



HAL
open science

Veille territoriale : enjeux et difficultés

M.C. Chalus-Sauvannet

► **To cite this version:**

| M.C. Chalus-Sauvannet. Veille territoriale : enjeux et difficultés. 2009. halshs-00518972

HAL Id: halshs-00518972

<https://shs.hal.science/halshs-00518972>

Submitted on 17 Sep 2010

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Centre d'Études et de Recherches Appliquées à la Gestion_ U.M.R. C.N.R.S. 5820

CAHIER DE RECHERCHE n°2009-12 E1

Veille Territoriale : enjeux et difficultés.

CHALUS-SAUVANNET Marie-Christine



Unité Mixte de Recherche CNRS / Université Pierre Mendès France Grenoble 2
150 rue de la Chimie – BP 47 – 38040 GRENOBLE cedex 9
Tél. : 04 76 63 53 81 Fax : 04 76 54 60 68



Veille territoriale : enjeux et difficultés

Marie-Christine Chalus-Sauvannet

Maître de Conférences – Université Grenoble 2

Membre du CERAG UMR CNRS 5820

Résumé :

Le législateur, a, par la première vague des lois de décentralisation dans les années 1982/1983, notamment la loi du 2 mars 1982 "*relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions*", donné une réalité juridique au principe de libre administration des collectivités territoriales, qui a induit la suppression du pouvoir de « tutelle *a priori* » exercé par les préfets sur les actes des collectivités locales.¹

La décentralisation a ainsi, au cours des vingt cinq dernières années transformé la vie quotidienne des Français. Elle n'est pas une simple technique d'organisation du service public, elle correspond, réellement, au souci de redistribuer le pouvoir et de rapprocher les décisions des lieux de leur application. Les collectivités locales sont devenues en conséquence des acteurs majeurs de la vie économique, sociale et culturelle²

Au travers d'une recherche-action dans 18 collectivités territoriales de natures différentes, nous avons observé les modalités de mise en œuvre en leur sein des dispositifs de veille. En effet, si les travaux sur la veille dans le secteur privé sont abondants, la veille territoriale a certes déjà été abordée (Dou-2004, Bertrachinni-2001) mais moins nombreux sont les auteurs à l'avoir développée. Le principe de veille semble émerger, depuis quelques années, compte tenu du rôle prépondérant joué de plus en plus par les élus locaux au vu des multiples transferts de compétences qui ont été opérés.

Si une volonté politique s'affirme, comment cette veille, qui entre progressivement dans le vocabulaire des collectivités, est-elle envisagée et dans quel cadre s'inscrit-elle ? Qu'en est-il de sa mise en œuvre et des moyens alloués ? Ainsi, après avoir défini notre méthode de recherche et les concepts afférents, nous présenterons les résultats observés afin

¹ Complétée par la deuxième vague, loi 2004-809 du 13 août 2004 "*relative aux libertés et responsabilités locales*".

² Résultats du sondage « les Français et l'avenir de la décentralisation », SOFRES-août 2000

d'alimenter la discussion. Les collectivités sont-elles prêtes à développer un ou des dispositifs de veille territoriale et quelles difficultés rencontrent-elles au quotidien ?

Transformation du contexte institutionnel, élargissement du champ des interventions et diversification des métiers territoriaux sont autant de mutations auxquelles doivent faire face les collectivités territoriales. Avant d'aborder les aspects purement de veille territoriale, il est à rappeler que leur management est un domaine peu exploré à ce jour par la recherche scientifique notamment dans le domaine des sciences de gestion (Bousta-Jullien³, 1999), mais dont on ressent un engouement de plus en plus important. Ce management public, qui sous tend la pérennité d'un système de veille, a pour finalité de produire des résultats et d'augmenter le potentiel de la collectivité, mais il est également confronté aux nouveaux défis de l'environnement. Ainsi, si le management peut être défini comme un ensemble de processus de finalisation, d'organisation, d'animation et de contrôle au service de la qualité des prestations externes et des modalités de fonctionnement internes, alors le management intéresse l'organisation publique dans ses enjeux (Bartoli, 1997). Si aujourd'hui la veille territoriale suscite l'intérêt des collectivités et les services publics, c'est qu'il s'agit de systèmes ouverts sur leurs environnements et donc soumis aux aléas et aux incertitudes de ceux-ci. L'enjeu est de répondre aux attentes de l'environnement et de promouvoir au sein des structures des types de fonctionnement qui permettront une adaptation permanente. Les principaux mouvements qui traversent depuis une quinzaine d'années les collectivités territoriales concernent : la montée des exigences individuelles et les nouvelles territorialités⁴. Dans ce contexte, nous notons depuis quatre ou cinq ans une demande de plus en plus forte des collectivités pour la mise en

