



RÉPUBLIQUE  
FRANÇAISE

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

CONFIDENTIEL

# Les régions et la connaissance du territoire

INSPECTION GENERALE  
DE L'ADMINISTRATION  
N° 20018-R2



- Juillet 2020 -





RÉPUBLIQUE  
FRANÇAISE

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

INSPECTION GENERALE  
DE L'ADMINISTRATION  
N° 20018-R2

# Les régions et la connaissance du territoire

Établi par

Bruno ACAR  
Inspecteur général  
de l'administration

Xavier GIGUET  
Inspecteur de l'administration

*avec le concours de Nicolas YAHYAOUI, stagiaire auprès de l'inspection générale de  
l'administration*

**- Juillet 2020 -**



## SYNTHESE

L'échelon régional s'est affirmé très tôt comme le périmètre de référence pour l'aménagement du territoire et le développement économique. De fait, il est rapidement apparu le plus légitime pour mettre en place des outils d'analyse et d'observation territoriale.

La loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République a reconnu la compétence particulière des conseils régionaux en matière d'information géographique en complétant l'article L.4211-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) et a, de fait, confié aux régions la responsabilité de coordonner l'observation territoriale. La portée de cette disposition n'est toutefois pas dénuée d'ambiguïtés :

- Dans son objet, tout d'abord. La loi ne confie pas à la région la responsabilité d'une nouvelle politique publique autour de la connaissance territoriale mais l'invite à structurer les moyens de celle-ci par la mise en place d'une plateforme dédiée. C'est à l'outil qu'il est fait référence et non à la mise en place d'une stratégie autour d'un chef de file.
- Par ses modalités, ensuite. C'est une fonction de « coordination » qui est reconnue à la région « en collaboration avec les autres collectivités et l'État » comme le rappelle la première phrase de l'article L.4211-1 du CGCT. Le bon fonctionnement du dispositif repose, d'abord, sur la qualité de la coopération entre les différentes collectivités qui composent le territoire d'une région.

La plasticité de cadre juridique explique que les régions aient investi de façon très hétérogène cette nouvelle responsabilité. Rares sont les régions qui ont adopté un texte formel définissant une stratégie régionale de la connaissance (Provence-Alpes-Côte d'Azur et Bourgogne Franche-Comté). Dans la plupart des autres régions interrogées, il n'y a pas de revendication assumée d'un chef de filât dans ce domaine et le sujet n'est pas appréhendé sous un angle politique mais technique, ce qui ne se révèle d'ailleurs pas incompatible avec le développement d'une approche potentiellement ambitieuse en la matière.

Les interventions des régions s'organisent autour de quatre axes inégalement investis par les collectivités :

- *Accompagner le pilotage des politiques publiques régionales* : il s'agit de coordonner les ressources internes des collectivités pour apporter aux responsables (élus, services) les expertises nécessaires à la définition, la mise en œuvre et l'évaluation des responsabilités qui leur ont été confiées par la loi.
- *Construire un service public régional de la connaissance* en contractualisant avec les grands partenaires régionaux et au premier chef l'INSEE pour produire des données de référence et des études socio-économiques régionales et en co-animant des observatoires thématiques (198 ont été recensés à ce jour par l'ANCT).
- *Accompagner les dynamiques territoriales* en apportant un appui technique aux territoires basé sur le partage de l'ingénierie régionale : plateformes mutualisées de services numériques qui ont pour fonction de mettre en commun et rendre disponibles des données du Centre Régional de l'Information Géographique de Provence-Alpes d'Azur (CRIGE-PACA), mise en place des réseaux permettant des échanges de connaissances et de pratiques (plateforme d'information et de valorisation des études dans les Hauts-de-France, dite PIVER).
- *Diffuser données et études pour éclairer le débat public* en animant des rencontres autour de problématiques ou de sujets d'intérêt régional largement ouverts et en promouvant par des techniques participatives la fabrique de la citoyenneté. La région Occitanie a fortement investi ce champ.

Si les régions ont contribué à une meilleure structuration de la fonction d'observation territoriale, cette évolution reste fragile et inachevée. Plusieurs facteurs ont contribué à l'affirmation du rôle des régions en matière de connaissance territoriale : la montée en puissance de la compétence régionale en matière de planification, le développement des contractualisations, l'ouverture des données et la mise en place de nouveaux outils numériques. La poursuite du processus en cours implique la prise en compte d'un certain nombre de points de vigilance :

- *Créer une approche commune de la donnée territoriale* en ajustant à la logique de décentralisation un système de production statistique qui reste très centralisé.
- *Structurer une relation avec les conseils départementaux et les métropoles dans le domaine de la connaissance territoriale.* Il est à cet égard frappant de constater que les services régionaux en charge de l'observation sont généralement mieux informés de ce qui se passe dans les autres régions que dans les autres grandes collectivités de leur territoire.
- *Développer une approche mutualisée de l'observation des territoires* alors que les collectivités ne sont pas également outillées en matière d'ingénierie de la connaissance. Il en résulte un clivage croissant entre les zones rurales, moins dotées, et les espaces métropolitains qui peuvent régulièrement s'appuyer sur les agences d'urbanisme, même s'il est rare de ne trouver aucune ressource dans les territoires, même les plus isolés. Il existe donc un besoin d'identifier les expertises disponibles et de s'assurer de la qualité du maillage territorial.
- *Favoriser l'acculturation à l'observation dans les territoires.* Contrairement à d'autres problématiques, comme l'évaluation ou l'audit interne, l'observation territoriale souffre de la faible distribution de l'expertise statistique en France, de l'absence relative de réseaux d'échanges rassemblant les professionnels du secteur et d'une faible prise en compte dans le système de formation initiale et continue.
- *Résoudre la tension entre des approches privilégiant un point de vue institutionnel (la région comme collectivité) ou géographique (la région comme espace territorial).* On retrouve cette tension entre administration de mission et administration de gestion dans les priorités données à la connaissance territoriale par les régions. Les programmes d'études des services en charge de l'observation reflètent un clivage assez net entre les régions qui définissent le champ de l'observation d'un point de vue institutionnel (la région comme collectivité) ou géographique (la région comme espace territorial).
- *Consolider le binôme État-région* qui structure encore très largement le champ de la connaissance territoriale et qui a été fragilisé par la diminution des moyens dédiés par l'État à l'ingénierie, la difficulté des SGAR à coordonner les ressources publiques existant au sein des services déconcentrés et des opérateurs, le développement d'une « agenciarisation » qui conduit à émettre et segmenter les données et générer des concurrences entre acteurs, ou encore l'affaiblissement de l'écosystème partenarial des centres ressources des CPER.

Dans le prolongement du présent rapport, l'optimisation des moyens consacrés par l'État à l'observation et la connaissance des territoires fait l'objet d'une mission spécifique confiée au conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) par la ministre de la transition écologique et solidaire ainsi que la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales qui permettra d'approfondir ces premiers constats et de formuler des recommandations sur un sujet qui préoccupe l'ensemble des régions.

# SOMMAIRE

Synthèse .....	5
Introduction.....	9
<b>1 Une compétence régionale aux limites et à la portée incertaines.....</b>	<b>11</b>
1.1 Le niveau régional, périmètre privilégié de l'observation territoriale partenariale .....	11
1.2 Une reconnaissance législative non dénuée d'ambiguïtés.....	11
<b>2 Des ambitions et un positionnement très différents suivant les régions.....</b>	<b>13</b>
2.1 Rares sont les régions qui ont mis en place une véritable stratégie de la connaissance territoriale .....	13
2.2 La plupart des interventions des régions s'organisent autour de quatre axes.....	14
2.2.1 Conforter le pilotage des politiques publiques régionales .....	14
2.2.2 Construire un service public régional de la connaissance.....	16
2.2.3 Accompagner les dynamiques territoriales.....	18
2.2.4 Diffuser données et études pour éclairer le débat public.....	21
2.3 Des rattachements institutionnels éclairants sur les attentes prioritaires en matière d'observation.....	22
2.3.1 Des fonctions inégalement investies .....	22
2.3.2 Un positionnement qui varie entre intégration et autonomie.....	24
2.3.3 La fusion des régions, entre fragilisation et dynamisation .....	25
<b>3 Si les régions ont contribué à une meilleure structuration de la fonction d'observation territoriale, cette évolution reste fragile et inachevée .....</b>	<b>27</b>
3.1 Plusieurs facteurs ont contribué à l'affirmation du rôle des régions en matière d'observation territoriale .....	27
3.1.1 La montée en puissance de la compétence régionale en matière de planification ...	27
3.1.2 L'évolution des contractualisations .....	27
3.1.3 L'ouverture des données et les nouveaux outils numériques.....	28
3.2 La poursuite du processus en cours implique la prise en compte d'un certain nombre de points de vigilance.....	29
3.2.1 Créer une approche commune de la donnée territoriale.....	29
3.2.2 Consolider la relation avec l'État et diversifier les partenariats.....	30
3.2.3 Développer une approche mutualisée de l'observation .....	31
3.2.4 Favoriser l'acculturation à l'observation dans les territoires .....	32
3.2.5 Résoudre la tension entre des approches privilégiant un point de vue institutionnel (la région comme collectivité) ou géographique (la région comme espace territorial)...	33
<b>Conclusion.....</b>	<b>35</b>
<b>Annexes .....</b>	<b>37</b>

Annexe n° 1 : Lettre de mission.....	39
Annexe n° 2 : Liste des personnes rencontrées.....	41



## INTRODUCTION

Le présent rapport, consacré aux moyens dédiés par les régions à la connaissance de leur territoire, fait suite à celui sur « l'évaluation des politiques partagées entre l'État et les collectivités territoriales ». Il s'inscrit dans le cadre de la mission demandée par la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales sur le recensement des expertises disponibles sur les territoires dans un certain nombre de domaines parmi lesquels figurent l'analyse et l'observation territoriales (*cf. la lettre de mission transmise le 24 janvier 2020*).

La crise sanitaire survenue à partir de la mi-mars a conduit la mission à réorienter ses travaux et à organiser la restitution de ses travaux de façon séquencée. L'identification des ressources d'expertise disponibles sur les territoires implique, en effet, de mobiliser directement les collectivités qui ont été confrontées à d'autres priorités durant cette période. De fait, la mission n'a pas été en mesure d'effectuer les déplacements prévus dans les trois régions qui devaient faire l'objet d'expérimentations et d'avancer au même rythme sur l'ensemble des problématiques évoquées par la lettre de mission.

Elle a été conduite à recentrer ses travaux sur deux sujets pour lesquels elle a bénéficié du concours de certaines associations d'élus et de professionnels mobilisés par ces enjeux : l'évaluation des politiques partagées entre l'État et les collectivités territoriales et la structuration des ressources d'observation territoriales au niveau régional. S'agissant de ces dernières, on appellera l'attention sur deux points :

- La mission a concentré ses analyses sur les moyens d'observation disponibles au sein des collectivités territoriales. En accord avec les commanditaires de la présente mission, il a été convenu que les ressources consacrées par l'État à la connaissance des territoires feraient l'objet d'une mission spécifique confiée au conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) par la ministre de la transition écologique et solidaire ainsi que la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales (*cf. la lettre de mission du 18 mars 2020*). Les membres du CGEDD qui ont en charge cette mission ont été systématiquement associés aux entretiens organisés avec les interlocuteurs des collectivités dans le cadre des présents travaux. C'est à celle-ci qu'il appartiendra de formuler des recommandations permettant d'optimiser les missions de connaissance de l'État. Le présent rapport s'est principalement attaché à identifier et partager un certain nombre de points de vigilance.
- Les analyses développées dans le présent rapport sont consacrées au rôle que jouent les régions dans le domaine de la connaissance des territoires. Ce choix a été guidé par l'importance qu'occupe la collectivité régionale dans ce domaine de l'action publique mais aussi la volonté et la disponibilité de nos partenaires pour participer à cette réflexion. La mission souhaiterait, à cet égard, remercier particulièrement Régions de France qui l'a accompagné tout au long de ses travaux. Les données recueillies s'appuient sur l'analyse de questionnaires diffusés aux régions (huit réponses ont été rassemblées), des échanges à distance avec les responsables des services concernés de huit conseils régionaux et une collaboration étroite avec le groupe de travail « prospective et connaissance territoriale » de Régions de France qui a pu débattre et enrichir le présent document.

