



L a u s a n n e



La Commission « *Villes et développement durable* » de l'Association Internationale des Maires Francophones
La Ville de Lausanne
La Ville de Marrakech



Le diagnostic urbain : synthèse Atelier de Marrakech, 4 - 8 octobre 2010



Préambule

L'atelier qui s'est tenu du 4 au 8 octobre 2010 à Marrakech était construit autour d'un principe fondamental : chaque ville a des expériences à partager et si ces savoir-faire individuels sont mis en commun et confrontés les uns aux autres, ils sont susceptibles de donner des pistes pour faire évoluer les pratiques de chacun. C'est particulièrement vrai pour le thème du « diagnostic urbain » qui ne relève pas d'une seule recette infaillible, mais bien d'une démarche inscrite dans un contexte, et dont le succès relève principalement de la pertinence du choix de la démarche.

Les présentations de l'atelier ont abordé des sujets bien au-delà de la seule question du diagnostic. Le propos de cette synthèse n'est pas de faire le résumé du contenu de chaque intervention mais de rapporter les grandes lignes en lien avec le diagnostic. Cette synthèse dresse aussi un rapide bilan et donne quelques pistes que la Commission « Villes et développement durable » pourra discuter.

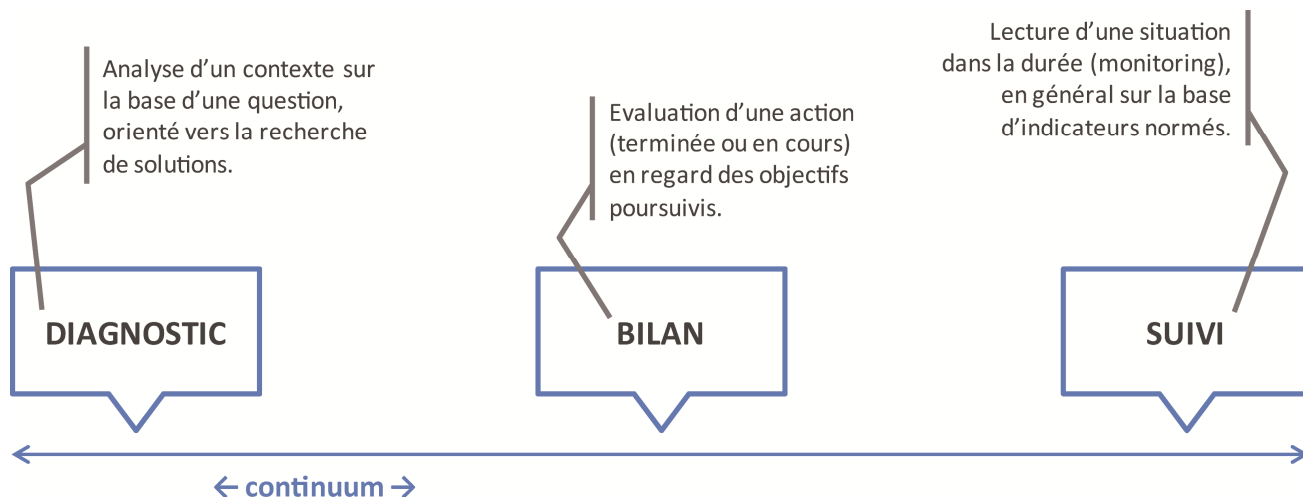
Un diagnostic, pourquoi ?

La gestion urbaine est faite par des acteurs qui sont dans l'obligation de répondre à des besoins pressants et souvent exprimés sous forme de solutions (p.ex. « il faut construire un giratoire ici »). Les solutions sont imaginées dans l'urgence et parfois sans avoir une idée précise de la réalité du problème à régler (ie. « les accidents à ce carrefour sont trop nombreux » et/ou « la circulation a augmenté » et/ou « les feux engendrent de trop longues files d'attente » etc...). A cela s'ajoute le fait que bien souvent le problème de l'un (p.ex. un quartier spontané) est la solution de l'autre (ie. un endroit où habiter).

Quand un diagnostic est réalisé, il se limite souvent à la construction de solutions plus qu'à un vrai travail de compréhension, orienté par des questionnements qui permettraient ensuite de faire des choix pour l'avenir. Or, un diagnostic n'est pas une solution : c'est l'outil qui permet d'élargir le débat et d'aborder une situation dans sa complexité en mettant les divers enjeux en lumière, permettant ainsi de construire des scénarios argumentés entre lesquels les politiques choisiront la solution à mettre en œuvre.