³ Actuellement en charge du Pôle « Pratiques managériales » du Centre National de la Fonction Publique Territoriale.

⁴ CNFPT (2003), « Pratiques managériales », Dossier sectoriel / rapport d'étape, 97 p.

place de systèmes de veille territoriale⁵, d'autant plus forte que depuis peu les Centres Communaux d'Actions Sociales (CCAS) en ont une obligation. Dans cette communication, nous présentons, dans un premier temps, les évolutions du contexte territorial national et développons le concept et les enjeux de la veille territoriale. Afin d'approfondir ces aspects, le deuxième temps est consacré aux résultats de notre recherche exploratoire concernant les pratiques, c'est-à-dire, la nature de leur besoin, les modalités de mise en œuvre et les difficultés rencontrées.

La question qui sous-tend notre recherche est : les collectivités disposent-elles de moyens pour informer de leurs décisions stratégiques afin de transformer les menaces en opportunités ?

La mondialisation offre l'avantage d'ouvrir les territoires à de nouvelles potentialités et les nouvelles technologies leur en facilitent l'accès. Toutefois, cela signifie une nouvelle forme de concurrence entre les territoires au niveau local, national, voire mondial dont l'apparition semble de plus en plus difficile à anticiper et à maîtriser. L'information est plus riche, mais aussi plus importante, ce qui ne facilite ni la recherche, ni la sélection des informations fiables. En effet, la base idéale d'informations doit être suffisamment sélective et actualisée pour garantir la pertinence de la prise de décision et permettre de prendre des décisions éclairées.

Les mutations d'un environnement longtemps stable se révèlent sources d'incertitudes multiples, tant économiques et technologiques que sociales. Les hommes et les organisations cherchent à les intégrer le mieux possible dans leur stratégie afin d'améliorer leurs services futurs et leur capacité d'attraction. Les collectivités territoriales ne sont pas protégées, le degré d'exigence des usagers est croissant, les entreprises n'hésitent pas à les mettre en concurrence avant de choisir leur territoire d'implantation. Les collectivités appartiennent ainsi à un système ouvert dans lequel les contraintes sont de plus en plus prégnantes et multiples.

⁵ Constat fait, notamment par l'augmentation forte des demandes de formation et du nombre de stagiaires de CNFPT sur des aspects de veille et d'observatoire des

1 – CADRE DE L'ANALYSE

1.1. Evolution du contexte territorial général

En rapprochant la décision politique du citoyen, le législateur dans le cadre de la loi de décentralisation du 2 mars 1982, a souhaité apporter une réponse aux nouveaux défis de la société qu'ils soient démographique, social, territorial et civique⁶. Il a également confirmé sa volonté d'approfondir la décentralisation en installant des réformes visant à amplifier le processus démocratique.

Depuis quelques années, il est question de l'évaluation ex post de politique de gestion publique (Gibert – 2003). Le territoire est désormais un acteur dont le rôle est d'assurer efficacement son développement et son avenir dans un univers devenu fortement concurrentiel, de plus en plus exposé à de nouveaux risques, mais aussi à de nouvelles opportunités. C'est pourquoi, la communauté d'acteurs, que constitue le territoire, ne peut plus intervenir dispersée et sans stratégie globale.

Comme toute entreprise performante aujourd'hui, une communauté territoriale ou un "territoire" se doit de construire et mettre en œuvre une véritable stratégie à moyen et long termes, traduite en plans d'actions globaux et cohérents, reposant sur un véritable diagnostic partagé qui ne peut être un simple état des lieux des points forts et points faibles.