La mission a organisé ses travaux autour d'une question centrale : comment les régions ont-elles investi les responsabilités de coordination de l'observation territoriale qui leur ont été confiées par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République? Cette problématique permet d'éclairer trois enjeux :

- *L'impact de la fusion des régions* sur la façon dont celles-ci ont mobilisé l'observation territoriale pour se construire une identité, redécouper leurs territoires en nouveaux espaces infrarégionaux et faire évoluer leurs politiques territoriales.

La maîtrise de l'action publique dans un cadre territorial de plus en plus différencié nécessite des acteurs conscients de ce qu'ils sont et de ce qu'ils font.

- *Les évolutions de la gouvernance territoriale et la capacité des régions à travailler avec les autres partenaires publics* (État, collectivités territoriales) *mais aussi privés* sur un sujet dont la dimension technique ne doit pas dissimuler l'importance stratégique. Se trouve ainsi interrogée la capacité des régions à coordonner les très nombreux producteurs d'information territoriale ainsi qu'à diffuser au-delà des élus et des services concernés les analyses et projections pour alimenter le débat public.
- L'observation territoriale, qui intègre souvent une dimension prospective, nous apporte, enfin, *des éclairages utiles sur les évolutions des enjeux de l'action publique*, notamment sur les sujets qui préoccupent les territoires et les conduisent à mobiliser des moyens pour mieux les appréhender. À cet égard, il est intéressant de constater les inflexions apportées aux programmes de travail initiaux pour prendre en compte l'impact de la crise sanitaire.

## 1 UNE COMPÉTENCE RÉGIONALE AUX LIMITES ET À LA PORTEE INCERTAINES

### 1.1 Le niveau régional, périmètre privilégié de l'observation territoriale partenariale

L'échelon régional s'est affirmé très tôt comme le périmètre de référence pour l'aménagement du territoire et le développement économique. De fait, il est rapidement apparu le plus légitime pour mettre en place des outils d'analyse et d'observation territoriale.

Dans un contexte où l'action publique au niveau territorial reposait encore largement sur les services de l'État, la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) a initié les premières démarches visant à créer des observatoires locaux. En mai 1964, la DATAR proposait ainsi de créer des observatoires économiques régionaux (OER), qui devaient alors être administrés par un comité régional d'observation composé de producteurs et d'utilisateurs d'information.<sup>1</sup> En 1971, ces observatoires ont été reliés à l'appareil statistique central et repositionnés sur une fonction de diffusion régionale de la production nationale. Bien que chaque région compte un OER en 1975, la démarche de création de la connaissance partagée progresse cependant difficilement en raison d'un déficit de projets communs et, de manière plus large, d'un certain manque de volonté. Les OER ont été transformés en service d'études à fonction de diffusion en 1993. C'est toutefois bien l'échelon régional qui, dans ces démarches, est sollicité pour la mise en œuvre de la démarche.

Les lois de décentralisation puis les premiers contrats de plan État-région (CPER), conclus pour la période 1984-1988 vont donner une nouvelle impulsion à l'approfondissement de la connaissance territoriale au niveau régional

La loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions a donné à ces dernières « *compétence pour promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région et l'aménagement de son territoire et pour assurer la préservation de son identité* ». La collectivité locale régionale occupe ainsi une position centrale en matière d'aménagement du territoire. Afin d'exercer pleinement cette compétence, elle s'attache à développer la connaissance de son territoire à travers les moyens (services, observatoires) et outils lui permettant de rassembler les informations les plus utiles.

### 1.2 Une reconnaissance législative non dénuée d'ambiguïtés

Dans le cadre de l'examen du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite « loi NOTRe », un amendement est voté visant à reconnaître la compétence particulière des conseils régionaux en matière d'observation territoriale.

Introduit dans le cadre de la deuxième lecture du texte à l'Assemblée nationale, juste avant la réunion de la commission mixte paritaire, l'amendement complète l'article L.4211-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) en lui ajoutant un nouvel alinéa. Après le vote de la loi, l'article est désormais ainsi rédigé :

*« La région a pour mission, dans le respect des attributions des départements et des communes et, le cas échéant, en collaboration avec ces collectivités et avec l'État, de contribuer au développement économique, social et culturel de la région par : [...] »*

*13° La coordination, au moyen d'une plateforme de services numériques qu'elle anime, de l'acquisition et de la mise à jour des données géographiques de référence nécessaires à la description détaillée de son territoire ainsi qu'à l'observation et à l'évaluation de ses politiques territoriales, données dont elle favorise l'accès et la réutilisation ; »*

L'auteur de l'amendement précise que l'objectif est de compléter la démarche de « clarification des compétences » et de permettre une mutualisation des outils avec d'autres collectivités.

---

<sup>1</sup> Jean-Bernard CHEBROUX, « *Les observatoires locaux : quelle méthodologie pour les conduire ?* », Socio-logos, 6 | 2011

Son texte est largement soutenu par les parlementaires. Toutefois, le Gouvernement souhaitait son retrait, non pour des raisons de fond, mais car il y voyait une confusion avec les démarches en cours en matière d'open data, en particulier avec les missions d'Etalab<sup>2</sup>.

La création et l'animation de la plateforme de services numériques par le conseil régional constituent une obligation. La portée de celle-ci n'est toutefois pas dénuée d'ambiguïtés :

- Dans son objet, tout d'abord. La loi ne confie pas à la région la responsabilité d'une nouvelle politique publique autour de la connaissance territoriale mais l'invite à structurer les moyens de celle-ci par la mise en place d'une plateforme dédiée. C'est à l'outil qu'il est fait référence et non à la mise en place d'une stratégie autour d'un chef de file en charge de l'élaboration ou d'une convention territoriale d'exercice concerté des compétences.
- Par ses modalités, ensuite. C'est une fonction de « coordination » qui est reconnue à la région « *en collaboration avec les autres collectivités et l'État* » comme le rappelle la première phrase de l'article L.4211-1 du CGCT. Il s'agit de s'appuyer sur l'existant pour animer une plateforme régionale dédiée à la connaissance dont les données ont vocation à être largement accessibles et réutilisables. Cette responsabilité s'exerce « *dans le respect des attributions des départements et des communes* » : les collectivités de niveau infrarégionales ont toute légitimité pour développer leurs outils dans les domaines qui sont de leur ressort, à l'image du champ social pour certains départements. Le bon fonctionnement du dispositif repose ainsi, d'abord, sur la qualité de la coopération entre les différentes collectivités qui composent le territoire d'une région.

---

<sup>2</sup> Sur ce point, voir infra.

## 2 DES AMBITIONS ET UN POSITIONNEMENT TRES DIFFERENTS SUIVANT LES REGIONS

### 2.1 Rares sont les régions qui ont mis en place une véritable stratégie de la connaissance territoriale

Deux des huit régions faisant l'objet de la présente analyse ont soumis au vote de leur assemblée l'adoption de des stratégies régionales de la connaissance territoriale<sup>3</sup> : Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) et Bourgogne Franche-Comté.

La région PACA est aujourd'hui la seule des huit régions à revendiquer un véritable « chef de filât » régional en matière de connaissance du territoire et à faire de l'observation territoriale un objectif en soi et pas seulement un outil de l'action régionale. La stratégie régionale pour la connaissance du territoire adoptée par une délibération en date du 20 octobre 2017 vise ainsi à alimenter la réflexion des acteurs du territoire souvent démunis en ressources stratégiques internes mais aussi à accroître la capacité de l'institution régionale à exercer son rôle de chef de file dans ce domaine. Il s'agit de mutualiser les ressources en matière d'information, d'expertise et de prospective, permettant d'analyser et de comprendre les territoires et leurs contextes, afin de construire une action collective. Cette stratégie est adossée à un ensemble de conventions (cadres et opérationnelles) avec des opérateurs en études et prospectives socio-économiques et en information géographique.

Elle est organisée en objectifs (impulser une intelligence territoriale, augmenter les capacités des territoires, partager l'ingénierie territoriale de la connaissance), principes d'action (accessibilité, partenariat, mutualisation, transversalité, opérationnalité) et dispositifs d'intervention visant à structurer un service public régional de la connaissance accessible à tous.

En Bourgogne-Franche-Comté, dans un contexte marqué par la fusion de deux régions, une stratégie régionale de la connaissance a été définie en février 2018 dans le cadre d'une convention tripartite entre l'État, la région et l'institut national de la statistique et des études économiques (Insee). Elle a pour objectif essentiel de construire avec les partenaires un pilotage coordonné de l'écosystème régional de la connaissance afin d'en améliorer l'efficacité tant dans le domaine de la collecte des données et des études que de leur diffusion. Cette stratégie se structure autour de deux axes : le pilier « données et outils » a pour objet la coordination des données par la structuration d'observatoires articulés thématique par thématique (le domaine socio-économique ayant fait l'objet de ce premier travail de mise en cohérence). Le pilier « études et réseaux » s'appuie sur les données fiabilisées pour produire et diffuser de la connaissance (une dizaine d'études ont été réalisées à ce jour en lien avec l'Insee et les agences d'urbanisme). La définition de nouveaux modes de gouvernance entre l'État et la région associant utilisateurs et producteurs de la connaissance est longuement explicitée.

Dans les deux régions, l'adoption de ces stratégies fait suite à des reconfigurations organisationnelles qui se sont traduites par la création d'un repositionnement voire la création d'un service en charge de la prospective et de l'observation territoriale dont il convenait de préciser les ambitions. Elle s'est appuyée sur un même prestataire, le laboratoire Pacte de l'Université de Grenoble Alpes qui a aidé les deux collectivités à identifier les ressources existant sur leurs territoires et à définir des objectifs et méthodes adaptés au contexte local.

---

<sup>3</sup> La « connaissance territoriale » ne se limite pas à la collecte, la capitalisation et la distribution de données « brutes » mais renvoie à la capacité de transformation d'informations à des fins stratégiques. Ainsi, selon Martin VANNIER, « la connaissance est l'information accompagnée de l'expérience, de la mise en valeur, du traitement et de son ordonnancement ».

Dans les autres régions interrogées, il n'existe pas de délibération affichant une stratégie délibérée en matière de connaissance territoriale et de revendication assumée d'un chef de file dans ce domaine, ce qui ne se révèle d'ailleurs pas incompatible avec le développement d'une approche potentiellement ambitieuse en la matière :

- Le sujet n'est pas appréhendé sous un angle politique mais technique. Rares sont d'ailleurs les cas où a été désigné un élu en charge de l'observation territoriale. C'est le cas en Bretagne, où une conseillère régionale est déléguée régionale à l'observation. Ailleurs, cette problématique est souvent placée sous la responsabilité du ou de la vice-présidente en charge de l'aménagement du territoire (PACA, Nouvelle-Aquitaine) et parfois associée à l'évaluation et à la prospective (Occitanie).
- L'analyse et l'observation territoriale ont, dans la plupart des régions, une vocation interne et visent davantage à alimenter la réflexion des élus, des cadres voire des agents des directions intéressées que celle des acteurs des territoires et des citoyens.
- Le cadre de l'observation territoriale résulte, le plus souvent, d'un partenariat privilégié avec l'État à l'occasion notamment des contrats de plan. Dans bon nombre de régions (Bretagne, Hauts-de-France, PACA...), le conseil régional et l'État ont souhaité inscrire un axe connaissance dans le CPER afin de donner une meilleure visibilité à cet enjeu, d'en stabiliser les financements et moyens dédiés, et de mieux coordonner et mutualiser les dispositifs existants. C'est la pérennisation de cet engagement qui constitue, pour la plupart des services d'observation des régions, l'enjeu essentiel des futures contractualisations.

