



Centre des Etudes Doctorales : Sciences Economiques et Gestion

Laboratoire de Recherche : Laboratoire Etudes et Recherche en Management des Organisations et des Territoires (ERMOT).

Thèse pour l'obtention du Doctorat

En Sciences Economiques et Gestion

Sous le thème :

La prise de décision stratégique au sein des collectivités territoriales : quel rôle pour l'intelligence territoriale ?

Présentée et soutenue par : BOUAOULOLO Mouna Sous la direction du professeur : NMILI Mohammed

Membres de Jury :

Pr. NMILI Mohammed, Professeur de l'Enseignement Supérieur. FSJES-Fès, **Président**.

Pr. MOUFDI Nada, Professeur Habilité. FSJES-Fès, **Suffragant**.

Pr. TOUATE Samira, Professeur Habilité. FSJES-Fès, **Rapporteur**.

Pr. GUEHAIR Noureddine, Professeur Habilité. FSJES-Fès, **Rapporteur**.

Pr. BENZAZZI Latifa, Professeur Habilité, EST Meknès, **Rapporteur**.

*A ma mère, qui m'a appris à rêver grand
et à persévérer pour concrétiser mes rêves.*

Remerciements

Le moment de la rédaction du remerciement d'une thèse est un moment où on se remémore les différentes séquences d'une aventure, certes de longue haleine mais passionnante et enrichissante. Le chemin rocailleux de cette aventure ne pouvait être aplani sans la présence d'un ensemble de personnes ayant rempli un rôle capital dans l'achèvement de ce travail.

Par la présente occasion, je tiens à adresser mes sincères remerciements à Monsieur Mohamed NMILI, mon directeur de thèse, qui m'a prodigué de précieux conseils tout au long de ce travail de recherche. Qu'il soit aussi remercier pour sa patience, sa largeur d'esprit, sa disponibilité permanente ainsi que ses qualités intellectuelles et humaines.

Mes remerciements s'adressent ensuite aux membres du laboratoire de recherche en « *Management, Finance et Economie Sociale* » : Monsieur Abdelaaziz BADIS en sa qualité de Directeur du laboratoire, le corps professoral et l'ensemble des chercheurs. Qu'ils trouvent ici l'expression de ma gratitude pour leurs efforts et leurs engagements.

Je tiens à exprimer ma profonde reconnaissance aux élus, cadres et responsables des différentes communes ayant fait l'objet de mon étude empirique. Leur disponibilité et leur confiance m'ont facilité l'accès au terrain et la collecte des données requises. A ceux-ci s'ajoutent nos échanges enrichissants qui ont été d'un grand apport pour ce travail de recherche. Je sais tout particulièrement gré à Monsieur Mohammed Rachid pour son aide précieuse et ses encouragements.

Je suis redevable à mes parents, Yamna SAHEL et Hmad BOUAOULOU, pour leur soutien moral et matériel ainsi que leur confiance inébranlable dans mes choix. Merci de tout mon cœur à mes frères Tarik et Omar et ma belle-sœur Soukaina pour leurs attentions et leurs encouragements de tous les jours. Je remercie chaleureusement mon oncle Jilali SAHEL de m'avoir épaulée au cours de la réalisation de mon étude empirique. J'exprime toute ma gratitude à mes amis pour leur soutien inestimable. J'ai une pensée particulière à : Fatima LAAKSOUMI, Zakia BENAYAD, Hanaâ BENMOUSSA, Zhour ZGHARI, Dounia LAAKLILI et Hajar ANOUAR. Qu'elles soient remerciées pour leurs mots affectueux et motivants.

Enfin, je remercie mes collègues au travail pour leur compréhension et leurs prières. Je suis reconnaissante à toute personne qui a participé de près ou de loin au bon déroulement de cette recherche.

Résumé :

Les différentes réformes territoriales mises en place par le Maroc depuis son indépendance n'ont pas été sans impact sur l'action locale. Elle se conçoit sur la base d'un ensemble de paramètres, dont les plus marquants sont la participation élargie des acteurs locaux notamment le citoyen et la reconnaissance de l'individualité du territoire.

Pour pouvoir prendre leurs décisions stratégiques, les élus doivent adopter une posture favorisant la connaissance profonde de leurs territoires ainsi que la concertation et la collaboration avec les différentes parties prenantes concernées par le processus de prise de décision. Dans ce sens, l'intelligence territoriale peut être d'un grand apport pour les responsables communaux. Il s'agit d'un dispositif leur permettant de s'informer régulièrement sur les dynamiques du territoire et d'encadrer leurs interactions avec les autres acteurs locaux.

L'intérêt de cette thèse est d'étudier les pratiques d'intelligence territoriale mobilisées par les communes dans le cadre de la préparation de leurs plans d'action. L'élaboration de ce document, engageant le devenir du territoire, est une situation qui connaît l'implication d'une multitude d'acteurs et par conséquent l'affluence des flux d'informations et d'expertises. Pour pouvoir répondre à notre problématique, une revue de littérature est élaborée pour éclaircir les concepts clés de notre recherche. Par la suite, une étude empirique est effectuée pour comparer le corpus théorique à la réalité du terrain. Cette recherche s'inscrit dans un paradigme interprétativiste et adopte un mode de raisonnement inductif. La méthode d'analyse des données est une méthode qualitative et les outils mobilisés pour investiguer le terrain sont la collecte des documents et les entretiens semi-directifs.

Les résultats de cette recherche soulignent la nature interactive du processus de décision qui obéit à une logique de négociation et de recherche d'équilibre entre les intérêts de différentes parties prenantes. Ils relativisent la méconnaissance du concept de l'intelligence territoriale par les interviewés. On note l'absence d'une expérience accomplie d'intelligence territoriale au niveau des communes étudiées. L'intelligence territoriale apparaît essentiellement via des pratiques de : diagnostic territorial, veille territoriale et mécanismes de concertation et de participation. Généralement ces pratiques sont présentes de manière diffuse et séparée. Pour certaines de ces pratiques, la structuration et la régularité font défaut. Toutefois, ces pratiques notamment celles de concertation se sont avérées utiles pour la prise de décision. En effet, elles permettent la connaissance du territoire, le consentement entre les acteurs et la pertinence des choix stratégiques.

Mots clés : Intelligence territoriale, décision locale, veille territoriale, diagnostic territorial, système d'information territoriale, acteurs locaux, participation.

Abstract :

The various territorial reforms implemented by Morocco since its independence have not been without impact on local action, which is designed on the basis of a set of parameters. The most significant ones are the wide participation of local actors, in particular the citizen and the recognition of the individuality of territory.

In order to be able to make their strategic decisions, municipal elected officials must adopt a posture that promotes deep understanding of their territories as well as consultation and collaboration with the various stakeholders concerned by the decision-making process. In this sense, territorial intelligence can be of great help to municipal officials. It is a device that allowed them to be informed regularly about the dynamics of the territory and to supervise their interactions with other local actors.

The interest of this thesis is to study the practices of territorial intelligence mobilized by the municipalities in the context of the preparation of their action plans. The elaboration of this document, committing to the future of the territory, is a situation characterized by the involvement of a multitude of actors, and therefore the influx of information and expertise flows. In order to answer our question, a literature review is developed to clarify the key concepts of our research. Subsequently, an empirical study is carried out to compare theory with practice. This research enrolls to an interpretative paradigm and adopts an inductive mode of reasoning. The data analysis method is a qualitative method and the tools used to investigate our field of study are document collection and semi-structured interviews.

The results of this research underline the interactive nature of the decision-making process. It relies on a logic of negotiation and search for balance between the interests of different stakeholders. The ignorance of the concept of territorial intelligence by the interviewees should be put into perspective. We notice the absence of an accomplished experience of territorial intelligence in municipalities that we have studied. Territorial intelligence mainly appears through practices of : territorial diagnosis, territorial monitoring and consultation and participation mechanisms. Generally these practices are present in a diffuse and separate way. For some of these practices, structuring and regularity are lacking. However, these practices, in particular those of concertation, have been useful for decision-making. Indeed, these practices allow the understanding of the territory, the consensus between the actors and the pertinence of the strategic choices made.

Keywords : Territorial intelligence, local decision, territorial monitoring, territorial diagnosis, territorial information system, local actors, participation.

Sommaire :

Table des figures :	4
Liste des tableaux :	5
Liste des abréviations :	6
INTRODUCTION GENERALE	7
❖ Contexte de la recherche :.....	7
❖ Problématique :	11
❖ Questions de la recherche :	12
❖ Approche épistémologique et Méthodologie :.....	13
❖ Structure de la thèse :	13
Première partie : Cadre conceptuel des concepts de la décision stratégique et de l'intelligence territoriale	16
❖ Chapitre 1 : la prise de décision stratégique dans les collectivités territoriales.	18
Section 1 : La décision stratégique : généralités	19
Section 2 : Le processus de décision locale	43
❖ Chapitre 2 : Intelligence territoriale, fondements conceptuels et méthodologiques	67
Section 1 : Intelligence territoriale, origine et définitions	68
Section 2 : Pratiques de l'intelligence territoriale	90
Deuxième partie : Les pratiques de l'intelligence territoriale dans le cadre de la préparation du PAC : Etude empirique	125
❖ Chapitre 3 : Cadre épistémologique et méthodologique de la recherche	127
Section 1 : Méthodologie de la recherche adoptée.....	128
Section 2 : Présentation du terrain d'étude	145
❖ Chapitre 4 : Analyse et discussion des résultats.	174
Section 1 : Traitement et analyse des résultats	175
Section 2 : Discussion des résultats.....	246
CONCLUSION GENERALE	274
Annexes	278
Bibliographie :	293

Table des figures :

Figure 1: Architecture générale de la thèse.	15
Figure 2 : Classification des décisions.	21
Figure 3 : La représentation sociale comme complexe socio-cognitif.	34
Figure 4 : Processus de décision proposé par Simon.	38
Figure 5 : Modèle décisionnel de Mintzberg, Rainsinghani et Théorêt (1976).....	40
Figure 6 : Le système territoire, un ensemble de sous-systèmes en interrelation (Moine, 2006).....	46
Figure 7 : Grille d'analyse du processus de prise de décision locale.	65
Figure 8 : Modèle du Diamant.	68
Figure 9 : Taxonomie des dispositifs d'intelligence territoriale.	85
Figure 10 : Cycle de renseignement.	91
Figure 11 : Axes de l'intelligence territoriale.	93
Figure 12 : Méthode et outils Catalyse.	103
Figure 13 : Un modèle de gouvernance participative des partenariats de développement durable.	104
Figure 14 : Processus de veille technologique.....	110
Figure 15 : Modèle référentiel de la méthode L.E.SCANing.	111
Figure 16 : La méthodologie du processus de veille appliquée au territoire.	113
Figure 17 : La pyramide du savoir.	114
Figure 18 : Grille d'analyse des pratiques de l'intelligence territoriale.	123
Figure 19: Modes de raisonnement.	134
Figure 20: Le raisonnement inductif	135
Figure 21: Raisonnement inductif de notre recherche.	136
Figure 22: Degrés d'exploration et d'intervention.	138
Figure 23: Fréquence des codes identifiés.....	177
Figure 24 : Nombre de références encodées pour la catégorie "PPDS".	178
Figure 25: Nombre de références encodées aux sous-thèmes du thème «Catégories d'acteurs ».....	190
Figure 26 : Nombre de références encodées aux codes "Désaccords" et "conflits".	198
Figure 27 : Nombre de références encodées aux sous-thèmes du thème "Gestion du processus".....	204
Figure 28: Nombre de références encodées pour la catégorie "Information et connaissance du territoire".	205
Figure 29: Nombre de références encodées aux sous-thèmes du thème "Diagnostic territorial".	208
Figure 30: Nombre de références encodées aux sous-thèmes du thème "Veille territoriale".	209
Figure 31: Nombre de références encodées aux sous-thèmes du thème " Système d'information".	219
Figure 32: Nombre de références encodées pour les sous-thèmes du thème "Outils de concertation".	220
Figure 33: Structure du comité de concertation.....	229
Figure 34: Structure du mécanisme des Jeudis de concertation.	231
Figure 35: Nombre de références encodées pour la catégorie "Place de l'IT dans le PPDS".	232
Figure 36: Nombre de nœuds encodés aux sous-thèmes du thème "Perception de l'IT".....	233
Figure 37: Nombre de nœuds encodés aux sous-thèmes du thème "Pratique de l'IT".	237
Figure 38: Nombre de références encodées aux sous-thèmes du thème "Modalités des pratiques de l'IT".	240
Figure 39: Nombre de références encodées aux sous--thèmes du thème "Rôles des pratiques de l'IT".	241
Figure 40: Grille d'analyse du processus de prise de décision locale.	248
Figure 41 : Grille d'analyse des pratiques de l'intelligence territoriale.....	249
Figure 42 : Les étapes du processus de décision locale (élaborée par nous-même)	252
Figure 43 : Les étapes du processus de décision locale.	Erreur ! Signet non défini.
Figure 44: Echelle de participation.....	255
Figure 45: Rôles des pratiques de l'intelligence territoriale dans la préparation du PAC.....	269

Liste des tableaux :

Tableau 1 : Méthode compréhensive rationnelle vs méthode incrémentale.....	27
Tableau 2 : Le modèle intégrateur de Hart (1992).....	37
Tableau 3 : Quelques définitions du concept territoire.	48
Tableau 4 : Niveaux d'implication des acteurs.....	63
Tableau 5 : Les principales différences entre l'approche descendante et l'approche ascendante de l'intelligence territoriale.	80
Tableau 6 : Synthèse des principales définitions de l'intelligence territoriale.	88
Tableau 7 : Synthèse des principales définitions de l'intelligence territoriale (suite).....	89
Tableau 8: Panel de quelques dispositifs d'intelligence économique territoriale en France.....	100
Tableau 9 : les missions et les résultats attendus de la veille.	108
Tableau 10 : Différence entre l'organisation pyramidale et l'organisation en réseau.....	117
Tableau 11: Positions épistémologiques des paradigmes positiviste, interprétativiste et constructivisme.	129
Tableau 12: Hypothèses sous-jacentes à la nature de la connaissance produite.	131
Tableau 13: Critères d'examen de la véracité des résultats de la recherche qualitative.	144
Tableau 14: Nombre des vice-présidents des conseils des communes.	149
Tableau 15: Missions et rôles des établissements de coopération intercommunale.....	157
Tableau n° 16: Les ressources et les charges de la commune..	160
Tableau n° 17: Liste des communes faisant l'objet de notre terrain d'investigation.	168
Tableau 18: Liste des personnes interviewées au sein des communes.....	169
Tableau 19: Thèmes et sous-thèmes du guide d'entretien.	171
Tableau n° 20: Récurrence des thèmes identifiés au cours de l'opération du codage.....	176
Tableau n° 21: Principales différences entre PAC et PDC.....	180
Tableau n° 22: Les différentes étapes de la préparation du PAC conformément.....	182
Tableau 23: Extraits de verbatim décrivant l'activité de recherche d'information au niveau de quelques communes.	210
Tableau 24: Extraits de verbatim précisant la nature des contraintes empêchant les communes d'instaurer un service dédié à la veille.	213
Tableau 25: Extraits de verbatim illustrant la participation citoyenne.....	225
Tableau 26: Extraits de verbatim illustrant une perception holistique de l'IT.	234
Tableau 27: Extraits de verbatim illustrant la perception de l'IT par les répondants.	236
Tableau 28 : Extraits de verbatim reflétant les pratiques d'intelligence territoriale adoptées par les communes.	240
Tableau 29 : Extraits de verbatim reflétant les pratiques d'intelligence territoriale adoptées par les communes (suite).....	241
Tableau 30: Extraits de verbatim mettant en évidence le rôle.....	243
Tableau 31: Répartition du personnel des communes étudiées par catégorie.	245

Liste des abréviations :

PAC	:	Plan d'action communal
PCD	:	Plan communal de développement
ADP	:	Agent de développement préfectoral
GIZ	:	La Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
IT	:	Intelligence territoriale
IET	:	Intelligence économique territoriale
ITT	:	Intelligence territoriale tactique
ITS	:	Intelligence territoriale stratégique
IETS	:	Intelligence économique territoriale stratégique
IETTS	:	Intelligence économique territoriale tactique
TKM	:	Territorial knowledge management
PPDS	:	Processus de prise de décision stratégique
caENTI	:	Coordination action of the european network of territorial intelligence
INTI	:	International Network of Territorial Intelligence
REIT	:	Réseau Européen d'Intelligence Territoriale
SGAR	:	Secrétaire Régionale à l'Action Régionale

INTRODUCTION GENERALE

❖ Contexte de la recherche :

A l'origine de la problématique de cette thèse se trouve les différentes réformes territoriales mises en œuvre par le Maroc depuis son indépendance. En effet, le Maroc a emprunté un cheminement graduel de décentralisation à travers la mise en œuvre d'un ensemble de réformes successives : la charte communale du 23 Juin 1960, le Dahir n° 1-71-77 du 22 rebia II 1391 (16 juin 1971) portant création des régions économiques, la charte communale du 30 Septembre 1976, la constitution de 1992, la constitution de 1996, la loi n°47-96 du 27 Mars 1997 relative à l'organisation de la région, la charte communale du 3 Octobre 2002, la réforme de la charte communale en 2009...

En 2011, le processus de décentralisation s'est vu impulsé par la promulgation de la nouvelle constitution qui a attribué à la région la qualité de collectivité territoriale. La régionalisation avancée est une réforme institutionnelle visant l'instauration d'un changement profond des structures de l'Etat et l'incitation à un développement économique et social mieux maîtrisé des territoires. Ce chantier structurant est amorcé en Juillet 2015 par l'adoption d'un ensemble de lois organiques relatives aux collectivités territoriales (la loi organique n°14.111 relative aux régions, la loi organique n°14.112 relative aux provinces et aux préfectures et la loi organique n°14.113 relative aux communes).

Dès lors, le rôle des collectivités territoriales dans la gestion de la chose locale s'est raffermi via l'élargissement de leurs prérogatives et leur pouvoir décisionnel par rapport au niveau central. Le territoire des collectivités territoriales s'est progressivement transformé d'un espace d'ordre et de pouvoir (SEDJARI, 1997) et de déploiement des politiques de l'Etat vers un acteur stratégique majeur du développement local.

Par ailleurs, les modalités de l'action publique locale se trouvent redéfinies. Elle se base sur « *des processus d'interaction, de collaboration et de négociation entre des intervenants hétérogènes. Cette interaction est rendue nécessaire par le fait qu'aucun acteur*

public ou privé, ne dispose dans ce contexte d'incertitude des connaissances et des moyens nécessaires pour s'attaquer seul au problème. » (Leloup et al. 2005). Ainsi, le processus de démocratie locale s'est vu consolidé par la participation élargie d'une multitude de parties prenantes notamment les citoyens aux différentes phases de l'action locale, et l'adoption de modes interactifs de concertation (Sedjari & El Akalai, 2004). D'autant plus que les dispositions de la constitution de 2011 incitent les conseils des communes, les conseils des préfectures ou des provinces et les conseils des régions à favoriser l'implication des citoyens et des associations, et ce à travers la mise en place des mécanismes participatifs de dialogue et de concertation.

En outre et face à l'impératif de la territorialisation de l'action locale, le territoire s'apparente à une unité cohérente différenciée des autres espaces par sa propre gouvernance, sa personnalité, son histoire et sa propre dynamique (Benadid et al. 2010). Autrement dit, les réalités et les enjeux du territoire deviennent le cadre de référence pour la conception de sa stratégie de développement. Cette dernière doit toujours faire l'objet d'évaluation, et ce en l'attachant à un système de suivi des objectifs à atteindre et les indicateurs de performance y afférents.

Désormais, les thèmes de partenariat, de coopération, de concertation, de territorialisation, de gestion axée sur les résultats... caractérisent l'action locale. Dans ce contexte, le processus de décision doit se séparer de son acception traditionnelle et devenir plus flexible et modulable (Hernandez, 2004). En effet, la littérature sur la prise de décision met en avant différents paradigmes de prise de décision. Le paradigme économique favorise la rationalité parfaite et semble plus approprié à un environnement stable et linéaire. Cependant, il omet les facteurs pouvant limiter l'emploi d'un tel paradigme comme la nature de la structure de l'organisation, son environnement complexe et les capacités cognitives du décideur... Les limites de ce paradigme, soulevées premièrement par les travaux de Simon (1945), ont donné naissance à d'autres modèles alternatifs de décision qui conviennent le plus aux réalités des organisations comme : la théorie incrémentaliste (Lindblom, 1959 ; Braybrooke & Lindblom, 1963 ; Lindblom, 1965), le modèle du gabrage can (Cohen, March et Oslon, 1972), l'approche socio-cognitive (Laroche, 1995), le paradigme intégré (Allison, 1971 ; Bower, 1970 ; Hart, 1992)... Par ailleurs, les travaux de Mintzberg et al. (1976) ont mis l'accent sur l'effet que peut exercer le contexte organisationnel sur la prise de décision, et ont souligné le caractère complexe et non séquentiel du processus décisionnel.

Le territoire représente un cadre d'action collective favorisant le développement de relations de pouvoir. De ce fait, La prise de décision ne peut être à l'abri de l'affrontement entre des logiques multiples et divergentes (logique politique, logique technique...). Chaque acteur cherche à influencer ou à manipuler les autres acteurs de l'organisation, de façon à infléchir la décision au profit de ses propres intérêts (Crozier & Friedberg, 1977). Devant une telle situation, le processus de décision est sujet à des enjeux spécifiques, des phénomènes de pressions et de coalitions qui peuvent mener soit à des décisions sous forme de compromis, soit à des approches incrémentales et prudentes de manière à s'ajuster le plus possible aux accords et désaccords des parties prenantes (Allison, 1982 cité Bartoli & Blatrix, 2015). La prise de décision au niveau les collectivités territoriales est essentiellement politique. Elle se démarque donc du paradigme de la rationalité parfaite, devient une affaire de construction collective (Sedjari & El Akalai, 2004) et retrouve une certaine rationalité celle de la négociation et de la recherche du consensus (Ardouin & Baudouin, 2012).

Dans un tel contexte, le processus décisionnel doit s'effectuer suivant une procédure interactive : une procédure ouverte qui prend en compte les souhaits et les valeurs des différents acteurs locaux dans les solutions développées (Edelenbos & Klijn, 2005). Toutefois, un processus décisionnel interactif doit être géré efficacement à travers la définition des mesures et des règles de jeu pour délimiter le périmètre de participation de chacune des parties prenantes et faciliter l'échange et les mutualisation entre elles (Klijn & Koppenjan, 2000, Edelenbos, 2000, Edelenbos & Klijn, 2005).

Pour prendre les décisions et mettre en place des actions capables d'assurer leur développement local, les collectivités territoriales doivent connaître leurs territoires. Avec la décentralisation, le besoin en information locale s'impose et la production des informations et des connaissances constitue un enjeu démocratique pour les décideurs eux-mêmes (Cherbaux, 2015). Pour ce faire, il faut user des instruments leur permettant d'abord d'avoir des informations en continu sur leurs environnements et les évolutions économiques et sociales de leurs territoires, puis faciliter l'interaction de l'éventail d'acteurs associé à la prise de décision.

Dans ce sens, le concept de l'intelligence territoriale se présente comme une réponse aux besoins spécifiques des organisations territoriales comme les collectivités territoriales (Bruneau, 2007 cité par Marcon & Moinet, 2011). Il s'agit d'un concept récent, qui revêt des aspects différents selon que l'on se place du point de vue de la sphère publique ou de celui de la sphère privée. Contrairement au décideur privé qui raisonne en termes de compétitivité

et de réactivité, un décideur public souscrit à une logique de développement durable et envisage le territoire comme un espace de collaboration et de coopération.

Différentes définitions ont été données à l'intelligence territoriale. Certains auteurs considèrent l'intelligence territoriale comme une application territoriale de l'intelligence économique (Coussi et al. 2014 ; Macron & Moinet, 2011 ; Delis & Bertacchini, 2006 ; Pelissier, 2009 ; Pelissier & Pybourdin, 2009 ; Pautrat & Delbecque, 2009). Pour Gorla (2009), l'intelligence territoriale est une combinaison de l'intelligence économique et du knowledge management. Sous d'autres acceptions, l'intelligence territoriale se présente comme un mode d'intelligence collective au service du développement territorial (Moëne, 2012 ; Janin et al. 2011, Bertacchini, 2004,2006 ; Pélissier, 2009). L'approche développée par Jean Jacques Girardot (2000, 2002, 2004,2007, 2009) considère l'intelligence territoriale comme une science au service du développement durable du territoire. Cette approche a l'avantage de mettre en exergue les principes éthiques et méthodologiques de l'intelligence territoriale à savoir :

- Participation ;
- Approche globale et équilibrée ;
- Partenariat ;
- Le territoire, espace de l'action ;
- Management de projet et évaluation de l'action ;
- Accessibilité aux technologies de la société de l'information et à l'information.

Il est à signaler que la pratique de l'intelligence territoriale n'obéit pas à une démarche générique. En effet, différentes définitions ont été proposées pour éclaircir ce concept, et par ricochet l'opérationnalisation du concept n'échappe pas à la diversité des propositions formulées. Les dispositifs régionaux d'intelligence territoriale en France, ainsi que la méthode d'observation territoriale Catalyse représentent les principales expériences illustrant la mise en place de l'intelligence territoriale. A la différence des dispositifs régionaux d'intelligence territoriale appréhendant le développement du territoire uniquement sous le pilier économique et menant des actions dédiées principalement aux entreprises, la méthode Catalyse vise la compréhension des dynamiques et des structures du territoire via l'implication des différents acteurs territoriaux dans une logique de développement durable.

Face à un processus d'action locale basé sur l'interaction, la collaboration et la négociation entre une hétérogénéité d'acteurs, l'intelligence territoriale représente une grande utilité pour les décideurs locaux. En effet, l'intelligence territoriale est un dispositif favorisant (Redondo-Toronjo, 2007) :

- L'organisation mutualisée d'acteurs qui forment un réseau implanté sur le territoire ;
- L'organisation du processus de travail basé sur la collecte, l'échange et le traitement des informations et des connaissances ;
- L'attribution d'une attention particulière au développement durable et à l'attractivité des territoires ;
- Le travail collectif impliquant les parties prenantes du territoire.

Donc, la maîtrise de l'information stratégique et la coordination entre les acteurs localisés sur un territoire, et concernés par une problématique commune représentent des fonctions qu'un dispositif d'intelligence territoriale peut remplir dans le cadre d'un processus interactif de prise de décision.

❖ **Problématique :**

Les collectivités territoriales jouent un rôle primordial dans le développement territorial grâce à la clarification et l'élargissement de leurs compétences par les différentes lois organiques. L'article 78 de la loi organique n°113-14 incite les communes à mettre en place un plan d'action au cours de la première année du mandat électoral en cours. En effet, chaque territoire connaît la mise en œuvre de différents projets et programmes émanant de différents secteurs. Pour assurer l'harmonie et la cohérence de ces différentes interventions et éviter les chevauchements, chaque commune doit disposer d'un plan d'action communal (PAC). Il s'agit d'une pratique qui s'inscrit dans la continuité des expériences de planification communale lancées au Maroc entre 2009 et 2014. En 2015 et avec la promulgation de la nouvelle loi organique, un nouvel élan est donné à cette démarche.

Le PAC peut être défini comme : *« le document de référence qui sert à la programmation des projets et des actions prioritaires dont la réalisation est programmée ou prévue sur le territoire de la commune, en vue de fournir, aux citoyennes et citoyens, des services de proximité »*. Il représente l'engagement des élus envers leurs administrés dans la réalisation des projets convenus au cours de leur mandat électoral.

La préparation du plan d'action communal (PAC) est encadrée par un ensemble de textes juridique à savoir : la loi organique n°113-14 relative aux communes, le décret n°2-16-301 du 23 ramadan 1437 (29 Juin 2016) fixant la procédure d'élaboration du plan d'action de la commune, de son suivi, de son actualisation, de son évaluation et des mécanismes de dialogue et de concertation pour son élaboration.

Le PAC doit se baser sur une vision stratégique ancrée dans la réalité locale et partagée par l'ensemble des acteurs locaux. Pour ce faire, la procédure de sa préparation souscrit à une logique participative, et associe de manière directe ou indirecte une multitude de parties prenantes à ses différentes étapes. Ces dernières représentent pour la commune une source d'information et d'expertise surtout au cours de la réalisation du diagnostic territorial et l'identification des principaux axes stratégiques devant être déclinés en programmes et projets par la suite. Le PAC doit refléter les priorités de développement de la commune. Il doit s'articuler avec les orientations des programmes de développement de la région et de la préfecture/ province. La dimension environnementale et l'approche genre sont des principes devant impérativement guider cette opération. En plus, les élus doivent tenir compte des moyens financiers dont disposent leurs communes, ainsi que les fonds pouvant être mobilisés pour la concrétisation des projets envisagés.

Ainsi, la feuille de route retraçant les perspectives du développement du territoire résulte d'un long processus de réflexion collective. Pour favoriser l'échange entre les acteurs locaux et la convergence du PAC avec les orientations des stratégies sectorielles et celles des programmes de développement des autres niveaux territoriaux, des outils de gestion d'information, de concertation et une démarche projet doivent être mobilisés.

Cette recherche s'inscrit dans ce contexte et nous amène à nous pencher sur l'étude de la problématique suivante : **quelles sont les pratiques de l'intelligence territoriale mobilisées par les communes dans le cadre de la préparation du PAC et quel l'apport de ces pratiques au processus décisionnel ?**

❖ Questions de la recherche :

Pour pouvoir concrétiser l'objectif de notre recherche préalablement présenté, on a choisi de subdiviser notre problématique en un ensemble de questions qui se présentent comme suit :

- Comment s'organise le processus de prise de décision dans le cadre de la préparation du plan d'action chez la population étudiée ?
- Quels sont les outils et les pratiques employés par les communes interrogées pour mieux connaître leurs territoires et mieux concerter et coopérer avec les autres acteurs locaux ?
- Les outils et les pratiques soulevés s'insèrent-ils dans une approche d'intelligence territoriale ? et quel est l'apport de ces pratiques au processus décisionnel ?

❖ Approche épistémologique et Méthodologie :

Pour réaliser notre recherche, une revue de littérature est élaborée dans un premier temps. La conception d'un cadre théorique nous a permis de porter des éclaircissements aux concepts clés de notre étude et d'élaborer des grilles d'analyse qui nous ont servi de repères au cours de l'appréhension de notre terrain d'étude. Les grilles d'analyse élaborées mettent en exergue les différentes dimensions caractérisant le processus de prise de décision locale ainsi que le concept de l'intelligence territoriale, et qui doivent faire l'objet de questionnement au cours de la tenue des entrevues. Par la suite, on a procédé à la définition du positionnement épistémologique ainsi que la méthode d'analyse qui va nous permettre de satisfaire au mieux les objectifs de notre recherche. Ainsi, notre étude s'inscrit dans un paradigme interprétativiste et adopte un mode de raisonnement inductif. Cette approche nous a semblé opportune pour pouvoir aboutir à une compréhension globale et profonde de la réalité sociale étudiée. La méthode d'analyse des données privilégiée est une méthode qualitative. Les entretiens semi-directifs et l'analyse documentaire représentent les principaux outils employés pour collecter les données. Le corpus des données collectées est traité suivant une analyse thématique à l'aide du logiciel NVIVO 10. Notre échantillon est formé de vingt et un (21) répondants aux profils variés (élu, directeur général/ directeur des services, cadre, consultant...) répartis sur treize (13) communes.

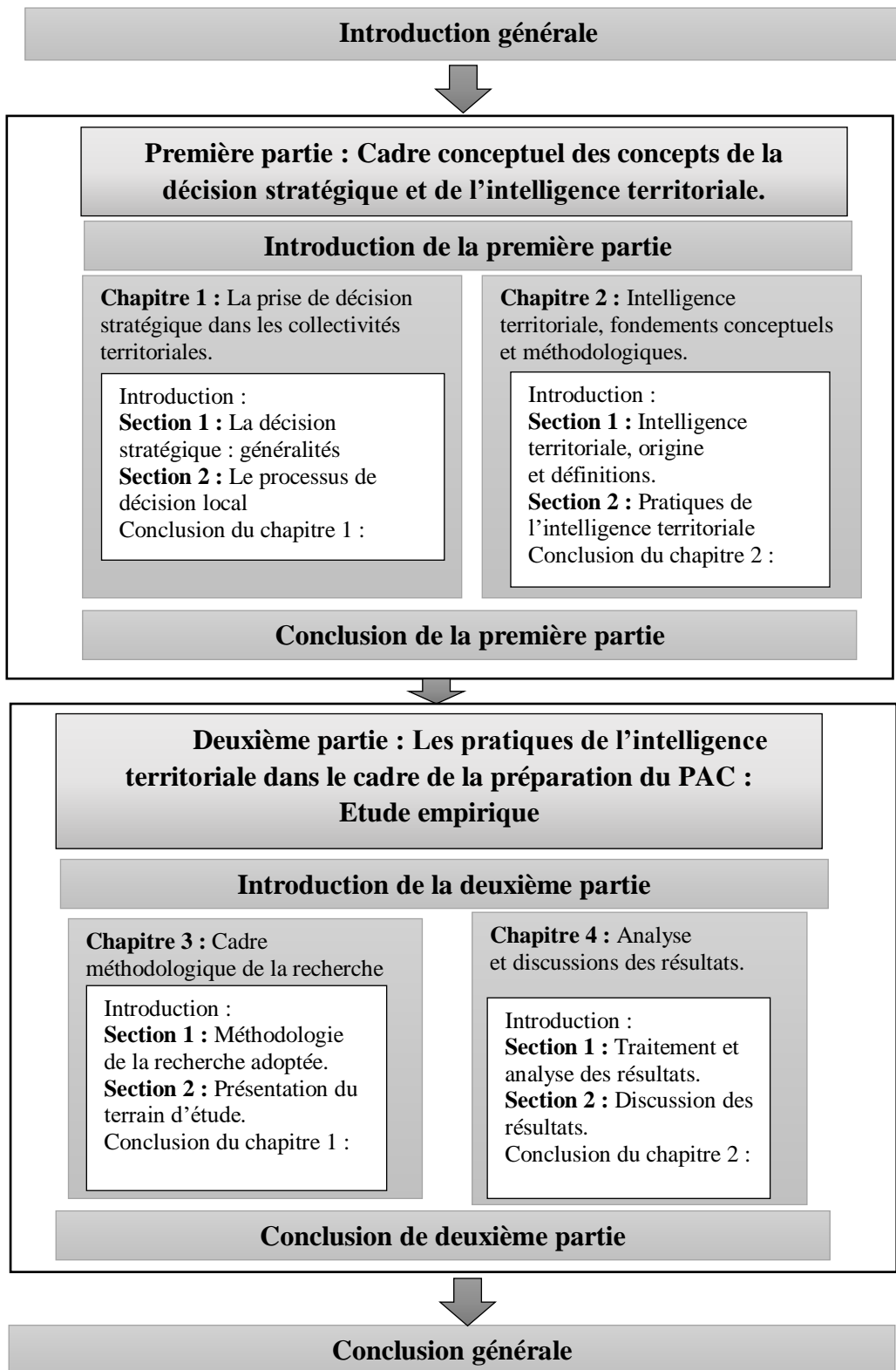
❖ Structure de la thèse :

La thèse est structurée en deux parties :

- Une première partie concerne le cadre conceptuel de la recherche et comprend deux chapitres :
 - Le premier chapitre porte sur la prise de décision stratégique au niveau des collectivités territoriales. On va dans un premier temps se focaliser sur le concept de décision stratégique de manière générale à savoir : les définitions, les différents modèles et paradigmes de la prise de décision, pour pouvoir ensuite nous centrer sur les spécificités de la prise de décision locale.
 - Le deuxième chapitre concerne les fondements conceptuels et méthodologiques de l'intelligence territoriale. A ce niveau, on va définir l'intelligence territoriale selon différentes approches. Puis, on va exposer les logiques proposées pour mettre en place l'intelligence territoriale, quelques expériences de terrain ainsi que les outils devant être utilisés dans ce sens.