L'accroissement de la mobilité des biens et des personnes a transformé la vision statique du territoire ainsi que du contexte urbain. Les frontières (territoriales) héritées du passé s'estompent. *Les espaces se fragmentent, le citoyen devient nomade, les entreprises virtuelles et le "local" se diluent à l'aune de la prégnance des orientations européennes perçues ou non mais*

populations.

⁶ Rapport du Sénat n°239 (1996/97), « La décentralisation » - Commission des lois, groupe de travail sur la décentralisation.

désormais, toile de fond des politiques qui revendiquent leur appartenance au local. (Bertacchini, 2001).

Le phénomène de péri urbanisation s'amplifie, les villes débordent et se diffusent. *Le centre s'est déplacé et ne règne plus en conquérant sur les radiales. Les déplacements transversaux prennent le relais et ont pleinement succédé aux mouvements longitudinaux* (Benoit et al, 1998). Si les moyens de transport imposent à la fois une nouvelle appréhension du territoire et de nouvelles relations, celles-ci ne s'effacent pas pour autant face à la montée en puissance des réseaux de communication. Les nouvelles technologies d'information et de communication (téléphonie, télévision, informatique, Internet) transforment le monde, la perception que nous en avons et modifient la totalité de nos pratiques sociales ainsi que nos rapports avec l'espace (Morin et Lemoigne, 1999). Le management des systèmes locaux d'information, la transmission des connaissances entre les acteurs locaux vont connaître de profonds remaniements et devront s'adapter à ce nouvel environnement technologique (Etchegoyen, 1998).

Aujourd'hui les collectivités territoriales doivent veiller à ne pas être en rupture dans leur rapport aux usagers avec lesquels elles entretiennent, le plus souvent, une relation clients/fournisseurs dans l'offre de prestations de service

1.2. Emergence de nouveaux enjeux

Les nouvelles territorialités obligent à bien identifier les véritables enjeux du territoire. Le rapport élus/population/administration se modifie.

Nombre de régions ont programmé des actions de développement de l'intelligence économique : le premier programme territorial a été lancé en Essonne en 1995. Pour sa part, la région Basse-Normandie a ancré sa stratégie d'intelligence économique dans la durée depuis 1997. Depuis cette date, d'autres régions ont conduit des actions analogues : par exemple, la Bretagne et la Réunion ont inscrit dans leur schéma de développement une composante d'intelligence économique appliquée au

territoire. Ces différents programmes sont principalement orientés vers la sensibilisation, la formation et l'accompagnement des PME du territoire.

Le premier bilan des actions d'intelligence territoriale en France fait apparaître :

- le besoin de mutualisation des compétences et des informations au service du développement économique et technologique ;
- une relative dispersion des actions : la quasi totalité des régions a déjà lancé des expérimentations en intelligence économique à destination des entreprises ou de groupes d'entreprises, mais très peu d'entre elles ont initié une véritable démarche intégrée d'intelligence territoriale, s'appuyant sur un « organe » de pilotage et d'évaluation ;
- la nécessité de mieux adapter les outils et moyens d'intelligence économique au contexte du territoire concerné : nombre de régions mettent en œuvre des instruments de valorisation, de veille, de mise à disposition de l'information publique, sans en avoir au préalable, défini avec précision les finalités, ou étudié les modes d'actualisation et de traitement des contenus (nature et type d'informations à collecter, à traiter et à diffuser) ;
- le désir des régions de pouvoir suivre correctement leurs grands secteurs d'activité, de les fidéliser et d'anticiper les menaces et opportunités éventuelles.

Aujourd'hui, les acteurs, institutionnels, socio-éducatifs, ou encore les entreprises qui hier avaient un statut de transmetteurs actifs se retrouvent aujourd'hui occuper une position quadruple : à la fois, émetteurs, transformateurs, récepteurs et médiateurs. Ainsi les collectivités locales voient leur rôle renforcé dans l'accès et l'expression de tous les citoyens à ces nouveaux services.

