partir de l'information géographique numérique est très rarement divulgué dans des phases dans des cadres à forte implication juridique

On connaît aujourd'hui certaines des limites concernant la valeur d'un document numérique dans le cas d'un cadastre ou d'un POS par exemple. Mais pour la plupart des travaux réalisés lors des études préalables ou à des échelles moins précises le cadre juridique n'est pas fixé.

Ce volet est pourtant fondamental et l'éclaircir serait sans doute un levier important pour faciliter le recours à l'information géographique dans le cadre des procédures.

Il s'agit donc, en tenant compte des différents travaux actuellement en cours au niveau européen et national de parvenir à se doter rapidement d'une doctrine en matières de données publiques et de responsabilités afférentes.

- Changer la logique du raisonnement.

L'étude a montré que l'intérêt du recours à l'information géographique est le plus souvent mesuré par rapport aux objectifs des procédures qui restent encore pour la plupart d'entre elles à forte dominante réglementaire. Ainsi, il est sans doute souhaitable de parvenir à définir des actions spécifiques selon les types de procédures. En effet, des procédures renouvelées ou nouvelles ouvrent peut-être plus facilement des possibilités d'utilisation de l'information géographique que dans des procédures plus anciennes.

Cela est dû en grande partie à une période de mise en place des méthodologies qui prennent en compte, au-delà de l'aspect réglementaire, des éléments nouveaux. Ainsi on peut rappeler :

- la volonté de plus en plus affichée pour favoriser la concertation
- l'obligation de diffusion des études et des projets
- la prise en compte, certes relative, mais néanmoins existante des nouveaux outils
- la vocation territoriale de certaines procédures

Les différentes réactions recueillies nous incitent à penser qu'une des possibilités afin de faciliter une prise de conscience plus généralisée, est de susciter une nouvelle formulation du problème :

L'information géographique pourrait ne plus être présentée d'abord comme un outil plus ou moins fiable pour produire une information technique, mais plutôt comme un instrument de communication, partie intégrante du débat public.

En effet, les différents entretiens nous ont montré que l'information géographique est souvent perçue comme un bon support de concertation autour de la procédure.

L'information géographique comme une des bases du débat public peut donc être considérée comme un plus petit dénominateur commun entre les différents niveaux d'acteurs dans des domaines thématiques différents.

Par un contenu axé sur la portée de l'information figurée sur une carte, on touche la plupart des utilisateurs potentiels même (et surtout) non-techniciens du domaine. L'écueil lié à la grande technicité de l'information géographique (et à son corollaire le coût) est dans un premier temps dépassé par la motivation de parvenir à s'entendre autour d'un document de présentation à la fois classique et connu de tous (la carte) mais pouvant prendre des formes innovantes par le biais de la cartographie numérique. Ainsi l'approche souvent proposée par les spécialistes du domaine autour des bases de données numériques et des traitements complexes rendus possibles par les SIG, pourrait être largement précédée d'actions de sensibilisation axées sur la communication rendue possible par l'introduction d'information numérique et son intérêt dans la mise en œuvre des procédures.

Nota :

Donner une plus grande place à la communication dans le discours SIG ne s'apparente bien évidemment pas à en masquer les avantages que sont l'aide à la gestion de l'information et le support aux démarches pérennes, c'est plutôt contourner des blocages, accepter de convaincre d'une utilité par le biais du besoin actuel le plus partagé afin de familiariser à l'information géographique numérique et aux outils de traitement.

- Préciser les missions des services sur le volet information géographique

Le recours actuel à l'information géographique dans le cadre des procédures révèle une ambiguïté non résolue sur le statut même de cette information : information ponctuelle ou base de données à valeur patrimoniale ?

L'étude a montré que le manque d'évaluation et de suivi des effets des mises en œuvre des procédures ne facilite pas une approche de valorisation patrimoniale de l'information géographique.

Mais même dans le cas où la prise en compte de l'information comme valeur pérenne existerait, on ne sait pas aujourd'hui qui doit assurer cette mission et qui doit financer cet investissement.

Il s'agit pourtant d'une question majeure qui laisse aujourd'hui de nombreux services dans l'expectative, y compris des perspectives de mises à jour des référentiels numériques qu'ils sont pourtant en train d'acquérir.

Dans un ensemble qui regroupe les ministères (niveau central et terrain), les collectivités territoriales ainsi que les producteurs de données, les règles du jeu concernant le maintien et la mise à jour de l'information ne sont pas encore clairement fixées et de ce fait accroissent un peu plus l'expectative de certains.

- Dégager des moyens financiers à hauteur de l'enjeu

Dans la mesure où les missions des services autour de l'utilisation de l'IG seraient précisées, elles doivent s'accompagner d'une logique de financement plus claire et inscrite dans le temps.

L'étude a montré combien le manque de moyens financiers dans le montage et la maintenance du projet SIG constituait au bout du compte l'écueil majeur dans la plupart des cas.

Seuls les projets ayant bénéficiés d'apport financier cohérent au regard des différents postes de la mise en œuvre d'un SIG peuvent surmonter les embûches notamment techniques (recours à la sous-traitance, achat de données complémentaires, embauches fléchées SIG etc.) et parvenir à un niveau de maîtrise de l'outil et d'accès à l'information suffisants pour parvenir à une utilisation proche de l'aide à la décision.

Cependant, le coût actuel reste souvent hors de proportion avec les budgets généralement alloués aux procédures (cf. détails dans l'étude). Cet élément plaide de toute évidence pour des accès facilités et partagés à l'information afin d'en diminuer les coûts. Cela implique sans doute d'innover dans les modes de mises à disposition et dans les politiques tarifaires des principaux offreurs de données.

- Fournir de l'information " prête à l'emploi " aux services techniques non-spécialistes des SIG

Plusieurs expériences ont montré qu'en l'état actuel des encadrements techniques et des moyens, le moindre écueil technique (notamment pour la mise en forme de l'information de base) pouvait s'avérer extrêmement pénalisant pour l'utilisation de l'information géographique dans les services. Constatation qui amène parfois, dans le cas notamment de procédures réglementaires à délais contraignants, à minorer le rôle possible de l'information géographique du fait de la complexité de son utilisation.

Au contraire, dans le cas (encore rares) où les services disposent de référentiel mis à disposition dans une forme " **prête à l'emploi** ", il semble que son utilisation facilitée permette une plus grande et plus rapide intégration dans les projets des services.

Une telle approche implique que des structures d'accompagnement technique soit suffisamment dotées en moyens et en personnels pour jouer le rôle d'interface entre les producteurs (données, logiciels) et les utilisateurs finaux.

Des démarches de "**prototypage**" autour des procédures récentes par exemples, permettraient d'aider à la sensibilisation, mais aussi, par leur aspect démonstratif, à la mise en œuvre opérationnelle de certains projets. L'intégration dans ces prototypes d'évaluation des coûts directs et induits par la mise en œuvre de l'information géographique serait un apport souhaitable.