- Une deuxième partie qui représente l'étude empirique de notre travail doctoral et comporte également deux chapitres :
 - Le premier chapitre de cette deuxième partie se rapporte au cadre méthodologique de la recherche. D'abord, on va présenter notre positionnement épistémologique, le mode de raisonnement et la méthode d'analyse des données. Puis, on va présenter notre terrain d'étude et les principales étapes du déroulement de notre étude empirique.
 - Le deuxième chapitre est relatif à l'analyse et la discussion des résultats. Dans un premier temps, on va procéder à l'analyse des documents et des propos recueillis. Ensuite, on va présenter les réponses formulées aux questions de notre recherche.

Figure 1: Architecture générale de la thèse.



Source : Elaborée par nos propres soins.

Première Partie : Cadre conceptuel des concepts de la décision stratégique et de l'intelligence territoriale

*« Hâtez-vous lentement ; et, sans perdre courage,
Vingt fois sur le métier remettez votre ouvrage :
Polissez-le sans cesse et le repolissez ;
Ajoutez quelquefois, et souvent effacez. »
Nicolas BOILEAU*

La prise de décision stratégique au niveau des collectivités territoriales revêt un caractère complexe. Cette complexité émane à la fois de la nature de la décision stratégique, et du contexte organisationnel dans lequel se forme la décision locale. En effet, la décision stratégique détient des caractéristiques particulières. Elle est importante en matière d'actions entreprises et de ressources engagées (Mintzberg et al., 1976), entraîne des changements majeurs dans les choix et les orientations de l'organisation et l'engage à long terme. En plus, la décision stratégique n'est pas l'apanage uniquement du haut responsable et peut connaître l'influence de différentes parties prenantes.

Avec les différentes exigences induites par les textes réglementaires de la décentralisation, notamment les lois organiques relatives aux collectivités territoriales, l'action locale se trouve insérée dans un nouveau cadre factuel. Différents paramètres déterminent la prise de décision locale, dont principalement la multiplicité des parties prenantes et avec corollaire la diversité des logiques et des informations mobilisées.

Cette évolution de fonctionnement doit aller de pair avec l'évolution des capacités managériales des élus. Pour ce faire, des outils doivent être mobilisés par ces derniers pour pouvoir structurer leur réflexion, gérer judicieusement les informations disponibles, et faciliter l'échange et la concertation avec les différentes parties prenantes. C'est dans ce type de contexte, que peut se manifester l'importance d'un concept tel que celui de l'intelligence territoriale dans la préparation de la décision.

Ainsi, la première partie de ce travail de recherche a essentiellement pour objectif d'éclaircir les principaux concepts clés. Le premier chapitre porte sur la prise de décision stratégique au niveau des collectivités territoriales. Le deuxième chapitre concerne les fondements conceptuels et méthodologiques de l'intelligence territoriale.

Chapitre 1 : la prise de décision stratégique dans les collectivités territoriales.

La littérature sur la prise de décision est abondante et les travaux menés sur le processus de décision revêtent un caractère disparate. Ceci s'explique par le fait que la décision comme objet d'analyse est perçue selon différentes facettes, à titre d'exemple : la logique intertemporelle du processus de décision, le séquençage des opérations, le rôle de diverses catégories d'acteurs, le contexte environnemental susceptible de peser sur la façon dont les problèmes et les solutions sont définies. Différents chercheurs ont préféré ou ont jugé important de se préoccuper de l'un ou de plusieurs de ces aspects, sans qu'il ait vraiment comme base un cadre conceptuel faisant l'unanimité (Desreumaux & Romelaer, 2001).

Vidaillet (2008) a synthétisé les différentes études ayant porté sur la décision et les a subdivisées en deux courants : un courant se concentrant sur l'individu et donc sur la décision individuelle, et un autre se focalisant sur l'organisation et la décision organisationnelle. L'auteure a souligné les différences méthodologiques existant entre les deux courants. En effet, les études portant sur la décision individuelle sont de nature expérimentale, et ont pour objectif d'identifier des régularités sur des aspects particuliers de la prise de décision, comme le traitement de l'information, les règles de décision etc ... Par contre, les études menées sur la décision organisationnelle sont essentiellement de nature théorique, même si elles s'appuient sur de nombreuses observations empiriques, elles visent à construire des interprétations plausibles que d'identifier ou de mettre à jour des phénomènes.

D'autres différences substantives jugées plus significatives par l'auteure ont été également mises en exergue et dans ce sens l'auteure explique : « *Par exemple, alors que les travaux sur le choix individuel s'intéressent à la manière dont les personnes traitent les préférences, les attentes, les probabilités ou l'information, les recherches récentes sur les organisations font ressortir que les décisions sont modelées par les règles, les rôles, l'expérience et le passé plutôt que par*

une anticipation du futur, ou que des décisions peuvent être prises sans que les conflits de préférences, d'attentes ou de croyances soient pour autant résolus.» (Vidaillet, 2008 p.236).

L'étude de la décision organisationnelle s'inscrit dans le champ de l'étude des organisations qui s'intéresse principalement à l'étude et l'explication de l'action collective et organisée. De ce fait, l'évolution du processus de la décision organisationnelle a suivi la même trajectoire que celle du champ auquel il fait partie. Différentes approches ont abordé la décision organisationnelle à savoir : les comportements de choix ont été étudiés par le biais des modèles de choix rationnels issus de l'économie et des techniques de modélisation économiques et des statistiques, puis les aspects comportementaux ont été largement discutés par la théorie des organisations, la sociologie et la psycho-sociologie. Quant à la psychologie, elle a apporté sa pierre à l'édifice en analysant les phénomènes cognitifs entrant en jeu lors de la prise de décision (Vidaillet, 2008).

Dans le présent chapitre, on ne va pas présenter l'ensemble des thèmes investigués dans la littérature portant sur la décision et le processus de décision, on compte appréhender la décision à travers les modèles et les travaux les plus marquants pour pouvoir mobiliser un cadre conceptuel capable d'orienter les investigations empiriques qui vont venir par la suite. Pour ce faire, on va présenter dans un premier temps des généralités se rapportant au concept de la décision : sa définition, ses typologies, ses différents paradigmes ainsi que les différentes étapes du processus de prise de décision (**section 1**). Par la suite, on va aborder la prise de décision locale en présentant d'abord le contexte des collectivités territoriales, les différentes réformes territoriales ayant été mises en place ainsi que leurs impacts sur l'action locale, pour pouvoir par la suite caractériser le processus de prise de décision locale (**section 2**).

Section 1 : La décision stratégique : généralités

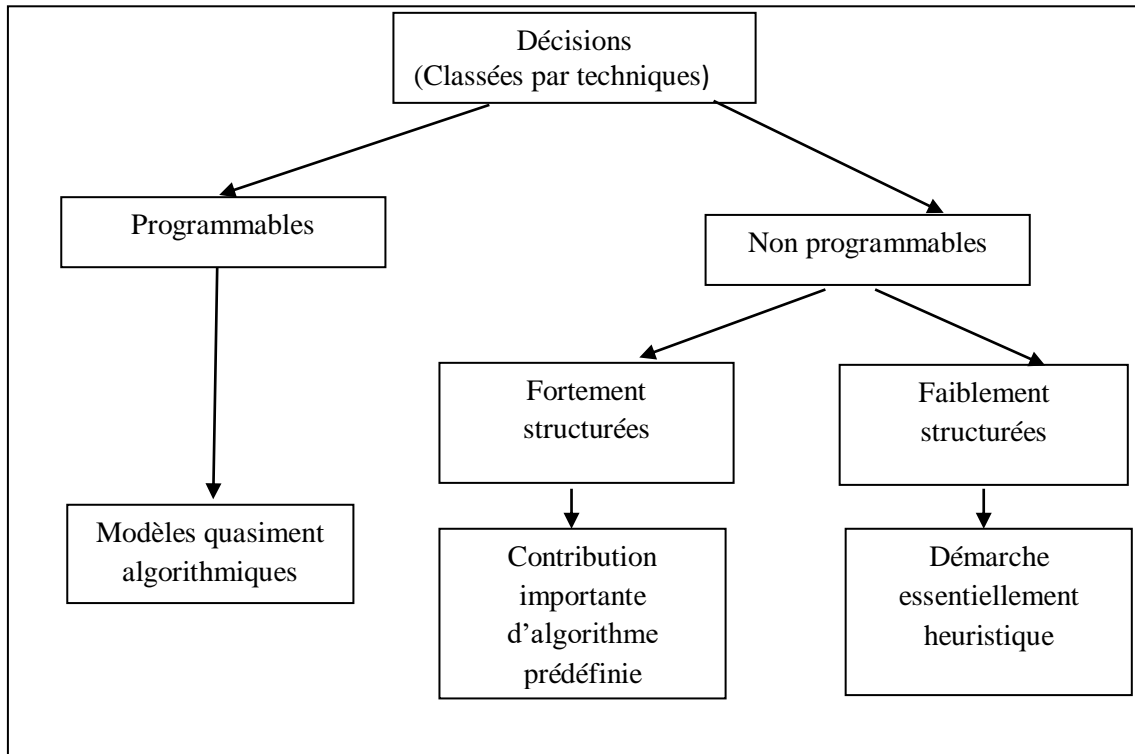
Au niveau de cette section, on va essayer de définir le concept de décision notamment celui de décision stratégique, puis on va mettre en exergue les différents paradigmes pouvant être mobilisés par un dirigeant pour prendre une décision, tout en mettant l'accent sur les caractéristiques de chaque paradigme. Enfin, l'aspect opérationnel de la décision va être abordé à travers la présentation des différentes étapes de son processus.

1. Décision : Définition et typologie

Le concept de décision peut être étudié sous différents angles. En effet, tout individu et toute organisation qui regroupe des individus se trouve face à de nombreuses alternatives d'actions. La décision est un choix parmi ces alternatives afin de concrétiser un but prédéfini. La décision peut être définie comme « *le choix d'une solution ou d'une orientation à partir d'informations et de critères qui aident à comparer entre elles plusieurs possibilités.* » (Louart, 1999 cité par Heitz, 2013 p 111). Dans le modèle du choix rationnel, la décision est définie comme : « *résultant de l'évaluation d'alternatives, en fonction de leurs conséquences futures, au regard de préférences préalablement établies.* » (Vidaillet, 2008 p 236). Du point de vue de la science administrative, la décision est étudiée en tant qu'acte de gestion, jugé par rapport à l'efficacité ou l'efficience attendue du service public (El Hachami, 2004). Dans le domaine de la psychologie, la décision peut être assimilée à un type de comportement (Zimmermann, 1986, cité par Bérard, 2009).

En fonction du critère de classification retenu, on peut distinguer différents types de décisions. Si l'on retient comme critère le caractère répétitif ou exceptionnel de la décision, il existe deux types de décisions : les décisions programmables et les décisions non programmables. Les décisions programmables sont des décisions routinières pouvant faire l'objet d'un protocole et devenir programmables par la suite. Quant aux décisions non programmables, ce sont celles qui relèvent de problèmes nouveaux, qui nécessitent du jugement et de la créativité ou qui sont de l'ordre du stratégique et de l'intangible (Rouleau, 2007).

Figure 2 : Classification des décisions.



Source : (Le Moinge, 1974, cité par Bérard, 2009).

Si on se réfère au critère de durée, trois types de décisions peuvent être distingués : la décision stratégique qui engage le devenir de l'organisation sur une longue période, les décisions tactiques qui portent sur des projets ayant des effets à moyen terme, et les décisions courantes qui concernent des activités quotidiennes (Ansoff, 1989 cité par Azib, 2004).

La décision stratégique, objet de ce travail de recherche, revêt une grande importance en raison de ses caractéristiques particulières. Une décision est dite stratégique : « si les actions entreprises et les ressources mobilisées sont déterminantes pour l'organisation. Une décision stratégique en est donc une qui mobilise beaucoup de ressources et dont l'impact est significatif à la fois sur l'ensemble de l'organisation et sur sa performance à long terme (Marsh et al., 1988). » (Atangana-Abé, 2004 p 77). Elle concerne les problèmes externes de l'organisation plutôt que ceux internes (Ansoff 1965, cité par Janczak 2005). Pour Ginberg (1998), la décision stratégique relève de la haute direction, elle reflète l'interaction entre l'organisation et son environnement et montrent la manière avec laquelle l'organisation gère cette relation (Ginberg 1998 cité par El banna, 2006). Bower (1970) quant à lui signale que la décision stratégique n'est pas l'affaire uniquement des hauts dirigeants, car elle peut être grandement influencée par les autres membres situés

à des niveaux hiérarchiques plus bas dans l'organisation (Bower, 1970, cité par Janczak 2005).

La décision stratégique réalise des objectifs à grande échelle, elle est risquée et difficile à inverser, elle établit un lien entre les stratégies délibérées et émergentes et peut être une source majeure d'apprentissage organisationnel pour une organisation (Papadakis & Barwise, 1998 ; Papadakis, 2006 cité par Papulovaa & Gazova, 2015). La décision stratégique est multidimensionnelle (Drucker, 1954, cité par Sergio Janczak, 2005) et cruciale (Eisenhardt & Zbaracki, 1992), car elle implique d'importants changements au niveau des organisations et leurs avensirs.

2. Les paradigmes de la décision :

La prise de décision est orientée par différents paradigmes. Le paradigme économique privilégie une rationalité maximatrice ou rationalité parfaite, mais néglige les facteurs pouvant limiter l'exercice de cette rationalité parfaite tels que la nature complexe et incertain de l'environnement des organisations, les capacités cognitives des décideurs La remise en question du modèle de la rationalité parfaite, grâce essentiellement aux travaux de Herbert Simon, a donné naissance à un ensemble d'approches de prise de décision plus adapté aux réalités des organisations comme l'approche incrémentale, le modèle du gabrage can, l'approche socio-cognitive, le paradigme intégré...

2.1 La décision et le paradigme économique :

Comme on a signalé plus haut la décision organisationnelle a connu une évolution similaire à celle des théories des organisations. Même si les travaux de Taylor (1911) ne se sont pas focalisés spécifiquement sur le processus de décision, l'organisation scientifique du travail a affecté directement ce sujet. Avec l'étude scientifique du travail humain, l'organisation est posée comme lieu et objet de rationalisation des processus. En effet, à travers la standardisation des tâches, la stricte distinction entre les activités de conception et celles d'exécution, la motivation des ouvriers afin qu'ils exécutent leurs tâches en respectant une méthode définie, la rationalité scientifique a constitué le paradigme de base du modèle taylorien (Vidallet, 2008). Ce paradigme va par la suite poser les bases des théories classiques de la décision organisationnelle.

Le paradigme économique a mis en avant la rationalité substantive (Cabantous, 2008 cité par Chatelain-Ponroy et al, 2014). Pour Simon (1983) : « *une décision est substantivement rationnelle lorsqu'elle est appropriée à l'atteinte des finalités données,*

poursuivies dans des limites imposées par les conditions et les contraintes d'un environnement donné. » (Simon, 1983 cité par Heitz, 2013 p113).

La décision est essentiellement conçue comme un choix rationnel qui suppose (Desreumaux & Romelaer, 2001):

- L'existence d'objectifs clairs et partagés qui peuvent servir de critères d'évaluation et de hiérarchisation des actions possibles ;
- L'existence d'une procédure séquentielle d'instruction de la décision, suivant les étapes logiques de la résolution du problème : définition du problème, repérage des solutions possibles, évaluations de ces solutions, choix et mise en œuvre de la décision ;
- La domination d'un langage technico-économique, d'une approche objective prévalant au calcul des décisions optimales, d'où les émotions, l'affectivité, les valeurs sont largement exclues.

Ce paradigme suppose également que les décideurs ont une connaissance parfaite de l'information quant aux diverses solutions possibles et à leurs conséquences. Il affirme aussi que les preneurs de décisions sont capables d'ordonner leurs préférences en fonction de règles de décision connues et acceptées de tous (Rouleau, 2007).

Le concept de rationalité maximisatrice représente l'expression analytique privilégiée de cette décision économique rationnelle (Tricou, 2008). Cependant, ce modèle de la rationalité qu'on appelle également rationalité parfaite se heurte à des limites incontournables. Il s'avère difficilement applicable dans des situations où la complexité et l'incertitude dominent. Donc, la construction d'un modèle alternatif au modèle classique du décideur rationnel de la théorie économique, qui permet de relativiser la rationalité et l'adapter aux réalités des organisations, s'avère une nécessité.

2.2 La décision et la science administrative :

Pour comprendre les organisations, les théoriciens de la décision se sont centrés sur l'individu en essayant de comprendre son comportement humain, et en cherchant à rapprocher le concept de rationalité de celui d'irrationalité en matière de prise de décision.

Grâce aux travaux de Herbert Simon, la décision est mise clairement au cœur de la science administrative. En 1945, dans son ouvrage intitulé « *Administrative Behavior : A Study of Decision Making Processes in Administrative Organizations* », Simon a jeté les bases de son modèle de décision, en essayant de décrire le comportement administratif pour

présenter en 1958 la version finalisée de ce modèle dans un ouvrage intitulé « *Organisations* », et ce en collaboration avec James G. March (Rouleau, 2007).

Le modèle de rationalité limitée de la prise de décision a porté essentiellement sur l'analyse du comportement de l'individu au sein de l'organisation administrative. En prenant assez largement ses distances par rapport aux principes traditionnels de la théorie administrative, en vigueur à l'époque, Simon a voulu élaborer un appareil conceptuel capable de décrire de manière réaliste et précise le comportement administratif des différents membres de l'organisation ainsi que les modes d'influence auxquels chacun de ces membres est soumis au cours du processus de prise de décision. L'homme administratif de Simon est différent de l'homo-oeconomicus du modèle économique néoclassique. Depuis Simon, bon nombre d'études ont essayé de mettre l'accent sur les limites de la rationalité parfaite. Comme l'explique Desreumaux et Romelaer (2001) : « *cette vision de rationalité n'aide guère à comprendre le processus de décision en situation d'incertitude tel qu'il se manifeste dans les organisations complexes. C'est plutôt la vision d'une rationalité intentionnelle mais limitée qui peut servir de point de départ à la compréhension du processus de décision, au sens à la fois substantiel (les décideurs utilisent l'information disponible pour améliorer leur fonction d'utilité) et procédural (les décideurs savent que leur capacité de calcul est limitée et qu'ils ne disposent pas d'une information complète sur les options possibles).* » (Desreumaux & Romelaer, 2001 p 68).

Dans un modèle de rationalité limitée, le décideur prend des décisions satisfaisantes plutôt qu'optimales. L'alternative choisie n'est pas en mesure de réaliser totalement ou parfaitement l'objectif fixé. Elle n'est que la meilleure solution possible dans des circonstances données. L'environnement limite inévitablement les alternatives disponibles, et par conséquent, fixe un seuil au-delà duquel l'objectif ne pourra être pleinement atteint.

Les facteurs limitant l'exercice de la rationalité parfaite par le décideur consistent essentiellement en le manque de connaissance. Si le paradigme de la rationalité parfaite suppose une connaissance parfaite des conséquences exactes de chaque choix, dans la pratique, l'être humain ne possède qu'une connaissance fragmentaire des conditions dans lesquelles il agit, et une vague intuition des régularités et des lois qui lui permettrait d'induire de la connaissance des circonstances présentes, les conséquences futures. Il ne dispose pas d'une description complète des conséquences de chaque stratégie alternative. En effet, l'organisation évolue dans un environnement incertain, le décideur ne peut pas en un instant unique, saisir les conséquences dans leurs totalité, et donc il se heurte à des difficultés d'anticipation. En plus, la rationalité oblige à choisir entre diverses alternatives possibles

de comportement alors qu'en pratique, le champ de comportement possible est limité (Simon, 1945).

En résumé, on peut affirmer que cette approche et à travers la remise en question de la conception classique de la décision a contribué à un renouvellement de cette dernière. Cette évolution dans la conception de la décision organisationnelle tient au fait que Simon a conçu l'organisation, opérant dans un environnement turbulent, non comme une machine à réaliser des outputs concrets (biens et services), mais avant tout comme une machine à produire des outputs symboliques, c'est-à-dire des décisions (Balducci, 2009). La conduite du décideur s'écarte des exigences de la rationalité parfaite, en se trouvant contrainte par un ensemble d'éléments liés à la fois à la structure administrative de l'organisation et la structure cognitive de l'individu.

La question de la rationalité limitée a fait l'objet de nombreuses critiques, qui ont permis de faire avancer les réflexions vers des processus de décisions plus réalistes. Dans le sillage de Simon, d'autres paradigmes de la prise de décision se sont développés.

2.3 La décision et l'incrémentalisme :

Au niveau de la littérature sur la prise de décision stratégique, deux modèles sont répandus à savoir : le modèle synoptique et le modèle incrémental (Goll & Rasheed, 1997 ; Johnson, 1988 ; cité par El banna, 2006). Le modèle synoptique peut être considéré comme une extension de la démarche traditionnelle rationnelle (El banna, 2006).

La théorie de l'incrémentalisme a été développée spécifiquement pour expliquer les politiques incrémentales c'est-à-dire les décisions politiques impliquant de simples changements (Braybrooke & Lindblom, 1963, cité par Rajagopalan & Rasheed, 1995).

Ce modèle politique de la prise de décision est qualifié d'incrémentaliste par les théoriciens de l'organisation, car le choix des actions se fait suivant une stratégie de petit pas, où l'on évite avant tout les bouleversements et les changements radicaux. Les décideurs procèdent par petites décisions, en tenant compte des objectifs contradictoires des acteurs de l'organisation et des jeux de pouvoir et d'influence (Plane, 2013).

L'introduction du concept d'incrémentalisme dans la formulation des décisions politiques peut remonter à la publication de Lindblom (1959) de son célèbre article « *the science of muddling through* », qui a été ensuite formalisé par Braybrooke et Lindblom (1963) comme une théorie de l'incrémentalisme disjoint, puis développé par Lindblom (1965) dans un ouvrage « *the intelligence of democracy: decision making through mutual adjustment* » (Rajagopalan & Rasheed, 1995).

Lindblom a établi une claire distinction entre la méthode classique qu'il qualifie de méthode compréhensive rationnelle (rational-comprehensive) et la méthode incrémentale, et ce en se basant sur un ensemble de critères (Lindblom, 1959):

- Si pour l'approche classique, les administrateurs clarifient les objectifs et les valeurs avant de procéder à l'analyse des alternatives, avec le modèle incrémental les administrateurs sont contraints de procéder à cette évaluation sans clarifier préalablement les objectifs et les valeurs ;
- La prise de décision est généralement vue comme une relation entre moyens et fins. Donc, si dans l'approche classique les objectifs sont définis en premier et par la suite les moyens sont choisis à la lumière des objectifs prédéfinis, dans l'approche incrémentale les moyens et les fins sont choisis simultanément ;
- Dans l'approche classique, on dit qu'une décision est bonne s'il y a au départ un consensus entre les décideurs sur les valeurs et les objectifs. Pour la méthode incrémentale, l'accord sur la politique en elle-même est le critère qui permet de qualifier cette décision de bonne ;
- A la différence de l'approche classique qui suppose que les processus d'analyse et de comparaison des alternatives politiques prennent en considération l'ensemble des valeurs et des facteurs pouvant exister, l'approche incrémentale suppose que les capacités intellectuelles du décideur sont limitées et les informations mises à sa disposition sont incomplètes, ce qui rend ses capacités de compréhension limitées. En plus, d'importantes conséquences des alternatives politiques possibles sont négligées ainsi que les valeurs attachées auxdites conséquences. Donc, le décideur ne peut pas appliquer la méthode compréhensive rationnelle à des problèmes complexes et doit donc trouver des moyens de simplification au cours du processus de comparaison des différentes alternatives politiques. Cette simplification s'effectue en limitant cette comparaison à des politiques qui présentent des différences marginales ou incrémentales par rapport aux politiques en vigueur ;
- Si la méthode compréhensive rationnelle s'appuie sur la théorie, c'est-à-dire des propositions générales pouvant s'appliquer à des situations spécifiques, la méthode incrémentale se base sur une succession de comparaisons. Les choix antérieurs lui permettent d'avoir des connaissances sur les conséquences probables des autres choix similaires. Le décideur n'a pas besoin de faire de grands pas vers ses objectifs. Sa décision passe par une série d'étapes, une fois la première étape réussie, elle sera rapidement suivie d'une autre. Il est en mesure de tester ses prévisions antérieures

à mesure qu'il avance à chaque étape, et peut souvent remédier à une erreur assez rapidement.

La prise de décision s'apparente à un processus continu sans fin, formé d'étapes successives (Lindblom, 1968, cité par Vidallet, 2008) (série de petits pas), qui s'enchaînent les uns dans les autres. Ainsi, chaque nouvelle décision se trouve forcément conditionnée par les décisions précédentes. De nombreux acteurs sont impliqués dans un tel processus, mais ne sont pas réellement coordonnées par une autorité centrale. Au mieux, il peut apparaître entre eux un processus d'ajustement mutuel, raison pour laquelle ce modèle a été qualifié « d'incrémentalisme disjoint ou décousu » (Vidallet, 2008).

Tableau 1 : Méthode compréhensive rationnelle vs méthode incrémentale

Caractéristiques	Méthode compréhensive rationnelle	Méthode incrémentale
Valeurs, objectifs/analyse empirique	La clarification des valeurs et des objectifs est distincte et généralement préalable à l'analyse empirique des alternatives politiques.	La sélection des objectifs et des valeurs ainsi que l'analyse empirique de l'action requise ne sont pas distinctes l'une de l'autre mais sont étroitement liées.
Relation moyens/fins	La formulation de la politique est donc abordée à travers une analyse des moyens et des objectifs : d'abord les objectifs sont isolés, puis les moyens de les atteindre sont recherchés.	Les moyens et les fins n'étant pas distincts, l'analyse des moyens-fins est souvent inappropriée ou limitée.
Test d'une bonne politique	Une bonne politique est celle qui représente le moyen le plus appropriée pour atteindre les objectifs souhaités.	L'accord de plusieurs analystes sur une politique permet de dire que c'est une bonne politique.
Degré de complétude de l'analyse	L'analyse est complète ; chaque facteur important est pris en compte.	L'analyse est limitée de manière drastique : -d'importants résultats possibles sont négligés ; -d'importantes politiques potentielles alternatives sont négligées ; -d'importantes valeurs affectées sont négligées.
Recours à la théorie	Souvent, le recours fort à la théorie.	Une succession de comparaisons réduit considérablement ou élimine le recours à la théorie.

Source : (Lindblom, 1959)

D'autres modèles ont dérivé du modèle de l'incrémentalisme disjoint, à savoir l'incrémentalisme logique et l'incrémentalisme politique. Même si ces trois termes ont été souvent employés comme des antithèses du modèle synoptique, chacun d'entre eux possèdent ses propres spécificités. Le modèle de l'incrémentalisme logique représente une technique de gestion déterminé, efficace et proactive. Il combine entre les apports des analyses systématiques rationnelles, ceux des théories de politique et de pouvoir ainsi que les concepts

de comportement organisationnel (Quinn, 1978). Quant à l'incrémentalisme politique, il intègre l'aspect politique du processus de prise de décision (El banna, 2006).

2.4 La décision et les jeux de pouvoirs :

Crozier et Friedberg considèrent l'organisation comme : « *le royaume des relations de pouvoir, de l'influence, du marchandage, et du calcul* » (Crozier & Friedberg, 1977). Pour eux, C'est un construit humain qui n'a de sens en dehors du rapport à ses membres (Crozier & Friedberg, 1977). L'organisation, comme cadre d'action collective favorise le développement de relations de pouvoir, régularise leur déroulement, et en fonde la permanence. A travers ses caractéristiques structurelles, elle permet la structuration et la délimitation du champ d'exercice des relations de pouvoir. Par le biais de son organigramme et par sa réglementation intérieure, elle contraint la liberté d'action des individus et des groupes en son sein, et ainsi conditionne profondément l'orientation et le contenu de leurs stratégies.

De ce fait, elle réintroduit un minimum de prévisibilité dans le comportement de chacun (Crozier & Friedberg, 1977). Pour ces auteurs, le pouvoir ne peut se manifester qu'à travers l'échange entre des acteurs engagés dans une relation donnée et dépendants les uns des autres dans l'accomplissement d'un objectif commun qui conditionne les objectifs personnels. C'est un rapport de force, dont l'un peut retirer davantage que l'autre, mais également, l'un n'est jamais totalement démuné face à l'autre. Chaque action constitue un enjeu spécifique autour duquel se greffe une relation de pouvoir particulière. Le pouvoir n'est pas un attribut des acteurs, il réside dans la marge de liberté dont dispose chacun des acteurs engagés dans une relation de pouvoir, et qui représente une source d'incertitude pour ses partenaires comme pour l'organisation dans son ensemble (Crozier et Friedberg, 1977). Chaque acteur détient un pouvoir sur les autres acteurs, et ce pouvoir sera d'autant plus grand que la source d'incertitude qu'il contrôle sera pertinente pour ceux-ci (Crozier et Friedberg, 1977).

Crozier et Friedberg ont identifié quatre sources de pouvoir correspondant aux différents types de sources d'incertitude : les sources de pouvoir qui émanent de la maîtrise d'une compétence particulière, celles liées aux relations entre une organisation et son environnement, celles qui naissent de la maîtrise de la communication et des informations et celles qui découlent de l'existence de règles organisationnelles générales (Crozier & Friedberg, 1977). Dans ce cadre, il apparaît qu'à côté de la structure de pouvoir codifiée et légitimée dans et par l'organigramme officiel de l'organisation, une deuxième structure de

pouvoir découle des relations de pouvoir, par le biais desquelles les acteurs organisationnels mobilisent leurs propres zones d'incertitude pour négocier sans cesse leur propre bon vouloir et pour imposer dans la mesure du possible leurs propres orientations aux autres acteurs (Crozier et Friedberg, 1977). Cette structure de pouvoir constitue selon ces deux auteurs en fait le véritable organigramme de l'organisation. Les stratégies des uns et des autres s'orientent et se forment par rapport à cette structure de pouvoir. Dans ce sens, Barnard (1938) dans son ouvrage « *The function of the Executive* », assimile les organisations à des systèmes sociaux coopératifs qui doivent maintenir un équilibre subtil entre les contraintes imposées par l'organisation formelle et les demandes émanant du comportement informel des groupes formant ces systèmes, et ce afin de pouvoir préserver durablement cette coopération (Barnard 1938 cité par Janczak, 2005).

L'organisation est sujette à des conflits d'intérêts, qui sont le résultat de l'affrontement entre les rationalités contingentes, multiples et divergentes de ses acteurs relativement libres, utilisant des sources de pouvoir à leur disposition (Crozier & Friedberg, 1977). Pour régler leur coopération, les acteurs utilisent le jeu qui représente un instrument essentiel de l'action organisée du fait qu'il concilie entre liberté et contrainte. L'acteur (joueur) tout en étant libre dans ses choix stratégiques, doit respecter la nature et les règles du jeu imposées par l'organisation pour faire avancer ses intérêts personnels sans contrarier l'objectif commun de l'organisation (Crozier & Friedberg, 1977).

Que devient donc la décision dans un contexte organisationnel où les relations de pouvoir et les jeux d'acteurs déterminent le devenir de l'organisation ? Dans un tel contexte, la prise de décision ne peut être à l'abri des jeux de pouvoir entre les différents acteurs. En effet, chaque acteur ou groupe d'acteurs va tenter de mettre à profit la ou les sources de pouvoir dont ils disposent pour négocier sa participation à la prise de décision. Ils tenteront d'influencer voire de manipuler leurs partenaires et l'organisation de manière générale afin d'infléchir la décision au profit de leurs objectifs propres et freiner ceux de leurs rivaux. Les processus de décision passent par de multiples négociations entre acteurs, et sont le fruit de coalitions instables, qui cherchent à imposer leurs propres rationalités (Bolman & Deal, 1997 cité par Vidallet, 2008).

2.5 La décision et le modèle du gabrage can :

Cyert et March considèrent l'entreprise comme une coalition politique formée de participants potentiels aux demandes disparates et où le dirigeant joue le rôle

d'intermédiaire politique (political broker) (March, 1962). Il ne s'agit plus du dirigeant exerçant son autorité sur l'entreprise et détenant le pouvoir en matière de prise de décision.

La théorie comportementale de la firme proposée par Cyert et March (1963) partagent un ensemble d'idées avec les travaux qui l'ont précédée (Administrative behavior (Simon, 1947) ; Organisations (March & Simon, 1958)), seulement celle-ci a transmis ces idées vers de nouveaux territoires organisationnels (Gavetti et al.2012). A travers un ensemble de concepts fondamentaux, cette théorie a permis de décrire le processus de décision au sein des entreprises à travers l'observation de leurs comportements réels.

En élaborant cette théorie, Cyert et March (1963) ont mobilisé quatre concepts fondamentaux qui sont la quasi-résolution des conflits, l'élimination de l'incertitude, la recherche de la problématique et l'apprentissage organisationnel (Gavetti et al.2012) :

- **La quasi-résolution des conflits** : c'est la tendance de l'organisation à répondre à différents objectifs à travers des coalitions, qui représentent des compromis temporaires entre différents objectifs et permettent la découverte d'alternatives mutuellement acceptables (Gavetti et al.2012).
- **L'élimination de l'incertitude** : il s'agit de choisir par l'organisation des règles de décision qui mettent l'accent sur des réponses de court terme, permettant de résoudre des problèmes pressants plutôt que d'élaborer des stratégies à long terme. Cette démarche exige peu de prévisions en créant un environnement de négociation, et ce à travers la coordination avec les acteurs interdépendants. L'organisation doit être en mesure de parvenir à une planification raisonnable et gérable en évitant les plans dépendant des prévisions et du futur incertain (Cyert et March, 1963 cité par Gavetti et al.2012). La logique de l'anticipation est relativement absente dans ce modèle.
- **La recherche de la problématique** : cette recherche poursuit un modèle de causalité simple, elle est déclenchée par un problème et motivée par la nécessité de résoudre ce problème (Gavetti et al.2012).
- **L'apprentissage organisationnel** : la théorie comportementale de la firme voit dans l'apprentissage un concept qui comprend le renforcement des règles d'attention et la recherche de cheminement qui génèrent des solutions (Cyert et March, 1963 cité par Gavetti et al.2012). L'apprentissage peut également être de sources extérieures telles que les expériences des autres organisations (Levitt, March 1988 cité par Gavetti et al., 2012). La théorie comportementale de la firme met en avant une conception pionnière du changement organisationnel. Elle le considère comme une séquence

d'événements dirigée par un ensemble de processus d'apprentissage (Gavetti et al.2012).

La coalition modifie le caractère objectif et rationnel de la prise de décision. La décision n'est plus le résultat d'une démarche rationnelle, elle est prise car elle fait consensus. L'analyse des coalitions permet de comprendre les manières avec lesquelles les acteurs mobilisent leurs ressources pour aboutir à leurs fins et utilisent leur pouvoir discrétionnaire pour influencer le processus de la prise de décision. L'organisation est alors considérée comme un système dont les agents ont des intérêts si divers et multiples qu'elle devient une arène politique arbitraire sans finalité et dévorée par les conflits (Hardy, 1985 ; Narayanan et Fahey, 1982 ; Gray et Harris, 1985 ; Schwenk, 1989 cité par Rouleau, 2007).