Ainsi, les territoires se retrouvent en concurrence entre eux et des crises telle que la canicule de l'été 2003 ou plus récemment les heurts et violences dans les banlieues ont mis en lumière leurs difficultés à anticiper ces événements et à les gérer. Tous ces éléments contribuent à l'émergence d'un besoin en veille territoriale

1.3. Définition des concepts

Pour Calori et Atamer (1993), « la veille stratégique porte sur certains points sensibles du projet d'entreprise et, surtout, sur les signaux pouvant annoncer certains événements potentiels sur lesquels il est nécessaire de saisir des opportunités ou bien de riposter le plus rapidement possible car ils représentent des menaces ». Ainsi, la veille stratégique désigne « le processus informationnel par lequel l'entreprise se met à l'écoute anticipative des signaux faibles de son environnement dans le but créatif d'ouvrir des fenêtres d'opportunités et de réduire son incertitude » (Lesca, 1994). Ces définitions à l'usage des entreprises peuvent être reprises pour les collectivités territoriales et qualifiées de veille territoriale. Ainsi, la maîtrise du captage de l'information et notamment des signaux faibles a pour objectif d'améliorer la capacité d'anticipation des collectivités.

Le rapport de 2004, « Intelligence économique, compétitivité et cohésion sociale », réalisé à la demande du Premier ministre par le député Bernard Carayon, a rappelé l'imbrication des logiques des territoires et de celles des entreprises ; il a présenté un certain nombre de propositions pour développer l'intelligence économique dans les territoires. Le gouvernement de l'époque a donc décidé de faire de l'intelligence économique une politique publique majeure, dans le contexte d'un Etat stratège et partenaire du tissu économique. Un haut responsable de l'intelligence économique a été désigné auprès du Premier ministre et placé aux côtés du secrétaire général de la défense nationale. Le ministre de l'Intérieur, de la sécurité publique et des libertés locales en a fait un axe prioritaire de son action territoriale. Il a conclu une convention de partenariat avec l'ADIT, *société nationale d'intelligence stratégique* : cette entreprise publique a été chargée, notamment au travers de la mise à disposition de membres du corps préfectoral, d'apporter son soutien à une démarche expérimentale dans cinq régions au cours de l'année 2004.

Ainsi, l'ensemble des agents, des responsables et des directeurs des collectivités, dans le cadre de la complexité croissante des territoires auront

à se comporter comme autant d'antennes d'échanges économiques, sociaux, technologiques.

2 – Présentation de la recherche exploratoire

Nous sommes partis du constat d'une évolution interne du management des collectivités territoriales au travers d'un partenariat de trois ans avec le Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT).

Nous rappelons que notre questionnement se focalise sur la compréhension, avec ses difficultés et ses limites, de la mise en œuvre d'une veille territoriale. L'objectif de cette recherche est de produire des connaissances nouvelles sur les problématiques des collectivités territoriales et notamment leurs besoins en matière de veille.

2.1 Le choix de la méthode de collecte des données.

Dans la mesure où les concepts à étudier et les liens entre eux ne sont que peu définis du fait d'un manque de connaissances théoriques, les méthodes traditionnelles de collecte de données de type questionnaire ne sont à ce stade pas les plus pertinentes. Plus fondamentalement, les individus n'ayant pas conscience d'avoir à traiter des signaux faibles, le choix d'une recherche de nature qualitative semble plus approprié. En effet, c'est « *une recherche empirique qui étudie un phénomène contemporain dans un contexte réel, lorsque les frontières entre le phénomène et le contexte n'apparaissent pas clairement, et dans laquelle on mobilise des ressources empiriques multiples* » (Yin, 1989, p.25).

Il a été retenu que la recherche d'informations serait réalisée au moyen d'entretiens et de la collecte de données secondaires de type documentation interne et/ou externe sur les collectivités de notre échantillon. Le choix des établissements a été conditionné par un « opportuniste méthodologique » (Girin, 1986) lié à nos interventions auprès du CNFPT (Centre National de Fonction Publique Territoriale). Ainsi, 18 entretiens ont été réalisés auprès

de plusieurs responsables de service ayant déclaré des besoins en matière de veille territoriale (inscription à la formation nationale « veille territoriale » organisée par le CNFPT) et des directeurs (cf. tableau récapitulatif) dans 18 collectivités territoriales de taille et de nature différentes. La collecte des données a été échelonnée sur une période de trois mois. Les entretiens, d'une durée d'une heure à une heure et demie, ont été enregistrés et retranscrits. Ils ont fait l'objet d'un rapport comprenant d'une part, une analyse synthétique de leur collectivité et des enjeux et besoins en matière de veille territoriale qui en dépendent et, d'autre part, il était joint en annexe l'intégralité de la retranscription des entretiens afin de permettre aux responsables de les valider, confirmer ou infirmer, voire de compléter des éléments ou des faits qu'ils pensaient utiles de préciser.