## 2.2 La plupart des interventions des régions s'organisent autour de quatre axes

Les régions ont mis en place des dispositifs plus ou moins ambitieux qui s'adressent à des publics divers : les responsables de la collectivité (élus, services), les partenaires régionaux de la connaissance, les acteurs du territoire voire les citoyens.

### 2.2.1 Conforter le pilotage des politiques publiques régionales

Pour définir, mettre en œuvre et évaluer les responsabilités qui leur ont été confiées aux différentes échelles territoriales qui les composent, les régions doivent mobiliser connaissance et expertise territoriales.

#### 2.2.1.1 Préparer la région de demain

Dans beaucoup de régions, l'observation et l'analyse territoriale contribuent à une réflexion prospective plus ou moins structurée.

Dans les Hauts-de-France, un collège de prospective animé par l'Agence Hauts-de France 2020-2040 et ouvert à l'ensemble des acteurs régionaux et territoriaux de l'observation s'attache à identifier les mutations en cours, valoriser les pratiques et méthodologies innovantes et échanger autour des enjeux de demain. Dans les Pays de la Loire, le projet « Ma région 2050 » a vocation à alimenter les différents schémas et politiques contractuels et à créer une dimension prospective plus pérenne au service du territoire et de ses acteurs. En Bretagne, la démarche « Breizh » a permis de définir le projet d'avenir et de développement durable du territoire d'ici 2040.

Ces démarches globales s'accompagnent ou sont complétées d'analyses qui concernent des problématiques qui leur sont spécifiques et qui peuvent être présentées comme des priorités régionales. Parmi les chantiers de prospective les plus fréquemment engagés dans ce cadre, on relèvera les thématiques suivantes :

- Réussir la transition écologique vers un modèle de développement soutenable (dans les Pays de la Loire : « adapter les territoires littoraux au changement climatique » ; en Occitanie, projet d'intelligence artificielle pour les zones aquifères et réservoirs d'eaux souterrains).
- Adapter le système productif aux défis du XXI<sup>ème</sup> siècle et gagner la bataille pour l'emploi (en PACA : « les déterminants territoriaux du développement économique », dans les Hauts-de-France : « le devenir de l'industrie » ; en Occitanie, programme d'intelligence artificielle autour de l'emploi ainsi que de la Cité de l'économie et des métiers de demain).
- La mobilité, un élément clé de l'organisation du territoire régional (en PACA : « étude prospective sur les transports et pratiques de mobilités aux horizons 2030 et 2050 »).
- Viser un développement harmonieux et équilibré des territoires (dans les Hauts-de-France : « les centres-villes à l'horizon 2040 », dans les Pays de la Loire : « rendre le rural attractif », en PACA : « analyse de la consommation foncière en lien avec les dynamiques urbaines ») ;
- Analyser la qualité de vie en région (Occitanie, Bourgogne-Franche-Comté).

#### 2.2.1.2 Fournir aux services les données dont ils ont besoin pour assurer le suivi des politiques régionales

Dans de nombreuses régions, les dispositifs de recueil des données propres à la mise en œuvre des différentes compétences régionales étaient mis en place et gérés par chaque direction de façon très autonome. Le premier enjeu du service en charge de l'observation a consisté à décloisonner l'accès aux ressources, favoriser une mise en commun des informations recueillies et définir des référentiels communs permettant une mutualisation des données.

Cette transversalité interne repose, dans la plupart des cas, sur la capacité du service en charge de la prospective et de l'observation territoriale à nouer une relation de confiance avec les directions opérationnelles davantage que sur la mise en place de procédures contraignantes (par exemple, à travers la centralisation des crédits d'études).

#### 2.2.1.3 Accompagner le développement de l'évaluation

L'évaluation des politiques territoriales implique de se doter d'outils d'observation territoriale pour analyser contextes et résultats de l'action publique. Le lien entre les deux problématiques est d'ailleurs explicitement spécifié dans la modification législative introduite dans le cadre de la loi NOTRe.

Cette association est forte dans quelques conseils régionaux qui rapprochent dans un même pôle les services en charge de l'observation et de l'évaluation (Occitanie, Centre-Val de Loire, Bourgogne-Franche-Comté) ou qui ont structuré une relation formelle entre les deux entités. Dans les Hauts-de-France, la nouvelle organisation a privilégié le regroupement des fonctions de contrôle et d'analyse des politiques au sein d'une direction générale centrée sur les aspects de proximité, d'inspection de qualité et d'évaluation et confié à une structure spécifique, l'Agence Hauts-de-France 2020-2040, le pilotage de l'observation. Un « accord de coopération » est en cours d'élaboration entre ces deux directions afin que l'agence apporte une expertise statistique liée aux méthodes d'enquêtes et fournisse l'ensemble des référentiels d'indicateurs de contexte liés aux missions d'observation dont elle a la responsabilité.

Le sentiment prévaut toutefois que l'articulation entre observation et évaluation reste très largement à construire.

#### 2.2.1.4 Etre attentif à l'impact de la crise sanitaire

La crise sanitaire qui a frappé la France à partir du premier trimestre 2020 a eu des conséquences sur le programme de travail des services en charge de l'analyse et de l'observation territoriale dans certaines régions. Ces réajustements montrent que les fonctions d'analyse et de prospective territoriales sont pleinement intégrées comme des outils d'aide à la décision en lien avec les directions en charge des politiques opérationnelles.

Dans les Hauts-de-France, une réflexion pourrait ainsi être menée sur l'évolution des contractualisations territoriales dans le cadre d'un plan de relance lié à la crise sanitaire et à ses effets sur le tissu économique. Le champ du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), qui est actuellement restreint à l'aménagement du territoire strict, hors développement économique, pourrait en conséquence se trouver élargi. Deux thèmes ont déjà été identifiés suite à la crise comme devant bénéficier d'une attention particulière : l'avenir des centres villes et de l'industrie dans les Hauts-de-France.

Une réorientation potentiellement importante des travaux est prévue en PACA pour la programmation 2020-2021. Nombre des sujets d'études qui seront approfondis vont être choisis en lien avec les suites de la crise. Une note d'enjeux pourrait être réalisée afin de préparer une réflexion prospective sur ce sujet.

L'activité des services en Occitanie est également fortement impactée par la crise sanitaire. La direction de la valorisation stratégique de l'information, qui se veut un centre de ressource en la matière d'information pour les services de la collectivité, a directement participé aux travaux sur l'après-Covid, en alimentant en données les réflexions conduites sur les sujets stratégiques. Occitanie Data a, par ailleurs, ouvert trois cas d'usages en lien avec des acteurs institutionnels privés et académiques pour penser les mobilités en temps de crise et accompagner des politiques de prévention.

En Nouvelle-Aquitaine, la priorité immédiate a été donnée à la prise en compte de la crise et de ses effets, afin d'en apprécier l'impact à l'échelle la plus fine possible. Les outils de cartographie et d'analyse sectorielle sont sollicités tandis que deux universitaires ont été mobilisés à cette fin.

En Bourgogne-Franche-Comté, enfin, une réflexion est en cours sur une adaptation de la stratégie régionale de la connaissance dans le cadre d'un plan de relance.

### 2.2.2 Construire un service public régional de la connaissance

Les régions se sont également attachées à coproduire de la connaissance territoriale avec des acteurs organisés au niveau régional. Deux outils ont été privilégiés à cet effet.

#### 2.2.2.1 Des coopérations basées sur une contractualisation avec des grands partenaires régionaux

Coordonner l'acquisition et la mise à jour des données géographiques de référence implique de solliciter une pluralité d'acteurs très différents.

Les directions régionales de l'Insee constituent l'interlocuteur de référence en matière de productions statistiques et d'études socio-économiques régionales. Le partenariat avec celles-ci, dans presque toutes les régions à quelques exceptions près (Bretagne), forme la colonne vertébrale du service public régional de la connaissance. Il donne lieu, généralement, à une convention cadre et à des conventions spécifiques pour la réalisation d'études thématiques.

Les régions conduisent, en commun avec les services de l'État, différents travaux de collecte et de gestion de la connaissance des territoires, sur différents thèmes comme la jeunesse, la santé, l'environnement, l'égalité femmes-hommes, l'emploi-formation, le foncier...



Les relations avec les agences d'urbanisme, principaux outils d'ingénierie de connaissance territoriale des territoires urbains, sont moins formalisées. Dans les Hauts-de-France, les huit agences présentes sur le nouveau territoire se sont rapprochées, au sein d'une structure qui n'a pas de statut autre que celui d'un réseau informel dénommé « Urba8 » ; il permet néanmoins un dialogue fructueux. Les coopérations, qui sont d'abord bilatérales, pourraient s'organiser autour d'un partenariat entre la région et « Urba8 » dans le cadre d'une convention, qui n'est pas finalisée.

Les établissements d'enseignement supérieur et de recherche de la région représentent un important potentiel de connaissance du territoire régional. Plusieurs régions ont développé des partenariats avec des laboratoires de recherche régionaux sur le champ économique social et environnemental (Hauts-de-France, PACA, Occitanie).

Les acteurs consulaires sont par ailleurs de plus en plus présents. Les chambres de commerce et d'industrie ont longtemps été réticentes à partager leurs fichiers, mais elles deviennent aujourd'hui des partenaires actifs, confortées par le maillage territorial de leur réseau.

Des conventions ont été élaborées ou devrait l'être avec d'autres acteurs publics travaillant sur le champ de la connaissance comme le centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA), l'agence de la transition écologique (ADEME), la Banque de France, l'institut national de l'information géographique et forestière (qui a succédé à l'institut géographique national (IGN) depuis la fusion de ce dernier avec l'inventaire forestier national en 2012) ou l'Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF).

Ces partenariats se structurent principalement autour des coopérations entre personnes publiques adossées à des conventions cadres ou à des appels à candidatures permettant de sélectionner les projets en amont (enseignement supérieur et recherche). Les régions sont réticentes à adhérer aux structures lorsqu'elles prennent une forme associative comme les agences d'urbanisme. Il s'agit, pour elles, de conserver une vision régionale (aucune agence n'est organisée à l'échelle régionale) et de privilégier le partenariat sur la subvention.

#### 2.2.2.2 Des collaborations autour de structures dédiées

Le partenariat peut également prendre la forme de participation à des observatoires thématiques souvent copilotés par l'État et la région. Ces structures, qui prennent des formes juridiques diverses (groupements d'intérêt public, associations...), font l'objet de cofinancements dans le cadre des CPER, dont un des volets est dédié à l'observation territoriale. C'est le moyen d'en assurer aussi bien la pérennité que d'en garantir les financements. C'est aussi l'opportunité de promouvoir une observation partagée entre utilisateurs (les acteurs publics) et producteurs de données. C'est enfin une manière de formaliser la structuration de l'observation au niveau régional autour d'un partenariat étroit entre l'État et les régions.

Il n'existe pas de dénombrement précis et officiel de ces structures. L'agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), dans le cadre de la création d'un « Carrefour des observatoires », a récemment entrepris de recenser les observatoires territoriaux afin de dresser un panorama général de l'observation territoriale en France et d'en constituer un annuaire. Le recensement se révèle « encore inégal entre les régions » et « n'est pas figé » ; il aboutit au décompte de 198 observatoires « régionaux » – ce nombre incluant des observatoires départementaux et n'intégrant pas certaines régions pour lesquelles les données n'étaient pas disponibles.

Un nombre restreint d'observatoires constituent une forme de socle de base des observatoires repérés dans les régions : les observatoires de la santé ; les observatoires du foncier, les observatoires régionaux de l'emploi et de la formation ; les observatoires des transports ; les observatoires du tourisme. Des observatoires transfrontaliers ou du littoral peuvent exister dans les régions connaissant ces particularités. Les choix politiques ont également un rôle important.