March et Olsen sont parmi les premiers auteurs à reconnaître la nature pluraliste des organisations. Leurs travaux ont porté sur des organisations publiques complexes (université et armée) et ont insisté sur la nature politique de la prise de décision au sein de ces organisations (Rouleau, 2007). Le modèle du gabrage can est sans doute la première incarnation de ce qui serait généralement considéré comme un modèle caractérisant les systèmes adaptatifs complexes (Gavetti et al.2012).

Cohen, March et Olsen (1972) développent l'idée des « anarchies organisées » pour expliquer la prise de décision dans les organisations. Les anarchies organisées sont des organisations ou des situations organisationnelles caractérisées par trois propriétés générales (Cohen et al. 1972) :

- La problématique des préférences : les décisions se basent sur une variété de préférences peu cohérentes et mal définies ;
- La technologie est floue : le processus de l'organisation est mal compris même par ses membres. Son fonctionnement repose essentiellement sur des séries d'essais et d'erreurs et sur des apprentissages tirés des expériences passées ;
- La participation des acteurs au processus est fluctuante et multiple.

Le modèle de la poubelle implique que les organisations sont loin d'être des ensembles rationnels. Vu la nature chaotique du processus de décision, les organisations sont des anarchies organisées au sein desquelles les phénomènes de pouvoir sont centraux (Rouleau, 2007). Ce modèle ne permet pas de bien résoudre les problèmes, mais il permet de faire des choix et résoudre des problèmes même quand les organisations sont plongées dans les conflits et ayant des objectifs ambigus (Cohen et al. 1972).

Ce modèle est une simulation informatique du processus décisionnel défini comme le résultat du croisement de quatre « flux » indépendants : un flux de problèmes, un flux de solutions, un flux de participants et un flux de choix (Lefebvre et al., 2012).

La décision est envisagée comme : « *le résultat imprévisible du croisement de ces différents flux de problèmes, de solutions, d'occasions de choix et de participants, présents à un même moment dans la « poubelle ».* Les principales composantes des décisions – les problèmes, les solutions, les participants et les occasions de choix- sont « découplées » (Weick ,1976) et s'associent pour des raisons de simultanéité accidentelle plutôt que de pertinence mutuelle. Des participants peuvent pousser à formuler des problèmes pour lesquels ils détiennent déjà une solution. » (Vidaillet, 2008). Les décisions ne sont pas prises en réponse à des situations présentant des problèmes, mais plutôt ce sont les solutions qui cherchent à s'associer aux problèmes y correspondants.

2.6 La décision et la perspective socio-cognitive :

L'environnement dans lequel opèrent les organisations est complexe. D'abord, il rassemble une multiplicité d'individus et de groupes et ensuite il comprend une infinité de situations et d'évènements. Toute organisation se trouve appelée à entrer en interaction avec cette composition pour pouvoir se décider et se prononcer sur tel ou tel sujet. Cette complexité doit être réduite, et donc l'organisation est censée simplifier cet environnement de manière à le rendre prévisible, cohérent et plus ou moins stable. Autrement dit, tant que la réalité est trop complexe pour être saisie en totalité, elle doit être reconstruite.

Les travaux de Weick (1979) ont contribué au développement de cette perspective en matière d'analyse organisationnelle en présentant : « *un modèle dynamique d'organisation portant sur la fabrication de sens et faisant intervenir plusieurs processus : engagement dans le réel qui renvoie à l'action de focalisation sur certains aspects et engendre des données brutes, interprétation ou attribution du sens aux données, rétention du réel devenu significatif sous formes de cartes causales constituant des schémas d'interprétations.* » (Desreumaux & Romelaer, 2001).

L'approche socio-cognitive (ou psychologie sociale cognitive) s'intéresse à l'étude des cognitions sociales, c'est-à-dire l'analyse des processus à travers lesquels les individus construisent leurs connaissances de la réalité sociale (produisent leurs conduites sociales). Elle s'appuie sur un concept central celui de la représentation sociale (Lauriol, 1996). La représentation sociale, concept formulé initialement par Moscovici (1961), est « *une forme de connaissance, socialement élaborée et partagée ayant une visée pratique et concourant*

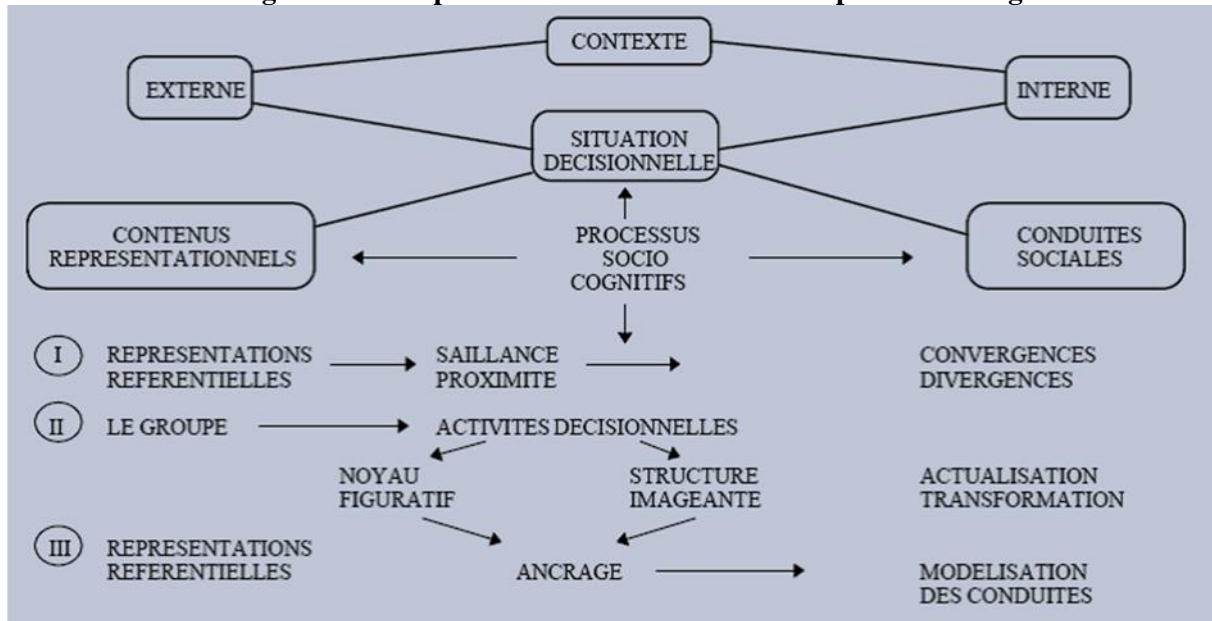
à la construction d'une réalité commune à un ensemble social » (Jodelet, 1989 cité par Lauriol, 1996). Elle est à la fois « *le produit et le processus d'une activité mentale et sociale, par lequel un individu ou un groupe reconstitue le réel auquel il est confronté et lui attribue une signification spécifique* » (Abric 1987 cité par Lauriol, 1996).

La représentation sociale est un acte de pensée qui relie un sujet à un objet. Elle comprend un système de valeurs, d'idées et de pratiques, ayant pour rôle d'abord l'établissement d'un ordre, permettant aux membres d'une communauté l'orientation et la maîtrise de leur environnement matériel, pour pouvoir communiquer facilement entre eux après désignation et classification des différents aspects de leur monde (Moscovici 1973, cité par Lauriol 1996).

L'émergence d'une représentation sociale est favorisée par l'apparition d'une situation nouvelle, innovante ou bien d'un phénomène inconnu ou d'un événement inhabituel (Moscovici, 1961 cité par Rateau et al., 2013). Elle se fait suivant deux processus majeurs défini par Moscovici (1961) : l'objectivisation et l'ancrage. A travers le processus d'objectivisation, les individus transforment un concept en un ensemble imagé et cohérent qui reproduit l'objet de façon concrète et sélective. Il s'agit du noyau figuratif, « *constitué de contenus et de savoirs élaborés et agencés pour servir des besoins, des intérêts, des valeurs et des croyances ; ce noyau est donc subordonné à une finalité sociale* » (Lauriol, 1996).

Le processus d'ancrage consiste en l'enracinement social des contenus représentationnels présents dans le noyau, et ce en leur accordant signification et utilité sociales (Jodelet ,1984 cité par Lauriol, 1996). Ancrer c'est avant tout « *rendre familier l'insolite et insolite le familier, changer l'univers tout en le gardant comme notre univers* » (Moscovici, 1976, cité par Rateau et al., 2013). Le sujet attribue à ces contenus représentationnels du sens et des utilités qu'il intègre dans son système de pensée en mobilisant un principe de signification (Lauriol, 1996). Le processus d'ancrage montre la façon avec laquelle l'objet nouveau va trouver sa place dans le système de pensée préexistant des individus et des groupes (Rateau et al., 2013).

Figure 3 : La représentation sociale comme complexe socio-cognitif.



Source : (Lauriol, 1996)

L'approche socio-cognitive propose un cadre d'analyse des phénomènes cognitifs, qui se produisent dans une situation d'interaction entre un groupe d'individus. Chercher à appréhender la prise de décision sous cette perspective, permet de considérer la résolution d'une situation décisionnelle comme dépendante d'une structure de rapports sociaux (Lauriol, 1996). La formation des contenus de la décision s'organise autour de la formation ou de l'actualisation d'une représentation sociale résultant d'un ensemble d'activités développé par des acteurs concernés par le problème en question (Lauriol 1996). En principe, l'étude de la décision comme représentation sociale et support d'interprétation et d'action pour les membres de l'organisation revient à Laroche(1995). Ce dernier a conceptualisé le processus de prise de décision comme un phénomène de représentation sociale. Pour Laroche, un ensemble de travaux de prise de décision (Simon 1975, Cyert et March 1963, Carter 1971, Bower 1970, Janis 1972, Allison 1971, Fredrickson1983, Chaffee 1985, Schwenk 1988a, Nutt 1984, Shrivastava and Grant 1985, Hickson et al.1986, Quinn 1980) peut être regroupé sous l'appellation « perspective de prise de décision réaliste ». En partant des limites de ces travaux qui, selon Laroche représentent un développement et une extension du modèle rationnel, il avance l'idée qu'il n'y a aucune raison de dissocier les décisions et les actions, et de limiter la prise de décision à une ou plusieurs fonctions symboliques. Il ajoute que la prise de décision, vu son rôle important dans la vie des organisations, doit être incluse dans une théorie de l'action. Dans ce sens, il expose la perspective de l'action émergente qui

considère la vie organisationnelle comme un flux de processus entrelacés, plutôt qu'une somme de décisions juxtaposées (Laroche, 1995).

En utilisant le concept de représentation sociale, Laroche (1995) cherche à décrire la décision et la prise de décision comme : « *une forme de sens commun, construite socialement et partagé socialement* » (Laroche, 1995). La prise de décision s'apparente à un processus de création de la réalité à travers les représentations des membres de l'organisation de leurs propres rôles et activités. La décision en tant que phénomène de représentation sociale permet d'établir un lien entre la perspective de prise de décision réaliste et la perspective d'action émergente : la perspective d'action peut réintégrer la perspective de prise de décision réaliste, plutôt que d'opposer la décision et l'action de manière artificielle et infructueuse (Laroche, 1995).

2.7 Vers un paradigme intégré de la prise de décision :

Partant du constat que l'organisation est un lieu où peut s'assembler divers types de rationalités, un ensemble d'auteurs ont développé des modèles intégrateurs de prise de décision. Certains d'entre eux ont montré que ce type de modèles du processus de prise de décision stratégique devrait être utilisé pour examiner simultanément les effets du contexte, des actions de gestion et des cognitions des gestionnaires (Hough et White, 2003 cité par El banna et Child, 2007). D'autres ont incité sur la nécessité d'intégrer les différentes perspectives de la prise de décision stratégique vu qu'une telle intégration peut fournir une meilleure compréhension du processus de prise de décision stratégique (Hitt et Tyler, 1991 cité par El banna et Child, 2007).

Suite à son étude menée sur la crise des missiles de Cuba, Allison (1971) a proposé trois modèles de prise de décision. Le premier modèle est le modèle rationnel reposant sur la notion de l'acteur unique (I), puis le modèle organisationnel mettant l'accent sur le processus organisationnel (II) et enfin un modèle politico-bureaucratique qui se focalise sur les jeux de négociation politique mobilisés au sein des organisations (III) (Murray, 1978). A partir de son travail, Allison a voulu montré qu'il est difficile d'aboutir à des décisions éclairées en mobilisant un seul paradigme. La combinaison entre la logique rationnelle, le contexte organisationnel et les jeux de pouvoir peut permettre l'enrichissement de la qualité de prise de décision.

C'est dans cette optique que des auteurs tels que Bower (1970) et Hart (1992) ont développé d'autres modèles intégrateurs de prise de décision. Bower(1970) considère que l'organisation est un ensemble constitué d'une multitude de relations qui permettent une

intégration des différents éléments qui le composent. En étudiant la décision d'allocation des ressources au sein d'une organisation, Bower (1970) a soulevé une certaine spécialisation verticale du processus de décision. Ce dernier est formé de trois étapes : (i) la définition qui concerne l'étape de traitement des problèmes, (ii) l'impulsion où des considérations d'ordre politique entre en jeu et (iii) la gestion du contexte qui permet de mettre en place un contexte capable d'exercer une influence sur la prise de décision. L'auteur a souligné qu'à chacune de ces étapes, intervient un type particulier de managers. Au cours de l'étape de définition, le manager joue un rôle d'initiateur, puis à celle de l'impulsion, il aura un rôle de conciliateur cherchant à accommoder les aspects technico-économiques avec ceux stratégiques et enfin au cours de l'étape de gestion du contexte, il aura un rôle d'intégrateur qui doit veiller à l'intégrité du système (Bower 1970, cité par Atangana-Abe, 2004).

Donc à l'instar d'Allison, Bower a montré que l'étape de définition mobilise une logique rationnelle, au cours de celle d'impulsion le processus de décision est d'un type politique alors que dans la dernière étape de gestion du contexte, il est de type organisationnel. Ceci a été corroboré par des recherches empiriques ultérieures (Hamermesh, 1976 ; Doz, 1978 ; Hafs, 1981 cité par Atangana-Abe, 2004).

Hart (1992) a proposé un autre modèle intégrateur en considérant qu'il existe cinq styles de prise de décision à savoir (Hart, 1992 cité par Atangana-Abe, 2004) :

- Le style impérial : où la stratégie est conduite par un individu ou un petit groupe ;
- Le style culturel : où la stratégie représente le résultat de la mission ou d'une vision du futur ;
- Le style analytique : dans lequel la stratégie est le produit de la structure formelle et des systèmes de planification ;
- Le style procédural : où l'ajustement mutuel entre les acteurs est le caractère dominant ;
- Le style organique : où l'initiative des acteurs organisationnels est privilégiée.

Tableau 2 : Le modèle intégrateur de Hart (1992)

Descripteurs	Style	Rôle de la haute direction	Rôle des autres membres de l'organisation
Directif	Impérial : la stratégie est conduite par un individu ou un petit groupe	Commandant : donne la direction	Soldats : obéissent aux ordres
Symbolique	Culturel : la stratégie découle de la mission ou d'une vision du futur	Coach : motive et inspire	Joueurs : répondent aux défis
Rationnel	Analytique : la stratégie résulte de la structure formelle et des systèmes de planification	Patron : évalue et contrôle	Subordonnées : suivent le système
Transactionnel	Procédural : la stratégie découle des processus internes de l'ajustement mutuel	Facilitateur : autorise et laisse faire	Participants : apprennent et améliorent
Génératif	Organique : la stratégie est une initiative des acteurs organisationnels	Sponsor : appuie et soutient	Entrepreneurs : expérimentent et prennent des risques

Source : (Atangana-Abe, 2004)

Les deux modèles proposés par Bower (1970) et Hart (1992) se focalisent sur la mobilisation de la communauté interne à la prise de décision. A travers une répartition des rôles, ils mettent en évidence la manière avec laquelle la direction et les différents partenaires de l'organisation doivent participer à la prise de décision (Atangana-abe, 2004).

Après avoir mis en exergue les différents paradigmes de prise de décision, on va s'intéresser à décrire le processus de prise de décision selon ses différentes phases.

3. Processus de prise décision :

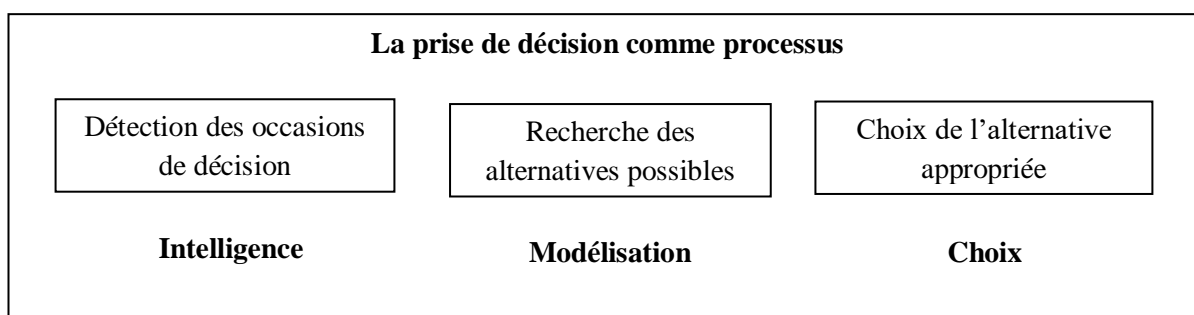
La décision : *« est portée par un processus qui, lui-même, se présente comme un ensemble d'action successives et de facteurs dynamiques entrepris par un nombre limité d'acteurs individuels ou organisationnels »* (Hafsi, 1981, cité par Atangana –Abé, 2004). La prise de décision s'effectue dans un contexte organisationnel et un cadre temporel qui pèsent sur ses différentes étapes ainsi que sur la délimitation de l'ensemble des acteurs amené à participer à ce processus (Desreumaux & Romelaer, 2001).

Les modèles classiques de la prise de décision ont été conçues dans un environnement stable et linéaire. Sous cette perspective, le processus de décision s'apparente à un modèle unidirectionnel qui suit une séquence logique et prédéfinie ayant un début et une fin.

Le processus décisionnel selon la démarche classique comprend trois phases : (1) Diagnostic, (2) évaluation des options possibles et (3) choix final.

Le processus de l'analyse réflexive « reflective thought », proposé par John Dewey (1910), peut être résumé en quatre étapes : (1) sensation de difficulté, (2) identification du problème, (3) émission des hypothèses et enfin (4) test des hypothèses pour s'assurer qu'elles permettent la résolution du problème. Ce modèle a été à l'origine d'un ensemble de modèles de processus de prise de décision, dont le nombre de phases varie de trois à huit et parfois plus. Le plus connu de ce modèle est la trichotomie proposée par Simon (1965) : intelligence, modélisation et choix (Mintzberg et al., 1976).

Figure 4 : Processus de décision proposé par Simon.



Source : (Papulovaa & Gazova, 2015).

Brim et al. (1962) propose de subdiviser le processus de décision en six étapes : (1) identification du problème, (2) obtention de l'information nécessaire, (3) production des solutions possibles, (4) évaluation de ces solutions, (5) choix d'une stratégie pour l'exécution et (6) l'exécution de la décision (Brim et al. 1962 cité par Adwok, 2014).

Pendant l'année 1970, Mintzberg a montré que le modèle linéaire simple est inadéquat pour la plupart des décisions organisationnelles (Mckenna et Martin-Smith, 2005).

Mintzberg et al. (1976) définissent le processus de décision comme : « *un ensemble d'actions et de facteurs dynamiques qui débutent avec l'identification du stimulus de l'action et prend fin avec un engagement spécifique dans l'action* » (Mintzberg et al. 1976). L'organisation au départ a peu de compréhension de la situation décisionnelle à laquelle elle fait face, ou bien de la voie menant vers la solution de ce problème, elle a une idée vague de ce que cette solution est censée être et comment elle sera évaluée (solution) une fois développée. Le choix final s'opère à travers un processus récursif et discontinue, incluant un ensemble d'étapes difficiles et de facteurs dynamiques s'étalant sur une période de temps considérable (Mintzberg et al., 1976).

Pour Witte (1972), le processus de prise de décision est formé d'un package d'opérations et la succession de ces opérations représentent le processus intégral

de la décision (Witte, 1972 cité par Mintzberg et al., 1976). Les travaux menés par Mintzberg et al. (1976) s'accordent avec les propos de Witte (1972) et propose un modèle non séquentiel qui a été élaboré suite à l'observation empirique de vingt-cinq processus de décision.

Ce modèle ressemble à celui de Simon même si les phases de ce modèle non séquentiel sont définies différemment : (1) identification, (2) développement et (3) sélection (Mintzberg et al., 1976). Ces auteurs ont énuméré sept activités centrales (seven central routines) et ont identifié également trois activités qui supportent les phases centrales du processus de décision qui sont : le contrôle de la décision, la communication et l'activité politique (Political routine). Ce modèle rassemble douze éléments basiques pour le processus de décision stratégique.

3.1. 1^{er} phase : identification

Cette phase comprend deux activités : la reconnaissance du besoin de décision, autrement dit la reconnaissance d'un stimulus pour le processus de décision qui peut émaner à la fois de l'intérieur ou de l'extérieur de l'organisation, et qui peut prendre la forme d'une opportunité devant être exploitée, d'un problème ou d'une crise auquel il faut réagir. Partant du fait que la situation décisionnelle stratégique n'est pas pré-formulée, l'activité qui suit celle de la reconnaissance du besoin est celle du diagnostic, et ce à travers la collecte et l'analyse des informations (Mintzberg et al., 1976). Bien que cette étape de diagnostic est souvent omise par l'entreprise, car elle estime qu'elle peut directement passer à la phase de conception ou de recherche de solutions, compte tenu des connaissances dont elle dispose dans le domaine de la décision (Desreumaux & Romelaer, 2001).

3.2. 2^{ème} phase : développement

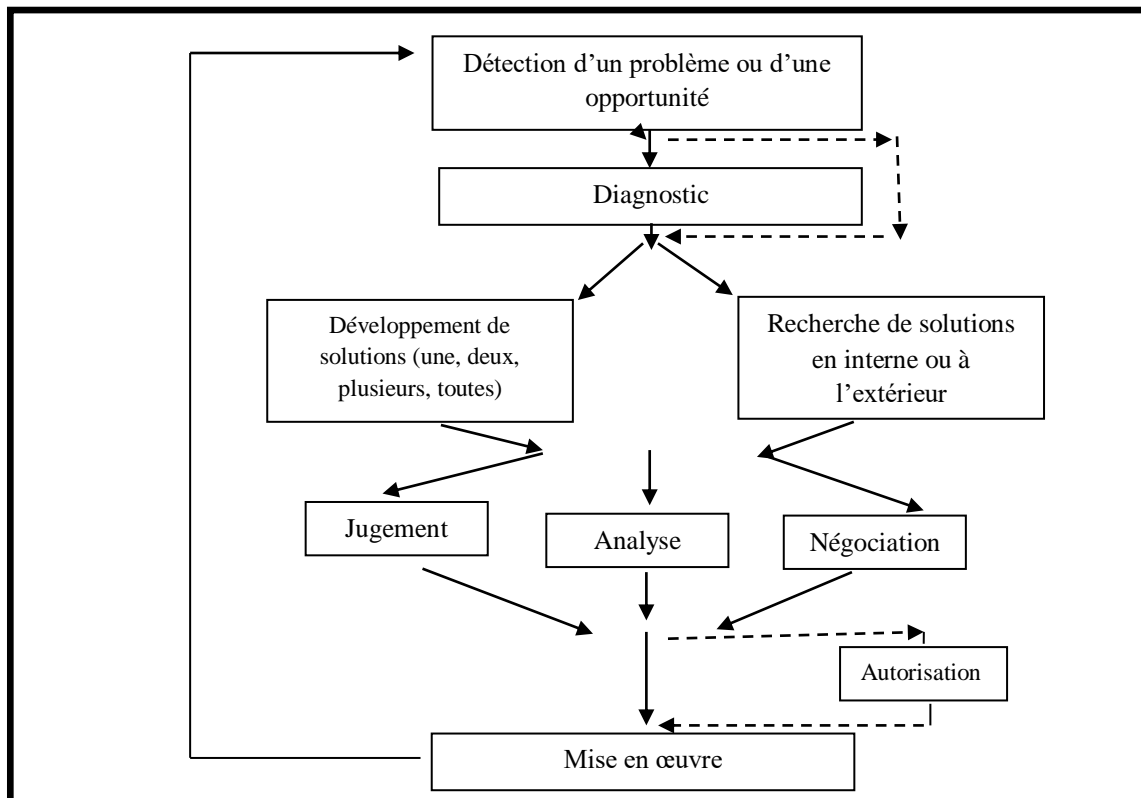
Cette phase concerne l'ensemble des activités qui mène au développement d'une ou de plusieurs solutions pour résoudre un problème. Cette phase peut être décrite par deux activités la recherche et la conception. D'abord, le décideur recherche des solutions toutes faites (ready-made-solutions) dans les expériences passées en ayant recours à la mémoire de l'organisation. En procédant ainsi, si le décideur n'arrive pas à trouver une solution appropriée parmi les alternatives disponibles, il peut procéder à la conception de la solution soit en modifiant celles déjà existantes de manière à les adapter au problème posé, ou bien en concevant d'autres solutions plus spécifiques pour la question en cours de traitement (custom-made-solutions) (Mintzberg et al., 1976).

3.3. 3^{ème} phase : sélection

La littérature normative subdivise cette phase en trois activités séquentielles : (1) la détermination du critère de choix, (2) l'évaluation des conséquences des alternatives par rapport à ce choix et finalement (3) le choix. Mintzberg et al. (1976), quant à eux voient que : « la sélection est typiquement un processus itératif à plusieurs étapes, impliquant l'approfondissement progressif de l'investigation des alternatives » (Mintzberg et al., 1976), et décrivent donc cette phase en associant trois activités à savoir : examen, évaluation-choix et autorisation.

L'examen vise essentiellement à éliminer les alternatives paraissant infaisables parmi l'ensemble des solutions disponibles. L'évaluation-choix permet d'investiguer les alternatives faisables et choisir un plan d'action (Mintzberg et al., 1976). Dans certaines situations, le décideur peut recourir au jugement en se basant sur son intuition et son expérience (Desreumaux & Romelaer, 2001). S'il existe un groupe de décideurs ayant des objectifs conflictuels et chacun d'eux exerce son propre jugement, un mode de négociation peut être engagé entre ces décideurs. Enfin, l'autorisation est utilisée pour ratifier le plan d'action choisi par le niveau le plus élevé de la hiérarchie de l'organisation (Mintzberg et al., 1976).

Figure 5 : Modèle décisionnel de Mintzberg, Rainsinghani et Théorêt (1976)



Source : (Mintzberg, Rainsinghani et Théorêt, 1976)

Ce processus de prise de décision représente une série de boucles qui descendent progressivement vers la mise en œuvre. Des retours en arrière d'une étape quelconque à une quelconque des étapes précédentes sont fréquents (Desreumaux & Romelaer, 2001).

Mintzberg et al. (1976) ont identifié des activités de support qui permettent de soutenir les processus de décision stratégique. Les activités de contrôle de décision qui cadrent et guident le processus de décision lui-même. Ces activités ont tendance à être implicites et informelles et prennent place dans l'esprit du décideur. Les activités de communication qui fournissent des informations à l'entrée et des informations à la sortie. Les activités politiques sont des éléments clés dans le processus de décision stratégique, car elles reflètent l'influence des individus cherchant à satisfaire leurs propres intérêts à travers les décisions prises dans les organisations. Ces individus peuvent être à l'intérieur ou à l'extérieur de l'organisation. La chose qui les lie au processus de décision c'est leur croyance qu'ils seront affectés par le résultat de ce processus. L'activité politique se manifeste généralement par l'usage de la négociation (bargaining) (Mintzberg et al. 1976). Les travaux de Mintzberg et al. (1976), ont mis en évidence l'influence de six facteurs dynamiques sur la décision :

- Les interruptions qui concernent l'ensemble des événements et contraintes inattendus pouvant entraîner un changement de rythme ou de direction du processus de décision ;
- Les retards dans la planification (scheduling delays) ;
- Les retards des rétroactions (feedback delays) des actions précédentes ;
- Les délais de retard et d'accélération (timing delays and speed ups) liés aux circonstances de la prise de décision ;
- Les cycles de compréhension qui prennent place au sein d'une phase ou entre deux phases de la prise de décision pour permettre au décideur de mieux comprendre les problèmes complexes ;
- Les recyclages d'échec (failure recycles) : quand la solution paraît inappropriée, le décideur modifie les critères de son choix pour rendre la solution acceptable, ou bien essaye de modifier la solution élaborée au cours de la phase du développement. Si les mesures prises par le décideur se soldent par un échec, il peut reformuler une nouvelle solution si les moyens disponibles le permettent, sinon il peut accepter la solution précédente même si cette dernière est inacceptable jusqu'à ce qu'une solution appropriée apparaisse.

La décision se présente comme un processus visant à effectuer un choix parmi un ensemble d'alternatives pour aboutir à des objectifs prédéterminés. Il existe différents

types de décisions, Ansoff (1989) en distingue trois types : la décision tactique, la décision opérationnelle et la décision stratégique. La décision tactique concerne des projets ayant des effets à moyen terme, la décision opérationnelle se rapporte aux activités courantes de l'organisation alors que la décision stratégique engage l'organisation sur le long terme. Elle revêt un caractère particulier vu sa nature complexe et sa faculté à mobiliser un ensemble considérable de ressources et d'actions.

Le déroulement du processus décisionnel peut se faire dans le cadre de différentes approches. D'abord le paradigme classique, dit paradigme de la rationalité parfaite basé sur des critères technico-économiques, qui donnent naissance à des décisions optimales. Ce modèle ne peut aider un décideur à reconstruire la réalité décisionnelle que dans un environnement stable et certain. Dans ce cadre, le processus de décision suit une séquence logique et prédéfinie ayant un début et une fin. Cependant, dans un contexte turbulent et incertain, la conduite du décideur s'écarte des exigences de la rationalité parfaite pour s'inscrire dans la logique prônée par d'autres paradigmes décisionnels qui considèrent que le décideur peut faire des choix rationnels en suivant une séquence d'étapes, mais cette rationalité est limitée par ses capacités cognitives et la structure administrative de son organisation.

Après l'introduction du paradigme de rationalité limitée par Simon en 1945, d'autres paradigmes décisionnels ont succédé tels que le modèle de l'incrémentalisme de Lindblom (1959) qui s'est intéressé aux décisions politiques induisant de simples changements, puis le modèle du gabrage can (Cohen et al., 1972) qui repose sur le fait que ce sont les solutions qui recherchent les problèmes correspondants. D'autres facteurs influencent fortement la prise de décision, telles que les relations de pouvoirs et les relations stratégiques entre acteurs. Ces facteurs font du processus de décision, un processus de négociation où chaque acteur cherche à influencer ou à manipuler les autres acteurs de l'organisation, de façon à infléchir la décision au profit de ses propres intérêts (Crozier & Friedberg, 1977). L'utilisation du concept de représentation sociale a fait de la décision un processus de création de la réalité à travers les systèmes de valeurs, d'idées et de pratiques des membres de l'organisation (Laroche, 1995). D'autres modèles de prise de décision ont choisi de combiner différentes perspectives de la prise de décision stratégique comme le modèle d'Allison (1971), le modèle de Bower (1970) et celui de Hart (1992). Pour ces modèles intégrateurs, la logique adoptée par un décideur au cours du processus de décision peut différer d'une étape à une autre. Bien que le processus de la décision soit formé d'une

séquence d'étapes successives, la manière de son déroulement n'est pas toujours simple et linéaire. Elle peut revêtir une nature récursive et discontinue (Mintzberg et al., 1976).

Section 2 : Le processus de décision locale

Les réformes territoriales engagées au Maroc depuis son indépendance ont permis de refaçonner progressivement le territoire des collectivités territoriales et réinventer l'action publique locale. Le territoire s'est détaché de son acception passive et est devenu acteur de son développement, via les ressources matérielles et immatérielles dont il dispose. Son développement nécessite la mobilisation des potentialités de la pluralité d'acteurs qu'il renferme, et de nouer des partenariats et élaborer des projets communs. La reconnaissance de l'individualité des territoires exige des décideurs locaux de prendre en considération les spécificités et les enjeux de chaque territoire, et de concevoir des actions respectant la vision et les points de vue exprimés par ses citoyens.

Le rôle des collectivités territoriales dans l'impulsion du développement local s'est vu renforcé par l'élargissement de leurs compétences. Au niveau de cette section, on va essayer de décrire le processus de décision au sein des collectivités territoriales en mettant d'abord l'accent sur les caractéristiques du milieu où opèrent ces dernières à savoir le territoire, puis en présentant les différentes réformes territoriales mises en place au Maroc et leurs impacts sur l'action publique locale pour pouvoir enfin présenter les spécificités du processus de décision locale.

1. Le territoire et la décentralisation territoriale :

La décentralisation territoriale a fait de la dimension spatiale un paramètre essentiel de toute politique de développement. D'un simple espace géographique réceptacle de projets, le territoire est devenu un acteur de l'action publique locale.

1.1. Définitions de la notion du territoire :

Le territoire peut être appréhendé selon différentes visions. Longtemps limité à une conception géographique ou administrative, le territoire est passé progressivement à des acceptions plus développées. Sans prétendre être exhaustif, on tentera de présenter quelques-unes de ces acceptions afin de mettre en avant les différentes dimensions du territoire.

1.1.1 Le territoire : un espace géographique

Le concept de territoire a suscité la curiosité d'un grand nombre de disciplines (géographie, économie, sociologie, anthropologie...). A l'origine, le mot « terra » possède plusieurs sens (globe terrestre, sol, continent...), l'adjectif « territorialis », qui signifie « morceau de terre appropriée », a donné naissance aux mots « terroir » et « territoire » (Berre, 1992 cité par Ginet et al., 2012).

D'un point de vue géographique, le territoire représente un espace de référence qui se situe à l'intérieur de « frontières » naturelles (géographie physique) et / ou permettant à un groupe humain d'y vivre (géographie humaine, d'où une forme de référence à l'ethnicité) (Pesqueux, 2014). Dans le dictionnaire de la géographie de Pierre George et Fernand Verger (2006), le territoire est perçu comme un espace géographique caractérisé par une appartenance juridique ou par une spécificité naturelle ou culturelle : territoire montagneux, territoire linguistique (George et Verger, 2006 cité par cité par Benadid et al., 2010). La conception proposée par Guy Di Méo (1996) semble plus élaborée avec l'introduction de l'idée de l'appropriation de l'espace par un groupe humain et se présente comme suit : « *Le territoire est une appropriation à la fois économique, idéologique et politique (sociale, donc) de l'espace par des groupes qui se donnent une représentation particulière d'eux-mêmes, de leur histoire.* » (Guy Di Méo, 1996 cité par Benadid et al., 2010).

On constate à travers les définitions présentées ci-dessus que la notion de l'espace est indissociable à celle du territoire. Ainsi, le territoire est présenté comme un espace géographique borné par des frontières naturelles, appropriée par un groupe d'individus et doté d'une identité spécifique à partir de ses caractéristiques intrinsèques (matérielles, humaines et culturelles). Cependant, il paraît réducteur de s'arrêter à des définitions où seuls l'espace géographique et la spécificité naturelle ou culturelle du territoire sont pris en considération. Même si ces définitions présentent certaines composantes de la notion du territoire (espace, population, identité ...), elles ne mettent pas en avant le caractère évolutif du territoire et l'aspect interactif de ses différentes composantes.