Concrètement, le guide d'entretien de type semi directif comportait les thèmes suivants : Eléments d'information et de compréhension de la collectivité et de son environnement (Thème 1), Etat des pratiques de veille territoriale (Thème 2), Enjeux, besoins et mise en œuvre d'un dispositif de veille territoriale (Thème 3).

2.2. Les collectivités locales rencontrées : enjeux et besoins

Voici, le tableau récapitulatif des collectivités territoriales étudiées et une présentation synthétique de leurs enjeux et de leurs besoins en termes de veille territoriale.

COLLECTIVITE	FONCTION	BESOINS
CCAS – Grande mairie du sud de la France	Responsable qualité	Besoin d'évaluation des politiques sociales, analyse des besoins sociaux des populations sur les territoires concernés. Ciblage : la dépendance des personnes âgées, le maintien à domicile, la précarité, l'exclusion, l'insertion, le logement social.
CCAS - Mairie de 40 000 habitants	Responsable du CCAS	Ce responsable gère pour la ville le contrat temps libre et le contrat enfance. Ces deux dispositifs impliquent régulièrement des adaptations aux besoins des usagers.
Médiathèque	Responsable de la médiathèque	Mieux appréhender les besoins de la population quant à l'offre de lecture. Appréhender les besoins des populations et exploiter les informations collectées.

Conseil général	Responsable du service vie sociale à domicile	Evaluer les besoins des personnes âgées et leur évolution. Ceci afin de finaliser des contrats d'objectifs avec les partenaires qui pourront répondre à ces besoins et d'évaluer les incidences financières de ces actions notamment dans le cadre de l'allocation personnalisée d'autonomie.
Commune (22 000 habitants)	DGA enseignement, loisirs, jeunesse, culture, action sociale	La veille territoriale doit permettre d'observer les populations et l'anticipation est une donnée fondamentale dans le suivi, l'évaluation et la mise en place des services.
Mairie (20000 habitants)	Direction activité éducative	Besoin : pouvoir disposer d'outils mesurant l'adéquation entre les services proposés et l'attente des familles et des jeunes
SMEDAR ⁷	Secrétaire général	Besoin de la création d'un observatoire des déchets.
Commune (15000 habitants)	Directeur de cabinet du maire	Besoin de renforcer et comprendre les besoins exprimés par la population dans le cadre d'une démarche participative déjà en place.
Commune (10000 habitants)	DGS	Mieux impulser une culture de l'écoute de l'utilisateur en rapport avec une démarche qualité en cours depuis 2002 au sein de la collectivité.
Mairie grande ville	Responsable d'une antenne solidarité	L'antenne doit devenir l'organe de veille des besoins sociaux de l'arrondissement (développer la proximité et l'écoute des usagers).
Caisse des écoles d'un arrondissement Paris	Responsable du cabinet du président	Mieux connaître les besoins de la population et repérer constamment leur évolution est essentiel à la définition des orientations politiques. Mieux définir les réseaux d'accès à l'information et leur exploitation.
Commune importante	Chef de projet développement social	Dans le cadre d'une approche territoriale, doit mettre en œuvre un projet global de développement social et urbain sur un quartier de 17 000 habitants.
Commune importante	DGA chargé de la mission prospective	Fonction qui amène à faire des recherches pour savoir comment évoluent les attentes et les besoins des habitants et nécessité de collecter pour cela des informations, savoir les organiser et les interpréter. Besoin d'une méthodologie pour sortir du "bricolage".
Petite commune	DGS	Nécessité de mieux connaître les besoins de la population.
Grande commune	Responsable du service information, prévention et sécurité	Besoins de la population sur le sujet afin de les concrétiser à travers des politiques publiques cohérentes. Nécessité de disposer d'outils pour recueillir des données. Nécessité de plus de réactivité et d'efficacité envers les attentes de la population.
Commune moyenne	Directrice d'un établissement municipal multi accueils petite enfance de 40 places	Nécessité d'identifier les besoins des enfants et des familles du quartier et leur évolution. Cette analyse doit permettre de faire évoluer le projet social de l'établissement au plus près des attentes de la population. Les directives d'équipement petite enfance doivent être en capacité de proposer et d'adapter rapidement les modalités d'accueil des enfants pour répondre au mieux aux besoins des familles. La création d'un observatoire de la demande sociale est dans ce cadre primordiale.