Avec la montée en puissance des enjeux de développement durable se sont également développées des structures dédiées à ces problématiques comme les observatoires régionaux de la biodiversité, les agences régionales énergie climat, les associations agréées de surveillance de la qualité de l'air fédérées au sein d'Atmo France...

Les moyens humains et financiers consacrés à la question de la connaissance et plus particulièrement aux observatoires locaux sont très variables. Ils sont parfois limités, et reposent sur le temps et les budgets que les services supports acceptent de leur consacrer. Dans d'autres cas, ils peuvent compter un nombre significatif de personnels et disposer de budgets propres. Les modalités d'action revêtent, dès lors, également une grande diversité allant de la réalisation interne d'études à un travail d'animation articulé à l'externalisation des productions.

L'État et la région participent au financement du fonctionnement de ces structures dont les orientations sont définies dans le cadre de conventions d'objectifs pluriannuelles et de programmes annuels de travail. On notera, toutefois, que ce dispositif partenarial a tendance à s'éroder. Les centres ressources ont, en effet, été longtemps confortés par les contrats de plan. Or, les priorités de ces derniers ont évolué. Désormais, le modèle partenarial s'oriente vers des coopérations public-public ciblées sur des problématiques régionales ou sur des besoins en information géographique (par exemple, la mesure précise de la consommation d'espace, ou la montée en gamme (résolution/précision/exhaustivité) dans les bases de description du territoire).

### 2.2.3 Accompagner les dynamiques territoriales

L'objectif poursuivi est de fournir un appui technique aux territoires basé sur le partage de l'ingénierie régionale. À cet effet, la région met en œuvre différents moyens.

#### 2.2.3.1 Des plateformes mutualisées de services numériques qui ont pour fonction de mettre en commun et rendre disponibles des données

Des centres de ressource régionaux en géomatique comme le centre régional de l'information géographique de Provence-Alpes-Côte d'Azur (CRIGE PACA), créé en 2002, développent les usages, la production, l'ouverture et le partage d'information géographique. Ce dernier assure, ainsi, l'animation de la communauté géomatique régionale et la diffusion des données géographiques. Le CRIGE a longtemps été considéré comme un modèle de référence de « centre-ressource » ou « tête de réseau ». Il réunit l'État, la région, les départements et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de la région. Il permet de mutualiser la donnée et propose une action d'animation, à travers des groupes de travail thématiques.

En Centre-Val de Loire, le groupement d'intérêt public (GIP) « Récia », créé en 2003 pour appuyer la région et l'État en matière d'usages du numérique dans le domaine de l'éducation, est aujourd'hui chargé de la gestion de la plateforme d'information géographique GéoCentre, qui constitue un espace d'animation, de partage et d'échange des informations géographiques.

En Bretagne, GéoBretagne, est une démarche partagée et conventionnée entre le conseil régional, la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), mais également d'autres collectivités, des associations et des syndicats afin de permettre des échanges de données géolocalisées, libres et partagées avec les acteurs publics de l'aménagement du territoire basés sur l'open data. Initié en 2007, le partenariat GéoBretagne fédère plus de 170 acteurs publics. Il est porté par la région et l'État et vise à une large diffusion des informations publiques en matière de développement durable en lien avec la directive européenne INSPIRE. GéoBretagne déploie une offre de services incluant :

- la diffusion des données géolocalisées et leur consultation en ligne : photographies aériennes, cadastre, données d'urbanisme et de biodiversité, réseaux de transports ;
- la création, la personnalisation et le partage de cartes sur internet ;

- l'analyse des données et la fabrique de nouveaux services.

Dans les Hauts-de-France, Géo2France est une plateforme partenariale qui réunit des utilisateurs et des producteurs de données géographiques et statistiques aussi bien ouvertes (open data) que confidentielles. Ses membres appartiennent à des familles d'acteurs variées : services de l'État, collectivités territoriales, syndicats mixtes, observatoires, agences d'urbanisme, gestionnaires d'infrastructures, établissements publics, ou associations d'intérêt général. Les entreprises, acteurs industriels ou commerciaux, spécialistes de la donnée ou qui ont un rôle majeur dans l'aménagement du territoire régional, peuvent également être partenaires de la plateforme. Géo2France propose à ces acteurs de travailler ensemble sur des besoins ou des données liées à la diffusion et au partage de données. La plateforme met à cet effet à leur disposition toute une palette d'outils. Une équipe d'ingénierie permanente est au service des utilisateurs. Elle assure l'administration du portail, des serveurs et des données, ainsi que l'animation de la communauté et des groupes-projets (concertations, appuis méthodologiques, etc).

En Ile-de-France, l'infrastructure de données géographiques, qui n'existait pas avant la loi NOTRe, monte progressivement en puissance et offre un cadre propice aux échanges avec les collectivités infra-régionales, lesquelles sont à des stades de maturité très différents sur ces questions. Elle permet de recenser ce qui existe et de favoriser l'harmonisation et la mutualisation des données à l'échelle régionale.

La Nouvelle Aquitaine est partenaire, aux côtés de l'État, du GIP aménagement du territoire et gestion des risques, qui produit des services cartographiques pour la gestion des risques (incendie, sanitaire...), anime des observatoires (sur la consommation foncière ou la reconstitution forestière par exemple), et porte la plateforme de mutualisation et de diffusion de données « PIGMA-NA ». Celle-ci joue un rôle d'animation auprès des collectivités et acteurs usagers de la donnée dans le cadre de groupes de travail thématiques (adresse, plan corps de rue simplifié, open-data, documents d'urbanisme...).

En Occitanie, OpenIG, issu de l'union des régions Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées, est une structure associative qui facilite la circulation et l'exploitation de la donnée territoriale géographique et co-construit des services géonumériques. La région anime, par ailleurs, une dynamique territoriale Open Data en partenariat avec les départements et intercommunalités régionales. Ces deux démarches permettent d'inscrire le territoire dans une trajectoire de fourniture de données sur diverses problématiques (énergie, littoral, mobilités, ...).

Les plateformes Occitanie Data, en Occitanie, Géopal, dans les Pays de la Loire, ou IdeoBFC en Bourgogne-Franche-Comté ont également pour objet de rendre accessibles et partager les données (géographiques, statistiques) et documents (études et rapports) existant à l'échelle régionale.

Est aujourd'hui posée dans quelques collectivités, la question de la pérennisation de l'externalisation de cette structure partenariale qui réunit l'État, la région, les départements et les EPCI ou de son internalisation au sein des services de la région qui en est devenue le principal financeur. Si le choix de l'internalisation a été récemment fait en PACA, il n'en est pas de même en Bretagne où la région comme la DREAL sont attachées au cadre partenarial et souhaitent promouvoir le développement d'une instance ouverte qui ne devienne pas une structure uniquement technique.

Tableau n°1 : Les plateformes régionales d'information géographiques en 2018

 **AFIGÉO** Les plateformes régionales d'information géographique - 2018



Source : Document transmis par les partenaires de la mission au sein des conseils régionaux

### 2.2.3.2 Des outils et réseaux permettant des échanges de connaissances et de pratiques

En PACA, le site « connaissance du territoire » qui regroupe données, cartes et études a pour objectif de mettre en visibilité les travaux menés par la région et ses partenaires, de permettre leur réutilisation et d'offrir des services à forte valeur ajoutée comme des outils de cartographie interactive. Centre ressource en ligne, il permet de capitaliser des données et études menées par le service mais aussi par d'autres opérateurs comme les observatoires régionaux État-région, le réseau des agences d'urbanisme, le réseau des services statistiques ministériels (SSM) et les données de la statistique publique. Initié en 2018, le réseau « connaissance du territoire » constitue une communauté d'échanges entre professionnels de l'observation des territoires au service de l'action publique. Copilotée par l'Insee et la région, le groupe de travail, animé par le réseau des agences d'urbanisme et l'observatoire régional des métiers (ORM), s'intéresse à l'analyse des dynamiques économiques et territoriales. En 2020, il travaillera sur les problématiques des filières économiques régionales et de la mesure de la consommation foncière et comprendra un atelier carte et données centré sur la mutualisation des outils de données et de cartographie interactive.

Dans les Hauts-de-France, la plateforme d'information et de valorisation des études dans la région (PIVER) est une instance de concertation ouverte à l'ensemble des institutions publiques qui œuvrent dans les domaines de l'observation et de l'analyse socio-économique, par la mise en réseau de leurs savoirs et de leurs travaux (services de l'État, collectivités territoriales, chambres consulaires, agences d'urbanisme, observatoires partenariaux, universités...). Copilotée par l'Insee, la région et le secrétaire général pour les affaires régionales (SGAR), elle a une ambition multiple :

- Écouter les besoins territoriaux et régionaux relatifs à la connaissance des espaces et de la nouvelle région des Hauts-de-France.
- Favoriser la coordination des producteurs de connaissances, en développant la concertation et les échanges à des échelles géographiques diverses.
- Apporter des premières réponses aux acteurs publics et les orienter auprès des institutions expertes dans les domaines ou dans les échelles d'action concernées.
- Mutualiser les savoirs produits par les structures d'observation en région des Hauts-de-France, tout en respectant la diversité des sources et la richesse des travaux conduits.
- Accélérer la transmission des informations, avec une actualisation continue des études et travaux publiés, et des événements à venir.

En Occitanie, le conseil régional de l'information géographique (CRIG) se veut un lien entre les groupes de travail nationaux (conseil national de l'information géographique, association des ingénieurs territoriaux de France, ...) et locaux (OPenIG) sur les applications réglementaires en matière d'information géographique.

On notera que ces dispositifs permettent de partager les données et les analyses comme d'échanger sur les pratiques mais vont rarement, comme dans les précédents contrats de plan État-Région, jusqu'à la mise à dispositions de moyens d'ingénierie au profit des territoires les moins dotés en expertise.

#### **2.2.4 Diffuser données et études pour éclairer le débat public**

Il s'agit, également, de valoriser la connaissance du territoire en mettant en place des supports de communication donnant des clés de lecture de documents parfois très techniques, d'animer des rencontres autour de problématiques ou sujets d'intérêt régional largement ouverts et de promouvoir par des techniques participatives la fabrique de la citoyenneté.

La valorisation de la connaissance (qui ne se limite pas à la diffusion mais appelle aussi un travail sur l'accessibilité) peut prendre différentes formes :

- l'accessibilité des données (open-data) ;
- la diffusion d'études sur la connaissance du territoire ;
- l'animation de rencontres et débats sur les grandes problématiques régionales.

À l'exception de l'open-data, cet objectif est encore peu investi par les régions. On soulignera, toutefois, l'originalité de la démarche mise en place par la région Occitanie pour mieux impliquer les citoyens dans la structuration de l'observation régionale. Le conseil régional y réalise, chaque année, sur la base d'une batterie d'indicateurs régionaux et infra régionaux, un travail d'observation du bien-être des habitants d'Occitanie qui fait appel à plusieurs dimensions (matérielle, environnementale, professionnelle). Un portrait de la région est élaboré avec des partenaires comme l'Insee qui comporte une cartographie et une analyse de chacun de ces indicateurs mis à jour.

Pour compléter ces données statistiques, une approche qualitative a été développée avec la mise en place d'un sondage organisé à l'échelle régionale sur la base d'un échantillon très large (3 000 personnes). Les citoyens sont associés à ce travail d'observation d'une part en amont (sondage), mais également à travers des outils dynamiques, comme une plateforme citoyenne qui a permis l'association des citoyens, par exemple à la définition de la notion de bien-être. Une priorité forte a été donnée à l'animation et à la diffusion d'informations à destination des citoyens.

En PACA, l'élaboration du SRADDET a donné lieu à l'organisation d'ateliers participatifs qui ont permis de présenter et de mettre en débat les travaux d'études menés par la région et les propositions d'objectifs.