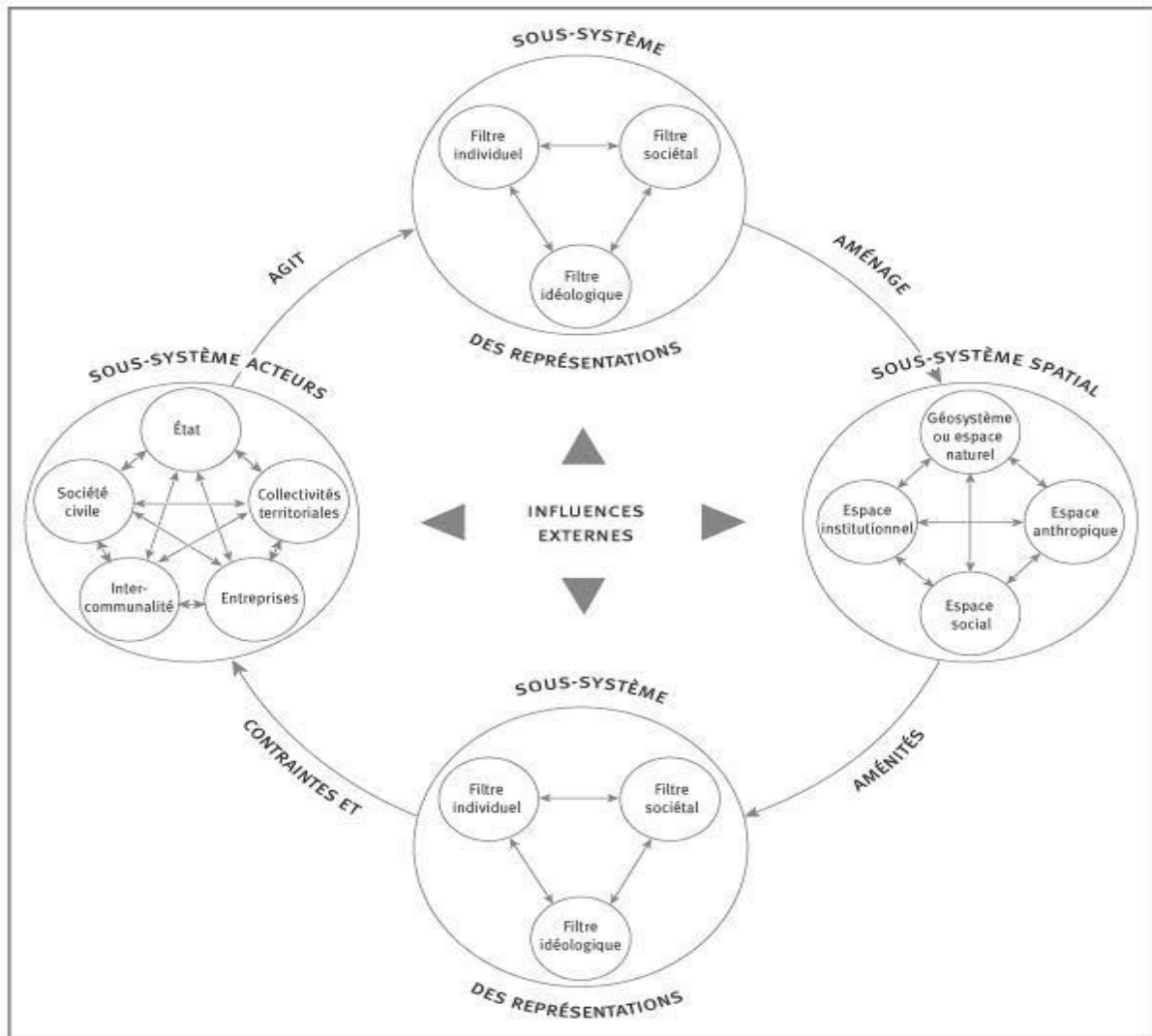
1.1.2 Le territoire : un système complexe

Alexandre Moine (2006) définit le territoire comme : « *un système complexe évolutif qui associe un ensemble d'acteurs d'une part, l'espace géographique que ces acteurs utilisent, aménagent et gèrent d'autres part.* » (Moine, 2006). L'avantage présenté par l'approche systémique adoptée par Moine, c'est qu'elle permet d'abord d'envisager

le territoire comme un système et puis elle fait ressortir les différents sous-systèmes formant ce système. Moine (2006) articule le système territoire autour d'un triptyque de sous-systèmes comportant : l'espace géographique, l'espace vécu ou système de représentations ainsi que le système d'acteurs.

- L'espace géographique : il s'agit d'un espace approprié par l'homme et aménagé. Il comprend des organisations spatiales et de multiples objets en interaction à savoir : l'espace naturel, l'espace anthropisé et l'espace social et institutionnalisé (Moine, 2006) ;
- Le système de représentations : il se base sur l'interconnexion d'un ensemble de filtres (individuel, sociétal et idéologique), et forme à la fois la connaissance et la conception que les acteurs possèdent du monde qui les entoure (Callon, Latour, 1990 cité par Moine, 2006).
- Le système d'acteurs : il s'agit des interrelations multiples liant ceux qui décident, perçoivent, s'entre-aperçoivent, s'opposent, s'allient, imposent et finalement aménagent (Moine, 2006). Dans ce cadre, Moine (2006) distingue cinq catégories d'acteurs :
 - L'État qui, par le biais de ses politiques, exerce une influence à la fois sur les collectivités territoriales, la société civile et les citoyens ;
 - Les collectivités territoriales, où s'exprime le monde politique à une échelle régionale et locale ;
 - La société civile et ses multiples groupes pouvant exercer une influence sur leur environnement ;
 - Les intercommunalités, ayant une position intermédiaire entre l'échelon communal et les échelons supérieurs ;
 - Les entreprises, qui et pour leurs développements saisissent les opportunités qui se présentent devant elles surtout au niveau de l'espace géographique où elles opèrent.

Figure 6 : Le système territoire, un ensemble de sous-systèmes en interrelation.



Source : (Moine, 2006)

Le territoire est donc assimilé à un système complexe ouvert sur son environnement, qui rassemble un ensemble d'acteurs autour de valeurs et de problématiques communes. L'évolution du système territoire s'effectue en fonction des interactions unissant les acteurs, l'échange avec l'environnement et l'évolution même de ces paramètres (Leloup et al., 2005).

1.1.3 Le territoire et la notion de proximité :

La notion de proximité intervient également dans la définition du territoire. Cette notion a été développée au cours des années 90 par les chercheurs de la géographie économique, entre autres l'école française (Boschma, 2005 cité par Barabel et al., 2009).

Pour Gilly et Perrat (2002), le territoire résulte de la combinaison de trois dimensions de la proximité : la proximité spatiale ou géographique, la proximité organisationnelle et la

proximité institutionnelle (Gilly et Perrat, 2002 cité par Vidal, 2006). Ces trois grandes catégories de proximité peuvent être expliquées comme suit :

- La proximité spatiale : qui délimite dans l'espace le périmètre du territoire d'interrelations entre les acteurs et reflète également un ancrage dans le temps de coopération entre les acteurs (Barabel et al., 2009) ;
- La proximité organisationnelle : qui concerne « *les modalités de partage des savoirs et des compétences techniques, organisationnelles et économiques* » (Chabaud et al. 2006 cité par Barabel et al. 2009). Elle traduit les interactions entre des acteurs (individuels et collectifs), à l'intérieur des (ou entre les) organisations (et les institutions formelles) reposant sur un cadre cognitif commun, comme par exemple un groupe et ses filiales, l'état et les collectivités territoriales (Colletis & Gilly, 1999 cité par Vidal, 2006). Cette proximité organisationnelle est subdivisée en deux types : la proximité d'appartenance et la proximité de similitude (Gillet et Torre, 2000 cité par Vidal, 2006). La proximité d'appartenance est l'appartenance de deux ou plusieurs acteurs à un même espace de rapport, quant à la logique de similitude concerne l'adhésion mentale des acteurs à des valeurs et des objectifs communs.
- La proximité institutionnelle : qui représente la cohésion autour de règles de fonctionnement et de représentations communes des acteurs (Barabel et al., 2009).

Cette pluralité des dimensions de proximité fait que le territoire est considéré comme un espace de pratiques et de stratégies convergentes au sein d'un système institutionnel spécifique (Huet et al., 2008). Le territoire n'est plus considéré comme un « contenant », mais il résulte d'une construction par les acteurs (Quéré & Ravix, 1998 ; Kirat & Lung, 1995 cité par Huet et al., 2008).

Il est important de signaler que face aux mutations profondes auxquels le territoire est soumis notamment l'émergence de la société de savoir et des nouvelles techniques d'information et de communication, le territoire prend une toute autre dimension, et la proximité relationnelle entre les acteurs n'est plus conditionnée par la proximité géographique. Le territoire semble se libérer de ses contraintes physiques et ses frontières sont plus souples et en perpétuelle redéfinition. On fait appelle ici à la **notion du territoire virtuel ou le e-territoire** (Benabdelhadi & Moussalim, 2012).

La définition du concept territoire ne se limite plus à sa dimension physique. Il s'apparente à un système renfermant un ensemble de structures et d'acteurs en constante interaction.

Tableau 3 : Quelques définitions du concept territoire.

Auteurs	Définitions
Pierre George et Fernand Verger (2006)	<i>« le territoire est défini comme un espace géographique qualifié par une appartenance juridique ou par une spécificité naturelle ou culturelle : territoire montagneux, territoire linguistique. »</i>
Guy Di Méo (1996)	<i>« Le territoire est une appropriation à la fois économique, idéologique et politique (sociale, donc) de l'espace par des groupes qui se donnent une représentation particulière d'eux-mêmes, de leur histoire. »</i>
Alexandre Moine (2005)	<i>« le territoire est un système complexe dont la dynamique résulte de la boucle de rétroaction entre un ensemble d'acteurs et l'espace géographique qu'ils utilisent aménagent et gèrent. »</i>
Jean-Pierre Gilly et Jacques Perrat (2002)	<i>Le territoire « (résulte) de la combinaison des trois dimensions de la proximité : spatiale, organisationnelle et institutionnelle ».</i>
Jean-Pierre Gilly et Jacques Perrat (2003)	le territoire est un construit socio-économique produit entre les acteurs locaux (économiques, techniques, sociaux, institutionnels) qui participent à résoudre un problème collectif ou à réaliser un projet de développement collectif.
Vincent Mandinaut (2011)	le territoire un système d'acteurs animés d'une capacité à agir en commun, mobilisant quatre registres de proximité : géographique, organisationnelle, institutionnelle, réseaux de sociabilité.
Veltz (2002)	<i>Il qualifie le territoire « d'écosystème relationnel »</i>
Dolores Redondo-Toronjo(2007)	<i>Le territoire est « un système intelligent, doté d'une certaine capacité de mobilisation des connaissances et doté d'une capacité d'adaptation des actions aux nouvelles circonstances. »</i>

Source : élaboré par nos propres soins.

1.2.Réformes territoriales des collectivités territoriales :

Le Maroc et depuis son indépendance a opté pour un processus de décentralisation graduel afin de créer un nouveau mode d'organisation et de gestion des affaires locales. L'instauration de la décentralisation au Maroc a suivi un itinéraire marqué par la mise en œuvre d'un ensemble de réformes visant à faire transformer le territoire d'un simple espace d'ordre, de pouvoir et de déploiement des politiques de l'Etat vers un acteur stratégique majeur du développement local.

1.2.1. Régionalisation économique :

Dans les années soixante-dix, le grand intérêt porté par l'Etat marocain à la régionalisation s'explique principalement par la nécessité de remédier aux disparités régionales, et de promouvoir une répartition géographique moins contrastée des activités économiques et sociales, des équipements collectifs et de la population à travers le pays (Rousset, 1974, cité par Benhachem El Harrouni). Le législateur a institué sept régions (Sud,

Tensift, Centre, Nord-Ouest, Centre Nord, Oriental et Centre Sud) à travers le dahir du 16 Juin 1971, et ce afin de restructurer l'espace sur des bases régionales face aux déséquilibres spatiaux constatés. La région économique représente un cadre de référence, d'étude et d'action économique capable de rectifier les excès de la centralisation administrative et économique (Ben Hachem El Harrouni, 2008). La dimension spatiale est devenue une donnée essentielle de toute politique de développement. Le Ministère du Plan a été appelé à l'intégrer dans son action, alors que les administrations de l'Etat et les collectivités locales ont été incitées à s'adapter, dans leurs structures et leurs méthodes, aux exigences de l'aménagement de l'espace (Rousset, 1996). Ce dahir a défini la région dans son article 2 comme : *« un ensemble de provinces qui, sur les plans tant géographique qu'économique et social, entretiennent ou sont susceptibles d'entretenir des relations de nature à stimuler leur développement et, de ce fait justifient un aménagement d'ensemble »*. Dans ce sens, la région est apparue comme une « région fonctionnelle », elle s'apparente à un cadre d'action dans lequel s'appliquent les plans économiques régionaux, d'aménagement du territoire, de planification économique afin de réaliser un développement harmonieux et équilibré (Ben Hachem El Harrouni, 2008).

Bien que le dahir du 16 Juin 1971 ait eu pour ambition d'instaurer un développement économique équilibré des différentes parties du territoire national, le découpage qu'il a fait du Royaume n'était pas en mesure de concrétiser ce schéma de développement économique équilibré tant cherché par les pouvoirs publics. Les déséquilibres économiques ont continué d'exister et les disparités régionales se sont aggravées.

1.2.2. Organisation et dynamisation de l'action communale :

Cinq ans après la mise en place de la régionalisation économique, une réforme visant l'organisation et la dynamisation de l'action communale a vu le jour. La nouvelle charte communale adoptée le 30 Septembre 1976 a représenté un tournant décisif dans le processus de décentralisation au Maroc. L'apport de cette réforme s'est manifesté à travers un ensemble de dispositions juridiques décentralisatrices fondamentales. Ainsi, les communes sont devenues des collectivités locales de droit public, dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Les attributions du conseil communal se sont étendues à travers la confirmation de son rôle dans le choix des mesures à prendre pour assurer le développement économique, social et culturel de la collectivité locale. Par ailleurs, le droit de définir le plan de développement économique et social de la commune conformément aux

orientations et objectifs retenus par le plan national a été conféré au conseil communal, et ce selon l'article 30 de ladite charte.

Le dahir du 30 septembre 1976 a fait de la collectivité locale un troisième partenaire du développement après l'Etat et le secteur privé (Ben Hachem El Harrouni, 2008). Cette réforme a permis un partage efficient des pouvoirs afin d'assouplir les procédures et répondre aux besoins croissants des citoyens en matière des services de proximité. Puis, elle a contribué à la création d'un cadre de collecte d'informations utiles au planificateur et aux investisseurs, ainsi que la promotion des dynamiques du développement local à travers la gestion participative.

La réforme communale de 1976 a entraîné un ensemble de changements dans l'environnement politique, économique et social du Maroc surtout en mettant fin à un système bicéphale et en proposant une nouvelle répartition des pouvoirs et des prérogatives. Cependant, le dahir du 16 Juin 1971 portant création des régions n'a pas été en mesure d'embrasser la logique insufflée par cette réforme et contribuer à la mise en place d'une pratique plus moderne de la décentralisation. La région économique créée dans les années soixante-dix n'a pas permis de lutter contre les disparités spatiales et assurer une répartition égalitaire des activités économiques entre les régions (Ben Hachem El Harrouni, 2008). De ce fait, penser à une politique de rééquilibrage capable de faire de la région le noyau du développement économique du Maroc s'est avéré une nécessité. Convaincus de l'obsolescence du découpage administratif en cours, et l'urgence de contribuer effectivement au développement économique et social du Maroc, les pouvoirs publics ont procédé à une refonte du statut des régions et puis à la création des régions avec des compétences législatives, financières et administratives plus étendues.

1.2.3. La région comme espace de développement économique et social :

La constitution du 4 Septembre 1992 a reconnu la région comme une collectivité locale jouissant de la personnalité morale et de l'autonomie financière au même titre que la Préfecture, la Province et la Commune. Une reconnaissance qui a été confirmée davantage par la constitution du 13 Septembre 1996.

En 1997, la promulgation de la loi n°47-96 relative à l'organisation de la région a permis de définir le cadre institutionnel, structurel et juridique de la région. Cette loi a proposé un nouveau découpage territorial créant 16 régions (Oued Eddahab-Lagouira, Laayoune-Boujdour, Guelmim-Essmara, Souss-Massa-Draa, Gharb-Cherarda-Beni Hssen, Chaouia-Ouadigha, Marrakech-Tensift-El Haouz, L'Oriental, Grand Casablanca, Doukkala-

Abda, Tadla-Azilal, Meknès-Tafilalet, Fès- Boulemane, Taza-Al Hoceima-Taounate, Tanger-Tétouan).

Ces régions se présentent comme un ensemble d'entités formant des relais de l'autorité centrale à l'échelle régionale via les attributions et les compétences dont elles sont dotées, et permettant ainsi d'approfondir le processus de démocratie locale et de déclencher une dynamique spécifique de développement régional intégré. L'objectif de cette réforme est la constitution des « espaces de développement économique et social » homogènes intégrant des données humaines (effectifs et dispersion de la population), économiques (volume des activités agricoles et industrielles, infrastructures de base) et naturelles (ressources en eau, énergie et matières premières). Le découpage de 1997 a attribué à certaines régions les noms des ensembles tribaux qui y ont vécu (la région de Doukkala-Abda et celle de Gharb-Chrarda-Beni Hassen) afin de mettre en valeur les identités collectives.

1.2.4. L'ère de la démocratie locale :

Le processus d'évolution de la décentralisation marocaine s'est poursuivi par l'adoption de la loi n°78-00 portant création de la Charte Communale du 3 Octobre 2002. Cette loi a abrogé le dahir du 30 Septembre 1976.

Cette réforme répond à des objectifs de deux natures : d'abord des objectifs de nature politique qui concerne le renforcement de l'ancrage de la démocratie de proximité et de l'amélioration du système de représentation, et puis des objectifs économiques qui résident dans la promotion du rôle de l'institution communale dans le développement économique par l'instauration des structures de partenariat et de coopération décentralisée (Ben Hachem El Harrouni, 2008).

Les modifications apportées par la Charte Communale de 2002 marquent le début d'une nouvelle ère caractérisée par la démocratie locale. Ces réformes sont de nature à développer la pratique démocratique, raffermir le rôle de l'élu dans la gestion de la chose locale et réaliser le développement social, économique et culturel. Elles se sont basées sur de nouveaux choix politiques, des dispositions plus en phase avec la réalité (Ben Hachem El Harrouni, 2008).

Après l'entrée en vigueur de la charte communale de 2002, la rencontre nationale des assises des collectivités locales s'est tenue à Agadir en Décembre 2006. Les axes ayant été abordés lors de cette rencontre sont : la gouvernance dans les villes, la gestion des services publics et le développement urbain. En 2008, le Ministère de l'Intérieur a lancé le débat sur la

révision de la charte communale de 2002. Un diagnostic a été réalisé et des ateliers thématiques ont permis de discuter des sujets se rapportant à la gouvernance, les services publics locaux et le patrimoine communal. Suite à ces travaux, un projet de loi modifiant la charte communale a été présenté au parlement qui l'a adopté. Il est vrai que la charte de 2002, mieux rédigée et plus détaillée que celle de 1976, a comporté plusieurs nouveautés mais l'effet qu'elle a apporté à la gestion de la chose publique s'est avérée limitée. La révision de la charte communale, intervenue en 2008, a visé essentiellement à renforcer les structures de l'administration communale et à améliorer la gestion des services publics locaux. Tout en maintenant certains acquis introduit par la charte de 2002, comme le statut de l'élu et le système de l'élu de la ville, les modifications de 2009 ont apporté des règles nouvelles destinées principalement à la consécration de la bonne gouvernance locale et à une meilleure satisfaction des besoins de la population.

1.2.5 La régionalisation avancée :

La volonté de la mise en place d'une régionalisation avancée a été exprimée dans le discours royal du 30 juillet 2009. Ensuite, le cheminement de cette réforme a débuté en 2010 à travers l'installation de la commission consultative de la régionalisation, dont le rôle est l'élaboration d'un modèle de régionalisation avancée. Le projet de la nouvelle régionalisation au Maroc, constitue un bouleversement par rapport à toutes les conceptions antérieures de la décentralisation. Il s'agit d'une nouvelle architecture qui rompt complètement avec le passé, aussi bien dans sa conception, dans ses buts, ses attentes, que par ses objectifs. C'est une étape d'un processus ininterrompu de démocratisation de la vie politique et sociale.

En 2011, le processus de décentralisation a connu un nouvel élan et ce à travers la promulgation de la nouvelle constitution qui a attribué à la région la qualité de collectivité territoriale. La régionalisation avancée ne représente pas une simple redistribution des rôles entre le centre et la région. Il s'agit en effet d'une réforme institutionnelle profonde visant la modernisation des structures de l'Etat et la transformation des modes de gouvernance territoriale. Le nouveau découpage administratif compte douze régions au lieu de seize régions comme il a été disposé par la loi n°47-96 du 27 Mars 1997 relative à l'organisation de la région. La régionalisation avancée se veut un instrument de développement économique et social, mettant en évidence le rôle des régions dans la valorisation de leurs potentialités et l'exploitation de leurs ressources territoriales. En Juillet 2015, le chantier structurant de la régionalisation avancée est mis en marche. Un ensemble de lois organiques relatives aux collectivités territoriales est adopté (suivant les articles 135 et 146 de la nouvelle constitution)

à savoir : la loi organique n°14.111 relative aux régions, la loi organique n°14.112 relative aux provinces et aux préfectures et la loi organique n°14.113 relatives aux communes. En Décembre 2019, les premières assises nationales de la régionalisation avancée ont eu lieu dans la ville d'Agadir. Ce colloque est une occasion pour évaluer le chantier de la régionalisation après quatre ans de sa mise en œuvre, et approfondir davantage la réflexion autour des mesures et des pistes d'action capables de donner de l'élan à ce processus de régionalisation avancée. Au cours de ce colloque, six sessions thématiques sont tenues ¹:

- Le développement régional intégré : entre les impératifs de la réduction des disparités territoriales, les enjeux de la compétitivité et l'attraction de l'investissement ;
- La gouvernance financière et les problématiques de financement des régions : enjeux et perspectives ;
- La déconcentration et la contractualisation : pilier d'une bonne gouvernance de l'action publique territoriale ;
- Les compétences des régions : un enjeu au cœur du processus de régionalisation avancée ;
- L'administration régionale : vers un nouveau modèle de management.

Avec le processus de décentralisation qu'a connu le Maroc, un nouveau modèle d'action locale est mis en place. Ce modèle est caractérisé essentiellement par la création d'un nouveau rapport de pouvoir entre les décideurs centraux et ceux agissant au niveau local, l'adoption de nouveaux modes de fonctionnement institutionnels favorisant la mise en commun des moyens et des connaissances, la reconnaissance de la singularité de chaque territoire et la responsabilisation des gestionnaires publics.

2. La prise de décision locale :

L'action publique émane d'un processus de conception et de production de politiques publiques qui, elles-mêmes, découlent des décisions prises par les opérateurs publics (Ardouin & Baudouin, 2012). La décision publique peut être définie comme : « *un acte volontaire, entrant dans les attributions d'un agent public et ayant une incidence sur le fonctionnement et les performances du service public.* » (El Hachami, 2004).

¹<http://colloqueregionalisation.ma/le-colloque/> consulté le 28/05/2020.

La mise en œuvre graduelle de la décentralisation, a donné naissance à de nouvelles modalités régissant l'action du décideur public.

2.1. Impact des réformes territoriales sur l'action locale :

La gestion des affaires publiques revient en définitive à prendre une série de décisions (Sedjari & EL Akalai, 2004). Avec l'accélération du mouvement de la décentralisation, le pouvoir décisionnel des instances de proximité acquiert un certain degré d'autonomie par rapport au pouvoir public central (Sedjari & EL Akalai, 2004) et de nouveaux impératifs caractérisent l'action publique locale.

2.1.1. Démocratie participative :

Face aux limites du pouvoir centralisé dont le rapport avec le niveau local déplore un manque de concertation et d'implication des différentes parties prenantes (citoyens, entreprises, associations...) du territoire, le Maroc et via son processus de décentralisation a voulu renforcer les capacités de contrôle et de participation de ces acteurs locaux. La démocratie participative place la participation des citoyens au cœur de la gestion des affaires publiques dans une collectivité. De ce fait, elle à la fois un mode de gouvernance et d'organisation de la société et de la politique publique. Elle représente une dimension de la démocratie locale, qui permet de combler les limites de la démocratie représentative en rapprochant les citoyens des centres de décision.

Dans un tel contexte, prendre des décisions de manière unilatérale sans concertation avec les autres acteurs territoriaux s'avère difficile voire impossible pour les acteurs publics. Comme l'avance Zouiten (2004) : « *Ainsi les territoires qui réussissent sont ceux qui se construisent par des réseaux d'échanges permanents favorisant des modes de coordinations autour de valeurs communes.* » (Zouiten, 2004, p 287). En effet, « *les systèmes de représentation classiques sont en train d'être supplantés progressivement par des modes interactifs de concertation permanente entre les institutions et les citoyens auxquels on attribue désormais le triple rôle d'Acteur/Partenaire/Client* » (Sedjari & EL Akalai, 2004 p 109).

La constitution marocaine, entrée en vigueur en Juillet 2011, a contribué à la consolidation du principe de démocratie participative dans la gestion de la chose publique. La constitution et depuis son préambule souligne la résolution du Maroc à poursuivre le processus de consolidation et de renforcement des institutions d'un Etat moderne en ayant pour fondements les principes de participation, de pluralisme et de bonne gouvernance.

La démocratie citoyenne et participative est considérée comme l'un des fondements du régime constitutionnel du Royaume (article 1 de la constitution), c'est d'ailleurs dans ce cadre que les associations intéressées à la chose publique, et les organisations non gouvernementales contribuent à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des décisions et des projets des institutions élus et des pouvoirs publics (article 12 de la constitution). Dans ce sens, les pouvoirs publics doivent œuvrer à la création d'instances de concertation afin d'associer les différents acteurs sociaux à l'élaboration, la mise en œuvre, l'exécution et l'évaluation des politiques publiques (article 13 de la constitution).

De même que conformément aux dispositions de la constitution (premier alinéa de l'article 139), les conseils des communes, les conseils des préfectures ou des provinces et les conseils des régions sont appelés à favoriser l'implication des citoyens et des associations, à travers la mise en place des mécanismes participatifs de dialogue et de concertation (article 119 de la loi organique n°113-14 relative à la commune, article 110 de la loi organique n°112-14 relatives aux préfectures et provinces, article 116 de la loi organique n°111-14 relative à la région).

Selon Joerin et al. (2001) : *« le succès des processus décisionnels participatifs varie fortement selon l'éventail d'acteurs sociaux associés à la prise de décision, à la phase du processus à laquelle est engagée la participation et au caractère continu de la démocratie participative »* (Joerin et al., 2001 cité par Peribois, 2008 p 20). L'implication des citoyens et de la société civile aux différentes phases de l'action locale améliore la transparence des décisions politiques, et le rapport de confiance entre citoyens et élus et permet ainsi de mettre en œuvre des projets collectifs d'intérêt commun au sein d'une localité. A ce propos, Bernard (2003) explique que : *« La participation vise à combler le fossé qui sépare trop souvent le pouvoir et les citoyens. Par le dialogue participatif, on progresse vers une administration de proximité, en permettant aux citoyens concernés d'exprimer leur point de vue, en amont et en cours de prise de décision, sans être obligés de subir passivement les volontés d'un Etat central. Ainsi la consultation, ou le recueil des avis et la concertation, c'est-à-dire la possibilité d'influer sur le projet, ont pour objet de faire comprendre l'opportunité et la légitimité d'une opération, et si possible de faire adhérer les citoyens à une œuvre d'intérêt public »* (Bernard, 2003 p 146).

2.1.2. Partenariat :

Le modèle de la régionalisation avancée a mis en place un nouveau rapport entre l'Etat et la région, en basculant le système d'action publique d'un dispositif unilatéral vers un

dispositif négocié basé sur des mécanismes contractuels (Casteigts, 2003). Il s'agit d'une clarification de la relation entre l'Etat et la région, et ce en faisant une distinction claire entre les attributions qui demeurent du ressort de l'Etat, les attributions propres à la région et enfin les attributions pouvant être partagées entre l'Etat et la région. La contractualisation est une technique interactionnelle permettant l'insertion des politiques publiques dans une perspective pluriannuelle à travers des calendriers maîtrisés et contrôlés, pour assurer une adéquation entre les objectifs nationaux de planification et d'aménagement et les programmes de développement des niveaux infra-nationaux (Ben Hachem El harrouni, 2008).

La contractualisation permet de rassembler les volontés des responsables politiques, économiques et sociaux autour des mêmes objectifs et d'assembler les moyens nécessaires pour la réalisation d'une véritable œuvre commune sur un plan pluriannuel (Bernard, 2003). Dans ce sens Casteigts (2003) souligne que : « *la coordination des politiques mises en œuvre ne relève plus de dispositions juridiques intangibles et formalisées, mais de partenariats dont la configuration s'adapte à chaque action (Casteigts, 1999).* » (Casteigts, 2003 p 295).

Ainsi, le partenariat permet d'enrichir la décision dans son élaboration et sa réalisation. La participation civique doit aider l'autorité publique à s'engager, en faisant converger le plus grand nombre de responsables dans une commune volonté (Bernard, 2003).

2.1.3. Territorialisation :

Le processus de régionalisation a reconnu l'individualité des territoires. Les politiques nationales ne sont plus des dispositifs standardisés devant être appliqués à l'ensemble des territoires. Elles doivent servir de boîtes à outils dans lesquelles les représentants locaux de l'Etat, tâchent de trouver des instruments pouvant les aider à atteindre leurs objectifs (Casteigts, 2003). La territorialisation amène à concevoir pour chaque territoire une politique qui permet de s'adapter à ses propres spécificités et faire face aux enjeux auxquels il est exposé, tout en respectant les orientations générales des politiques nationales.

Selon Bernard (2003) : « *La territorialisation est une caractéristique nouvelle de l'administration dont la mission consiste à faire appliquer les lois et les politiques publiques, essentiellement sur le territoire des collectivités et en prise avec l'état d'esprit des citoyens. En effet la plupart des problèmes contemporains sont en général clairement posés aux niveaux nationaux et internationaux, mais leur solution ne peut être trouvée qu'au niveau territorial, des réalités humaines et locales. C'est sur ce terrain que les actions publiques s'enracinent ou bien demeurent vaines, verbales, et sans impact* » (Bernard, 2003 p 147).

L'action au niveau de chaque territoire doit à la fois tenir compte des spécificités et des enjeux de chaque territoire, et respecter les orientations des politiques nationales.

2.1.4. Gestion axée sur les résultats :

La gestion axée sur les résultats (GAR) est introduite dans les années soixante par Peter Drucker. Elle représente : « *une méthode de gestion appliquée par une organisation pour veiller à ce que ses procédures, produits et services contribuent à l'atteinte de résultats clairement définis ; en appelant les gestionnaires de programmes à se focaliser plus sur les opportunités que sur les problèmes.* » (Hadjaj-Castro & Wilbeaux, 2012 cité par Wone et al., 2012 p 460). La GAR est une approche de gestion de l'administration publique qui cherche à se focaliser sur les résultats de l'action publique, tout en accordant plus de flexibilité aux gestionnaires. Elle propose de mesurer les résultats, intégrer l'information sur la performance au processus décisionnel (politique et de gestion) et utiliser l'information sur les résultats pour l'amélioration continue (Martin & Jobin, 2004).

La GAR se caractérise d'abord par un cadre stratégique qui précise les objectifs de l'organisation et la manière avec laquelle cette dernière compte y aboutir. Puis, l'accent est mis sur les pratiques de délégation, habilitation et responsabilisation. A ceux-ci, s'ajoutent la concentration sur les résultats par l'élimination des contrôles inutiles et enfin la création d'un système de communication (Zeghal, 1997 cité par Proulx & Machiavelli, 2005).

La GAR est plus qu'une approche mécanique, elle représente une attitude : les gestionnaires en l'adoptant font des résultats l'objet central de leurs activités (Stevenson, 1999 cité par Martin & Jobin, 2004). Les gestionnaires dans les organisations ont tendance à modeler leurs comportements selon les normes par lesquelles ils seront évalués. Par la GAR, les gestionnaires ont une meilleure compréhension des buts de l'organisation, et leurs intérêts ne se limitent plus seulement aux programmes existants et produits et services offerts (Schacter, 1999 cité par Martin & Jobin, 2004). Dans un cadre de gestion plus préoccupé de résultats que de moyens, un certain degré d'autonomie est accordé aux gestionnaires. Toutefois, une limite est posée à cette autonomie par la reddition des comptes bien plus que par le traditionnel formalisme réglementaire (Proulx & Machiavelli, 2005).

La mise en œuvre de la GAR se base sur six principes (Hadjaj-Castro & Wilbeaux, 2007):

- **La simplicité** : la GAR est un modèle de gestion simple qui permet aux gestionnaires de définir et d'accomplir des résultats réalistes ;

- **L'apprentissage par l'action** : la GAR doit être appliquée suivant une logique itérative. Les gestionnaires tirent des leçons des expériences précédentes et améliorent leur expertise ;
- **Une méthodologie adaptable** : la GAR peut s'adapter à de nombreux contextes et aux différentes opérations de la gestion des projets ;
- **Le partenariat** : pour assurer l'efficacité du modèle de la GAR, les résultats souhaités doivent être définis et validés par les différentes parties prenantes impliquées dans les projets. Ceci permet d'améliorer la qualité, l'efficacité et la durabilité des projets.
- **La redevabilité** : l'implication des différentes parties prenantes dans la définition et la validation de décision prise, permet d'accroître la redevabilité des parties prenantes et de partager les responsabilités ;
- **La transparence** : les résultats souhaités doivent être facilement mesurables par des indicateurs clairement identifiés.

Les nouveaux modes de fonctionnement caractérisant l'action publique locale incite à l'association des différentes parties prenantes du territoire, notamment le citoyen à la prise de décision. Par conséquent, le processus supportant la prise de décision doit revêtir une forme favorisant la mutualisation et l'échange entre ces parties prenantes.

2.2. La prise décision locale : résultat d'un processus interactive

La prise de décision publique revêt un caractère complexe, vu que le décideur public se trouve appelé à prendre en considération à côté des considérations traditionnelles caractérisant le processus décisionnel (opportunité, temps et efficience) ; d'autres variables intrinsèques caractérisant l'action publique à savoir : le service de l'intérêt général, la nécessité de collaborer avec différents acteurs ainsi que le souci d'inscrire toute décision publique dans une logique d'ensemble correspondant à la stratégie ou la politique générale de l'Etat (Sedjari & El Akalai,2004).Ceci nous amène à nous interroger sur l'approche de décision appropriée, que le décideur public peut adopter pour pouvoir tenir compte des différentes dimensions caractérisant l'action publique.

2.2.1. L'applicabilité des paradigmes de décision à la décision locale :

L'approche traditionnelle de la prise de décision, préconise que la décision est le résultat d'une succession d'étapes logiques basée sur des théories et des calculs économiques. Cette approche est peu conforme à la réalité socio-organisationnelle des organisations

publiques, car il ignore la notion de processus et ne s'intéresse pas aux acteurs, leurs rôles, leurs stratégies, leurs capacités cognitives et leurs interrelations (Bartoli & Blatrix, 2015).