⁷ Syndicat mixte d'élimination des déchets de l'arrondissement de R

CCAS ville moyenne	Directrice du pôle senior	Nécessité de connaître les retraités de la commune et leurs besoins. Repérer les personnes isolées et en précarité.
Musée	Directrice du musée	Mieux connaître les attentes de visiteurs mais aussi mettre en place une veille sur les ressources humaines internes (risques de grèves)

3 – Discussion

D'un point de vue théorique et idéalement, la veille territoriale impose la circulation des compétences, verticalement en allers et retours dynamiques, horizontalement entre fonctions et métiers. Elle donne aux collectivités les moyens opérationnels de cette anticipation :

- en développant, à tous les niveaux, outils et pratiques d'anticipation ;
- en réorientant sur le futur les priorités, les réunions, les réflexions ;
- en dotant chaque responsable d'indicateurs pertinents pour assurer la vigilance et le contrôle des résultats.

La maîtrise du changement est d'abord une question de volonté politique et de capacité à entraîner les hommes vers un projet commun. C'est la résultante de ces actions collectives et individuelles face aux contraintes socio-économiques.

Enfin, la création d'un dispositif de veille territoriale nécessite :

- la création d'un réseau de communication de l'information entre les acteurs socio-économiques ;
- La création d'un réseau d'influence plus important ;
- La diffusion de l'information afin de permettre la circulation de l'information utile ;
- La défense des intérêts du territoire au travers de la surveillance des territoires concurrents (acteurs et infrastructures)

Mais, les problèmes sont nombreux et complexes à résoudre à cause de l'apport d'une information massive (Lévy, 1997). Il s'agit de transformer l'information en connaissance, la connaissance en action (Polanco, 1999) et de rendre du sens à la représentation citoyenne et démocratique. Cette

démarche relève moins d'une mise en œuvre de moyens technologiques que d'une aptitude à l'apprentissage et d'une volonté de mutualiser les ressources.

Nous avons constaté une volonté croissante des dirigeants publics locaux dans la mise en œuvre de dispositifs de captage des mutations ou des évolutions économiques et sociales afin d'anticiper l'évolution du territoire pour agir en amont des événements tout en favorisant une adhésion active des habitants au projet commun de territoire. En effet, le territoire est l'objet d'un véritable jeu de pouvoirs liés à l'appropriation des ressources de l'espace.

Les mises en place de dispositifs de veille territoriale se font souvent dans le cadre de nouvelles missions et fonctions. Certaines obligations légales poussent désormais les collectivités locales à agir. Ainsi, les CCAS doivent chaque année rédiger l'analyse des besoins sociaux de leur commune. Le directeur du CCAS se doit de mettre en place des outils pertinents d'observation des besoins de la population afin de proposer des adaptations des services rendus aux usagers. Il existe ainsi une vraie nécessité de mettre en place des outils d'observation et d'exploitation des informations.

Les fonctions du directeur du CCAS l'amènent de plus en plus à devoir proposer aux élus des projets de solution pour mieux les mettre en situation de définir les axes prioritaires des politiques qu'ils souhaitent appliquer. La maîtrise d'outils d'observation et le rendu des observations relatives aux besoins des populations semblent être un élément indispensable pour renforcer la qualité des analyses proposées. Un responsable de CCAS nous a expliqué qu' « *une veille territoriale semble être un outil pertinent, permettant au mieux l'adaptation des actions du CCAS aux besoins des habitants* ».

Cette veille territoriale va couvrir des enjeux très divers. Ainsi, pour la responsable de la médiathèque, elle est une aide « pour le management de l'équipe, la coordination de la politique d'animation ». Alors que pour la

directrice du musée, elle lui permettrait de mieux anticiper et surtout de prévenir les risques de mouvements sociaux et grèves du personnel.