### **2.3 Des rattachements institutionnels éclairants sur les attentes prioritaires en matière d'observation**

Les multiples configurations qui président à l'organisation des fonctions d'observation au sein des services régionaux apportent des informations très utiles sur l'investissement par les régions des différentes ambitions évoquées ci-dessus et la place qu'occupe cette problématique dans le pilotage de l'action régionale.

#### **2.3.1 Des fonctions inégalement investies**

##### **2.3.1.1 Une fonction d'observation orientée vers la coordination des ressources internes et organisée autour de la donnée**

En Centre-Val-de-Loire, l'observation territoriale est, comme l'évaluation, l'une des missions confiées à la direction de la transformation numérique et citoyenne qui, directement rattachée au directeur général des services (DGS), a en charge l'appui au pilotage des politiques publiques. La direction est organisée autour de la donnée plus que de l'observation : elle ne produit pas d'études et de synthèses, mais s'attache à coordonner les ressources existantes notamment au sein des services de la collectivité et à promouvoir des référentiels leur permettant d'accéder à la donnée pour produire des analyses. Les moyens dédiés à l'observation sont assez limités (deux agents mobilisés sur les systèmes d'information géographique (SIG), un agent responsable des questions d'open data).

Les Pays de la Loire ont une approche assez similaire. Les moyens liés à l'observation ne sont pas centralisés, mais répartis entre les services, chaque direction générale adjointe (DGA) disposant d'une équipe projet en charge de l'observation. La coordination est assurée par la DGA stratégie, prospective et ressources à laquelle sont notamment rattachés les systèmes d'information géographique (SIG) et la coordination des données.

Ces organisations ont une double caractéristique : un souci fort d'opérationnalité conduisant à ne pas dissocier observation et action, et une priorité donnée aux préoccupations de coordination interne sur la construction de partenariats externes.

##### **2.3.1.2 L'attention portée aux analyses territoriales**

L'accompagnement des politiques territoriales de la région constitue l'un des défis les plus importants auxquels sont confrontés les services régionaux en charge de l'observation.

En Bretagne, depuis 2010, les questions de prospective et d'analyse territoriale sont prises en charge par la direction de l'aménagement et de l'égalité (DIRAM), rattachée à la DGA attractivité et développement des territoires. Au sein de la DIRAM, le service connaissances et dynamiques territoriales développe des analyses territoriales avec l'appui d'un ingénieur chef de projet SIG, un ingénieur data, un administrateur de bases de données géolocalisées, un chargé d'analyses statistiques, et avec l'assistance de la cellule gouvernance de la donnée rattachée à la direction des systèmes d'information. Au sein de cette dernière, trois agents sont dédiés à la collecte, au traitement et à la diffusion de la donnée.

En Nouvelle-Aquitaine, la politique territoriale de la région s'est structurée au niveau des intercommunalités, ou des pays dans les contours de l'ancienne région Aquitaine. On dénombre, ainsi, 52 territoires de contractualisation, qui sont des regroupements d'EPCI. La direction de l'intelligence territoriale et de la prospective s'attache à mis en place des diagnostics territoriaux qui ont permis d'identifier des enjeux prioritaires partagés et les actions susceptibles d'être accompagnées dans le cadre des contrats de territoires.

En Bourgogne-Franche-Comté a été créé en 2019 une direction de la prospective et des démarches partenariales (DPDP). Elle est composée de sept agents dont quatre sont en charge du SRADDET et deux des missions d'observations (stratégie de la connaissance et études prospectives), en lien étroit avec la direction de l'aménagement du territoire (laquelle compte vingt agents). L'appui aux territoires constitue une des priorités fortes de la collectivité.

#### 2.3.1.3 Valoriser l'information territoriale auprès des citoyens

En Occitanie, la prospective et l'analyse territoriale sont rattachées à la direction de la valorisation stratégique de l'information elle-même intégrée au pôle secrétariat général-transformation. Cette direction intègre également la documentation ainsi que les archives régionales. Au total, elle emploie 21,5 équivalents temps plein (ETP) et mobilise des expertises et des parcours très divers. 2,6 ETP sont en charge de l'observation territoriale et de l'évaluation.

La priorité de la direction de la valorisation stratégique de l'information est d'animer et de diffuser des informations à destination des citoyens. La direction de l'aménagement, du foncier et de l'urbanisme a en charge le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) et structure un centre de ressources sur la question foncière ouvert aux acteurs du territoire. La direction de l'action territoriale de la ruralité et de la montagne gère les contrats. La direction des systèmes d'informations et des utilisages numériques organise un réseau Data implanté dans les différentes directions de la région.

L'observation, comme l'évaluation qui relève de la même direction, ont vu leur ambition redéfinie par la présidente de la région qui les souhaite plus proche des acteurs locaux et des citoyens et attentive à l'impact des politiques régionales sur les territoires.

#### 2.3.1.4 Agréger des cultures différentes

En PACA, la stratégie de la connaissance s'est matérialisée, dans un premier temps, par une démarche en interne lancée par le DGS, dans le cadre d'un projet managérial. L'idée était de rapprocher les services études, observation, prospective, le service analyse spatiale, et le service documentation, et de les réunir au sein d'une nouvelle structure, la direction de la démocratie de proximité et de la prospective. Ces trois services avaient des cultures différentes qu'il s'agissait de rapprocher. L'idée était de diffuser la connaissance et de repositionner le service documentation et analyse spatiale sur une logique tournée vers l'externe, d'où le rattachement à la stratégie globale qui était pilotée par le service étude observation prospective.

Le service documentation a cependant quitté cette architecture, malgré l'intérêt qu'il aurait pu y avoir à le conserver dans une logique de diffusion des travaux. Cet échec s'explique, en grande partie, par des différences de cultures (positionnement organisationnel et spatial) et par un déficit de professionnalisation.

Depuis juin 2016, la délégation connaissance planification transversalité (DCOPT), et plus particulièrement en son sein le service connaissance territoriale et information géographique (SCOTIGEO), est en charge des questions de prospective et d'analyse territoriale. Cette délégation recouvre également, d'une part, la planification stratégique (CPER, SRADDET, avis sur les schémas de cohérence territoriale et les plans local d'urbanisme) traitée au sein d'un service planification régionale et territoriale (SPRT) et, d'autre part, l'information géographique qui est incluse dans le service SCOTIGEO au sein d'une équipe dédiée cartographie et géomatique.

Cette délégation est rattachée à la direction générale des services, ce qui permet de travailler en transversalité avec toutes les directions et services. Cette organisation est en place depuis la réorganisation mise en place par la nouvelle mandature en juin 2016.

Le SCOTIGEO compte 16 agents dont une équipe études et prospective de cinq agents travaillant sur le domaine des études et de la prospective socio-économique et 7 agents dédiés à l'information géographique.

### 2.3.2 Un positionnement qui varie entre intégration et autonomie.

La fonction d'observation renvoie à différents types de positionnement dont on se limitera ici à présenter les pôles les plus extrêmes, la plupart des services régionaux se positionnant entre ces deux options.

#### 2.3.2.1 Une large répartition au sein des services

En Centre-Val-de-Loire, comme dans les Pays de la Loire, les moyens liés à l'observation ne sont pas centralisés, mais répartis entre les services, chaque pôle opérationnel disposant de ses propres enjeux et ressources. Il s'agit, surtout, pour les services en charge de cette problématique, d'identifier et de coordonner les ressources existant au sein de la collectivité dans un positionnement qui s'apparente à de l'assistance à maîtrise d'ouvrage.

#### 2.3.2.2 Une autonomie de plus en plus affirmée

En Ile-de-France, la compétence info géographique est internalisée mais l'analyse territoriale « qualifiée » (production d'études et d'analyses) portée par un organisme extérieur, l'Institut Paris Région (IPR), agence d'urbanisme historiquement liée à la région qui dispose de départements dans les domaines économie, habitat et société, environnement, santé ou sport. L'IPR élabore son programme annuel en fonction des priorités de la région et s'appuie sur une gouvernance partenariale désormais élargie à d'autres partenaires (services déconcentrés de l'État, autres collectivités territoriales, etc). Au-delà de la production d'études ou de notes, l'IPR met également à la disposition de tous des cartes interactives et des infographies qui sont actualisées régulièrement et qui constituent une ressource utile pour analyser les enjeux territoriaux.

Au sein des services de la région, la direction de la coordination et de la modernisation de l'action publique pilote le SIG régional, orienté sur l'analyse des interventions du conseil régional, ainsi que l'infrastructure de données géographiques.

Dans les Hauts-de-France, les questions de prospective et d'analyse territoriale sont prises en charge par l'Agence Hauts-de-France 2020-2040. L'agence résulte de la transformation d'une ancienne direction de la prospective et de la stratégie régionale, qui avait rassemblé les moyens des deux régions fusionnées. Elle n'est pas une structure juridique autonome mais une direction de la région rattachée au pôle équilibre des territoires dont les missions sont :

- Penser le long terme, et organiser la réflexion prospective sur les transitions à l'horizon 2040.
- Coordonner l'action régionale en matière d'aménagement durable du territoire.
- Adapter l'action régionale aux contextes territoriaux des Hauts-de-France.
- Accompagner la mise en œuvre locale des stratégies régionales et mesurer les impacts territoriaux.
- Expérimenter de nouveaux modes d'action publique.



L'agence est organisée autour de 5 services (SIG et appui à la connaissance, observation et prospective, aménagement régional, contractualisations et appui à la territorialisation, transition climatique et planification déchets) et 1 mission transversale de coordination des partenariats.

Au sein de l'agence, le service observation et prospective intervient de façon spécifique sur la mission de réflexion sur le long terme et réalise également des travaux d'appui à la définition et au suivi des stratégies et politiques. Il se compose d'un responsable, d'un responsable-adjoint, de 11 chargés de missions, de 2 maquettistes et de 1 gestionnaire. Les agents ont des profils variés : formations économiques, statistiques, sciences-politiques, géographie...

Le président de la région Hauts-de-France souhaite faire de cette agence une plaque tournante des réflexions sur les perspectives régionales et un outil en capacité de lui permettre de réinterroger l'action territoriale de la région. Cette structuration dans une entité autonome aux missions larges et aux moyens significatifs constitue un premier pas vers une autonomisation de la stratégie de la connaissance. Elle fait l'objet d'un fort portage politique par le président de la région et les deux vice-présidents concernés (le vice-président en charge de l'aménagement du territoire et le vice-président en charge de l'intelligence économique territoriale).

En Nouvelle-Aquitaine, les questions de prospective et d'analyse territoriale relèvent de la direction de l'intelligence territoriale et de la prospective (DITP), positionnée au sein du pôle en charge de l'aménagement du territoire, dénommé « Datar » créé au début de l'année 2017 suite à la fusion des régions. 2 directions interdépendantes composent ce pôle. Elles sont dédiées l'une à l'intelligence territoriale et à la prospective, l'autre à l'ingénierie et à l'action territoriales. La DITP compte 23 agents présents sur les 3 sites de la région (Bordeaux, Limoges et Poitiers) et répartis en 3 services : études et prospective, SIG-SIT<sup>4</sup> et SRADDET (élaboration et mise en œuvre).

Dans l'ensemble des régions, quels que soient les positionnements retenus, l'enjeu est aujourd'hui de mieux structurer l'harmonisation et la collecte des données en lien avec l'ensemble des producteurs d'information afin de redéployer les moyens disponibles vers l'analyse et l'exploitation de celles-ci voire leur valorisation.

### **2.3.3 La fusion des régions, entre fragilisation et dynamisation**

Sur les désormais 13 régions de France métropolitaine, 7 sont issues de fusions et connaissent donc depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016 un nouveau périmètre ainsi qu'une nouvelle organisation administrative. Si les fusions ont été l'occasion de revisiter, harmoniser et dynamiser les différents cadres d'intervention en donnant une impulsion nouvelle aux politiques d'aménagement du territoire, elles ont aussi bouleversé l'organisation des services.