Les travaux de Mintzberg et al. (1976) ont montré l'effet que peut exercer le contexte sur la prise de décision. Certains facteurs peuvent être source de retard, d'accélération ou d'arrêt du processus de décision. L'apport principal de ce modèle réside dans sa prise en considération du caractère complexe et non séquentiel du processus de prise de décision. Comme on a vu plus haut Mintzberg et al. (1976) proposent un processus en trois étapes : l'identification du problème, le développement et le choix de la solution appropriée. La logique menant vers le choix final peut être analytique, ou bien un jugement basé sur l'intuition du décideur et son expérience. Si des visions et des points de vue différents apparaissent, une négociation doit être menée.

Les relations de pouvoir et les jeux d'acteurs sont mis en évidence par Crozier et Friedberg (1977). On ne peut pas ignorer les conflits d'intérêts présents au niveau des collectivités territoriales vu la logique politique assez présente, d'où la nécessité de recourir à des mesures favorisant la protection de l'intérêt général. En considérant l'organisation comme une coalition politique, Cyert et March ont montré que la prise de décision s'écarte du cheminement objectif et rationnel, vu l'influence exercée par les intérêts différents et multiples des acteurs impliqués. Le modèle du gabrage can présenté par March et Olsen ainsi que le modèle incrémentaliste de Lindblom, ont reconnu également la nature politique de la prise de décision et le caractère complexe des problèmes auxquels un décideur peut faire face. Dans le milieu public, le modèle de la poubelle est plus fréquent, du fait que les décideurs politiques peuvent faire des promesses qui deviennent par la suite des décisions. Ces décisions ne sont pas précédées par une réelle analyse du problème. Elles seraient souvent le résultat de la rencontre fortuite de problèmes, de solutions et de décideurs. Ainsi, la rationalisation semble être faite à posteriori (Bartoli & Blatrix, 2015).

Les différents modèles présentés ci-dessus ont en commun la reconnaissance d'abord de la nature politique de la prise de décision stratégique, et puis la diversité des opinions et des préférences chez les parties prenantes attachées au processus de décision. Selon la vision politique, la prise de décision est un processus de négociation personnalisé orienté beaucoup plus par les agendas des participants à la décision que par la logique rationnelle (Turpin & Marais, 2004). Les décideurs publics se trouvent face à des enjeux spécifiques, des phénomènes de pressions et de coalitions qui peuvent les mener soit à des décisions sous forme de compromis, soit à des approches incrémentales et prudentes de manière à s'ajuster le plus possible aux accords et désaccords des parties prenantes

(Allison, 1982 cité Bartoli & Blatrix, 2015). La prise de décision s'éloigne du paradigme de la rationalité parfaite et retrouve une certaine rationalité celle de la négociation et de la recherche du consensus (Ardouin & Baudouin, 2012). Quand la décision devient une affaire de construction collective (Sedjari & El Akalai, 2004), elle devient également tributaire de la capacité de chaque acteur impliqué dans ce processus à prendre en compte les objectifs et les valeurs de ses partenaires, et accepter d'entrer dans un processus d'apprentissage collectif pour inventer en commun des règles et des repères (Casteigts, 2003). Dans ce sens, le processus de décision doit se séparer de son acception traditionnelle et devenir plus flexible et modulable (Hernandez, 2004), et ce en revêtant une forme interactive.

2.2.2. Décision locale : processus interactif

L'usage des procédures interactives, rapides et peu formalisées s'avère nécessaire pour assurer l'efficacité de la décision collective. La prise de décision interactive est une procédure de décision ouverte qui implique différents acteurs, et tente par conséquent de prendre en considération leurs souhaits et valeurs dans les solutions développées (Edelenbos & Klijn, 2005).

Le contexte de prise de décision interactive se caractérise par trois tendances importantes : le pouvoir de veto accru de certaines parties prenantes pouvant avoir la capacité de retarder ou de bloquer les décisions (Rhodes, 1998, Scharpf, 1997 cité par Klijn & Koppenjan, 2000), le besoin accru de mobiliser les informations et les expertises détenues par les différentes parties prenantes afin de prendre des décisions qualitatives, ainsi que la nécessité d'impliquer les citoyens dans le processus de prise de décision (Klijn & Koppenjan, 2000).

Il existe une grande variété de conception des processus de prise de décision interactive et des méthodes de travail et des modèles de participation. Toutefois, un processus de trois étapes à l'image de celui proposé par Mintzberg et al. (1976) peut être reconnu d'une manière ou d'une autre : (1) exploration, (2) discussion et (3) sélection. Durant la première étape, les différents aspects du problème sont explorés, au cours de la phase de discussion un dialogue critique est suscité pour formuler les solutions possibles par le biais de diverses approches de résolution des problèmes (Teisman, 1997 cité par Klijn & Koppenjan, 2000), et enfin une sélection est faite à partir des différentes alternatives qui ont fait l'objet de discussion. La conception du processus de prise de décision interactive favorise le bon déroulement du processus de décision : elle doit être en mesure de décrire le contexte de la production de l'interaction entre acteurs, identifier les règles du jeu mobilisées, définir les techniques

utilisées pour protéger les intérêts vitaux des acteurs contre les risques de comportement stratégique, et pour absorber les conflits pouvant survenir au cours du processus. Le processus de prise de décision interactive n'est pas auto-exécutable, ce qui implique qu'un gestionnaire du processus doit être choisi (Klijn & Koppenjan, 2000). Ce dernier doit faire preuve de neutralité et d'indépendance et jouer le rôle de facilitateur pour que les différents participants s'investissent davantage dans le processus de décision (Klijn & Koppenjan, 2000). Cyert et March ont déjà souligné la nécessité qu'un processus de décision dispose d'un dirigeant jouant le rôle d'un intermédiaire politique. De surcroît, le modèle de décision proposé par Mintzberg et al. (1976), contient des activités de contrôle qui permettent d'orienter le processus décisionnel.

2.2.3. Le degré de participation des parties prenantes :

La participation est souvent appelée «*prise de décision conjointe*» (Leana, 1987 ; Locke & Schweigner, 1979 ; Wagner et Gooding 1987 cité par Reuben et al., 1996), ou comme Magjuks (1988) l'indique, «*le modèle de présence d'individus à différentes étapes de la prise de décision*» (Magjuks, 1988 cité par Reuben et al., 1996 p 307).

La participation crée un cadre qui facilite le dialogue nécessaire à la réduction de l'incertitude et l'ambiguïté, et favorise la compréhension partagée des problèmes. Elle se présente à la fois comme une technique d'amélioration de l'échange de l'information et de construction sociale de la réalité (Weick, 1979 cité par Reuben et al., 1996).

L'implication de différentes parties prenantes se fait dès le stade préliminaire de l'élaboration de la politique locale : les acteurs cherchent, discutent et formulent les problèmes puis génèrent des solutions. Ceci implique que le résultat de la prise de décision ne peut être déterminé à l'avance par l'un des acteurs impliqués, il est le produit d'interaction de toutes les parties (Klijn & Koppenjan, 2000).

Le degré de participation des différents acteurs dans le processus de décision publique peut varier. L'échelle de participation distingue cinq degrés de participation (Edelenbos, 2000 cité par Edenlobos & Klijin, 2005) :

- **L'information** : les décideurs informent les acteurs concernés de leurs politiques et de leurs décisions, sans les inviter à y participer au cours de l'étape de l'élaboration ;
- **La consultation** : les opinions et les préférences des participants sont évaluées et les décideurs les prennent en compte dans le processus d'élaboration des politiques ;
- **Le conseil** : les décideurs consultent activement les parties prenantes. Souvent, les droits des citoyens ou des groupes d'intérêt à exprimer leurs opinions sur les

intentions politiques sont institutionnalisées dans les procédures légales et les conseils consultatifs.

- **La coproduction** : les citoyens, les groupes d'intérêt, les consommateurs de services publics sont invités à participer activement au processus d'élaboration des politiques.
- **La prise de décision conjointe (co-décision)** : la compétence pour prendre une décision publique est déléguée aux parties impliquées dans le processus d'élaboration des politiques.

La consultation et le conseil font partis des niveaux inférieurs de l'échelle de participation, les participants sont considérées comme de simple fournisseurs d'idées mobilisées par les pouvoirs publics locaux. Le degré d'interaction s'élève quand les participants contribuent à la définition des problèmes et des solutions, même si la décision finale demeure entre les mains des décideurs locaux. Enfin, l'interaction s'accroît davantage quand les participants peuvent décider et développer des politiques (Edenlobos & Klijin, 2005).

Tableau 4 : Niveaux d'implication des acteurs.

Edelenbos et Klijn (2005)	Green et Hunton-Clarke (2003)
<div style="display: flex; align-items: center;"> <div style="border: 1px solid black; width: 30px; height: 30px; display: flex; align-items: center; justify-content: center; margin-right: 10px;">-</div> <div style="flex-grow: 1;"> <p>Des intéressés informés. Les politiciens et l'administration déterminent l'agenda pour la prise de décision et informent ceux qui sont impliqués. Ils n'invitent pas les intéressés à participer dans le développement de la politique.</p> <p>Des intéressés consultés. Les politiciens et l'administration déterminent l'agenda, mais prennent en considération les intéressés lors du développement de la politique, par le biais de discussions. Ils ne s'engagent toutefois pas par rapport aux résultats de ces discussions.</p> <p>Des intéressés conseils. Les politiciens et l'administration déterminent l'agenda, mais donnent l'opportunité aux intéressés de soulever des problèmes et de formuler des solutions. Les acteurs impliqués jouent un rôle important dans le développement de la politique. Les politiciens s'engagent vis-à-vis des résultats en principe, mais peuvent dévier de ceux-ci lors de la décision finale.</p> <p>Une coproduction. Les politiciens, l'administration et les intéressés impliqués déterminent ensemble un agenda de résolution de problèmes et cherchent ensemble des solutions. Les politiciens s'engagent vis-à-vis de ces solutions dans la décision finale, après avoir testé ses résultats anticipés.</p> <p>Une codécision. Les politiciens et l'administration laissent les intéressés impliqués développer et décider des politiques. Ils jouent uniquement un rôle de conseiller et se limitent à accepter les résultats produits.</p> </div> </div> <div style="display: flex; align-items: center; margin-top: 10px;"> <div style="border: 1px solid black; width: 30px; height: 30px; display: flex; align-items: center; justify-content: center; margin-right: 10px;">+</div> <div style="flex-grow: 1;"> </div> </div>	<p>Participation informative. L'information est transmise d'une partie à une autre, durant le processus. Les intéressés reçoivent uniquement l'information et restent passifs ; l'organisation garde un contrôle total sur la manière dont l'information est transmise et à qui. La participation informative peut toutefois être bilatérale, par exemple dans le cas des enquêtes soumises aux parties prenantes.</p> <p>Participation consultative. L'organisation demande le point de vue des parties prenantes et leurs perspectives sur un enjeu, sur des plans, et/ou sur des propositions, mais à un niveau exploratoire seulement. L'information générée alimente le processus de décision et peut ou non, influencer les plans de l'organisation. L'information peut aider à mieux comprendre des problèmes potentiels ou enjeux prioritaires, peut faciliter l'acceptation des solutions, mais l'influence des parties prenantes reste limitée car les décisions clés ont déjà été prises.</p> <p>Participation décisionnelle. Les parties prenantes participent activement au processus de décision. L'organisation implique et interagit avec elles dès le début. Des connaissances peuvent être partagées et considérées, très tôt dans le processus, et tous les objectifs divergents peuvent être plus facilement conciliés. Impliquer des groupes de parties prenantes requiert un investissement important de la part de l'organisation, mais les décisions prises sont généralement plus acceptables socialement.</p>

Source : (Bérard, 2010)

Les réformes territoriales engagées au Maroc ont visé principalement à refonder la relation entre l'Etat central et les instances de proximité, et conduire l'action locale suivant des processus d'interaction, de collaboration et de négociation entre les différents acteurs territoriaux. Cette interaction s'est imposée par le fait que dans un contexte marqué par l'incertitude et l'ambiguïté, aucun acteur n'est en mesure de s'attaquer seul aux problèmes qui se présentent au niveau de son territoire, vu qu'il ne détient pas les connaissances et l'expertise nécessaires. Donc cette démarche interactive est en mesure d'inciter les acteurs

à se rapprocher pour enrichir leurs réflexions et diagnostics, et prendre par la suite les décisions appropriées. Dans ce cadre, la collectivité territoriale est appelée à composer avec cette diversité et assumer les responsabilités d'orientation, d'animation, de pilotage et de régulation au sein du territoire (Leloup et al., 2005). Ses modes de gestion traditionnels doivent évoluer vers des méthodes favorisant la participation des différentes parties prenantes au processus décisionnel notamment les citoyens, et permettant l'organisation maîtrisée de cette participation.

Conclusion du premier chapitre :

Tout au long du présent chapitre, on a essayé de comprendre la décision d'un point de vue conceptuel et opérationnel en mobilisant un ensemble de paradigmes et de modèles de prise de décision issu de la revue de littérature. Par ailleurs, notre travail de recherche porte sur la prise de décision stratégique au niveau des collectivités territoriales, et pour caractériser ce processus on a jugé essentiel de tenir en considération la nature politique de ce type de décision, le contexte interne et externe des collectivités territoriales, la pluralité des acteurs locaux associés à ce processus, et la nécessité d'adopter des mesures et des actions permettant l'organisation de l'échange entre ces acteurs.

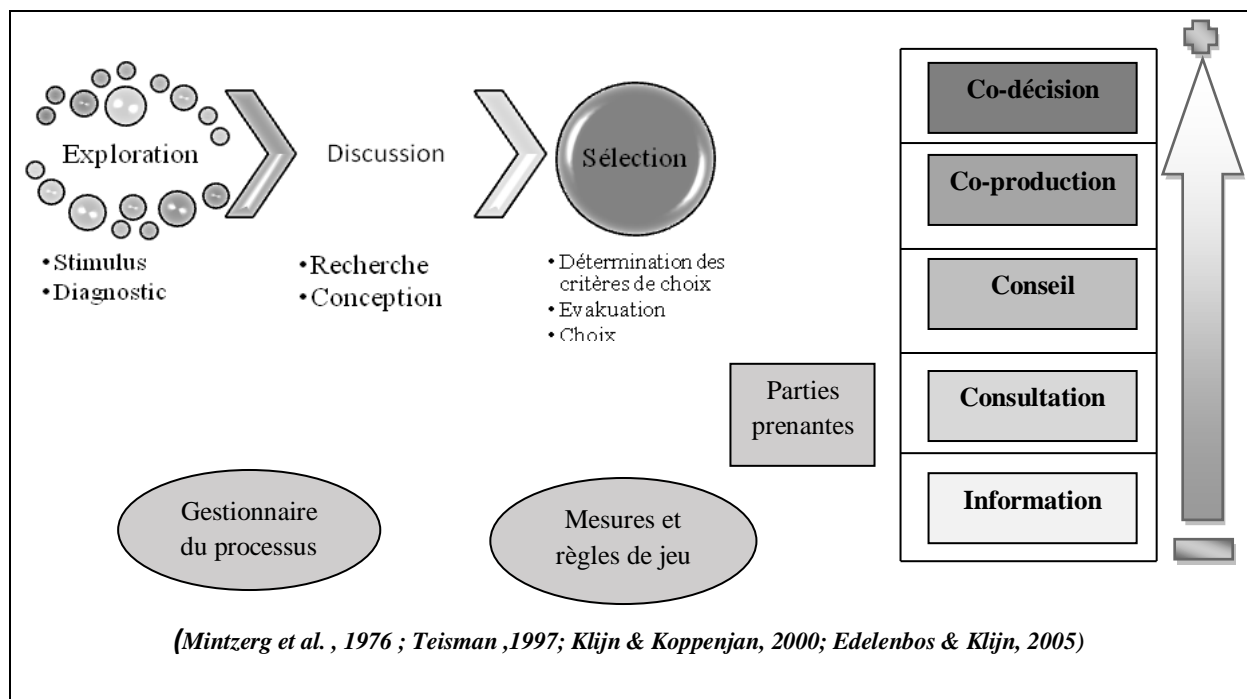
Le territoire est un système complexe en interaction avec un environnement en perpétuelle mutation. Il renferme une diversité d'acteurs aux logiques différentes voire contradictoires. En conséquence, la gestion du territoire ne peut plus s'effectuer suivant un processus linéaire, séquentielle et mécaniste (Hernandez, 2004). La collectivité territoriale est un acteur du système territoire, ses décisions ne peuvent être pensées et conçues sans l'adhésion et l'implication des différents acteurs locaux afin d'aboutir à une compréhension partagée des problèmes.

La mise en œuvre progressive de la décentralisation a cherché à détacher la manière de prise de décision chez les responsables locaux des démarches classiques, qui semblent inappropriées. La décision devient désormais une affaire de construction collective (Sedjari & El Akalai, 2004), c'est-à-dire qu'elle ne doit pas se faire de manière unilatérale, la concertation avec les différentes parties prenantes du territoire notamment le citoyen doit avoir lieu en premier. Puis, toute décision prise au niveau local doit s'accorder avec les orientations générales de l'Etat. En outre, la prise de décision emprunte une démarche interactive favorisant l'échange entre les parties prenantes. Cette démarche est non

séquentielle et comprend essentiellement trois étapes : une étape d'exploration, une étape de discussion et une étape de sélection. En tenant compte du nombre important des parties prenantes pouvant être associées au processus de prise de décision, des mesures et des règles de jeu doivent être définies. Ces dernières permettent de fixer l'entendue de la participation de chaque acteur et absorber les conflits pouvant survenir. En plus, la pluralité des acteurs impliqués, fait que la représentation du rationnel diffère d'un acteur à l'autre (Bartoli & Blatrix), la rationalité se présente sous forme de négociation et de recherche de consensus (Ardouin & Baudouin, 2012).

La grille d'analyse suivante illustre les éléments retenus pour pouvoir caractériser le processus de prise de décision locale. Cette grille va nous servir de repère au cours de l'étape d'investigation :

Figure 7 : Grille d'analyse du processus de prise de décision locale.



Source : élaboré par nos propres soins.

Les décisions stratégiques prises par la collectivité territoriale doivent représenter des réponses appropriées aux différents besoins détectés au niveau du territoire. Pour prendre ses décisions, la collectivité territoriale éprouve le besoin d'anticiper les changements socio-économiques traversant son territoire, et maîtriser les différents flux informationnels qui en découlent, mobiliser les informations et les expertises détenues par les autres acteurs territoriaux. D'où la nécessité d'ouvrir la pensée du gestionnaire local à la multidimensionnalité (Bartoli, 1991 cité par Hernandez,2004), et le doter de techniques de

prévision basées sur des méthodes de veille et d'anticipation, l'inciter à recourir à des dispositifs de gestion des informations, et à la création de liens de coopération et de collaboration avec les parties prenantes du territoire.

Chapitre 2 : Intelligence territoriale, fondements conceptuels et méthodologiques.

Introduction :

Le contexte dans lequel s'exerce de nos jours l'action publique renforce les besoins en méthodes et outils d'aide à la prise de décision pour le développement du territoire. L'ouverture de la collectivité territoriale sur son environnement, la rend sujette aux incertitudes de ce dernier. De ce fait, la collectivité territoriale se trouve appelée à adopter des modes de fonctionnement favorisant son adaptation permanente (Chalus-Sauvannet, 2004).

Le territoire est devenu un acteur collectif porteur de projets et de stratégie de développement (Clerc, 2005), c'est un système intelligent apte dans une certaine mesure à mobiliser des connaissances, et adapter les actions aux nouvelles circonstances (Redondo-Toronjo, 2007). L'intervention des acteurs du territoire ne peut plus se faire de manière dispersée et sans stratégie globale (Chalus-Sauvannet, 2004). En plus, le succès des projets de territoire repose sur la collaboration et la confiance mutuelle que s'accordent les acteurs concernés, à celles-ci s'ajoutent l'utilisation d'outils centrés sur les réseaux et les systèmes d'informations (Benadid et al.2010).

Le processus de décision devient complexe, les acteurs doivent connaître leur territoire pour pouvoir mettre en œuvre des actions capables d'assurer son développement. Avec la décentralisation, le besoin en information locale s'impose et la production des informations et des connaissances constituent un enjeu démocratique pour les décideurs eux-mêmes (Cherbaux, 2015).

Dans ce cadre une question nous interpelle : le concept d'intelligence territoriale serait-il la solution appropriée pour anticiper les mutations socio-économiques, aider les décideurs locaux à mieux connaître leurs territoires, les rassembler autour d'une vision commune et éclairer leur prise de décision ?

Pour pouvoir éclaircir le concept de l'intelligence territoriale, dans un premier temps on va mettre l'accent sur ses fondements conceptuels, et ce en essayant de repérer son rapport avec quelques concepts voisins. Puis on va tenter de le définir suivant un certain nombre d'approches (**section 1**). L'aspect pratique de l'intelligence territoriale sera mis en évidence à travers la présentation de quelques actions d'intelligence territoriale mises en place, les différentes logiques proposées pour pouvoir pratiquer l'intelligence territoriale, ainsi que les outils devant être mobilisés dans ce sens (**section 2**).

Section 1 : Intelligence territoriale, origine et définitions

L'intelligence territoriale : « est un concept nomade et polysémique. Il se situe à la croisée de regards pluridisciplinaires. » (Pélissier & Pybourdin, 2009). Ce concept a été développé par des auteurs qui appartiennent à des champs disciplinaires différents (économie, géographie, sciences de l'information et de la communication, sociologie...), et peut être considéré sous différents angles de réflexions. Pour comprendre ce concept, il va falloir mettre en revue ces différentes approches afin de relever les dimensions le caractérisant, sans pour autant disposer d'une définition consensuelle.

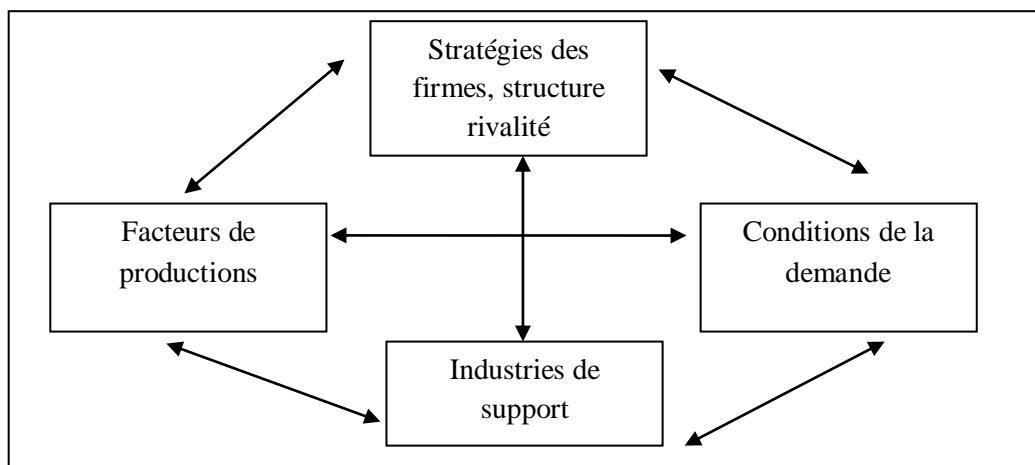
1. Origine du concept de l'intelligence territoriale :

La particularité du concept de l'intelligence territoriale est qu'il s'est construit dans la pratique (Ludovic, 2008), et par la suite les chercheurs ont essayé de l'insérer dans un cadre théorique en s'inspirant des points de ressemblance avec les concepts voisins (intelligence économique, cluster...), et en tirant les principales conclusions des expérimentations d'observation territoriale pour pouvoir fonder ses bases.

1.1. La référence à la théorie de l'avantage concurrentiel des nations et au modèle du cluster de Porter :

L'avantage concurrentiel des nations se situe au niveau local, et dépend de la capacité des industries à innover et progresser. Cette capacité est conditionnée par quatre déterminants rassemblés par Porter dans le modèle du diamant qui sont : les facteurs de productions, les conditions de la demande, les industries de support, les stratégies des firmes, la structure rivalité (Porter 1990).

Figure 8 : Modèle du Diamant.



Source : (Porter, 1990).

Dans son ouvrage « *L'avantage concurrentiel des nations* » publié pour la première fois en 1985, Porter a introduit la notion de la structure horizontale comme étant l'ensemble des pratiques d'organisations qui facilitent les interconnexions. Tout d'abord, il a recommandé d'exploiter et de renforcer ces interconnexions entre les différentes divisions de la firme afin de lui apporter un avantage comparatif. Par la suite, et partant du constat que les firmes opèrent dans un milieu fortement concurrentiel débouchant sur des rapports de forces et des interactivités entre elles, un nouveau concept a vu le jour qui est celui du cluster. Porter (1998) a défini le cluster comme étant la concentration géographique d'entreprises et d'institutions partageant un même domaine de compétences reliées entre elles et complémentaires (Porter, 1998). C'est une forme de collaboration entre ces entreprises ainsi que ces institutions spécialisées afin de faciliter l'échange de l'information et la mutualisation des savoir-faire et des technologies appliquées entre elles, stimuler et faire progresser les facultés d'innovation des entreprises, améliorer leur performance et augmenter par la suite l'attractivité du territoire. L'attractivité du territoire est la capacité du territoire à attirer les facteurs mobiles de production et/ou de population (Poirot & Gérardin, 2010).

Selon Ludovic (2008), appliquer les propos de Porter au concept de l'intelligence territoriale, pourrait laisser penser qu'à priori l'intelligence territoriale s'accorde avec cet aspect d'interconnexions entre acteurs soulevé par Porter. Il ajoute que même l'étymologie du mot intelligence *Inter legere* signifie « entre lier », donc l'intelligence territoriale pourrait avoir pour buts de favoriser les interconnexions qui sont sources de compétitivité par la mise en place de réseaux public-privé et interentreprises, et créer des connexions entre des informations dispersées pour leur donner un sens. Les interconnexions présentées par Porter ne chercheraient pas autre chose que lier les acteurs d'un même territoire pour créer une dynamique, et l'intelligence territoriale n'aurait pas d'autre visée que de mettre en place des dispositifs permettant les échanges et les coopérations (Ludovic, 2008).

1.2. La référence au concept de l'intelligence économique :

L'intelligence économique, considérée parfois comme le concept géniteur de l'intelligence territoriale, constitue une réponse à un certain nombre de métamorphoses de vaste ampleur ayant frappé la structure de la scène internationale et de l'économie mondiale. Ces métamorphoses sont liées essentiellement aux profondes mutations géopolitiques et géoéconomiques, l'avènement des nouvelles technologies de l'information et de la communication et la croissance exponentielle de l'information. Elles peuvent être résumées comme suit :

- **Le changement du profil des guerres et le développement de l'hyperconcurrence :**
La fin des logiques des blocs de la guerre froide a produit des exacerbations concurrentielles supplémentaires. Cette situation a marqué un retour en force de la logique de l'économie et des intérêts nationaux. Dès le début des années **1990**, Edward Luttwak¹ a défendu la thèse d'un nouvel ordre international, où l'arme économique remplace l'arme militaire comme instrument au service des Etats dans leur volonté de puissance (Snoussi, 2015). Désormais, chaque pays et pour garantir l'intégrité de son territoire doit être en mesure de créer des emplois, augmenter les revenus domestiques, exporter plus de produits et en importer moins (Salmon & Linares, 1997). La promotion systématique de la pratique du libre-échange au détriment du protectionnisme a entraîné les entreprises dans un contexte de concurrence acharné. Une guerre économique employant des procédés, tels que l'espionnage économique, le cybercrime... pour vaincre un rival, s'est déclenchée entre les différents acteurs d'un même secteur. Cependant, un phénomène appelé coopération est également apparu, où les organisations entretiennent à la fois des liens de coopération et de compétition (Délbecque & Fayol, 2012). La concurrence exacerbée a donné à la maîtrise de l'information pertinente un rôle éminent tel qu'il est expliqué par Mongereau (2006) : « *La maîtrise de l'information, la rapidité de la réaction, la compréhension des risques doivent être partie intégrante de la stratégie des différents acteurs économiques. Il n'est plus envisageable de progresser sans être à l'écoute du monde environnant. L'information est une donnée d'une importance capitale* » (Mongereau, 2006).
- **L'émergence de la société de l'information et de l'économie de la connaissance :**
la société de l'information et l'économie de connaissance se sont pleinement manifestées dans les années 1990 (Délbecque & Fayol, 2012). Le développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) a facilité pour les entreprises l'accès à un volume important d'informations. Elles ont eu également un effet sur la structure de l'entreprise traditionnelle, arborescente aux frontières définies et stables. Cette structure tend à disparaître au profit de l'entreprise-réseau. Si les sociétés ont été organisées suivant un schéma vertical géographique, concentrique autour des notions de temps et d'espace : pays, régions, villages, quartiers...générant des communautés prédéterminées, stables, irréversibles aux

¹ Economiste, spécialiste en stratégie et en géopolitique.

frontières définies, les NTIC ont transcendé ces notions de temps et d'espace. Le territoire ne disparaît pas, mais il est redessiné suivant une nouvelle signification (Massé & Thibaut, 2001). Certes, les NTIC ont facilité l'acquisition de l'information mais la surcharge informationnelle qu'elles peuvent causer, laissent les entreprises incapables de choisir l'information utile à l'interprétation claire de leur environnement, et facilitant par la suite la prise de décision. A la différence de la société de l'information, Delbecque et Fayol (2012) explique que : « l'économie *de la connaissance met l'accent sur la chaîne de valeur cognitive que seule la patience, la réflexion, le choix (de la donnée rare, donc précieuse) et la mise en relation avec des contextes permettant de construire. Ce sont la prise de distance, la décélération, l'approfondissement permanent de sa culture générale et la capacité de créer des liens intellectuels qui autorisent la traversée de l'une (la société de l'information) vers l'autre (l'économie de la connaissance).* » (Delbecque & Fayol, 2012 p 6). L'économie de la connaissance place la connaissance au cœur de la société, et recommande de maîtriser et d'optimiser les flux d'information afin de créer un savoir de haute valeur ajoutée.

En France et dès 1992, les thèmes de traitement de l'information appliqués à l'organisation (intelligence économique) ont été promus par Henri Dou, Christian Harbulot directeur de l'IHEDN (Institut des Hautes Etudes de Défense Nationale à Paris) et Philippe Baumard (IAE d'Aix en Provence) (Herbaux, 2007).

Par la suite, en 1994 survient le rapport du Commissariat Général du Plan « *Intelligence économique et stratégies des entreprises* » désigné sous l'appellation du rapport *Martre*. Ce rapport a marqué une prise de conscience nationale des différents changements survenus dans l'environnement mondial, et les enjeux qui y sont associés. La description des modifications des règles du jeu géopolitique et géoéconomique mondial a constitué le cœur de ce rapport. Il a été également signalé au niveau de ce rapport, que les régions constituent aujourd'hui l'un des champs d'actions essentiels de la concurrence liée à la globalisation des échanges. D'où la nécessité de renforcer les capacités locales de recherche et développement, de définir et conduire des stratégies régionales cohérentes sur la base d'un dispositif d'ingénierie stratégique de l'information. A l'Etat est confié le rôle de l'éclaireur, auquel revient la tâche d'élaborer une démarche stratégique sur laquelle pourront s'articuler les trajectoires et les choix régionaux, de contribuer à l'optimisation des capacités d'expertise des instances territoriales, notamment par la mise à disposition d'information élaborée que ses moyens de collecte et de traitement lui permettent seul de produire et de diffuser.

Dès lors, l'intelligence économique devient un outil essentiel destiné à définir les priorités stratégiques des régions et des entreprises. La définition des actions offensives et défensives les mieux adaptées à leur stratégie de développement, obligent les acteurs (Etat, entreprises, collectivités locales) à déployer de véritable dispositif de gestion stratégique de l'information au cœur d'un système d'intelligence économique, pour pouvoir anticiper sur la situation du marché, l'évolution de la concurrence et détecter les menaces et les opportunités présentes au sein de leur environnement.

En partant des propos de Philippe Baumard(1997) où il affirme que : « *l'intelligence économique n'est plus seulement un art d'observation mais une pratique offensive et défensive de l'information. Son objet est de relier entre eux plusieurs domaines pour servir à des objectifs tactiques et stratégiques de l'entreprise. Elle est un outil de connexion entre l'action et le savoir de l'entreprise* »(Baumard,1997 cité par Herbauts2007 p73-74), Herbauts (2007) pense qu'il faut élargir cette définition sur la notion de démarche pour pouvoir appliquer celle-ci à un environnement plus large (institution et territoire) et propose donc la définition suivante : « *l'intelligence économique est une évolution de la culture des organisations basée sur la mutualisation et le traitement des signes en provenance des acteurs économiques et destinés à fournir au donneur d'ordre et au moment opportun, l'information décisive* » (Herbauts,2007 p 73-74).

L'application du concept d'intelligence économique au territoire apparaît beaucoup plus dans le rapport de Bernard Carayon (2003), ce rapport intitulé « *Intelligence économique, compétitivité et cohésion* » souligne que : « *les territoires sont le creuset d'activités économiques juxtaposant savoir-faire traditionnels et technologies avancées. La promotion de leurs intérêts apparaît directement liée à leur capacité à s'organiser en réseaux, adoptant une démarche qui repose sur l'articulation et la mise en œuvre d'une politique d'intelligence économique par la compétitivité-attractivité, la sécurité et la formation*» (Rapport Carayon, p87). Convaincus que l'ancrage dans le territoire est déterminant pour faire face à la concurrence, tous les acteurs de l'intelligence économique s'engouffrent dans l'intelligence territoriale (Moinet & Coussi, 2014).

L'intelligence économique territorialisée qualifiée d'intelligence territoriale doit être vu comme une réponse politique aux défis de l'économie mondiale. Elle a pour objectif d'abord l'encouragement des dynamiques locales afin de favoriser la création d'activité et d'emplois, et puis la gestion stratégique de la diversité des identités régionales via la création de réseaux (Pautrat & Délbecque, 2008).

1.3. La référence à certains travaux et expériences pionniers :

L'intelligence territoriale est née à la fin des années 80, après la mise en œuvre des projets de lutte contre la pauvreté qui a refait son apparition après les trente glorieuses. Le mouvement de l'intelligence territoriale s'est développé d'abord dans le Nord Est de la France, de la Franche-Comté, à la France en passant par l'Alsace. Ces régions ont connu la désindustrialisation du charbon et de l'acier, ce qui a amené les acteurs du terrain à trouver de nouveaux moyens pour se connaître et renaître en créant des outils basés sur les technologies de l'information et de la communication (Dumas, 2015).

Jean Jacques Girardot¹ est considéré comme l'un des précurseurs de l'intelligence territoriale. Il a proposé ce concept en 1998, afin d'illustrer une approche scientifique, systématique et multidisciplinaire du développement des territoires, qui se base sur les technologies d'information et de communication, les méthodes multi-critères et les analyses spatiales impliquant des praticiens dans le processus d'observation et d'interprétation des résultats (Girardot, 2008). Le concept de l'intelligence territoriale a été proposé avec l'intention de lier l'intelligence, comme concept qui n'est plus conditionnée par la génétique et caractérisé par une dimension exosmatique (social) évoluant dans l'interaction avec l'environnement comme il a été prouvé par les neurosciences, et le territoire qui n'est plus vu comme un espace limitant, mais comme une co-construction de ses acteurs et de ses communautés (Girardot et al., 2014).

La méthode Catalyse, l'origine des bases empiriques de l'intelligence territoriale, est une méthode d'observation territoriale coopérative et participative conçue, élaborée et expérimentée avec succès dans le cadre de l'action « *Mosaïque* », action modèle (AM15) du « *troisième programme européen de lutte contre la Pauvreté* », de 1989 à 1993, prolongé jusqu'en 1995 par le programme européen d'intégration économique et sociale « *Horizon* »².