Un diagnostic donne souvent l'impression qu'il n'apporte rien de nouveau et qu'il ne fait que confirmer ce que l'on savait déjà. Mais s'il est bien fait, un diagnostic crée des liens entre des informations sur la ville et contient les éléments qui donneront les ébauches des solutions futures. Le diagnostic, ce n'est pas seulement une étape qui vise à résoudre des problèmes, c'est aussi la possibilité d'identifier et de valoriser les potentiels existants de la ville. Une des clefs de la réussite d'un diagnostic semble bien être cette vision positive et prospective.

Le terme de diagnostic couvre souvent plusieurs réalités relativement différentes: sur un continuum qui va de l'action ponctuelle au suivi permanent, on peut distinguer le diagnostic proprement dit mais aussi le bilan et le suivi (voir le schéma ci-dessous). Ces approches sont différentes car elles ne répondent pas aux mêmes questions et ne reposent pas sur les mêmes informations ni les mêmes outils.



Pour ce qui est du diagnostic à proprement parler, il est possible de différencier trois types : le **diagnostic technique**, le **diagnostic participatif** et le **diagnostic politique**. Les trois se complètent et ont des fonctions différentes. Le diagnostic technique vise à fournir des outils d'aide à la décision (analyse de données, comparaisons de scénarios...) aux politiques, qui poseront leur propre diagnostic sanctionné d'une décision. Quant au diagnostic participatif, il vise à construire un consensus avec les groupes d'acteurs concernés. Il constitue une première étape de formalisation où les acteurs se parlent, une base ouverte à la discussion sur laquelle se négocieront les futures solutions. Le diagnostic participatif s'élabore en général sur la base d'éléments techniques et peut intervenir très en amont d'un projet. La décision finale revient dans tous les cas au politique.

Un diagnostic, comment ?

Le *pourquoi* d'un diagnostic est relativement facile à expliciter en comparaison du *comment*... Car si les raisons sont plutôt universelles, les méthodes le sont beaucoup moins. La pertinence d'une approche reposera non sur ses qualités per se mais sur son adéquation avec la question qui est posée et les moyens à disposition, en d'autres termes sur le contexte.

On peut cependant noter quelques éléments de réponse :

1. Une dimension multi-acteurs

Les diagnostics ne peuvent plus se penser comme des seuls faits relevant de techniciens municipaux : ils s'inscrivent dans le fonctionnement de la municipalité (entendu comme le territoire de la ville et les différents acteurs qui interagissent dessus). Ainsi ce sont des processus multi-acteurs qui prennent en compte les usagers/citoyens, les organisations de la société civile, les opérateurs privés, les autres collectivités territoriales liées ainsi que l'Etat. Ignorer ces articulations et cette gouvernance multi-niveau représente un réel risque pour la validité et l'applicabilité d'un travail de diagnostic et des mesures qui en découleront.

2. Le dialogue avec les citoyens

Les discussions ont montré l'existence d'une réelle volonté d'associer les habitants au développement urbain (élaboration de politiques publiques, gestions de services...), que ce soit pour aboutir à une plus grande pertinence des politiques publiques en ayant recours à l'expertise d'usage des citoyens ou pour répondre à une demande externe (Etats, ONG ou bailleurs de fonds).

Les interventions ont montré la difficulté à passer du discours à la pratique en matière de participation sur des questions telles que : qui associer ? selon quelles modalités ? avec quels objectifs ? comment mener la discussion ? comment utiliser les résultats ? et enfin comment articuler ce diagnostic avec un diagnostic technique et un diagnostic politique ?

3. Savoir se décentrer

Si la collectivité a identifié un problème qui dépasse les compétences dont elle dispose à l'interne ou qui bénéficierait d'une approche différente, le recours à un groupe d'experts ou à des personnes extérieures au territoire peut s'avérer intéressant. Un regard neuf et extérieur semble la plupart du temps produire une analyse de qualité complémentaire à la lecture qu'en auront faite les techniciens, les élus et les usagers. Il est cependant nécessaire que la collectivité s'approprie ces résultats et les convertisse en réalités sur son territoire.

4. Développer des politiques simples et fédératrices

Beaucoup de projets s'intéressent avant tout à des politiques d'aménagement qui intègrent un gros financement public. Or la plupart des politiques publiques locales sont des politiques « gratuites » qui n'impliquent que des investissements financiers mineurs mais qui reposent sur des décisions (un plan de circulation) et le fonctionnement d'une administration. Un principe simple et peu coûteux se révélera fédérateur, permettra de générer un consensus qui coordonnera l'action des divers opérateurs. C'est cependant rarement le cas non par manque d'idées plutôt que par manque de communication : une vision à moyen terme mal communiquée ne peut pas fédérer.