En Nouvelle-Aquitaine, la création de la nouvelle région a donné naissance à une nouvelle collectivité très vaste et connaissant d'importantes disparités territoriales. Ces dernières ont rendu nécessaire une action publique dédiée à leur résorption. La création du pôle Datar au sein des services répond à cet objectif.

Le service observation et prospective de la région Hauts-de-France est issu de la fusion de deux anciens services travaillant déjà sur ces dimensions. La fonction s'est trouvée renforcée en termes de moyens humains alors que d'autres petites équipes internes aux directions de la région ont été supprimées dans le cadre de la réorganisation.

La direction de la prospective de la région Bourgogne-Franche-Comté a été créée suite à la fusion des 2 régions alors qu'il n'existait préalablement aucun service de ce type au sein de celles-ci.

---

<sup>4</sup> Système d'information du territoire.

Elles disposaient en revanche chacune d'une direction de l'aménagement du territoire, qui ont donc été fusionnées. Une restructuration ultérieure a entraîné la création de la direction de la prospective et des démarches partenariales. La fusion a bien ici eu un rôle déterminant dans la structuration de l'offre régionale en matière de stratégie de la connaissance.

En outre, la fusion a permis de réorganiser l'organigramme des services tandis que le SRADDET a donné un contexte de travail prospectif cohérent et transversal.

La plasticité de la fonction d'observation dans les organisations peut être à la fois un atout (agilité permettant d'adapter l'analyse et l'exploitation des informations aux enjeux) et une fragilité si son instabilité remet en cause la continuité du processus de collecte des données.

### **3 SI LES REGIONS ONT CONTRIBUE A UNE MEILLEURE STRUCTURATION DE LA FONCTION D'OBSERVATION TERRITORIALE, CETTE EVOLUTION RESTE FRAGILE ET INACHEVEE**

#### **3.1 Plusieurs facteurs ont contribué à l'affirmation du rôle des régions en matière d'observation territoriale**

##### **3.1.1 La montée en puissance de la compétence régionale en matière de planification**

Très présentes dans les années 1960, la dimension spatiale et la cartographie avaient perdu progressivement de leur importance dans les exercices de planification territoriale qui mettaient davantage l'accent sur les politiques publiques. Aujourd'hui, on constate un retour de la dimension territoriale en lien avec la recomposition des régions et la différenciation territoriale.

L'élaboration du SRADDET, qui a fortement mobilisé les services d'observation territoriaux, a constitué une étape importante pour leur consolidation.

- Il ne s'agit plus, pour la région, de solliciter de ses partenaires un avis sur ses documents d'orientation stratégique, mais de construire un projet dans lequel se retrouvent l'ensemble des acteurs. Cet enjeu est particulièrement important dans les nouvelles régions pour lesquelles ce document est une occasion privilégiée de construire une identité régionale, et ainsi de « faire région ».
- Le SRADDET est, aussi, un outil de reconfiguration du territoire régional en identifiant des espaces infrarégionaux de référence qui peuvent ne pas épouser les frontières départementales et permettent d'harmoniser les politiques territoriales des régions fusionnées. La définition du périmètre et des enjeux propres à ces nouveaux espaces implique d'en identifier les caractéristiques.

Dans les Hauts-de-France, le SRADDET a contribué à promouvoir une approche transversale de la nouvelle région et de ses territoires cartographiés dans un atlas et à identifier cinq espaces à enjeux. En Occitanie, la région a travaillé sur un découpage du territoire en bassins de vie vécus, concept né de la volonté de l'assemblée des territoires. Elle a également réalisé un certain nombre de travaux (de type portraits de territoire) liés à ce concept.

- Dans beaucoup de régions, le SRADDET et le contrat de plan ont été l'occasion de jeter les bases d'un service public régional de la connaissance et de l'appui aux territoires et de coordonner les stratégies des différents partenaires régionaux.

La production de documents prospectifs cadres et d'orientations stratégiques (au-delà du SRADDET, comme le schéma régional de développement économique d'innovation et d'internationalisation, le plan climat, etc) implique de pouvoir s'appuyer sur des données fiables, mais aussi sur des capacités d'ingénierie susceptibles de permettre la production de connaissances renouvelées et d'analyses partagées.

Cette dimension d'analyse spatiale peut prendre des formes variées, allant de la caractérisation du contexte local à la constitution de zonages (les quartiers populaires ou les territoires ruraux) ou de territoires de référence pour déployer les politiques.

##### **3.1.2 L'évolution des contractualisations**

Les acteurs locaux se fédèrent aujourd'hui de plus en plus autour de projets partagés comme les contrats de plan entre l'État et la région mais aussi les contrats de territoires initiés par ces dernières à destination des pays, EPCI ou communes qui précisent les modalités de la déclinaison opérationnelle de leurs politiques sur leur territoire.

Ces contractualisations sont en cours de redéfinition dans un certain nombre de régions pour mieux prendre en compte les enjeux du SRADDET ou privilégier les intercommunalités aux pays comme partenaire privilégié des politiques territoriales. Elles s'appuient, d'abord, sur des portraits de territoires et des diagnostics partagés.

La région Bretagne est aujourd'hui fortement investie dans la réalisation de « portraits d'EPCI » qui visent à appuyer la politique territoriale de la région. Sept directions d'espaces territoriaux ont été mises en place, regroupant 4 à 5 EPCI sur les périmètres des pays. Il s'agit de donner aux directeurs de ces services les éléments d'informations pour chaque EPCI recouvrant des données de contexte (communes, population, engagements « Breizh Cop ») et des informations sur les interventions de la région par politiques publiques (chiffres, indicateurs).

En Nouvelle-Aquitaine, une délibération du 10 avril 2017 sur les orientations de la politique contractuelle régionale pose le principe d'une analyse des besoins spécifiques des territoires préalables à la contractualisation sur leurs plans d'actions. Elle fonde l'activité de diagnostic territorial menée à l'appui de 35 des 51 territoires objets de contrats avec la région. Réalisées avec l'appui d'un prestataire, ces analyses ont été soumises aux directions sectorielles pour qu'elles les enrichissent, puis mises en débat avec les acteurs des territoires dans le cadre d'ateliers participatifs.

Les Hauts-de-France souhaitent mettre en place un observatoire de l'action publique territorialisée qui aura pour objectif, en appui à la contractualisation, de réaliser un diagnostic territorial par EPCI, de synthétiser l'ensemble des politiques régionales et des financements mis en œuvre sur ce territoire, ainsi que de recenser et d'analyser l'ensemble des contrats pour en permettre une rationalisation.

En Ile-de-France, il n'existe pas de territoire de niveau infra-régional structurant la politique de contractualisation des actions de la collectivité. Des territoires d'observation partagés avec l'État (comme les bassins d'emploi) ont été mis en place en 2016 dans le contexte de mise en œuvre du schéma régional de développement économique d'innovation et d'internationalisation et du contrat de plan régional de développement des formations et de l'orientation professionnelles afin de faciliter la coordination des actions.

En Bourgogne-Franche-Comté, le choix a été fait de pérenniser la contractualisation avec les pôles d'équilibre territorial et rural (PETR).

### **3.1.3 L'ouverture des données et les nouveaux outils numériques**

Le développement de l'observation territoriale a été encouragé par l'ouverture des données, qui a progressé suite à l'adoption de diverses mesures législatives.

Une étape a été franchie avant l'adoption de la loi n°2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique, dite « loi Lemaire ». En vertu de ce texte, les collectivités territoriales de plus de 3 500 habitants et employant plus de 50 agents (en équivalents temps plein) sont tenues de mettre en ligne une série de documents dans leurs versions mises à jour, parmi lesquels :

- Les documents qu'elles communiquent en application des procédures prévues par le code des relations entre le public et l'administration.
- Les documents qui figurent dans le répertoire des informations publiques.
- Les bases de données qu'elles produisent ou qu'elles reçoivent et qui ne font pas l'objet d'une diffusion publique par ailleurs.
- Les données dont la publication présente un intérêt économique, social, sanitaire ou environnemental.

- Les règles définissant les principaux traitements algorithmiques utilisés dans l'accomplissement de leurs missions, lorsque ces traitements fondent des décisions individuelles.

L'ouverture des données par défaut constitue un important effort de transparence pour les collectivités. Elle s'appuie sur une logique dans laquelle l'ouverture est le principe et le secret l'exception, ce qui constitue un changement culturel significatif. Des domaines comme l'énergie ou les transports, pour lesquels les enjeux d'utilisation des données collectées par les administrations sont lourds et ont des conséquences économiques fortes, sont désormais concernés.

Pour les collectivités et donc les régions, le chantier est d'autant plus ambitieux que le calendrier de la réforme est proche de celui du règlement général sur la protection des données. Dans un même temps et selon des logiques parallèles, les administrations sont invitées à ouvrir leurs données publiques ainsi qu'à renforcer la protection des données individuelles.

Lorsque les dispositions législatives en matière d'ouverture des données publiques entrent en vigueur, en octobre 2018, pratiquement toutes les régions ont mis en place des dispositifs, à une exception, l'Occitanie. Toutefois, cette dernière a engagé au printemps 2018 la construction d'une stratégie de la donnée qui se veut ambitieuse.<sup>5</sup> L'ensemble des collectivités de ce niveau vont ainsi remplir les obligations fixées par la loi. Les régions se sont inscrites parmi les acteurs les plus avancés dans la démarche. En effet, à la même date, à peine 10 % des collectivités concernées avaient ouvert leurs données.

En parallèle, l'État a renforcé ses propres dispositifs, participant à une dynamique globale d'ouverture de la donnée. Le Gouvernement avait ainsi créé par décret la mission Etalab en 2011, qui est chargée de coordonner la conception et la mise en œuvre de la stratégie de l'État en matière d'ouverture et de partage des données publiques. Etalab développe et anime la plateforme d'open data *data.gouv.fr* destinée à rassembler et à mettre à disposition librement l'ensemble des informations publiques de l'État, de ses établissements publics et, si elles le souhaitent, des collectivités territoriales et des personnes de droit public ou de droit privé chargées d'une mission de service public.

Enfin, les progrès constants en matière de technologies de l'information et de la communication permettent de déployer de nouveaux outils numériques qui facilitent le traitement d'informations nombreuses et complexes. Au niveau national comme au niveau local, des sites spécialisés ont été créés permettant de mettre à disposition du public le plus large des bases de données, mais également des applications géographiques concentrant une masse de données dont la mise en évidence peut être facilement adaptée en fonction des besoins de chaque utilisateur, ou encore des plateformes collaboratives reposant sur l'adjonction d'information par une pluralité d'intervenants et facilitant le travail en réseau entre les producteurs de données (cf. les dispositifs et plateformes détaillés supra tels que « Connaissance du territoire », PIVER, GéoPal, OPenIG, etc). Il est intéressant de noter qu'en Occitanie, l'approche privilégiée est l'entrée par les cas d'usage et le design de service qui bénéficient des outils numériques précités.

### **3.2 La poursuite du processus en cours implique la prise en compte d'un certain nombre de points de vigilance**

L'effectivité des compétences confiées aux régions en matière de connaissance des territoires peut se mesurer à travers un certain nombre de critères qui sont autant de points de vigilance.

#### **3.2.1 Créer une approche commune de la donnée territoriale**

Le développement de la connaissance territoriale s'est d'abord appuyé sur la culture portée par les administrations de l'État et notamment l'INSEE.

---

<sup>5</sup> Romain MAZON, « *Open data et collectivités : qui fait quoi, et comment ?* », la Gazette des communes, 12 octobre 2018.

Il s'agit, dans ce cadre, de disposer, à partir d'indicateurs objectivés, de données homogènes dans l'espace et dans le temps sur les divers domaines de l'action publique et sur l'ensemble du territoire. Les données recueillies s'articulent ensuite avec les différents échelons de l'organisation territoriale.