Parfois, la mise en place d'une veille ponctuelle est la première étape de la mise en place d'une veille globale. Souvent un dispositif de veille va être mis en œuvre lorsqu'une commune rencontre de graves difficultés, sur le plan socio-économique (deux usines en passe de fermer) par exemple, ou encore afin de mieux connaître une population qui n'exprime pas toujours si facilement ses besoins (exemple notamment des nouvelles populations péri-urbaines).

Modalités de mise en œuvre et difficultés rencontrées.

D'une manière générale, les collectivités que nous avons étudiées rencontrent beaucoup de difficultés à s'organiser avec des outils fiables et durables. Les observatoires déjà existants (INSEE) apportent des résultats trop décalés dans le temps. Les changements sont beaucoup plus rapides dans la réalité et l'information ne s'adapte pas toujours au contexte de la collectivité (exemple de certains indicateurs de l'INSEE ou d'observatoires nationaux). Par ailleurs, dans le cadre d'une politique de la ville et d'une volonté affirmée de connaissance de la société, les données sont très nombreuses et il est difficile de savoir comment les lire et les exploiter.

Lors de la mise en œuvre du dispositif de veille territoriale, il est nécessaire de définir qui sont les veilleurs, les acteurs stratégiques et les destinataires. Le développement de la veille territoriale prenant le plus souvent un essor interne, une évaluation des compétences internes s'impose souvent mais se réalise rarement. En outre, le processus de développement peut être initié à partir de l'aide des compétences internes locales. Il faut alors mesurer ces compétences, leurs gisements locaux et leurs capacités à transférer.

Une démarche importante réside en la sélection des compétences locales disponibles et les circuits d'informations qu'elles empruntent. Il s'agit d'une transition de taille dans l'attitude des acteurs locaux afin de favoriser l'échange et la mobilisation en direction du projet territorial.

Si un acteur n'accorde pas de crédit à l'information reçue en retour, il ne délivrera pas d'information crédible et les fondements d'une démarche de veille territoriale n'existeront pas. De même, les acteurs locaux n'accorderont aucun crédit aux informations croisées. Cette idée de crédit est nécessaire afin d'accepter l'information échangée et, dès lors, on peut envisager la coopération, la coordination des actes de développement. Ce jeu d'acteurs suscite des interactions.

Dans le contexte territorial, la délégation de l'autorité qui permet la régulation du système d'interactions se concrétise dans l'échange entre acteurs individuels et acteurs collectifs.

Dans cette approche, la collectivité tente de repérer, par le biais d'une approche qualitative, les réseaux qui existent sur son territoire. Lorsque cette nécessaire action de veille, que nous qualifierons, toutefois, de passive, a été menée et qu'elle a pu repérer, observer et inventorier les compétences disponibles, il convient de les orchestrer, de les organiser et de faire en sorte que ces compétences soient transversales et qu'elles s'échangent.

Si les territoires sont tous différents eu égard à leur contexture, ils ne se ressemblent pas non plus au niveau de leurs compétences internes et de leurs manières de les repérer.

Il semblerait, dans le cadre de nos recherches, que les collectivités territoriales sous exploitent leurs compétences internes et qu'elles disposent de plus de capacités qu'elles ne l'imaginent pour élaborer en commun des scénarii concernant leur développement futur.

Les excès de la démocratie participative

L'administration publique pratique régulièrement la concertation territoriale : que ce soit pour l'élaboration d'un plan directeur ou pour la réalisation de projets territoriaux comme, par exemple, l'aménagement de zones territoriales (schémas directeurs, schémas de cohérence territoriale (SCOT)), de quartiers, de projets routiers (overscore). La consultation des partenaires « naturels » de ces opérations sur le territoire, et leur

participation au processus administratif de concertation sont courantes. La concertation territoriale, organisée autour de groupes représentatifs de points de vue différents, a tendance aujourd'hui à s'élargir à l'ensemble de la population (y compris au niveau national pour le choix de grandes infrastructures d'aménagement territoriales avec la commission nationale de débats publics (CNDP)).