La méthode Catalyse a initié une trentaine de dispositifs d'observation en Europe associés à des partenariats territoriaux multisectoriels. Ces projets ont constitué un réseau d'échange informel dénommé Réseau Européen de l'Intelligence Territoriale en 2003 (Girardot & Ormaux, 2008), dont la mondialisation va conduire à l'adoption de l'acronyme INTI (International Network of Territorial Intelligence). L'expérimentation

¹Docteur en économie de l'information et président du conseil scientifique du INTI (International Network of Territorial Intelligence)

²<http://inti.hypotheses.org/1986> consulté le 21/04/2017.

de la méthode Catalyse dans des contextes territoriaux variés, a permis à Jean Jacques Girardot de formuler le concept de l'intelligence territoriale.

La méthode d'observation territoriale Catalyse propose une modélisation sous la forme de ce que Girardot appelle un *système communautaire d'intelligence territoriale*, et ce genre de système fonctionne à travers l'organisation et la structuration de l'information, ainsi que la conception du processus de communication (Masselot, 2009). C'est une méthode scientifique respectant les principes du développement durable, et favorisant la participation des citoyens et les partenariats (Girardot, 2008).

L'action de coordination européenne « *Coordination action of the european network of territorial intelligence* » (caENTI), qui a démarré en Mars 2006 pour une durée de trois ans, représente une action de recherche du 6^e programme-cadre de recherche et de développement technologique de l'Union Européenne¹. L'action caENTI a posé les bases du réseau européen de l'intelligence territoriale. En rassemblant huit universités ainsi que d'autres acteurs territoriaux, l'action caENTI a eu pour objectif l'intégration des actions de recherche sur les outils d'intelligence territoriale, tout en leur accordant une dimension européenne (Girardot & Ormaux, 2008). Dans ce sens, trois activités complémentaires sont menées à savoir ² :

- La conception et la réalisation d'outils professionnels pour faciliter aux acteurs l'élaboration, la gestion et l'évaluation des projets de développement durable (activité outils) ;
- L'identification des protocoles de recherche scientifique et les instruments génériques utilisés pour l'analyse de l'information territoriale (activité méthodes) ;
- Le recensement des usages et des pratiques, qui permettront d'assurer le respect de l'éthique du développement durable par ces outils notamment la participation, le partenariat et l'approche globale (activités gouvernance).

Selon la caENTI³, l'intelligence territoriale se présente comme : « *le projet de recherche-action polydisciplinaire (Morin, 2011), dont l'objet est le développement durable*

¹<https://inti.hypotheses.org/1175>

²<https://inti.hypotheses.org/1175>

³Coordination action of the European Network of Territorial Intelligence, du sixième Programme de recherche et de développement technologique (FP6) de l'Union européenne (2006-2009).

des territoires et dont les communautés territoriales sont les sujets» (Girardot, 2013, 2009 cité par Girardot et al. 2014).

Pour certains auteurs, le concept d'intelligence territoriale est apparu pour la première fois en 1998 dans la thèse de Raison défendue à Marseille (Bertacchini &Herbaux, 2007). En 2000, Yann Bertacchini a soutenu une thèse intitulée « *Information et Veilles territoriales : représentation du complexe local et émergence d'un projet d'intelligence territoriale* » à l'Université de Droit, d'Economie et des Sciences d'Aix Marseille, dans laquelle il a appréhendé le territoire comme un système complexe formé d'un ensemble d'éléments en interaction. Cette interaction favorise l'émergence de l'intelligence territoriale. Dans son travail, il a avancé l'idée que la mise en place d'un système de veille territoriale peut aider les acteurs locaux à instaurer un réseau physique et/ou virtuel de compétences locales pour une compréhension réciproque.

Le concept de l'intelligence territoriale est un concept nouveau, l'identification de son origine revient généralement à procéder à des comparaisons avec d'autres concepts qui semblent avoir des similarités avec lui, ou bien se baser sur les expériences de terrain qui ont donné naissance par la suite à ses fondements empiriques.

2. Intelligence territoriale : Définition et portée

Demazière et Faugouin (2008) ont distingué entre deux versants de l'intelligence territoriale. D'abord, le premier versant considère que l'intelligence territoriale est une adaptation des méthodes et des outils de l'intelligence économique aux besoins et aux exigences du développement économiques du territoire. Selon ces auteurs, cette vision est destinée principalement aux responsables des entreprises et autres organismes, et il serait plus approprié de parler d'intelligence économique territoriale. Ensuite, la deuxième vision proposée par ces auteurs concerne les responsables territoriaux et mobilise la notion d'intelligence collective (Demazière& Faugouin, 2008). Pelissier (2009) de son côté, a identifié deux approches de l'intelligence territoriale : une approche descendante et une approche ascendante. Ces deux approches se distinguent par la vision que chacune d'elles détient du territoire et des enjeux du développement territoriale. Quant à Girardot (2004), il s'est inspiré des principes du développement durable pour assimiler l'intelligence territoriale à une science ayant pour objectif le développement durable des territoires. Pour Gorla (2008), l'intelligence territoriale est une combinaison entre l'outil d'intelligence économique et celui du knowledge management au sein du territoire. D'autres chercheurs ont

présenté des définitions plus pragmatiques telles que celle proposée par Bertacchini (2000), où il a mis l'accent sur les dimensions informationnelles et communicationnelles de l'intelligence territoriale.

2.1. L'intelligence territoriale : une application territoriale de l'intelligence économique

Beaucoup d'auteurs s'accordent sur l'idée que le territoire s'approprie des méthodes de l'intelligence économique pour en faire un outil d'aide à la décision. Le concept de l'intelligence territoriale peut être défini comme : *« l'ensemble des actions de l'intelligence économique conduite de manière coordonnée par des acteurs publics et privés (marchands et non marchands) localisés dans un territoire, afin d'en renforcer la performance économique, et par ce moyen, d'améliorer le bien-être de la population locale.»* (Macron & Moinet, 2011).

Coussi et al. (2014) considèrent que l'intelligence territoriale : *« renvoie à la maîtrise de l'information stratégique, à sa collecte, son partage et son utilisation au profit des acteurs économiques (Martre, 1994). L'objectif poursuivi est de construire des politiques, des savoir-faire et des innovations qui in fine feront du territoire concerné un centre de compétences ou un élément clé de la compétitivité des entreprises qui s'y établissent. Elle vise ainsi à renforcer le capital immatériel du territoire et des acteurs économiques qui y sont implantés ainsi que la création de valeur ajoutée lors de la mise en œuvre de la stratégie territoriale. »* (Coussi et al, 2014).

Pour George Delis et Yann Bertacchini (2006) : *« L'intelligence territoriale renvoie à la maîtrise des méthodes et des moyens de l'intelligence économique au service des territoires »* (Delis & Bertacchini, 2006). Ils précisent cinq principaux objectifs :

- La connaissance, la compréhension, le suivi et l'accompagnement du territoire ;
- L'identification et la contribution à la mise en œuvre des projets créateurs de richesse et d'activités ;
- La mise en réseau des acteurs publics et privées au service du développement du territoire ;
- L'anticipation des mutations et des évolutions ainsi que les facteurs de rupture ;
- La valorisation du territoire.

Cette approche qui envisage l'intelligence territoriale comme une appropriation des outils et des méthodes de l'intelligence économique par le territoire, est qualifiée par Pelissier

d'approche descendante (Pelissier, 2009). Dans le cadre de cette approche, Pélissier (2009) présente l'intelligence territoriale comme une déclinaison de la politique nationale d'intelligence économique à un échelon local afin de restaurer la compétitivité de la nation, et ceci par l'accompagnement des entreprises notamment les PME/PMI dans leur valorisation à l'international. Dans ce sens, l'application territoriale de l'intelligence économique semble en relation étroite avec le concept du marketing territorial (Pelissier, 2009). Le territoire représente le creuset des activités économiques pour les PME dont l'attractivité est fortement liée à la compétitivité de ce dernier (Pelissier, 2009). La valorisation des PME peut être réalisée à travers l'amélioration des performances commerciales de ces entreprises, ainsi que leurs stratégies d'exportation. Cette politique vise également à sensibiliser les PME/PMI aux risques et menaces de type informationnel qui peuvent les rendre vulnérables (Pelissier, 2009), et les invite à se protéger par l'adoption d'une politique de gestion de brevets, de protection à l'égard de la cybercriminalité, l'espionnage industriel... (Pelissier & Pybourdin, 2009).

L'intelligence territoriale est donc une mise en réseau des moyens d'information publics au service des entreprises appartenant à des secteurs stratégiques (Bouchet, 2005). Cette acception de l'intelligence territoriale est née du champ institutionnel et des enjeux économiques de la nation. Elle prend comme seule échelle d'application pertinente, dans le contexte géoéconomique international, la nation (Pelissier, 2009). Dans cette vision institutionnaliste de l'intelligence territoriale, le territoire est envisagé comme un espace d'application d'une politique déconcentrée d'intelligence économique (Pelissier, 2009). D'où l'emploi de l'expression d'« intelligence économique appliquée au territoire » plutôt que d'intelligence territoriale par certains représentants de cette approche.

Les pôles de compétitivité par exemple représentent l'illustration d'une application territoriale de la politique d'intelligence économique. Ils traduisent concrètement les démarches d'intelligence économique dans les régions, et ce en procédant à l'organisation des synergies entre plusieurs entreprises, les universités et les laboratoires de recherche, tout en veillant à la sécurité économique des participants à ces pôles (Mongereau, 2006).

2.2. L'intelligence territoriale : un mode d'intelligence collective au service du développement territorial

Selon d'autres acceptions, l'intelligence territoriale n'est pas un concept qui se résume à une transposition locale de l'intelligence économique au niveau du territoire. Comme on a signalé auparavant la territorialisation a reconnu la particularité de chaque territoire, et les

territoires ne se différencient pas seulement par leurs éléments physiques, mais également par leurs compétences internes et la manière de les identifier (Bertacchini, 2004). Donc, Les territoires ne se développent pas en suivant la même logique, chacun présente une singularité et des spécificités devant être prises en considération au cours de l'élaboration de sa stratégie de développement.

Dans un contexte de mondialisation croissante où les acteurs extraterritoriaux détiennent un poids important, les acteurs locaux doivent avoir un certain degré de liberté dans la conception de leurs politiques. D'où la nécessité de disposer de maximum de moyens et de capacités de négociation en développant une intelligence collective de leur situation (Janin et al., 2011, cité par Fath, 2013). L'intelligence collective peut être définie comme la capacité d'un collectif à unir ses intelligences et ses connaissances pour atteindre un objectif, ainsi que sa capacité à se poser des questions et à chercher des réponses ensemble (Zara, 2008). En essayant de définir concrètement l'intelligence collective, Zaïbet (2007) explique que cette notion résulte de la combinaison de deux concepts : celui de collectif de travail (groupe restreint ou large), et celui d'intelligence qui peut être définie comme la capacité de compréhension (Zaïbet, 2007). L'intelligence territoriale revêt une forme d'intelligence collective, Christian le Moëne (2012) la considère comme : « *une forme d'intelligence collective développée sur et autour d'un territoire pour y penser et agir* » (Moëne 2012, cité par Bourret et al, 2012).

Ce concept « *fait appel à la capacité collective des acteurs d'un même territoire de se situer collectivement tout en ayant la capacité, à partir des informations et à travers elles des connaissances partagées, d'analyser et de comprendre leur territoire et son contexte.* » (Janin & Grasset, 2011, cité par Fath, 2013).

La mondialisation a donné aux ressorts locaux une grande importance. L'avantage concurrentiel du territoire consiste en la capacité de ses différents acteurs publics et privés à s'insérer dans des relations d'interdépendances qui s'établissent à l'échelle locale et celle mondiale (Torrès Blay, 2009). Pour assurer sa pérennité, le territoire doit être en mesure de se régénérer (capacité endogène d'auto-reproduction) et construire des ressources spécifiques intransférables (Mendez & Mercier, 2006). Les multiples interactions des acteurs hétérogènes du territoire sont à l'origine des ressources construites (Pélissier, 2009). Cette posture d'apprentissage que le territoire doit adopter pour saisir les potentialités de développement est qualifiée de « territoire apprenant » (Pélissier, 2009).

L'intelligence territoriale s'inspire de la logique du développement territorial et fait des acteurs du territoire les acteurs clés d'une dynamique de développement local réussie

(Pélissier, 2009). Le développement territorial est : « *une organisation à construire par de l'information en reliant des acteurs publics et privés, engagés dans une dynamique de projet sur un territoire.* » (DATAR, 1999 cité par Herboux, 2007). Selon Bertacchini (2004), le développement territorial peut obéir à une logique exogène. Dans ce cas, les compétences, les richesses et les ressources implantées dans le territoire émanent de l'extérieur. Quant à la logique du développement endogène, les compétences disponibles au niveau du territoire sont observées et recensées et l'intelligence territoriale intervient pour les organiser et favoriser leurs échanges (Bertacchini, 2004). Les compétences peuvent être identifiées quand trois hypothèses sont réunies (Bertacchini, 2004) :

- les acteurs échangent de l'information (énergie) ;
- ils accordent du crédit à l'information reçue (information) ;
- le processus de communication ainsi établi, les acteurs établissent les réseaux appropriés et transfèrent leurs compétences (projets).

Dans un territoire rassemblant des acteurs n'ayant pas les mêmes objectifs et les mêmes codes, l'intelligence territoriale se présente comme une démarche d'information et de communication territoriale cherchant la contribution à la constitution du capital formel territorial (Bertacchini, 2004). Le capital formel territorial est l'ensemble des règles et des procédures communes, sa formation précède toute politique de développement (politique de mutation territoriale, de reconversion, ou d'innovation) (Bertacchini, 2004 ; Bertacchini et al., 2006).

L'ensemble de ces aspects de l'intelligence territoriale est synthétisé par Bertacchini dans la définition suivante où le concept de l'intelligence territoriale est présenté comme : « *un processus informationnel et anthropologique, régulier et continu, initié par des acteurs locaux physiquement présents et/ou distants qui s'approprient les ressources d'un espace en mobilisant puis en transformant l'énergie du système territorial en capacité de projet. De ce fait, l'intelligence territoriale peut être assimilée à la territorialité qui résulte du phénomène d'appropriation des ressources d'un territoire puis aux transferts des compétences entre des catégories d'acteurs locaux de culture différente. L'objectif de cette démarche est de veiller au sens propre comme au sens figuré, à doter l'échelon territorial de ce que nous avons nommé le capital formel territorial* » (Bertacchini, 2004 ; Bertacchini et al., 2006).

Dans cette perspective, l'intelligence territoriale va apparaître comme une composante essentielle de la dynamique endogène du territoire en favorisant le partage d'information sur une base coopérative (Pélissier, 2009). Le territoire constitue un espace de relations significatives qui intègre l'intelligence comme processus cognitif et d'organisation de

l'information (Dumas, 2004). Cette approche est dite ascendante vu qu'elle accorde au territoire une importance particulière en le considérant comme un acteur endogène du développement (Pelissier, 2009). C'est un acteur collectif porteur de projets et de stratégie de développement (Clerc, 2005).

Tableau 5 : Les principales différences entre l'approche descendante et l'approche ascendante de l'intelligence territoriale.

	<i>Approche descendante</i>	<i>Approche ascendante</i>
Lieu d'émergence	Champ institutionnel	Champ académique
Territoire	Un espace d'application d'une politique déconcentrée de l'IE	Acteur endogène du développement
Cible	Entreprises	Responsables territoriaux
Expression utilisée	Intelligence économique territoriale	Intelligence territoriale
Objectif final	Attractivité économique de la nation	-Développement durable -Développement économique local par la valorisation des ressources construites (savoir, compétence, organisation)

Source : élaboré par nos soins.

En résumé, l'intelligence territoriale au sens d'une approche descendante représente une déclinaison locale de l'intelligence économique afin d'améliorer la compétitivité du territoire. Selon l'approche ascendante, elle constitue une démarche au service du développement endogène du territoire. Mais tout de même, il est préférable de faire rapprocher ces deux conceptions de l'intelligence territoriale au lieu de les opposer. Même si la cohérence sur le territoire national du dispositif public d'intelligence économique est nécessaire, un même mode de gestion ne peut être appliqué à des territoires aux spécificités bien différentes (Moinet & Coussi, 2014).

2.3. L'intelligence territoriale : une science au service du développement durable des territoires

L'approche développée par Jean Jacques Girardot en matière d'intelligence territoriale, s'accorde avec l'approche ascendante de l'intelligence territoriale en un ensemble de points. On a choisi de la présenter séparément, car Girardot a développé un ensemble de principes permettant de rendre opérationnel le concept de l'intelligence territoriale.

La première définition accordée à l'intelligence territoriale par Girardot présente ce concept comme : « *un moyen pour les chercheurs, pour les acteurs et pour la communauté territoriale d'acquérir une meilleure connaissance du territoire, mais également de mieux*

maîtriser son développement. L'appropriation des technologies de l'information et de la communication, et de l'information elle-même, est une étape indispensable pour que les acteurs entrent dans un processus d'apprentissage qui leur permettra d'agir de façon pertinente et efficace. L'intelligence territoriale est notamment utile pour aider les acteurs territoriaux à projeter, définir, animer et évaluer les politiques et les actions de développement durable» (Girardot, 2000 cité par Girardot, 2009 p 14). Cette définition met largement l'accent sur l'aspect pratique de l'intelligence territoriale et l'associe au développement durable des territoires.

En 2002, Girardot a présenté une autre définition qui considère l'intelligence territoriale comme : *« l'ensemble des connaissances pluridisciplinaires qui, d'une part, contribue à la compréhension des structures et des dynamiques territoriales et, de l'autre, ambitionne d'être un instrument au service des acteurs du développement durable des territoires. »* (Girardot, 2002 cité par Girardot, 2009 p 14). Girardot a également associé l'intelligence territoriale à la notion du système en définissant le système d'intelligence territoriale comme : *« un système d'information territorial au service d'un partenariat d'acteurs territoriaux qui souhaitent développer une gouvernance démocratique au service du développement durable »* (Girardot, 2007 p 256).

Par la suite Girardot a proposé une définition plus globale en hissant l'intelligence territoriale au rang d'une science : *« l'intelligence territoriale est une science, dont l'objet est le développement durable des territoires et dont le sujet est la communauté territoriale. »* (Girardot, 2009 p 23).

Jean Jacques Girardot s'est inspiré des principes du développement durable pour élaborer les principes fondateurs et les aspects pragmatiques de l'intelligence territoriale.

2.3.1. Principes éthiques de l'intelligence territoriale :

Girardot (2004) a proposé trois principes éthiques pour l'intelligence territoriale : participation, approche globale et équilibrée et partenariat (Girardot, 2004).

2.3.1.1. Participation :

A travers cette notion, Girardot a cherché à faire valoir la dimension participative de l'intelligence territoriale. Dans sa définition présentée plus haut, il a assigné à l'intelligence territoriale l'objectif du développement durable des territoires, et le développement durable suppose la participation des citoyens au processus de prise de décision, ainsi qu'à la conception, à l'administration et à l'évaluation des actions. Comme le souligne Bouchet et Bertacchini (2007), pour que le système territorial s'auto-organise dans

un processus d'apprentissage social, il est nécessaire d'impliquer la société civile (Bouchet & Bertacchini, 2007). La participation repose sur la communication, donc sur l'information sous une forme interactive (Girardot, 2004). Dans ce sens, les Etats doivent déployer des efforts considérables pour faciliter l'accès du public à l'information. Les nouvelles techniques d'information et de communication représentent un moyen favorisant la concrétisation du principe de participation (Girardot, 2004). La participation favorise la production de connaissances pertinentes sur le territoire et améliore également les capacités des acteurs territoriaux à apprendre de leurs propres expériences et à s'adapter aux changements.

2.3.1.2. Approche globale et équilibrée :

A ce niveau, Girardot (2004) a précisé que l'intelligence territoriale est une approche globale dans le sens où la situation du territoire est tributaire des logiques mondiales (Girardot, 2004). En effet, le territoire est un acteur du système global, son évolution dépend notamment des échanges qu'il entretient avec les acteurs du système national, et international, économique, politique et social...(Leloup et al., 2005). L'approche de l'intelligence territoriale est équilibrée car elle s'inscrit dans une démarche de développement durable qui rassemble trois dimensions indissociables. Outre la dimension économique, la dimension sociale apparaît à travers l'intérêt accordé à la satisfaction des besoins des plus démunis ainsi que la dimension écologique qui vise la préservation de l'environnement pour les générations futures (Girardot, 2004).

2.3.1.3. Partenariat :

A ce niveau, Girardot (2004) souligne que le développement des territoires dépend de plus en plus des partenariats entre les acteurs locaux (privés et publics) qui doivent faire face à des enjeux de plus en plus complexes (Girardot, 2004). Le partenariat est l'instrument de l'approche globale qui s'oppose aux principes de la concurrence dans la mesure où elle se base sur la coopération, mais l'intelligence territoriale ne cherche pas à éliminer la logique du marché et la compétitivité, elle vise seulement la régulation de ses effets pernicious (Girardot, 2009). L'intelligence territoriale cherche à proposer aux acteurs locaux une démarche opérationnelle, permettant principalement le développement des outils qui favorisent le travail en réseau de leurs partenariats, le partage de l'information et l'utilisation des outils de management et d'évaluation des projets (Girardot, 2004).

2.3.2. Principes méthodologiques de l'intelligence territoriale :

Girardot (2004) a proposé trois principes méthodologiques de l'intelligence territoriale : le territoire comme espace de l'action, management de projet et évaluation de l'action et l'accessibilité aux technologies de la société de l'information et à l'information.

2.3.2.1. Le territoire, espace de l'action :

Le territoire n'est plus perçu comme un simple cadre géographique et administratif. Il devient un espace de proximité institutionnelle servant de référence aux différentes perspectives et projets des acteurs. Ces projets transforment le territoire qui apparaît comme une réalité dynamique en constante construction cherchant à préserver son identité face à l'environnement physique, politique économique et culturel avec lequel il est en interaction constante (Mieds, 2009).

Pour comprendre les dynamiques territoriales, une approche intégrée et pluridisciplinaire s'avère nécessaire. L'intelligence territoriale combine entre trois niveaux d'analyse (Girardot, 2004):

- Le jeu des acteurs territoriaux, les représentations dont ils disposent, leurs relations de pouvoir, les cadres institutionnels au sein desquels ils agissent, ainsi que leurs projets initiés ;
- Les dynamiques socio-économiques qui sont le produit des prises de décision individuelles ou collectives (comportements démographiques, mobilité des biens et des personnes, dynamiques des activités,...) ;
- Les structures spatiales et leurs évolutions qui résultent du jeu des acteurs et des dynamiques socio-économiques.

2.3.2.2. Management de projet et évaluation de l'action :

La participation, principe éthique de l'intelligence territoriale, ne peut se concrétiser que si les acteurs sont dotés d'un pouvoir de proposition, d'élaboration, de conduite de projets et de gestion des actions. La participation à la réalisation collective du diagnostic territorial, puis à la réalisation du système d'intelligence territoriale, donne naissance à un processus d'apprentissage dont l'évaluation participative des actions permet d'assurer sa continuité et de tirer les bonnes pratiques à maintenir et les erreurs à éviter (Girardot, 2004).

2.3.2.3. L'accessibilité aux technologies de la société de l'information et à l'information :

A ce niveau, Girardot (2004) précise que les réseaux informatiques sont l'infrastructure de base de l'intelligence territoriale, qu'il va falloir alimenter par des contenus appropriés. L'intelligence territoriale se fonde sur un système d'information qui est associé à l'intelligence collective des acteurs, permet la production des connaissances relatives au développement territorial et par la suite l'élaboration des projets d'actions (Girardot, 2004).

2.4. L'intelligence territoriale : une combinaison entre l'intelligence économique et le knowledge management au niveau du territoire

Goria (2009) a essayé de développer sa propre vision de l'intelligence territoriale en combinant les moyens et les objectifs du knowledge management avec ceux de l'intelligence économique (Goria, 2009).

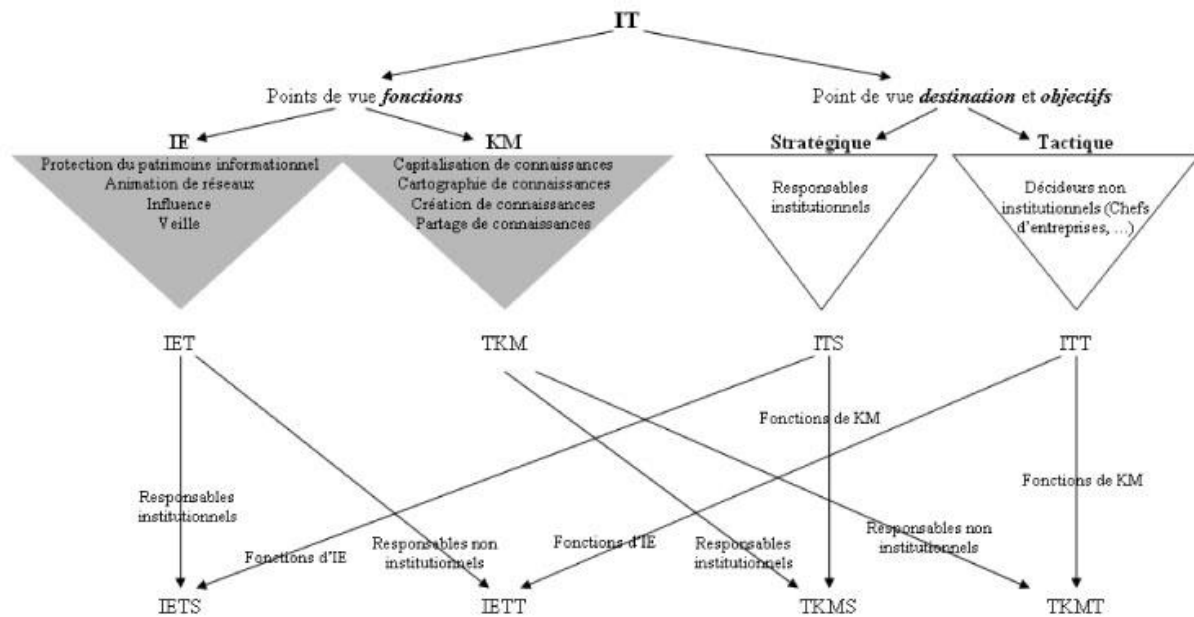
Le Knowledge management (KM), traduit en français par management des connaissances ou gestion des connaissances, peut être défini comme une « *méthodologie pour partager le savoir, mobiliser l'information utile aux collaborateurs, la gérer, la réutiliser et capitaliser sur cette information* » ou encore « *il s'agit de capter l'expertise, de la maintenir et de la réutiliser* » (IBM Global Services dans KM forum 2002). Le KM permet de capitaliser les connaissances et de créer des espaces d'échange (Blondel et al.2007).

Jean Yves Prax (2000) précise que : « *à l'instar des entreprises qui ont dû rompre les cloisonnements entre divisions verticales, casser les pyramides hiérarchiques et établir des coopérations transversales pour améliorer la qualité des services et s'assurer leur survie, les acteurs du territoire seront à leur tour conduits à passer de l'isolement à la coopération, du cloisonnement à la transversalité, de la gestion des ressources et des moyens au projet de territoire à la quête de sens, de l'autarcie à l'échange.* » (Prax, 2000 cité par Goria, 2009).

Selon Prax, Le territorial knowledge management représente pour les acteurs un passage inéluctable leur permettant de mieux identifier et gérer leurs actions sur les territoires.

Goria (2009) a élaboré une taxonomie de dispositifs d'intelligence territoriale qui combine aussi bien les actions et les moyens de l'IET que du KMT. Elle se présente comme suit :

Figure 9 : Taxonomie des dispositifs d'intelligence territoriale.



Source : (Goria,2009)

Au sommet se trouve l'intelligence territoriale (IT), concept global pouvant être saisi selon deux visions (Goria, 2009) :

- Une vision fonctionnelle se rapportant à l'approche de l'IE et celle du KM ;
- Une vision relative aux destinataires concernés par le dispositif en question, c'est-à-dire selon l'échelle d'application stratégique ou tactique.

2.4.1. La vision fonctionnelle :

Du point de vue fonctionnel, Goria (2009) a procédé à la distinction entre les dispositifs d'intelligence territoriale selon la fonction dominante au niveau du dispositif qui peut être soit l'IE soit le KM. Il a présenté le concept du knowledge selon quatre fonctions à savoir : capitalisation des connaissances, cartographie des connaissances, création de connaissances et partage de connaissances. Le concept de l'IE est présenté quant à lui selon quatre fonctions : protection du patrimoine informationnel, animation des réseaux, veille et influence. La fonction d'acquisition des connaissances du KM est éliminée pour éviter la redondance avec la fonction de veille de l'IE. Si de l'un de ces deux aspect IE ou KM est exclu, le dispositif est soit un dispositif de territorial knowledge management (TKM) c'est-à-dire un dispositif d'IT où les fonctions de l'IE ne sont pas présentes. A l'inverse, si les

fonctions du KM ne sont pas présentes, il s'agit d'un dispositif d'intelligence économique territoriale (IET).

2.4.2. Vision se rapportant aux destinataires :

Si l'échelle d'application est tactique, ceci concerne le dispositif d'intelligence territoriale tactique (ITT), et s'adresse aux décideurs non institutionnels présents sur le territoire concerné. Si l'échelle d'application est stratégique, il s'agit du concept d'intelligence territoriale stratégique (ITS) et s'adresse aux décideurs dits stratégiques, c'est-à-dire qu'il est destiné ou porté le plus souvent par d'influents personnels institutionnels territoriaux.

Goria (2009) ajoute qu'une combinaison entre le point de vue fonctionnel et celui de destination (stratégique ou tactique) est possible. Cette combinaison donne naissance aux dispositifs suivants : IETS (IET stratégique ou ITS sans fonction de KM), IETT (IET Tactique ou ITT sans fonction de KM), TKMS (TKM stratégique ou ITS sans fonction de l'IE) et TKMT (TKM tactique ou ITT sans fonction d'IE). Goria (2009) considère l'intelligence territoriale comme : *« la concrétisation sous la forme d'un système de volonté d'initiateurs influant sur un territoire et qui se traduit par la suite en terme d'objectifs et de projets »*. Il ajoute qu'un dispositif d'intelligence territoriale stratégique (ITS) concerne surtout des actions dites de gouvernance territoriale, tandis qu'un dispositif d'intelligence tactique (ITT) est relatif à des associations et collaborations sous la forme d'un réseau de liens territoriaux d'organisations et d'entreprises. Enfin, il synthétise sa vision de l'intelligence territoriale (IT) du point de vue de la nation en assimilant le « I » de l'acronyme de l'IT à une démarche de KM ou d'IE ou à une combinaison des deux, ensuite le « T » il le fait correspondre soit à une structure institutionnelle chargée du dispositif, soit à celle qui détermine les participants du dispositif.

Différentes définitions ont été accordées au concept de l'intelligence territoriale. Certains auteurs s'inspirent d'outils déjà existants tels que l'intelligence économique ou le knowledge management pour dire que l'intelligence territoriale est une déclinaison des principes et des pratiques de l'intelligence économique au niveau du territoire, ou bien une combinaison entre les moyens de l'intelligence économique et ceux du knowledge management pour aider les acteurs à mieux connaître leur territoire. Pour d'autres l'intelligence territoriale est un mode d'intelligence collective au service du développement endogène du territoire. Sous d'autres acceptions, l'intelligence territoriale tire ses fondements de base des principes du développement durable.

Redondo-Toronjo (2007) a constaté que les différentes définitions accordées à l'intelligence territoriale présentent des points en commun qu'il résume ainsi (Redondo-Toronjo, 2007) :

- L'organisation mutualisée d'acteurs qui forment un réseau implanté sur le territoire ;
- Le processus de travail basé sur la collecte, l'échange et le traitement d'informations et de connaissances ;
- L'attention particulière portée au développement durable et à l'attractivité des territoires ;
- Le travail collectif impliquant les parties prenantes du territoire.

Tableau 6 : Synthèse des principales définitions de l'intelligence territoriale.

Auteurs	Définitions
Herbaux & Bertacchini (2004) Herbaux (2007)	<i>« L'IT est une évolution de la culture des organisations fondée sur la mutualisation des signaux et informations en provenance des acteurs du local pour offrir aux décideurs au moment opportun, l'information judicieuse ».</i>
Bertacchini (2000, 2004, 2006)	<i>« Un processus informationnel et anthropologique, régulier et continu, initié par des acteurs locaux physiquement présents et/ou distants qui s'approprient les ressources d'un espace en mobilisant puis en transformant l'énergie du système territorial en capacité de projet. De ce fait, l'intelligence territoriale peut être assimilée à la territorialité qui résulte du phénomène d'appropriation des ressources d'un territoire puis aux transferts des compétences entre des catégories d'acteurs locaux de culture différente. »</i>
Clerc (2005)	<i>« L'IT est la capacité de comprendre les enjeux et les réalités des territoires. Il s'agit d'enjeux de développement, mais aussi d'enjeux de concurrence. »</i>
Delis & Bertacchini (2006)	<i>« L'intelligence territoriale renvoie à la maîtrise des méthodes et des moyens de l'intelligence économique au service des territoires. »</i>
Dumas (2004)	<i>« Le territoire constitue un espace de relations significantes qui intègre l'intelligence territoriale comme un processus cognitif et d'organisation de l'information »</i>
Janin, Grasset, Lapostolle et Turquin (2011)	<i>L'IT « fait appel à la capacité collective des acteurs d'un même territoire de se situer collectivement tout en ayant la capacité, à partir des informations et à travers elles des connaissances partagées, d'analyser et de comprendre leur territoire et son contexte ».</i>
Bourret (2008)	<i>Synergie de projets locaux (ingénierie, multi-projets), elle articule projets de territoires, diagnostic de territoire, construction d'un système d'information interactif de développement de la confiance.</i>
Sède- Marceau (2009)	<i>« l'organisation de l'ensemble des connaissances utilisées et partagées par un ensemble d'acteurs dans le cadre d'un territoire donné, afin d'analyser collectivement pour une meilleure gouvernance. »</i>
Bruneau (2004)	<i>« La capacité d'anticipation, la maîtrise du renseignement de toute nature, et l'utilisation organisée des réseaux d'influence et d'actions par des élus et des cadres territoriaux au bénéfice du territoire dont ils ont la charge. »</i>
Macron & Moinet (2011).	<i>« l'ensemble des actions de l'intelligence économique conduite de manière coordonnée par des acteurs publics et privés (marchands et non marchands) localisés dans un territoire, afin d'en renforcer la performance économique, et par ce moyen, d'améliorer le bien-être de la population locale.»</i>
Bouchet (2005)	<i>L'intelligence territoriale est une mise en réseau des moyens d'information publics au service des entreprises appartenant à des secteurs stratégiques. Il s'agit d'un moyen au service de ces dernières.</i>

Source : Elaboré par nos propres soins.

Tableau 7 : Synthèse des principales définitions de l'intelligence territoriale (suite)

Auteurs	Définition
Girardot (2000)	« un moyen pour les chercheurs, pour les acteurs et pour la communauté territoriale d'acquérir une meilleure connaissance du territoire, mais également de mieux maîtriser son développement. L'appropriation des technologies de l'information et de la communication, et de l'information elle-même, est une étape indispensable pour que les acteurs entrent dans un processus d'apprentissage qui leur permettra d'agir de façon pertinente et efficace. L'intelligence territoriale est notamment utile pour aider les acteurs territoriaux à projeter, définir, animer et évaluer les politiques et les actions de développement durable. »
Girardot(2002)	« l'ensemble des connaissances pluridisciplinaires qui, d'une part, contribue à la compréhension des structures et des dynamiques territoriales et, de l'autre, ambitionne d'être un instrument au service des acteurs du développement durable des territoires. »
Girardot(2007)	« un système d'information territorial au service d'un partenariat d'acteurs territoriaux qui souhaitent développer une gouvernance démocratique au service du développement durable. »
Girardot(2009)	« l'intelligence territoriale est une science, dont l'objet est le développement durable des territoires et dont le sujet est la communauté territoriale. »

Source : Elaboré par nos propres soins.