La décentralisation et la montée en puissance des régions se sont accompagnées d'un mouvement de déconcentration au niveau de l'INSEE mais pas d'une réinterrogation du modèle initial. Or, « *l'ajustement d'un système de production statistique centralisé à une logique de décentralisation se pose dorénavant avec acuité dès lors que la production statistique est juridiquement une compétence partagée* »<sup>6</sup>. Les régions, pour leur part, ont mis en place des outils d'observation propres correspondants aux responsabilités qui leur ont été confiées par la loi, qu'elles renvoient à une approche sectorielle (transports, formation professionnelle...) ou globale (aménagement du territoire).

Il convient dès lors d'adapter les pratiques afin d'optimiser les enjeux de recueil et de traitement des données. L'enjeu est d'autant plus fort que « *les transferts de compétences posent de manière vitale l'impératif de continuité statistique* » et que « *s'impose désormais la nécessité de faire vivre une réelle coordination entre les différents niveaux territoriaux et le niveau national, mais celle-ci est d'autant plus délicate à mettre en œuvre que nous sommes dans un environnement juridique qui n'est pas clair* »<sup>7</sup>. La constitution d'une culture commune de la donnée territoriale constitue une réponse à ces enjeux. Elle implique de prendre aussi en compte les opérateurs qui constituent des partenaires indispensables de la collecte et du traitement des données, qu'il s'agisse des organismes de protection sociale (caisses d'allocations familiales, Pôle emploi) comme des entreprises publiques et privées (par exemple, la SNCF ou la RATP sur les enjeux de transport).

Cette approche commune peut offrir une agilité opérationnelle qui permettra de tenir compte aussi bien des priorités fixées par les exécutifs régionaux que des nouvelles problématiques de l'action publique (alimentation, risques, bien être, solidarités, transition écologique...). Trop souvent, la statistique publique et l'observation territoriale sont appréhendées essentiellement sous le prisme de l'information et non de l'outil au service de l'action. Il importe qu'elles dépassent le simple champ du recueil des données et évoluent du statut de « connaissance utile » à celui de « connaissance utilisable », pertinentes et susceptibles d'être mobilisées par les décideurs de tous niveaux.

### 3.2.2 Consolider la relation avec l'État et diversifier les partenariats

Le partenariat dans le domaine de la connaissance reste encore très largement structuré autour du binôme État-région. En dehors de l'open data, il est peu développé avec les départements et reste complexe avec les métropoles et intercommunalités.

Dans un nombre croissant de régions (Occitanie, Nouvelle-Aquitaine...), si l'État reste le principal interlocuteur des services des conseils régionaux, la relation ne s'organise plus systématiquement autour du SGAR mais directement avec les services déconcentrés de l'État [directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) ou DREAL notamment] et avec ses grands opérateurs (Insee, IGN). Cette évolution est imputable aux facteurs suivants :

- La diminution des moyens dédiés par l'État à l'ingénierie, tant au niveau national (suppression de nombreux observatoires en janvier 2020), qu'au niveau déconcentré<sup>8</sup> (déstabilisation des réseaux des services statistiques ministériels régionaux suite à la réforme de l'État déconcentré).
- L'absence de coordination interministérielle entre les différents services études de l'État, fonction que les SGAR ne sont plus toujours en mesure d'assumer faute des moyens nécessaires.

<sup>6</sup> *Les données statistiques sur les collectivités territoriales*, note du conseil national de l'information statistique, octobre 2019.

<sup>7</sup> Idem

<sup>8</sup> Les moyens des secrétariats généraux pour les affaires régionales (SGAR) en matière de production de connaissances sont très limités : moins de 20 personnes et de 10,1 ETP. Une majorité des « référents études » sont des chargés de mission (12 agents dans 11 SGAR), qui exercent plutôt des fonctions de pilotage et de coordination régionale que des fonctions de production.

De fait, cette animation est dans certaines régions de plus en plus assurée par l'Insee, ce qui n'est pas sans poser des problèmes de légitimité parfois avec les DREAL.

- Le développement d'une « agenciarisation » qui conduit à émietter et segmenter les données, générer des concurrences entre opérateurs de l'État, encourager la tarification des services et poser des problèmes juridiques complexes avec les bureaux d'études.
- L'affaiblissement de l'écosystème partenarial des centres ressources des CPER au bénéfice d'une forme de ré-internalisation de ces fonctions (c'est le cas du CRIGE PACA).
- L'incompréhension sur le positionnement de l'État vis-à-vis de l'articulation entre le niveau régional et le niveau départemental. La mise en place de l'ANCT, qui a privilégié dans son organisation le niveau départemental, suscite, dans les régions, beaucoup d'interrogations : quelles seront les relations entre le SGAR et les délégués départementaux de l'ANCT ? Comment se construira l'articulation avec les agences d'urbanisme ?

L'ensemble des régions interrogées rencontrent des difficultés à structurer une relation avec les conseils départementaux et les métropoles dans le domaine de la connaissance territoriale. Ce déficit renvoie, plus globalement, aux aléas que rencontre la dynamique de coopération territoriale dans un cadre institutionnel en cours de stabilisation et à la méfiance voire la concurrence entre collectivités publiques. Il est à cet égard frappant de constater que les services régionaux en charge de l'observation sont généralement mieux informés de ce qui se passe dans les autres régions que dans les autres grandes collectivités de leur territoire.

L'échec de la mise en place de l'observatoire des territoires en Bretagne est de ce point de vue éclairant. Il s'agissait pour la région et les quatre départements qui la composent de créer un observatoire permettant de mettre en commun de la connaissance sur une série de thématiques avec, dans un premier temps, une attention portée à l'action sociale. Le projet a été abandonné en raison de divergences de priorité et d'insuffisance de moyens. Certains départements se sont organisés pour développer en interne cette ingénierie (notamment le Finistère et l'Ille-et-Vilaine, et dans une moindre mesure, les Côtes d'Armor). Le Morbihan n'a pas investi cette mission.

S'agissant des métropoles, les régions se sont attachées à conventionner avec les agences d'urbanisme (PACA, Nouvelle-Aquitaine, Hauts-de-France). Depuis 15 à 20 ans, les agences ont mis en place une structuration (même une fédération régionale en Bretagne) ou, a minima, des relais au niveau régional (désignation d'un chef de file) afin de faciliter le dialogue avec les régions et les opérateurs de l'État structurés au niveau régional (ADEME par exemple).

### **3.2.3 Développer une approche mutualisée de l'observation**

Les territoires ne sont pas également outillés en matière d'ingénierie de la connaissance. S'agissant des territoires urbains, l'ingénierie est apportée principalement par les agences d'urbanisme qui ont développé une expertise dans les différents domaines de l'urbanisme et du développement territorial (planification, habitat, mobilités, économie, environnement, foncier...) ou par les services même de la collectivité qui sont souhaité assurer en régie cette mission (Nice). Mais celles-ci ne recouvrent pas l'ensemble du territoire même si certaines d'entre elles interviennent au-delà du périmètre de la métropole. Une large partie de la diagonale qui s'étend des Landes à la Meuse ne dispose que de ressources d'observations limitées.

En territoire rural, les pays et les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR), dont la mission est de mobiliser les acteurs du développement local au niveau infra-départemental pour rassembler la connaissance territoriale, ne structurent pas l'ensemble du territoire national. Ils couvrent ainsi 62 % du territoire métropolitain et concernent environ 47 % de la population française. Le même constat peut être dressé s'agissant des parcs naturels régionaux, qui sont eux aussi des acteurs contribuant à la connaissance de leur territoire.

Il en résulte un clivage croissant entre les zones rurales, moins dotées, et les espaces métropolitains, même s'il est rare de ne trouver aucune ressource dans les territoires, même les plus isolés. Il existe donc un besoin d'identifier les ressources disponibles et de s'assurer de la qualité du maillage territorial.

Cet enjeu semble aujourd'hui moins investi à l'exception de certaines régions, comme Bourgogne-Franche-Comté qui, pour encourager les collectivités à mettre en place des stratégies territoriales, a mis en place un dispositif d'ingénierie au service des territoires qui prévoit, notamment, le financement de postes dédiés à cette fonction au bénéfice des PÉTR. Toutefois, à l'exception de cet exemple, le recentrage des régions sur leurs compétences propres, le réajustement des politiques territoriales des pays vers les intercommunalités, la difficulté de mobiliser élus et techniciens sur des problématiques animées au niveau régional peuvent expliquer le faible accompagnement des territoires ruraux par les régions qui justifie aujourd'hui l'offre de service proposée par l'ANCT.

### 3.2.4 Favoriser l'acculturation à l'observation dans les territoires

Contrairement à d'autres problématiques, comme l'évaluation ou l'audit interne, l'observation territoriale souffre de la faible distribution de l'expertise statistique en France et de l'absence relative de réseaux d'échanges qui rassemble les professionnels du secteur. Il existe, au sein de Régions de France, un groupe de travail dédié à la connaissance et à la prospective territoriales qui se réunit de manière régulière et favorise l'échange de pratiques. La démarche est très positive, mais trop isolée pour faire système et surtout pour dépasser le cadre de l'action des conseils régionaux. Elle ne permet pas, non plus, de rassembler l'ensemble des experts de l'observation territoriale qu'ils relèvent de l'État, des collectivités ou des grands opérateurs publics autour des nouveaux enjeux de la connaissance territoriale.

Au-delà de la structuration d'un réseau professionnel élargi, une meilleure prise en compte des enjeux de l'observation territoriale par le système de formation initiale et continue pourrait favoriser une meilleure acculturation à ces problématiques. Actuellement, les cadres de la fonction publique territoriale, comme ceux de la fonction publique de l'État, ne sont pas suffisamment sensibilisés aux enjeux d'observation et de statistiques.

L'effort dans le champ de la formation devrait également viser les élus, afin que ceux-ci se saisissent de ces problématiques et impulsent les démarches constructives nécessaires. À cet égard, il est important de souligner que la création dans les territoires de dispositifs de rassemblement de la connaissance sur une thématique donnée découle plus souvent de propositions issues des administrations que des exécutifs locaux. Une étude de 2011<sup>9</sup> révèle que les principaux instigateurs de la montée en puissance de l'observation sont d'abord les techniciens des collectivités territoriales et des structures d'ingénierie. Ses auteurs estiment que, « pour 100 observatoires créés, 40 % le sont à l'initiative de techniciens, contre 15 % à l'initiative d'élus (le reste étant d'initiative mixte pour 25 %, d'initiative réglementaire pour 15 % et 5 % d'initiative indéfinie). »<sup>10</sup>

Ces problématiques sont, à ce jour, peu prises en compte dans l'offre de formation proposée aux élus locaux (cf le rapport réalisé en février 2020 par l'inspection générale de l'administration et l'inspection générale des affaires sociales sur « la formation des élus locaux »).

---

<sup>9</sup> Emmanuel ROUX, Grégoire FEYT, « *Les Observatoires territoriaux. Sens et enjeux* », coll. « Travaux n° 14 ». La Documentation Française, Datar, 2011

<sup>10</sup> Emmanuel ROUX, Grégoire FEYT, *L'observation des territoires en marche*, Intercommunalités n°170, septembre 2012.



### 3.2.5 Résoudre la tension entre des approches privilégiant un point de vue institutionnel (la région comme collectivité) ou géographique (la région comme espace territorial)

Les régions doivent aujourd'hui prendre en compte deux exigences qui ne sont pas toujours faciles à concilier :

- Assumer leur fonction planificatrice en élaborant et suivant différents schémas au niveau régional destinés à orienter les actions menées par l'ensemble des collectivités de leur territoire.
- Apporter une réponse de proximité pour assumer la gestion des responsabilités qui leur ont été confiées par la loi dans un cadre désormais contraint (compétences spécialisées).