La démocratie participative se généralise et peut s'avérer un bon support de veille territoriale. Toutefois, son coût financier est souvent sous-estimé et les résultats sont rarement mesurés. Par ailleurs, une utilisation non maîtrisée entraîne la remontée d'une masse d'informations parfois quasi-intraitable qui engorge les services administratifs et génère l'insatisfaction des usagers qui se sont exprimés (à la demande de la collectivité). On suscite, par là même, une incompréhension lourde de risques.

Enfin, la démocratie participative n'est pas toujours représentative de la population, les mêmes individus s'exprimant souvent au travers de toutes les instances et d'autres jamais.

Conclusion

Les nouvelles réformes institutionnelles ont eu pour effet de développer des enjeux nationaux en matière de veille et des besoins parfois précis au niveau des collectivités.

Nous retenons deux facettes dans les difficultés rencontrées pour mettre en place des dispositifs de veille territoriale. D'une part, une facette structurelle, qui repose pour l'essentiel sur l'imbrication des structures territoriales : une commune peut, en effet, faire partie de plusieurs Etablissements publics de coopération intercommunale (EPCI, loi dite Chevènement de 1999) regroupant des collectivités diverses, ce qui pose naturellement des problèmes de cohérence et d'articulation de la veille. Sans oublier la difficulté pour la population, ainsi que pour les agents de la fonction publique territoriale, à identifier clairement les limites des missions de l'organisation territoriale ou à l'inverse le manque d'intégration entre les politiques globales

et sectorielles. D'autre part, les évolutions comportementales entraînent parfois chez les agents, une difficulté à se positionner dans un environnement en mutation et à comprendre les nouveaux rôles qui leur sont attribués, notamment en matière de proximité, de captage et de transmission de l'information.

Bibliographie

Bartoli A. (1997), « La management dans les organisations publiques », Dunod, 1997

Bassand M., (1997), Métropolisation et inégalités sociales, Science technique, Société, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, Lausanne

Bertacchini Y., (2000), "How to federate some local resources by developing new links ?", Proceedings of ISA 23 Conference Rio de Janeiro, The Endless Transition, Sciences Studies

Bourdon J., (1996), « La fonction public territoriale », Les collectivités locales en France, Documentation française

Bousta-Jullien Y. (1999), « Management public communal interactivité structurelle et cognitive, pertinence et action publique communale », Thèse de doctorat de sciences de gestion, sous la direction de V. Zardet, Université Lumière Lyon 2.

Calori R. et T. Atamer (1993), *Diagnostic et décisions stratégiques*, Dunod, 716 p.

Chalus-Sauvannet MC (2004), « Evolution des pratiques managériales des collectivités territoriales françaises », Colloque CIDEGEF, Beyrouth - Octobre 2004

Chalus-Sauvannet MC (2005), « Décentralisation et collectivités territoriales – Vers de nouvelles formes de management », Colloque Organization, development and change, en partenariat avec AOM et ISEOR, avril 2005

Devès C., (2000), *Les collectivités locales face aux principes de la concurrence ; les collectivités locales et le droit : les mutations actuelles*, Dalloz

- Etchegoyen A, 1998, *Le temps des responsables*, éditions Julliard, Paris, 1993
- Gilbert, C. (2003), *La fabrique de risques*, *Cahiers Internationaux de Sociologie*, vol. 94, p. 55-72.
- Gibert P. (1989), *Des projets d'entreprise pour les organisations publiques*, *Politique et Management Public*, n°2
- Girin J. (1989), *L'opportunisme méthodologique dans les recherches sur la gestion des organisations*, *Communication à la journée d'étude « La recherche-action en action et en question »*, AFCET, Ecole Centrale de Paris, 10 mars.
- Lesca H. (1994), *Veille stratégique – l'intelligence de l'entreprise*, Aster éditions, Lyon, 145 p.
- Lévy P., (1997), *Cyberculture*. Odile Jacob, Paris, 1997
- Moderne F., (1998), *Les mutations du service public en droit français, in Services publics et communauté européenne : entre intérêt général et marché*, La documentation française, 1998, Tome I : Rapport introductif.
- Polanco X., (1999), « *Aux sources de la sociométrie* », Dossier n°2, *Bibliométrie, sociométrie, infométrie*, sous la direction de J.M. Noyer, INIST-CNRS, Nancy
- Yin, R.K. (1989), *Case study Research. Design and Method*, Beverley Hill, Sage Fondation.