5. Les limites de la technique

Des solutions qui apportent satisfaction sont rarement à mettre au compte d'innovations techniques mais plutôt au compte d'une démarche pertinente en rapport avec les enjeux. Une solution technologique n'en est véritablement une que si elle émerge en tant que conclusion d'un processus qui a su impliquer les bons interlocuteurs, identifier les enjeux d'une situation et évaluer les potentialités et les risques des alternatives.

Au-delà des questions de diagnostic

Les présentations qui ont animé l'atelier ont abordé de nombreux aspects de la ville. On peut noter un certain nombre de thèmes qui ont été émergés régulièrement.

1. Le dialogue entre élus et techniciens

Au cœur du diagnostic et du processus de décision se trouve la relation entre l' élu et le technicien, entre le politique et l'expertise. Nombre d'interventions ont mis en lumière l'importance du dialogue entre ces deux mondes aux logiques parfois très différentes.

De son côté, le technicien est en demande d'une vision stratégique à moyen/long terme clairement explicitée sur laquelle il puisse aligner son travail, gagnant en efficacité et en coordination avec ses collègues. Du côté de l' élu, il semble y avoir le besoin d'établir un lien avec ses experts qui lui fournisse les informations et l'accompagnement nécessaires à l'élaboration d'une vision, au-delà de des urgences du quotidien.

2. L'étalement urbain

L'étalement urbain est la réalité de toutes les villes et cela a été souligné dans toutes les présentations. Les causes sont parfois différentes, les conséquences et les moyens à disposition également mais les enjeux en termes de protection du sol, d'accès aux services ou au travail, de mobilité induite, d'assainissement, d'accès à l'eau, de planification, d'infrastructures, de protection de l'environnement et d'action contre le réchauffement climatique se retrouvent partout.

Conclusions

Ce premier atelier de la Commission « Villes et développement durable » de l'AIMF a permis de réunir des représentants de villes aux profils très différents. Mais au-delà de ces différences, les participants ont su construire un dialogue qui a permis d'aborder plusieurs des enjeux centraux du développement d'une ville, comme l'illustre modestement cette synthèse.

Si l'on met ces résultats en regard des objectifs principaux de l'atelier, résumés ci-dessous (détaillés dans le descriptif de l'atelier) :

1. Diagnostic urbain (discussion des pratiques, analyse des mécanismes et des outils et mise en perspective)

La question du diagnostic a été abordée en filigrane au fil des présentations. Il s'est avéré dans nombre de cas que c'est un processus diffus, difficile à délimiter et à expliciter ce qui aurait nécessité un travail d'accompagnement plus conséquent en préparation de l'atelier. En conséquence, l'analyse des différentes pratiques et leur décomposition en mécanismes n'a pas été réalisable dans les termes initialement imaginés. Ce document de synthèse montre cependant que les échanges durant cet atelier ont fait émerger quelques facteurs fondamentaux d'un diagnostic qui constituent des perspectives intéressantes à cette première réunion.

2. Echanges bilatéraux, mise en réseau des pratiques

Les échanges entre les participants, que ce soit en atelier ou de manière plus informelle sont sans aucun doute un des grands points forts de cet atelier. Ce séminaire a constitué une plateforme de rencontre qui a apporté à chacun des idées ou des contacts qu'il valorisera ensuite.

Perspectives

L'atelier a ouvert plusieurs pistes à développer qui seront évaluées par la Commission « Villes et développement durable ». On peut citer :

- La question du *pourquoi* du diagnostic : pour quelles raisons et pour répondre à quelle question ?
- La question du *comment* du diagnostic : quels moyens et quelles approches sont nécessaires ?
- La question du dialogue avec les citoyens
- La question du dialogue entre élus et techniciens
- Le thème de l'étalement urbain et de son impact en termes de ressources et de gouvernance

Sur la forme, les discussions ont largement bénéficié des présentations de chaque ville, mais cela a impliqué une densité de programme qu'il sera bon d'alléger à l'avenir. Les participants ont par ailleurs plébiscité les visites de sites et ont demandé l'intégration de travaux de groupe qui permettraient d'aborder certains aspects plus concrètement. Ces suggestions seront intégrées aux réflexions autour d'un prochain atelier.