Section 2 : Pratiques de l'intelligence territoriale

Le développement d'un dispositif d'intelligence territoriale ne répond pas à une démarche de mise en œuvre formalisée et validée. Comme différentes définitions ont été proposées pour éclaircir ce concept, la démarche de mise en place n'échappe pas à la diversité des points de vue. Certains auteurs s'appuient sur des approches essentiellement organisationnelles cherchant à créer des partenariats entre les acteurs territoriaux pour pouvoir observer et étudier des thématiques se rapportant au territoire de leur action. Dans d'autres cas, la démarche d'intelligence territoriale est limitée à la mise en œuvre d'outils informatisés de type bases de données. La démarche d'intelligence territoriale propose une révolution sociétale qui nécessite des outils pour implémenter avec succès une nouvelle culture du développement (Marek et al., 2011).

Pour pouvoir cerner les différents aspects opérationnels de l'intelligence territoriale, on a choisi dans un premiers temps de mettre en évidence les fondements de base de la démarche de l'intelligence territoriale, puis on va présenter quelques actions d'intelligence territoriale mises en place. En effet, il existe une catégorie d'actions qui prend la forme de dispositifs territoriaux dont le rôle est la production des informations destinées à l'aide des entreprises en matière de prise de décision. Ces dispositifs se basent sur des réseaux de connaissances et de compétences existant sur un même territoire et peuvent revêtir différentes formes : clusters d'entreprises, pôles de compétitivité ou encore les dispositifs régionaux d'intelligence économique mis en place par les institutions ou collectivités territoriales (Knauf & Gorla, 2009). Les dispositifs régionaux d'intelligence territoriale cherchent essentiellement à inciter les entreprises à adopter les pratiques d'intelligence économique, et à mutualiser leurs savoirs et compétences. La seconde action d'intelligence territoriale qu'on va présenter est la méthode Catalyse. Elle représente une méthode d'observation territoriale ayant pour objectif le développement durable du territoire.

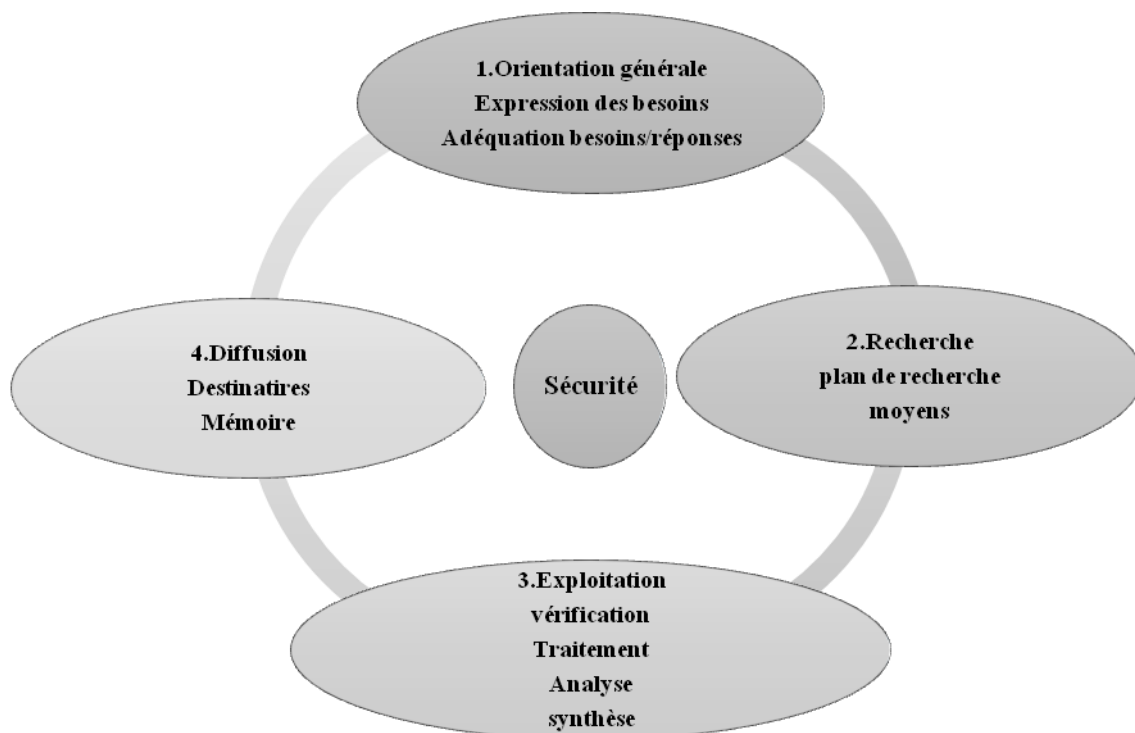
1. Fondements de base de l'intelligence territoriale :

L'intelligence territoriale est un dispositif collectif qui fait interagir une hétérogénéité d'acteurs et il représente une grande utilité pour les décideurs territoriaux afin qu'ils puissent cerner les différentes dimensions du territoire, ses spécificités et sa diversité. Un acteur territorial voulant initier une telle démarche doit être en mesure de connaître les fondements

sur lesquels se base la mise en place de l'intelligence territoriale et les outils devant être mobilisés dans ce sens.

Dans un premier temps, certains auteurs ont proposé une démarche de mise en place de l'intelligence territoriale en s'inspirant de celle de l'intelligence économique. En s'appuyant sur le *cycle de renseignement*, l'intelligence territoriale apparaît comme une démarche visant la transformation de l'information/la connaissance en un facteur opérationnel de développement (Massard & Mehier, 2008). Le cycle de renseignement consiste en l'organisation en un cycle ininterrompu d'un ensemble d'actions favorisant la transformation de l'information en connaissance utile pour la décision et l'action : la définition ou le recueil des besoins, leur traduction en renseignements, la planification de la recherche, la collecte, le traitement, l'analyse et la diffusion. Les renseignements issus de ce cycle permettent de s'identifier de nouveaux besoins (Marcon & Moinet, 2011).

Figure 10 : Cycle de renseignement.



Source : (Marcon & Moinet, 2011)

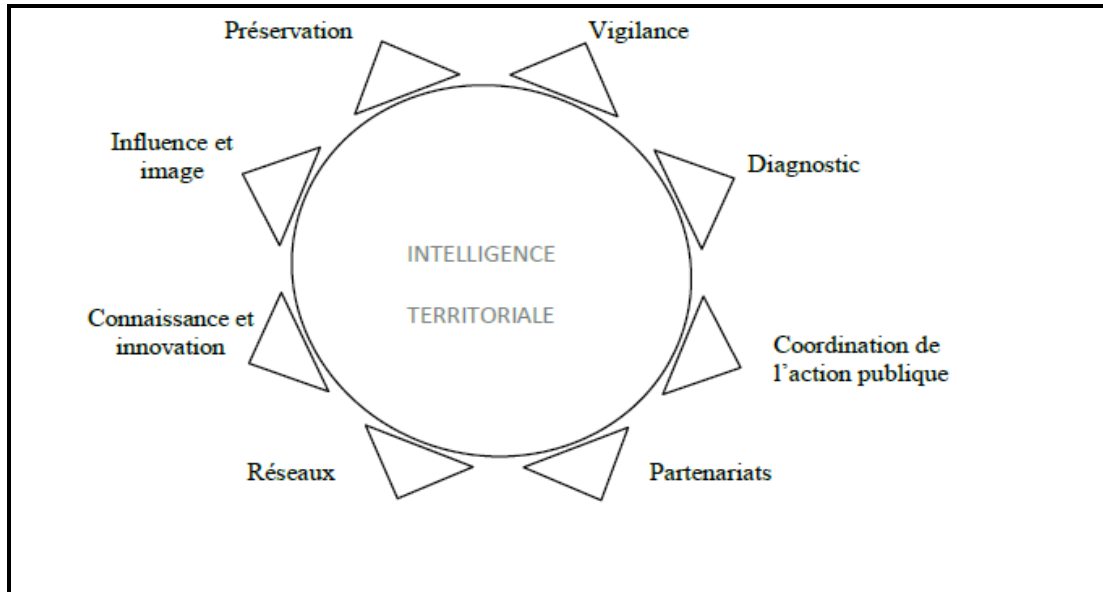
Herbaux et Bertacchini (2003) ont mis en évidence le mode opératoire de l'intelligence économique territoriale en la considérant comme : « *une culture d'organisation basée sur la mutualisation et le traitement des signaux en provenance des acteurs économiques destinés à fournir au donneur d'ordres, au moment opportun, l'information décisive* ». Cette appropriation de la logique de l'intelligence économique par le territoire

passé notamment par la *mise en œuvre d'outils permettant une démarche de mutualisation de l'information* (Herbaux & Bertacchini, 2003).

Marcon et Moinet (2011) mettent l'accent sur la dimension de **coordination** entre les acteurs publics et privés opérant au niveau d'un territoire dans une démarche d'intelligence territoriale, et proposent une démarche plus large de mise en œuvre de l'intelligence territoriale. Pour eux, il s'agit d'un ensemble d'actions à conduire de façon simultanée dans huit domaines à savoir (Marcon & Moinet, 2011):

- La **vigilance** : à travers la mise en place d'un processus d'un dispositif *de veille anticipative*,
- Le **diagnostic** permettant d'identifier les ressources propres du territoire, ses facteurs clés de succès et ses facteurs critiques d'échec,
- La **coordination** de l'action publique entre les différents niveaux de collectivités territoriales et les représentants de l'Etat au sein du territoire,
- La recherche des **partenariats public-privé** dans les domaines de la recherche et la formation, ainsi que la création d'espaces économiques coordonnés innovants...
- Les **réseaux** : le développement et la mise en action de réseaux d'acteurs contribuant au développement, aux niveaux infraterritoriaux, territoriaux et extraterritoriaux, que ce soit au niveau interrégional, national ou transfrontalier ;
- Les **connaissances et l'innovation** : formation de dispositifs d'échange de connaissance entre les acteurs privés ;
- L'**influence et l'image** : organisation d'un dispositif favorisant l'influence et la valorisation de l'image du territoire ;
- La **préservation** : elle représente la dimension patriotique dans le soutien des acteurs publics aux acteurs privés, et dans la politique de sécurité économique vis-à-vis des acteurs clés innovants.

Figure 11 : Axes de l'intelligence territoriale.



Source : (Mallowan & Marcon, 2010)

Le dispositif d'intelligence territoriale se concrétise effectivement lorsqu'**une fertilisation croisée des compétences et des investissements stratégiques** s'effectue entre les entreprises, les réseaux d'entreprises, les centres de recherche, les centres de formation, les collectivités territoriales et les services de l'Etat...l'effet est bien démultiplicateur, de telle façon qu'il suffit que l'un des acteurs ne remplit pas pleinement son rôle pour que l'ensemble du dispositif s'affaiblisse (Marcon & Moinet, 2011).

Il est à signaler que considérer l'intelligence territoriale comme une application de l'intelligence économique aux territoires est une approche trop réductrice, car seul l'aspect économique du développement est pris en considération. Les concepts essentiels du développement durable, du patrimoine ou de capital territorial, de compétences et savoir-faire territoriaux, de résilience territoriale paraissent négligés. Une approche alternative est proposée par le Réseau Européen de l'Intelligence Territoriale, elle repose sur la notion de « capital formel territorial » (Moine, 2008). Le concept du « capital formel », proposé comme on a vu précédemment par Bertacchini, favorise l'échange et le transfert des compétences entre des acteurs ayant des objectifs et des modes de communication différents, car les relations réticulaires entre ces acteurs ne peuvent s'établir que lorsque ces derniers reconnaissent qu'ils ont des objectifs collectifs, et souscrivent à des règles et des codes communs. En outre, l'intelligence territoriale **ne pourra être formalisée sans l'adhésion à une vision partagée du territoire et surtout à des objectifs communs** (Sède-Marceau et al., 2009), pour qu'elle soit effective elle doit provenir **d'acteurs mobilisés et volontaires**.

Il paraît donc que les acteurs locaux jouissent d'un rôle capital dans le dispositif d'intelligence territoriale car ils sont porteurs de connaissances et de savoir-faire.

L'intelligence territoriale est « *un système d'information territorial au service d'un partenariat d'acteurs territoriaux* » (Girardot, 2007 p 256). Ce système favorise le partage des informations entre les acteurs, instrumente l'analyse coopérative des données et l'interprétation participative des résultats, accorde aux citoyens une place dans le processus de prise de décision et produit des informations utiles aux acteurs pour l'élaboration, la gestion et l'évaluation des projets (Girardot, 2007). L'importance du système d'information territorial au sein d'un dispositif d'intelligence territoriale est également signalé par Salles (2008), qui considère l'intelligence territoriale comme une démarche cherchant à faciliter la définition des modes de développement du territoire, puis sa mise en œuvre, et ce grâce à **la construction et au management d'un système d'information territorial** (Salles, 2008).

La pluralité des acteurs est l'un des problèmes majeurs auxquels le territoire est confronté. Ce genre de problème rend difficile l'organisation de la synergie des pouvoirs, et la conclusion des partenariats et des projets communs de développement (Zardet & Noguera, 2013). Le territoire est une structure non hiérarchique, c'est-à-dire que les acteurs présents en son sein (administrations, entreprises, associations...) ne sont pas liés par des relations hiérarchiques, ils sont juridiquement indépendants (Zardet & Noguera, 2006 cité par Zardet & Noguera, 2013). Comme le souligne Dokou (2011) « *...les territoires qui réussissent sont ceux qui se construisent grâce à des réseaux d'échange permanents favorisant des modes de coordination autour des valeurs communes.* » (Dokou, 2011 cité par Joyal, 2011 p 10). Pour cette raison, le manque de coordination stratégique entre les acteurs locaux doit être comblé. Ils doivent composer avec la diversité, coopérer et construire des liens afin de mettre en cohérence leurs choix stratégiques. Pour que la démarche d'intelligence territoriale réussisse, elle doit être pleinement partenariale (Knauf, 2007). Knauf (2007) précise que : « *Quand l'intelligence territoriale fonctionne, c'est parce que l'Etat, les collectivités locales, les chefs d'entreprises ont su bâtir une vision stratégique partagée pour la région et ont eu l'intelligence de fédérer leurs moyens au service de cette vision stratégique* » (Knauf, 2007 p 59).

Cependant, pour mettre en place une démarche d'intelligence sur un territoire, il est utile de procéder à une réflexion stratégique concertée sur la politique de développement appropriée pour le territoire en identifiant les atouts et les faiblesses de ce dernier (Moine, 2008). La réalisation du diagnostic territorial et du système d'intelligence territoriale se fait de

manière participative, et engendre un processus d'apprentissage qui perdure avec l'évaluation participative des actions (Girardot, 2004).

2. Exemples d'actions d'intelligence territoriale mises en place :

A la différence des dispositifs régionaux d'intelligence économique appréhendant le développement du territoire uniquement sous le pilier économique et menant des actions dédiées principalement aux entreprises, la méthode Catalyse vise la compréhension des dynamiques et des structures du territoire via l'implication des différents acteurs territoriaux dans une logique de développement durable.

2.1. Les dispositifs régionaux d'intelligence territoriale en France :

Le modèle français de l'intelligence territoriale s'est manifesté à travers des dispositifs sous différentes formes et structures parmi lesquels on cite : les pôles de compétitivité, les pôles d'excellence rurale, les clusters ainsi que les dispositifs régionaux d'intelligence économique.

En France, la déclinaison territoriale de l'intelligence économique nationale s'est faite dans un contexte caractérisé par la transformation du mode de gouvernance locale de l'Etat et des régions par la décentralisation et la déclinaison de la stratégie de l'Etat au niveau des régions. L'approche française de l'intelligence territoriale est une démarche mise en œuvre par les décideurs territoriaux pour piloter les stratégies. Le pilotage s'effectue à travers l'utilisation des outils, des méthodes de recueil, d'interprétation, de distribution et de sécurité de l'information (Clerc, 2005).

En 1994, Henri Martre dans son rapport du plan a considéré les régions comme des champs d'action essentiels de la concurrence liée à la globalisation des échanges, et il a souligné que l'anticipation des menaces et des opportunités qui y sont liées poussent les acteurs locaux à mettre en place des dispositifs collectifs de gestion de l'information utile.

« Les régions constituent aujourd'hui l'un des champs d'action essentiels de la concurrence liée à la globalisation des échanges. L'anticipation des menaces et des opportunités qui y sont liées poussent les acteurs locaux (collectivités, réseaux consulaires, associations de développement...) à la mise en place de dispositif collectif de gestion de l'information utile. » (Martre, 1994 p 164)

Dans un contexte de forte concurrence, les entreprises sont appelées à prendre en considération ces réalités concurrentielles au cours de la conception de leurs stratégies.

L'utilisation d'un dispositif d'intelligence économique s'avère utile pour définir les priorités stratégiques adaptées aux nouveaux enjeux des régions et des entreprises.

« *Les collectivités territoriales et les administrations jouent un rôle essentiel dans l'optimisation des flux d'informations [...] la circulation opérationnelle de l'information entre les entreprises et les collectivités territoriales et les administrations représente sur le plan offensif comme sur le plan défensif, un facteur clé de compétitivité vis-à-vis de la concurrence étrangère.* » (Martre, 1994 p 33)

L'année 1997 a connu le lancement en France des programmes régionaux d'intelligence économique, ayant essentiellement pour objectif de rassembler l'ensemble des acteurs voués au développement économique et à la diffusion d'informations publiques liées à l'entreprise : services déconcentrés de l'Etat, services concernés des collectivités territoriales, universités, écoles d'ingénieurs ou centres de recherche, chambres de commerce et d'industrie, syndicats professionnels et unions patronales, technopoles, associations régionales, et quelques entreprises bien implantées (Knauf,2007).

Différentes initiatives locales d'intelligence économique ont été mises en place depuis les années 1990, consistant essentiellement en des actions de sensibilisation et d'accompagnement au profit des acteurs économiques notamment les PME-PMI (plateforme de veille régionale, documentation thématique de l'environnement, information réglementaire) (Pautrat & Délbecque, 2008). S'appuyant sur ces expérimentations et les conclusions du rapport Carayon (2003), d'autres programmes expérimentaux d'intelligence territoriale ont vu le jour (Pautrat & Délbecque, 2008). Ces dispositifs ont cherché principalement à instaurer un nouveau modèle de développement économique régional, afin de permettre à la région d'employer des moyens d'anticipation destinés au développement d'activités nouvelles en mesure de créer de l'emploi et de la richesse (Knauf & Gorla, 2008).

En 2003, Bernard Carayon dans son rapport « *Intelligence économique compétitivité et cohésion sociale* » a proposé la région comme territoire de référence de mise en œuvre de l'intelligence économique territoriale. Ce rapport a mis en exergue les fondements de l'intelligence économique territoriale pouvant essentiellement être résumé en la définition d'une stratégie au service du développement et de l'emploi, l'intégration des services déconcentrés de l'Etat, les collectivités locales et les chambres consulaires à la stratégie nationale pour qu'ils ne mettent pas des actions en contraction avec celle-ci. L'organisation de l'information entre l'Etat et les services déconcentrés et entre ces derniers de manière fluide, organisé et sélective, l'information et l'accompagnement des entreprises par les acteurs publics dans leurs démarches de prospection des nouveaux marchés et enfin la sécurité

économique des acteurs économiques. Partant du fait que la mise en application de l'intelligence économique territoriale repose sur la complémentarité des compétences, les acteurs privilégiés pour sa mise en œuvre sont également listés au niveau de ce rapport, il s'agit tout d'abord des acteurs institutionnels à savoir : **l'Etat déconcentré**, acteur majeur vu ses compétences et les relations qu'entretiennent ses services avec les acteurs économiques, puis **le Conseil Régional** doté de la compétence du développement économique des régions, **la chambre de commerce et d'industrie** et les **universités** ainsi que **les acteurs du secteur privé**.

En plus, les premières assises de l'intelligence territoriale organisées en Novembre 2003 en Normandie, avec pour thème « *construire ensemble le futur de nos territoires* » ont mis en évidence des actions d'intelligence territoriale engagées en France. Cette même année, le ministère de l'Intérieur a engagé un programme expérimental, d'intelligence économique appliquée dans neuf régions (Aquitaine, Alsace, Basse Normandie, Centre, Franche-Comté, Ile-de-France, Midi-Pyrénées, Poitou-Charentes, Provence-Alpes-Côte d'Azur) (Knauf, 2007). Le pilotage de cette démarche territoriale d'intelligence économique est confié au Secrétaire Général de ce Ministère. En pilotant leur action à partir d'un comité stratégique de l'intelligence territoriale, chacune des neuf régions a été appelée à développer des actions publiques sur les quatre axes suivants (Pautrat & Délbecque, 2008):

- Définir un périmètre stratégique à l'échelon régional : établir ou actualiser une cartographie des entreprises sensibles ;
- Aider les différents partenaires territoriaux à définir des projets stratégiques qui va s'assimiler ensuite aux pôles de compétitivité ;
- Initier une démarche de formation au profit des cadres d'entreprises, des élus et des fonctionnaires en matière d'enjeux de la compétitivité et de l'économie de la connaissance ;
- Mettre en place des réseaux Etat/entreprises et interentreprises, permettant de mieux faire circuler l'information utile aux acteurs économiques.

En Septembre 2005 et en se basant sur le bilan des neuf expérimentations menées au niveau régional, le Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire a émis la circulaire par le biais de laquelle la démarche d'intelligence territoriale est généralisée à l'ensemble des régions métropolitaines (Knauf, 2007). Les régions se sont dotées de capacités d'anticipation, et les décideurs publics et ceux émanant du secteur privé ont procédé à la mutualisation de leurs expériences et connaissances. Toutes les régions ayant instauré un dispositif d'intelligence économique ont mis en place des systèmes d'information

sous différentes formes (Bases de données, portail, intranet, etc...), et le portail a prouvé son efficacité dans la majorité des expériences menées (Knauf, 2007).

On a choisi d'illustrer ces expériences de dispositifs régionaux d'intelligence territoriale à travers deux exemples : le dispositif régional DECiLOR et celui de Poiteau Charentes.

Le dispositif régional d'intelligence économique DECiLOR (contraction de « Décider en Lorraine »), mis en place en 2001 par le Conseil Général de Lorraine, a cherché à améliorer la compétitivité globale de la région Lorraine, puis à aider les PME à devenir parfaitement autonomes dans la maîtrise et la valorisation stratégique de l'information et l'intégration des méthodes et les outils de l'IE... (Benadid et al, 2010). Ce dispositif est destiné aux principaux acteurs des secteurs clés représentatifs du tissu économique régional de la Lorraine : filière bois, textile, travail des métaux, dispositifs médicaux, nutrition-agroalimentaire-biotechnologies, verre (Knauf, 2007).

Le dispositif est caractérisé par la constitution et l'animation d'un réseau régional d'information économique en procédant à (Knauf, 2006) :

- La mutualisation des moyens, en offrant aux PME des méthodes, des outils et des compétences propres à l'intelligence économique ;
- La mise à disposition d'un service de veille mutualisée pour les entreprises de chaque filière dans le cadre d'une approche sectorielle ;
- L'accompagnement des entreprises dans l'appropriation des démarches et des outils d'IE.

Quant au dispositif territorial mis en place en Poiteau Charentes, ses objectifs s'accordent avec ceux du dispositif régional d'intelligence économique DECiLOR. Ils concernent principalement la formation et la sensibilisation des pôles de compétitivité et des PME à l'usage des outils et des méthodes de l'intelligence économique. En outre, ce dispositif a eu pour mission la protection du patrimoine industriel, scientifique et technologique.

L'organisation de ce dispositif est formée de trois structures : un comité de pilotage stratégique, un comité technique et un portail web. A côté de ces éléments s'ajoute un mode de fonctionnement en réseau qui laisse aux acteurs une grande marge de manœuvre tout en enrichissant le système (Moinet, 2009) :

- Le **comité de pilotage** se place au sommet de la pyramide présidé par le préfet de la région et co-présidé par le Trésorier-payeur-général. Il a pour rôle la définition des grandes orientations et le schéma régional d'intelligence économique. Ce comité

comprend la majorité des décideurs et des acteurs territoriaux (les directeurs régionaux des services de l'Etat, la région, les chambres consulaires, les universités...). L'engagement de ces derniers conditionne la réussite du dispositif.

- Le **comité technique** présidé par le SGAR (Secrétaire Régionale à l'Action Régionale). Il se charge de la mise en œuvre des orientations définies par le comité de pilotage. Son mode de fonctionnement suit une logique « bottom-up » et adopte une gouvernance par projet impliquant une démarche d'apprentissage. Comme le rappelle Herbaux (2007), les démarches d'intelligence territoriale sont dépendantes de cette posture d'apprentissage (Herbaux, 2007).
- **Portail web** : ouvert en mars 2007, le portail d'intelligence économique de Poitou-charentes (www.ie-poitou-charentes.fr), un outil de communication qui cherche à fournir les informations essentielles relatives aux offres régionales de l'IE. Cependant ce portail est maintenant accessible via le web tv de l'université¹. Ce portail régional permet de partager les informations entre les acteurs (communication-transmission) et de renforcer les liens entre ces derniers (communication-communion), car comme l'explique Moinet (2009) : *« c'est bien cette recherche de la relation (Wolton, 2005) qui est stratégique dans une démarche d'intelligence territoriale. Seule la rencontre et le partage avec l'autre peuvent permettre d'avancer et d'innover.En d'autres termes, l'intelligence du dispositif est proportionnelle au degré de communication et à la force des liens entre ses membres »*Moinet (2009).

La démarche expérimentale régionale de l'intelligence territoriale en France résulte du croisement de trois problématiques : l'intelligence économique, la réforme nécessaire de l'action de l'Etat et la redéfinition des relations entre les différents acteurs territoriaux censée faire preuve de concertation, de collaboration et d'agrégation de leurs énergies (Pautrat & Délbecq, 2009).

¹<http://uptv.univ-poitiers.fr/program/intelligence-economique-en-poitou-charentes/index.html>

Tableau 8: Panel de quelques dispositifs d'intelligence économique territoriale en France.

Dispositif d'IET	Objectifs	Acteurs	Actions principales	Points en commun
Portail d'IE régional (Région Basse Normandie)	Mieux identifier les missions et actions des institutions publiques et parapubliques régionales ; Tirer profit des contenus d'informations que ces institutions mettent à disposition ; Consolider leur démarche de veille et d'intelligence économique.	Une organisation professionnelle de développement économique / un organisme consulaire / une association loi 1901 / une école, un centre de compétence public ou privé / un centre technique industriel / une collectivité ou un groupement de collectivités.	Plate-forme de veille régionale / Club d'IE de l'Ouest / Opération « maîtrise de l'information » Programme de formation / Sensibilisation des PME au bon usage du brevet / Veille sectorielle	La nécessité de sensibiliser, de former les entreprises à l'IE et de mutualiser leurs savoir-faire et compétences en mettant en place un réseau de veille collective. <input type="checkbox"/> L'implication des pouvoirs publics et privés et leur mise en relation (Région / organismes consulaires / entreprises). <input type="checkbox"/> des prestations de veille personnalisée et l'animation de réseau.
COGITO (Région Alsace)	Aider les entreprises à faire de l'intelligence économique ; Soutenir la création de plates-formes de veille collective ; Encourager le recours aux cabinets conseil.	Région Alsace, la DRIRE et les CCI d'Alsace	Entretiens individuels / formations / mise en relation avec des cabinets conseils / aide à la mise en place de veilles collectives...	
DECiLOR (Région Lorraine)	La sensibilisation appliquée aux différents acteurs du développement économique du territoire ; la formation appliquée à tous ces acteurs et aux entreprises éligibles au dispositif et volontaires ; la mise en œuvre opérationnelle du dispositif avec un ancrage sur le territoire lorrain et à terme de notre mission une autonomisation.	La Région lorraine, CRITT, CEIS (cabinet consultant), organismes consulaires	Fournir une information pertinente et personnalisée à chaque PME adhérente / fournir une méthode et des outils afin de pratiquer à terme en toute autonomie / Donner la possibilité aux utilisateurs d'avoir une veille personnalisée parmi 9 domaines majeurs : marché, concurrent, client, fournisseur, produit, technologie, législation, management, finance avec un dixième thème transversal, l'innovation.	

Source : (Knauf, 2005)

2.2. La méthode d'observation territoriale Catalyse :

La méthode d'observation territoriale Catalyse représente une méthode permettant l'enrichissement de la connaissance des acteurs locaux pour qu'ils puissent mieux agir au niveau du territoire. Ils procèdent au moyen d'un observatoire à la confrontation des besoins globaux des populations, des services proposés pour satisfaire ces besoins et les données contextuelles et environnementales du développement durable (Masselot, 2004). Cette méthode a été conçue en 1989 au sein du projet « *Mosaïque* » dans le cadre du « *troisième programme européen de lutte contre la Pauvreté* » (1989-1993). Elle propose des outils de diagnostic, d'évaluation et d'observation pouvant être employés par les acteurs locaux du développement territoriale durable (Girardot & Ormaux, 2008). Depuis 1994, elle a fait l'objet d'application dans près de vingt régions d'Europe dans huit pays, dans des contextes variés, grâce au Réseau Européen d'Intelligence Territoriale (REIT) qui a le mérite de diffuser la pratique de cette méthode au niveau international (Girardot, 2005).

2.2.1. Principes et outils de la méthode Catalyse :

La méthode Catalyse s'est fondée sur trois principes de base : les **projets partenariaux** dont la conception ne se base pas seulement sur les compétences des acteurs fournisseurs des services, mais également sur les besoins des usagers, consommateurs finaux des services proposés par ces projets. La **mobilisation des acteurs** qui s'effectue dans le cadre d'un projet commun, afin de satisfaire les besoins concrets identifiés par les acteurs, soit en créant de nouveaux services, soit en faisant évoluer les services existant... et le **territoire** comme cadre de mobilisation des acteurs (Girardot & Ormaux, 2008). Elle encourt deux enjeux majeurs : la nécessité d'introduire l'usage des technologies d'information et de communication et des outils d'analyse spatiale méconnus par les acteurs territoriaux, ainsi que l'animation de la coopération entre des acteurs appartenant à des cultures différentes (Girardot & Ormaux, 2008).

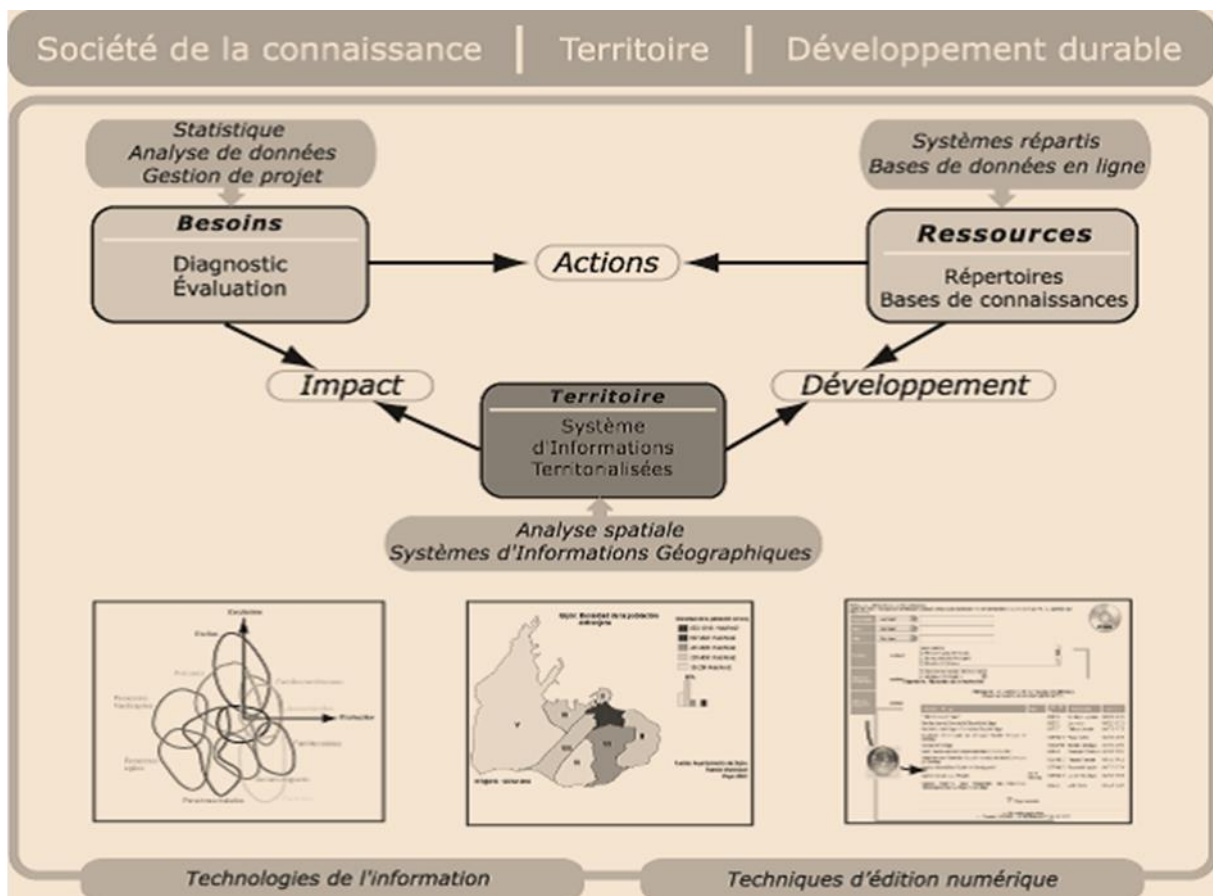
La méthode Catalyse permet aux acteurs de trouver des réponses aux trois questions suivantes (Girardot, 2009):

- Quels sont les besoins des personnes ?
- Les ressources produites et services individuels ou collectifs, privés ou publics existant au niveau du territoire peuvent-ils satisfaire ces besoins ?
- Quels sont les forces et les faiblesses du territoire qui facilitent ou limitent l'adaptation des ressources aux besoins des personnes ?

La méthode Catalyse emploie des outils de diagnostic et d'évaluation, un guide multisectoriel, des logiciels (Pragma pour les analyses quantitatives, et Anaconda pour les analyses qualitatives (profils de besoins), puis le répertoire qui publie en ligne les services disponibles ainsi que la cartographie des indicateurs territoriaux (Delvoye & Girardot, 2005; Girardot & Masselot, 2008). Ces outils favorisent aux acteurs territoriaux le partage des données et l'appropriation des informations pour pouvoir élaborer des projets d'action efficaces puis assurer leur suivi ainsi que leur évaluation. Ces outils peuvent être regroupés en trois catégories : les outils de diagnostic et d'évaluation, le répertoire des services et le système d'indicateurs territoriaux (Girardot & Ormaux, 2008) :

- **Les outils de diagnostic et d'évaluation** : ces outils s'utilisent pour définir les profils de besoins et pour concevoir des services adaptés aux besoins identifiés. Ils s'emploient également pour évaluer les actions proposées.
Ces outils comportent un guide de diagnostic et d'évaluation qui est divisé en des thèmes comportant plusieurs questions et par le biais duquel des informations individuelles multisectorielles sont recueillies. Puis des logiciels sont introduits au niveau de l'étape de l'analyse des données tels que le logiciel PRAGMA (développé en 1991) pour le dépouillement quantitatif des enquêtes et le calcul des tableaux de bord ainsi que les logiciels d'analyse qualitative multicritère ANACONDA (développé en 1981) et NUAGE (développé en 2003) servant à établir une typologie de personnes en fonction de leurs profils de besoins. Le diagnostic qualitatif permet de définir les profils de besoins et le diagnostic quantitatif permet d'évaluer l'importance des groupes d'individus correspondants à chaque profil de besoins.
- **Le répertoire de services** : c'est une base de données qui rassemble les services accessibles aux habitants du territoire. La comparaison entre la demande (besoins diagnostiqués) et l'offre (services inventoriés) permet d'évaluer la pertinence des services existants, et d'identifier les services manquants pour pouvoir par la suite adapter l'offre de services aux besoins exprimés.
- **Le système d'indicateurs territoriaux** : ce système permet de décrire le territoire de la communauté territoriale à travers des informations à caractère socio-économique. Ces données émanent des services statistiques des institutions spécialisées. Ce système permet de créer des cartes de besoins, de services et de produire des indicateurs territoriaux.