On retrouve cette tension entre administration de mission (orientée vers le futur dans le cadre d'une vision globale du territoire et de ses acteurs) et administration de gestion (centrée sur le présent dans une approche sectorielle) dans les priorités données à la connaissance territoriale par les régions.

Si, bien sûr, les SRADDET, appréhendent l'ensemble des problématiques du territoire régional, les programmes d'études des services en charge de l'observation reflètent un clivage assez net entre les régions qui définissent le champ de l'observation d'un point de vue institutionnel (la région comme collectivité) ou géographique (la région comme espace territorial).

En Occitanie, le champ couvert par l'observation dépasse largement les compétences régionales et intègre, par exemple, des indicateurs sociaux. Ce choix est en cohérence avec la volonté de la région de mesurer l'évolution de la qualité de la vie sur le territoire et d'éclairer les élus indépendamment de l'élaboration de politiques publiques spécifiques. L'agence Hauts-de-France s'intéresse également à l'ensemble des thématiques présentes sur les territoires, qu'elles renvoient ou non aux compétences de la région.

Dans d'autres régions, la spécialisation des compétences des régions mais aussi la volonté de renforcer le lien avec les politiques opérationnelles se sont, au contraire, traduites par une restriction du champ couvert par l'observation.

En PACA, on note ainsi un recentrage des travaux autour des compétences de la région c'est-à-dire les questions économiques, environnementales ou de transport, les questions sociales n'étant traitées qu'indirectement (par exemple, à travers les sujets liés au logement). En Bretagne, les travaux d'observation privilégient les grandes transitions intéressant directement la région à travers ses compétences propres. En Nouvelle-Aquitaine, les travaux d'observation ont avant tout vocation à nourrir la contractualisation et concernent donc, principalement, les responsabilités de la région.

La question essentielle posée par la définition du champ privilégié pour observer l'évolution des enjeux d'un territoire et des réponses qu'y apportent les politiques publiques ne résulte pas de la difficulté de mobiliser des données aujourd'hui facilement accessibles à tous mais d'affirmer la légitimité de la région à porter une vision globale de son territoire par rapport aux autres acteurs. Les conférences territoriales de l'action publique (CTAP), créées par la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite « loi MAPTAM », pourraient constituer un cadre pertinent pour faire émerger une vision partagée des enjeux du territoire qui ne peut reposer que sur des outils d'observation partagés. De ce point de vue, on suivra avec intérêt la dynamique que générera l'association des CTAP à l'évaluation des SRADDET explicitement prévue par certaines régions (notamment Bourgogne-Franche-Comté).



## CONCLUSION

Dans le prolongement du présent rapport, l'optimisation des moyens consacrés par l'État à l'observation et la connaissance des territoires fait l'objet d'une mission spécifique confiée au conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) par la ministre de la transition écologique et solidaire ainsi que la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales (cf. la lettre de mission du 18 mars 2020).

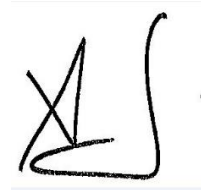
Les régions ont exprimé un certain nombre de préoccupations et d'attentes vis-à-vis de l'État qui pourront utilement alimenter la réflexion qui sera menée dans ce cadre :

- Une meilleure prise en compte par le système de production statistique de la logique de décentralisation.
- Une clarification des conditions d'intervention des agences de l'État dans le domaine de l'ingénierie de la connaissance (cadre juridique et financier).
- Un rôle plus affirmé des SGAR dans la coordination des services études des services déconcentrés et des grands opérateurs de l'État (INSEE, CEREMA...).
- Une explicitation du rôle de l'ANCT dans le champ de la connaissance territoriale et de l'articulation de ses interventions entre le niveau régional et départemental.
- La consolidation des moyens dédiés par l'État à la connaissance des territoires dans le cadre notamment des contrats de plan.

Bruno ACAR  
Inspecteur général  
de l'administration



Xavier GIGUET  
Inspecteur de l'administration





# ANNEXES



## Annexe n° 1 : Lettre de mission



MINISTÈRE DE LA COHESION DES TERRITOIRES  
ET DES RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION
24 JAN. 2020
ARRIVÉE 20.056

*Le Ministre*

Paris, le  
Réf. : 20000513

### NOTE

à l'attention de

**Monsieur le chef du service de l'inspection générale de l'administration**

**OBJET :** Mission sur le recensement des expertises disponibles sur les territoires

Les collectivités territoriales et notamment les plus importantes d'entre elles ont développé depuis plusieurs années de réelles ressources d'expertise dans des champs importants de l'analyse de l'action publique :

- l'observation et l'analyse territoriale ;
- le conseil et appui aux services, l'audit des procédures et le contrôle de gestion ;
- l'évaluation des politiques publiques locales.

Ces ressources et travaux sont aujourd'hui mal connus et de fait insuffisamment mobilisés dans la conduite des politiques publiques tant au niveau national que territorial, alors même que l'imbrication des compétences et la contrainte budgétaire plaident pour une approche concertée et rationalisée des moyens d'expertise publics disponibles.

La nouvelle Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT) s'est fixé comme objectif d'aider les territoires les moins dotés en ingénierie (notamment les territoires ruraux et ultra marins) à définir un projet de stratégie territoriale fondé sur des orientations partagées susceptibles d'être déclinées en projets concrets. A cet effet, elle entend s'appuyer sur des ressources locales disponibles nombreuses (collectivités territoriales, agences départementales de conseil aux communes et EPCI, agences d'urbanismes, CAUE, établissements publics fonciers, parcs naturels régionaux, Banque des territoires, chambres consulaires, etc.) mais fragmentées et non précisément recensées.

Les revues de dépenses ont permis de rassembler des informations aujourd'hui dispersées et hétérogènes sur un certain nombre de grands enjeux concernant la dépense publique et la gestion des collectivités (patrimoine des collectivités

territoriales, actes de gestion en matière de ressources humaines des collectivités territoriales, voirie des collectivités territoriales...) et de diffuser des bonnes pratiques. Cette démarche prévue par l'article 22 de la loi n°2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques n'a pas été reconduite en 2018. De fait, font défaut aujourd'hui des informations permettant de comprendre et comparer coûts et contraintes de gestion auxquelles sont confrontées les collectivités territoriales.

Enfin, les travaux d'évaluation des politiques publiques locales initiés au sein d'un certain nombre de collectivités depuis une dizaine d'années dans les régions, les départements et les métropoles n'irriguent pas suffisamment les politiques que mènent l'Etat en direction des collectivités alors que nombreux sont les rapports qui depuis plusieurs années, plaident pour une évaluation globale de l'action publique couvrant les interventions de l'Etat et des collectivités locales et associant à cette démarche l'ensemble des acteurs concernés.

La revue de l'ensemble des expertises disponibles au niveau local au sein des collectivités territoriales et de leurs opérateurs constitue un enjeu important pour améliorer l'efficacité de l'action publique.

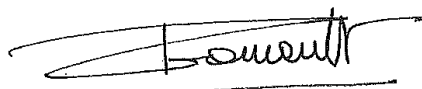
Conformément à la proposition que vous m'avez soumise lors de la présentation du programme d'activité pour l'année 2019, je vous demande donc, en lien étroit avec l'ANCT et la direction générale des collectivités locales, de diligenter une mission pour expérimenter sur trois régions à définir, une méthode permettant de recenser l'ensemble des ressources d'expertise existant dans les collectivités sur les champs évoqués ci-dessus : l'observation et l'analyse territoriale ; l'audit et le contrôle de gestion ; l'évaluation des politiques publiques locales.

Sur la base d'une analyse des structures et des travaux menés, il vous appartiendra de faire un état des lieux et des propositions sur :

- les ressources existantes et leur complémentarité avec celles mobilisables par l'Etat ou ses opérateurs sur le même territoire ;
- les modalités d'un meilleur partage des connaissances et des informations disponibles : capitalisation des bonnes pratiques, création de plateformes ressources, mise en place d'une base documentaire partagée...
- la constitution et l'animation de réseaux professionnels sur ces différentes problématiques tant au niveau national que local.

Vous veillerez à associer étroitement à vos travaux les associations représentatives des collectivités (ARF, ADF, France Urbaine, AMF), les associations de techniciens concernés (AATF, AITF, SFE, AFIGESE...) et l'Observatoire des finances et de la gestion publique locale.

L'ANCT vous apportera son concours dans la réalisation de cette mission pour laquelle votre rapport sera à remettre dans les quatre mois.



Jacqueline GOURAULT



## **Annexe n° 2 : Liste des personnes rencontrées**

### **ADMINISTRATIONS, ETABLISSEMENTS ET INSTITUTIONS PUBLICS**

#### **DIRECTION GENERALE DES COLLECTIVITES LOCALES**

- Stanislas BOURRON, directeur général des collectivités locales
- Stéphane BRUNOT, adjoint du directeur général

#### **AGENCE NATIONALE DE LA COHESION DES TERRITOIRES**

- Valérie LASEK, adjointe au directeur général délégué à l'appui opérationnel et stratégique
- Nicolas DELAUNAY, chef du pôle interface et contrats territoriaux
- Sylviane LE GUYADER, cheffe du pôle Analyse et diagnostic territoriaux au sein de la direction générale déléguée appui opérationnel et stratégique
- Benoit DE LAPASSE, chef du bureau de l'observatoire des territoires
- Helga MONDESIR, responsable de l'observatoire national de la politique de la ville
- Stephan LUDOT, directeur de la mission d'appui à la performance des projets

### **ASSOCIATIONS D'ELUS ET ACTEURS TERRITORIAUX**

#### **REGIONS DE FRANCE**

- Jérémy PIERRE-NADAL, directeur des études et de l'observatoire des politiques régionales

#### **FEDERATION NATIONALE DES AGENCES D'URBANISME**

- Brigitte BARIOL-MATHAIS, déléguée générale
- Karine HUREL, déléguée adjointe

### **PERSONNALITES QUALIFIEES**

- Emmanuel ROUX, universitaire, enseignant chercheur à l'université Grenoble Alpes

### **INTERLOCUTEURS DES TERRITOIRES**

#### **CONSEIL REGIONAL DE BOURGOGNE-FRANCHE-COMTE**

- Gilles LEMAIRE, chef du service prospectif à la direction de la prospective et des démarches partenariales
- Joseph COMPERAT, chargé d'études au service prospective

### **CONSEIL REGIONAL DE BRETAGNE**

- Christine BONFIGLIO, adjointe au directeur de l'aménagement et de l'égalité, cheffe du service connaissance et dynamiques territoriales

### **CONSEIL REGIONAL DE CENTRE-VAL DE LOIRE**

- Laurent OLIVIER, directeur de la transformation numérique et citoyenne

### **CONSEIL REGIONAL DES HAUTS DE FRANCE**

- Pierre-Jean LORENS, directeur adjoint de l'agence hauts de France 2020-2040
- Stéphane HUMBERT, responsable du service observation et prospective de l'agence Hauts-de-France 2020-2040

### **CONSEIL REGIONAL DE NOUVELLE AQUITAINE**

- Marie DEMOLIN-GRATADOUR, directrice de l'intelligence territoriale et de la prospective, pôle Datar

### **CONSEIL REGIONAL D'OCCITANIE**

- Carole DESMARAIS, directrice de la mission prospective, évaluation et concertation citoyenne
- Anne CINOTTI, adjointe au directeur de la valorisation stratégique de l'Information

### **CONSEIL REGIONAL DES PAYS DE LA LOIRE**

- Thierry DUFORT, directeur de projet SRADDET, pilote la démarche prospective « Ma Région 2050 »
- Ludovic JURET, chef de projet SRADDET

### **CONSEIL REGIONAL DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR**

- Jean-Baptiste CHABERT, directeur adjoint et chef de service, délégation connaissance planification transversalité, service connaissance territoriale et information géographique