Figure 12 : Méthode et outils Catalyse.



Source : <https://inti.hypotheses.org/tag/jean-jacques-girardot>

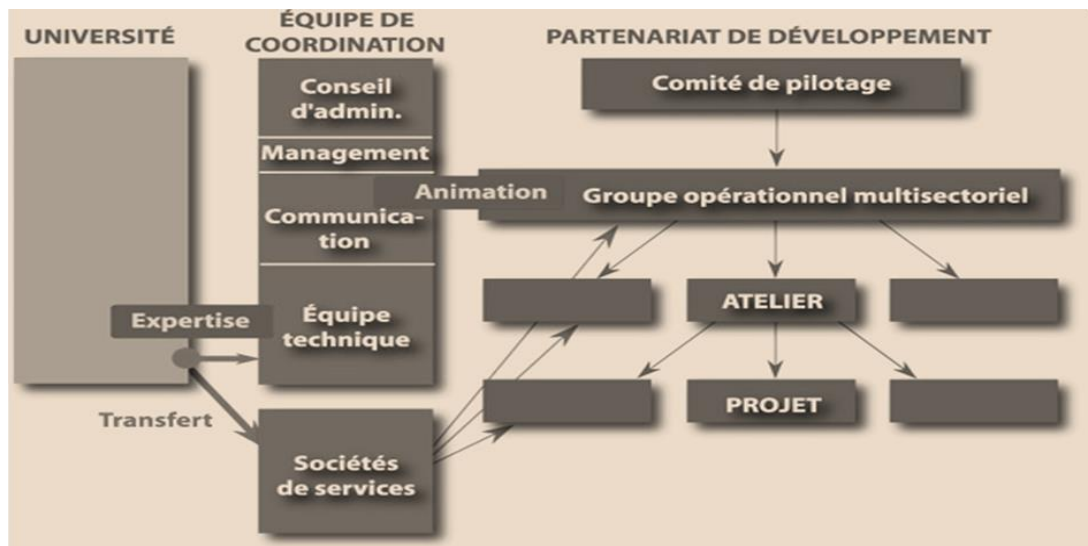
2.2.2. Mode d'organisation de la méthode Catalyse :

Girardot (2009) précise que la méthode Catalyse s'organise suivant un modèle de gouvernance participative comprenant (Girardot, 2009) :

- **Un groupe opérationnel** : les acteurs partenaires sont regroupés dans un **groupe opérationnel** et forme une instance décisionnelle pour le niveau opérationnel. Ce groupe opérationnel a pour rôle la concrétisation des objectifs de la méthode Catalyse à travers la définition des informations utiles, l'élaboration et l'actualisation du guide multisectoriel du diagnostic et du répertoire des services, ainsi que la sélection des indicateurs territoriaux. Il procède aussi à la validation des profils de besoins et la définition des ateliers thématiques. Ce groupe est chargé de la vérification de l'analyse des données sur intranet et la validation de l'interprétation des résultats avant leurs publications sur internet.
- **Un comité de pilotage** : formé de responsables et d'experts qui se chargent du suivi et de l'évaluation du groupe opérationnel.

- Les **ateliers thématiques** : ces ateliers sont formés en fonction des profils de besoins identifiés. Ils représentent des lieux de rapprochements entre les acteurs afin de créer des services communs. Ces ateliers favorisent le rapprochement des acteurs qui procèdent à l'évaluation du répertoire des services en matière d'adaptabilité des services, et de leur répartition au niveau du territoire par rapport aux besoins diagnostiqués et apportent les ajustements nécessaires. Grâce à cette évaluation, les potentialités et les contraintes du territoire sont déterminées, et ensuite les projets sont élaborés dans le cadre de **groupes de projets**. Les résultats obtenus par ce groupe d'acteurs sont publiés au niveau d'un site extranet destiné aux partenaires et un site internet public.
- Une **équipe de coordination** appelée « **observatoire** » : le rôle de cette équipe est la réalisation du diagnostic de manière régulière, et l'actualisation permanente du répertoire et des indicateurs contextuels afin d'alimenter le système d'information.
- Une **équipe d'animation** : à côté des missions de préparation et de modération, elle se charge de la réalisation des comptes rendus du groupe opérationnel et des ateliers.
- **Les universités et sociétés de services** : leur rôle concerne principalement l'apport des connaissances et des compétences techniques et scientifiques.

Figure 13 : Un modèle de gouvernance participative des partenariats de développement durable.



Source : <https://inti.hypotheses.org/tag/jean-jacques-girardot>

La méthode catalyse s'effectue dans le cadre d'une approche globale et connaît l'implication de différentes catégories d'acteurs. La gestion du rapport social entre les acteurs doit être revue et améliorée par la mobilisation des compétences d'animation et de

management. De surcroît, des capacités en gestion des projets, gestion financière et gestion des ressources humaines doivent être développés pour gérer la diversité des partenaires et des sources de financement nécessaires (Delvoye & Girardot, 2005) .

2.3. Appropriation de l'approche intelligence territoriale par les communes :

Février et Raymond (2010) ont essayé d'appliquer les principes et les modes d'action de l'intelligence territoriale au niveau des communes. L'intérêt porté par ces auteurs aux pratiques de l'intelligence territoriale au niveau des communes s'explique par la nécessité que l'élu local devienne un authentique stratège, en mesure de développer des politiques de développement et de valorisation territoriale (Février & Raymond, 2010).

Février et Raymond (2010) propose l'appropriation des préceptes de l'intelligence territoriale par la municipalité en trois étapes, d'abord la recherche d'une nouvelle rationalité municipale, puis la mise en place d'une véritable stratégie de collecte de l'information et enfin l'élaboration d'un plan stratégique de valorisation du territoire (Février & Raymond, 2010):

2.3.1. La recherche d'une nouvelle rationalité municipale :

Dans ce sens, les méthodes de travail et celles de la gestion des ressources humaines au sein des services municipaux doivent évoluer et se détacher du mode cloisonné. Le *travail collectif et la transversalité* sont les fondements de l'intelligence territoriale. Toutefois, la réussite d'une telle évolution managériale est tributaire de l'implication sincère et profonde des dirigeants de la municipalité dans la conception de ses nouvelles règles. Le management par projet se substitue au management à forte verticalité, et la vision systématique de l'environnement en tant que combinaison d'interactions complexes non linéaires remplace la vision dichotomique limitée. Au cours de l'élaboration de sa politique de valorisation du territoire, les élus locaux doivent également impliquer les acteurs ayant des actions directes sur le développement local (chefs d'entreprises, experts, présidents des associations...) sans toutefois exclure les responsables et les agents municipaux.

2.3.2. La mise en place d'une stratégie de collecte de l'information :

Dans ce cadre, les auteurs précisent que les communes doivent être en mesure de cerner leur environnement socio-économique, et connaître les préoccupations majeures des citoyens et des entreprises. Différents canaux informationnels sont mis à la disposition des élus locaux tels que : les avis et les observations émis par les habitants, la presse écrite, les

salons spécialisés, les questionnaires thématiques à intervalles réguliers... Cependant, un effort d'anticipation doit être consenti à travers la conception d'un processus complet de veille regroupant les domaines devant faire l'objet d'un suivi attentif (veille juridique, veille économique, veille sociétale...).

2.3.2. La définition d'un plan stratégique de valorisation territoriale :

Après avoir mis en place un processus de veille et optimiser les règles de management et de gestion, survient l'étape de la définition d'un plan stratégique de valorisation territoriale permettant de présenter le potentiel économique de la commune et révéler son attractivité.

Les auteurs ont également abordé la question de la formation des acteurs territoriaux, en signalant la nécessité de programmer des formations tenant compte des enjeux locaux au profit du conseil municipal et les fonctionnaires territoriaux.

Il paraît que l'intelligence territoriale emprunte à un ensemble d'outils et de méthodes pour pouvoir mettre en place une nouvelle culture du développement, et aider les acteurs de manière collective à mieux comprendre les dynamiques et les structures du territoire. Elle se base sur un *système partenarial* favorisant la production des informations utiles à la prise de décision, fait appel à un *maillage de compétences pluridisciplinaires* (Bertacchini et al., 2006) et nécessite une *organisation en réseau* (Girardot, 2004) pour faciliter les coopérations entre les acteurs. Sans prétendre être exhaustif, on va essayer de présenter un ensemble d'outils pouvant former un dispositif d'intelligence territoriale.

3. Les outils et les acteurs du dispositif de l'intelligence territoriale :

La mise en place d'une démarche d'intelligence territoriale nécessite la mobilisation d'un ensemble d'outils. En réalité, on ne dispose pas d'une boîte à outils complète de l'intelligence territoriale, on s'attachera à ce niveau à présenter des outils pouvant aider les acteurs territoriaux à mieux connaître leur territoire, et favoriser les conditions d'échange et de collaboration avec les autres partenaires. En plus, le nombre important d'acteurs pouvant contribuer à la dynamisation de ce dispositif, rend nécessaire l'identification des acteurs clés dont le rôle est l'organisation de son fonctionnement.

3.1. Le diagnostic territorial :

Le diagnostic territorial est un outil permettant l'évaluation des potentialités et des contraintes du territoire, ses forces et ses faiblesses, et l'identification des acteurs territoriaux

avec leurs enjeux, stratégies et pratiques (Coissard et al., 2008). Le diagnostic revêt une grande importance dans le processus de développement du territoire. Il représente un moment de mise en capacité d'agir des acteurs du territoire pour définir des orientations partagées, et comporte essentiellement quatre phases articulées entre elles (Lardon & Piveteau, 2005) :

- Etat des lieux : qui représente une analyse organisée des faits et des actions caractérisant un territoire, ainsi que ses éléments structurants et des relations liant ces éléments ;
- Détermination des enjeux : il s'agit de formuler en termes économiques, sociaux ou environnementaux, les enjeux liés aux dynamiques du territoire et les risques encourus ;
- Choix d'une stratégie : en hiérarchisant les enjeux en fonction des dynamiques et des objectifs visés ;
- Proposition des pistes d'action possibles : il s'agit de proposer les mesures ou les actions entraînant le changement dans le sens désiré par les acteurs.

3.2. La veille territoriale :

En France et au début des années 80, les logiques de veille ont dépassé le champ technologique (veille technologique), pour être appliqués à d'autres domaines (veille juridique, financière, marketing, sociétale) (Herbaux & Bertacchini, 2003).

Le terme « veille » est défini par Serge Calcaly dans le Dictionnaire de l'information comme un « *processus continu et dynamique faisant l'objet d'une mise à disposition personnalisée et périodique de données ou d'information/renseignement, traitées selon une finalité propre au destinataire, faisant appel à une expertise en rapport avec le sujet ou la nature de l'information collectée* ». Elle a été également définie par la norme expérimentale française XP X 50-53 comme une « *activité continue et en grande partie itérative visant à une surveillance active de l'environnement technologique, commercial, etc., pour en anticiper les évolutions* ». Elle représente un assemblage dynamique et systémique des activités de recherche, d'agrégation, de traitement et de diffusion de l'information (Delbecque & Fayol, 2012). La veille stratégique se définit comme : « *le processus informationnel par lequel l'entreprise se met à l'écoute anticipative des signaux faibles de son environnement dans le but créatif de découvrir des opportunités et de réduire son incertitude.* » (Lesca, 1994). A la différence de la notion d'observation, la veille requiert une animation c'est-à-dire la mobilisation d'acteurs et la structuration de la diffusion. Il d'agit d'une recherche

coordonnée et mutualisée des informations et non pas une recherche individuelle. La veille stratégique ou anticipative est une composante fondamentale de toute démarche d'intelligence territoriale qui facilite le suivi des dynamiques du territoire (Benadid et al, 2010).

Généralement la veille est liée à cinq thèmes du management stratégique : la planification, le positionnement stratégique et l'avantage concurrentiel, la prise de décision, l'adaptation et la réactivité, l'innovation et l'anticipation des discontinuités (Lesca & Caron-Fason, 2006).

Tableau 9 : les missions et les résultats attendus de la veille.

Thème	Missions de la veille	Résultats attendus
La planification	Soutenir les prises de décisions lors de la planification stratégique à cours et à long terme.	La facilitation et le développement de la pensée stratégique dans les organisations.
L'avantage concurrentiel	Soutenir l'analyse de l'environnement spécifique, l'identification d'opportunités et de menaces, la construction et le maintien d'un avantage concurrentiel et le choix d'une stratégie générique.	Une compréhension des dynamiques actuelles des forces de l'environnement qui permet à l'entreprise de se positionner et d'acquérir un avantage concurrentiel.
La décision	Soutenir la décision dans la phase d'intelligence et de choix du modèle IMC-intelligence, modélisation, choix-de Herbert Simon.	Des données importantes pour les décisions stratégiques et leur transformation en un niveau d'intelligence satisfaisant pour permettre le choix et l'implémentation d'une décision.
L'adaptation, la contingence, la réactivité	Percevoir les forces externes du changement et guider l'adaptation de l'entreprise.	Une compréhension des changements actuels et potentiels qui prennent place dans l'environnement permettant à l'entreprise de s'adapter et de rester compétitive.
L'innovation	Soutenir l'innovation incrémentale ou de rupture.	Des savoir-faire, des savoir-être ou des usages nouveaux et innovants valorisables par le marché ou sources de meilleures performances internes.
L'anticipation des discontinuités	Percevoir les germes du changement et les signaux faibles de l'environnement pour anticiper les changements et les discontinuités stratégiques.	La perception suffisamment précoce de changements pertinents et importants de l'environnement pour que l'entreprise ait le temps d'agir par anticipation et d'en tirer un avantage.
L'entrepreneuriat et l'intraprenariat	Soutenir la formation, l'évaluation et l'implémentation d'une vision entrepreneuriale ou intraprenariale en business plan et en activité créatrice de valeur.	La vision d'une opportunité de création d'entreprise, d'activité nouvelle ou d'affaire.

Source : (Lesca & Caron-Faso,2006)

De nombreux qualificatifs accompagnent le terme « veille ». Dans la littérature, on trouve souvent les expressions « veille technologique », « veille scientifique », « veille concurrentielle », « veille sociétale », « veille documentaire », « veille stratégique », ou encore, « veille territoriale ».

De nos jours, il est inapproprié de penser que la veille est l'apanage des grandes entreprises. Les collectivités territoriales doivent également s'approprier un tel outil pour pouvoir cerner les différents aspects des environnements évolutifs dans lesquels elles opèrent.

Actuellement, la veille territoriale se développe de plus en plus pour répondre aux besoins des collectivités territoriales. Pour prendre leurs décisions, ces dernières éprouvent le besoin d'avoir une information en continu sur les évolutions économiques et sociales de leurs territoires. La veille territoriale peut être définie comme « *le processus informationnel par lequel la collectivité se met à l'écoute anticipative des signaux de son environnement dans le but de réduire les incertitudes et de conduire des politiques locales adaptées à son contexte politique, économique et social* » (Chalus-Sauvannet, 2004).

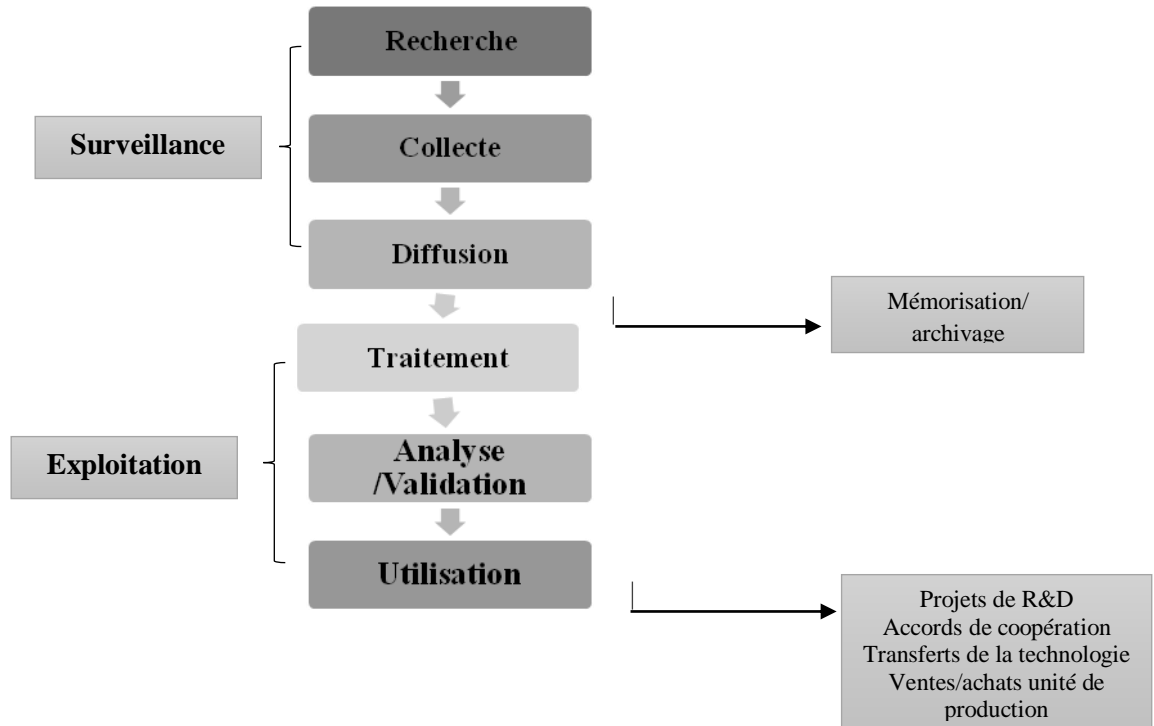
Le fait qu'il existe une variété de types de veille, ceci ne veut pas dire qu'à chacun de ce type de veille correspond un processus spécifique. Quel que soit le type de veille, les mêmes phases se reproduisent tout en apportant quelques ajustements spécifiques tenant compte de la nature de l'entité chargée d'initier ce processus, son objectif et le périmètre de la veille. Les points de vue des auteurs et des praticiens divergent quant au nombre de phases du processus de veille ainsi que leur organisation (Lesca & Caron-Fason, 2006). En plus, les phases de ce processus sont souvent décrites par des termes différents.

Certaines études ont présenté le processus de veille comme un processus formé d'une ou plusieurs phases par exemple la recherche, la collecte, la diffusion, ou encore l'exploitation des informations (Aguilar, 1967 ; Elsayy, 1985 ; Ghoshal, 1988 ; Fuld, 1991 cité par Lesca & Caron-Fason, 2006). D'autres auteurs ont essayé de définir le processus dans son intégralité en décrivant le processus de veille comme une succession organisée et structurée de phases (B. Gilad, T. Giald, 1988 ; Jai, 1984 ; Choo, 1988 ; Lesca, 2003 cité par Lesca & Caron-Fason, 2006).

Certains de ces processus revêtent un caractère linéaire et sont tournés vers l'atteinte d'objectifs précis tel que le diagramme méthodologique proposé par François Jakobiak (1991) dans son ouvrage « Pratique de la veille technologique », où il distingue six opérations principales dans le processus de veille : la recherche d'information, la collecte, la diffusion, le traitement, l'analyse et la validation et enfin l'utilisation (Bernat et al., 2008). Ce processus a concerné au départ une seule facette de la veille à savoir la veille technologique, et par la

suite le concept de veille s'est étendu à d'autres dimensions de l'entreprise pour donner naissance à d'autres types de veilles : veille concurrentielle, veille commerciale, veille sociétale...

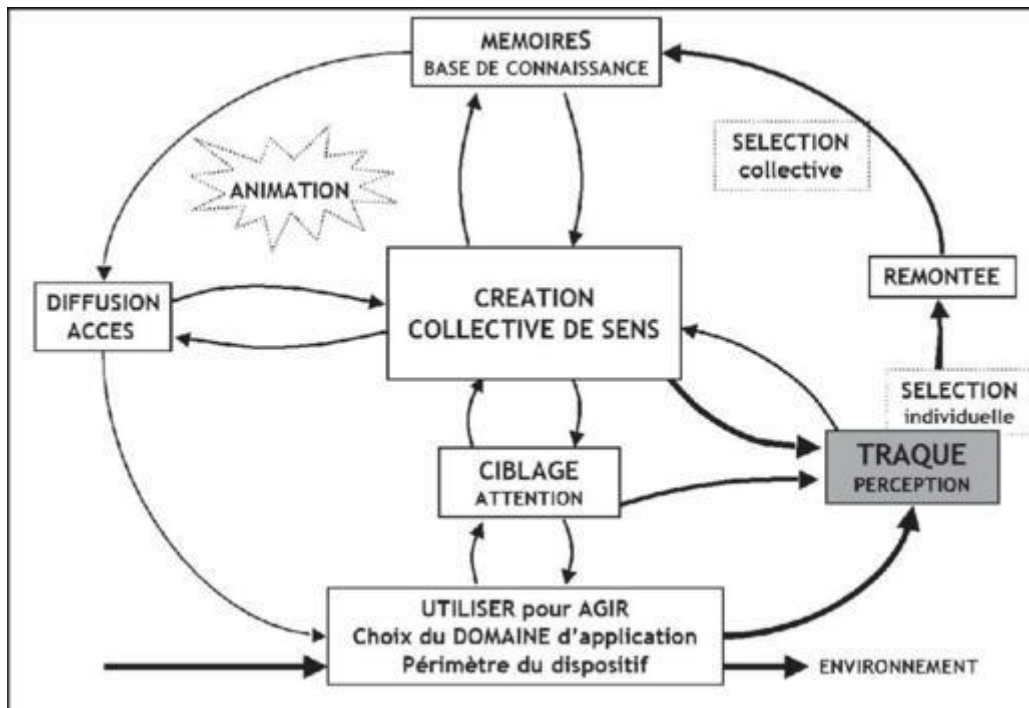
Figure 14 : Processus de veille technologique.



Source : (Jakobiak,1992)

Les travaux de d'autres auteurs se sont focalisés beaucoup plus sur le caractère récursif du processus de veille. C'est le cas de la représentation proposée par Chun Wei Choo (2001), où il a décrit le déroulement du processus de veille essentiellement en trois étapes qui sont : les besoins en information, les recherches d'information et l'utilisation de l'information (Chun Wei Choo, 2001 cité par Lesca & Caron-Fason, 2006). De son côté, Humbert Lesca insiste davantage sur le caractère non-linéaire du processus de veille (Lesca & Caron-Fason, 2006). La méthode L.E.SCAning qu'il a proposé se veut un modèle conceptuel de veille anticipative stratégique-intelligence collective organisé principalement en huit phases : la phase de ciblage, la phase de traque, la phase de sélection, la phase de circulation de l'information, la phase de mémorisation, la phase de construction de sens, la phase de diffusion, la phase d'utilisation. A ces phases s'ajoutent une phase transversale d'animation du processus (Janissek-Muniz et al., 2006).

Figure 15 : Modèle référentiel de la méthode L.E.SCANing.



Source : <http://www.veille-strategique.org/pages/3-lescanning.html>

La veille au sein du territoire s'organise suivant un mode collaboratif. Il convient à ce niveau de distinguer entre trois termes comme il est fait par Zara (2008) :

- Collaboratif : ce terme qualifie l'action collective basée sur l'entraide pour atteindre un objectif ;
- Coopératif : ce terme désigne la mise en commun des ressources comme le font par exemple les coopératives agricoles ;
- Collectif : désigne le groupe de personne qui travaille dans la même équipe ou la même entité.

Le mode collaboratif fait intervenir davantage l'humain et la collaboration caractérise tous les niveaux du processus de veille. Par exemple, pour la première étape relative au ciblage, la collaboration favorise l'enrichissement et la validation des axes de veille. De même, la participation des différents membres du groupe apparaît également au niveau des étapes de collecte d'information, sa validation, son traitement et son analyse (Benadid et al, 2010).

La mise en place d'un processus de veille au sein du territoire nécessite un cadre stratégique précis qui comprend (Haddad & Bouzaida, 2013):

- La définition et la délimitation du champ d'action ;
- La définition de l'objectif de l'opération de l'intelligence territoriale ;

- L'établissement de la liste des partenaires qui vont permettre d'alimenter le système de veille ;
- L'identification des outils nécessaires à cette opération (outils de veille, outils de diffusion, outils de collaboration) ;
- La définition des moyens d'action.

Une collectivité territoriale qui désire maîtriser les différents aspects de son environnement doit consentir des efforts d'anticipation qui recouvrent différentes problématiques : économique, juridique, sociétal... (Février & Raymond, 2010).

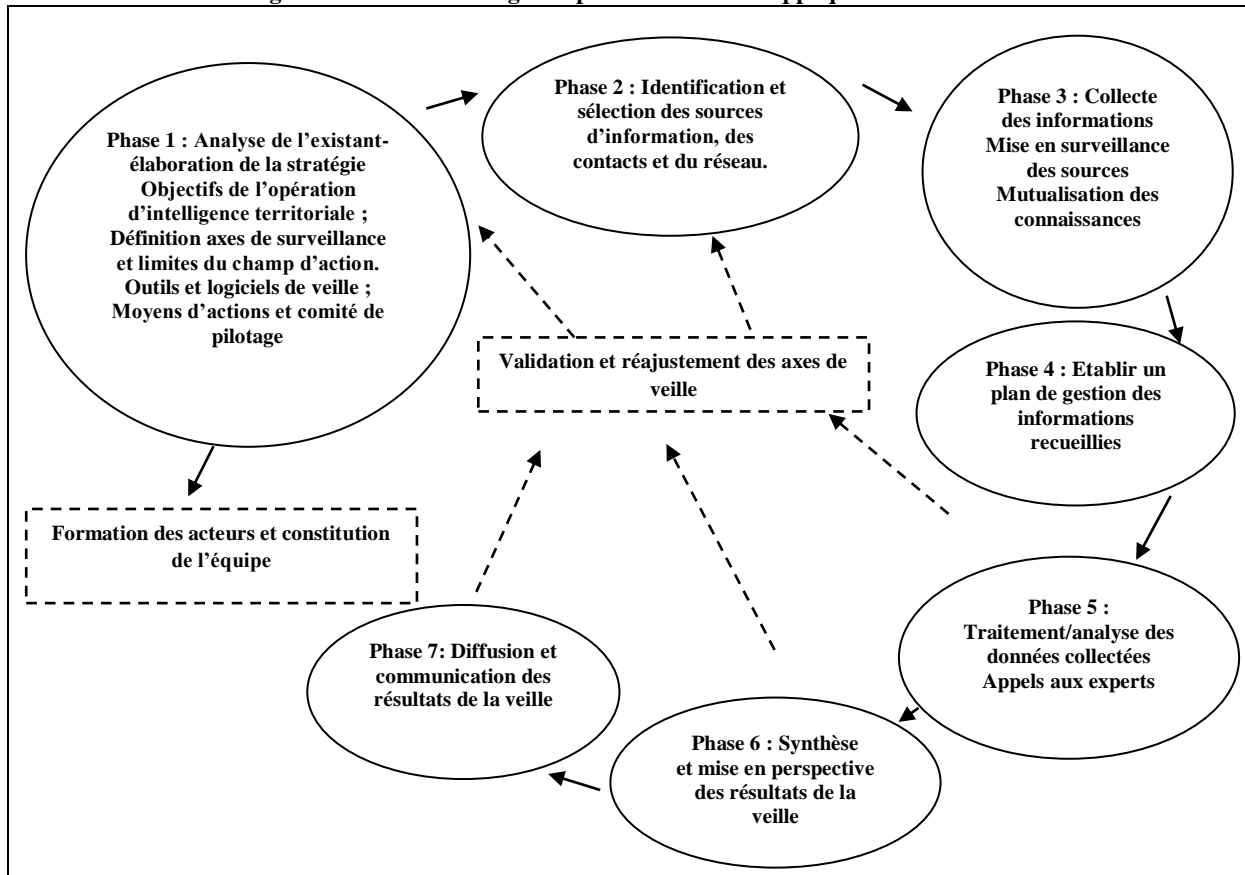
Au niveau d'un territoire, les axes de veille pouvant être ciblés sont multiples :

- Les structures ou équipements économiques, commerciaux, industriels... ;
- L'environnement naturel, physique, matériel... ;
- Les comportements sociaux, individuels et collectifs : usages, pratiques, conduites des ménages, de certains groupes ou certaines catégories de personnes ;
- Les représentations et dispositifs sociaux (individuelles et collectives) de la population locale ou d'un segment de celle-ci... ;
- Les situations sociales dans lesquelles se trouvent les habitants et leurs conditions de vie... ;
- Des phénomènes ou de faits économiques, sociaux, culturels : la précarité sociale, le logement, les modes de vie...

Après avoir identifié les axes de veille, les canaux informationnels doivent être repérés par une action de sourcing, ensuite la phase de collecte d'information est démarrée. Une fois le sourcing et la collecte d'information sont réalisés, un plan de gestion des informations est élaboré. Ce plan permet d'effectuer un filtrage des informations et une évaluation de leur pertinence. A ce stade des experts sont impliqués, car l'efficacité du dispositif de veille dépend de la qualité des informations produites. Une fois les informations analysées, il convient de procéder à la diffusion des résultats de la veille (Benadid et al., 2010).

Le schéma présent ci-dessous récapitule les différentes phases formant un processus de veille appliqué au territoire :

Figure 16 : La méthodologie du processus de veille appliquée au territoire.



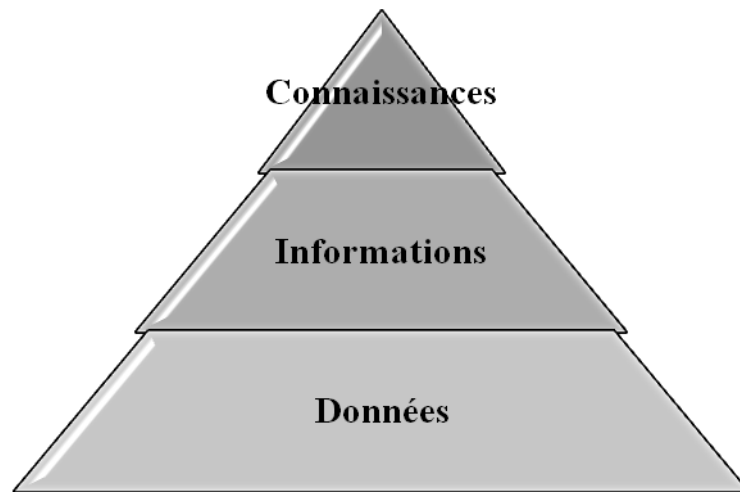
Source : (Benadid et al., 2010).

3.3. Le système d'information du territoire :

L'information territoriale est un élément central dans la mise en place d'une démarche d'intelligence territoriale, son recueil, sa mise à disposition, son interprétation et son partage participent à un développement mieux maîtrisé des territoires (Marek et al., 2011).

Avant de présenter l'apport du système d'information dans un dispositif d'intelligence territorial, il convient de s'arrêter sur des concepts assez récurrents, sans que les spécificités caractérisant chacun d'eux ne soient mises en évidence. Il s'agit des concepts de : donnée, information et connaissance. La différence entre ces trois concepts va être illustrée par une représentation en pyramide, qui est certes symbolique mais porteuse de sens.

Figure 17 : La pyramide du savoir.



Source : (Delbecque & Fayol, 2012).

- Les données représentent la base de la pyramide et constituent le tissu même du réel. Elles constituent des faits, des événements ou des chiffres qui ne peuvent guère donner lieu à un débat (Delbecque & Fayol, 2012). Les données sont généralement objectives, toutefois l'intentionnalité de l'observateur risque parfois d'influencer cette objectivité (Prax, 2007).
- Les informations sont une collection de données sélectionnées et organisées pour être portées à la connaissance d'un public.
- Les connaissances siègent au sommet de la pyramide informationnelle et impliquent une réappropriation cognitive par l'homme. L'information subit un ensemble d'interprétations pour devenir connaissance. A la différence de l'information, la connaissance n'est pas un item figé mais activable et orientée par la finalité, l'intention et le projet (Prax, 2007).

Le système d'information est considéré comme : « *une combinaison de pratiques de travail, d'information, d'acteurs et de technologies de l'information organisés pour accomplir des buts dans une organisation* » (Alter, 1992 cité par Rowe, 2007). Une autre vision décrite par Cheylan (2003) comme plus humaniste, et plus dynamique, mais encore très partiellement constituée, considère : « *le système d'information comme une représentation d'un segment de société muni de ses fonctionnements, dynamiques propres, dispositifs de régulation et d'adaptation à son environnement et donc susceptible d'inclure différentes logiques d'acteurs et de représentations pas nécessairement cohérentes entre elles, d'alimenter des débats contradictoires et des négociations incorporant les connaissances* »

issues des expériences des acteurs. Cette vision conduit plus vers des systèmes d'information plus adaptatifs, ouverts, et donc partiellement formalisables, souvent à posteriori ou de façon cyclique.»(Cheylan, 2003). Le système d'information exige un effort de partage, de mise en relation, d'intercompréhension et de collaboration entre les acteurs, afin de dépasser les différences culturelles, stratégiques et fonctionnelles pouvant exister (Chebraux, 2015).

Associé à une perspective stratégique, les systèmes d'information se dotent d'un caractère stratégique. Les systèmes d'information stratégique sont élaborés pour remplir deux rôles différents (H. Tardieu, 1991 ; C.Wiseman, 1987,1988) : leur utilisation peut soit apporter un avantage concurrentiel à la firme, et dans ce cas Tardieu parle de SI-S (systèmes d'information-stratégiques) ; soit soutenir le décideur dans son processus de conception stratégique, il s'agit donc de S-IS (système d'information stratégique, computant de l'information pour bâtir la stratégie) (Bartouli & Le Moigne, 1996).

Les enchevêtrements de compétences entre les collectivités territoriales et l'Etat, et l'éclatement des niveaux de décision, a accordé à l'information une place importante dans les systèmes de production d'action publique (Chebraux, 2015). Les décisions locales ou régionales doivent s'appuyer sur des informations, et donc les décideurs locaux doivent avoir des systèmes d'information pour soutenir et encadrer leurs actions. Ces systèmes d'information, qu'ils soient locaux, géographiques, territoriaux, de filières ou encore observatoires, représente l'univers sur lequel agissent ces décideurs. Ces représentations, font ressortir les perceptions et représentations de ceux qui ont contribué à la conception du système (Cheylan, 2003).

Si pour un système d'intelligence économique on parle de système d'information économique, pour un système d'intelligence territoriale on peut parler de système d'information territorial (Knauf, 2007). Prax (2002) a défini le système d'information territorial comme : *« un système permettant l'échange d'informations entre les différents services de l'Etat d'un même territoire ; en général, il est techniquement structuré sur un Extranet, et le territoire est soit le département, soit la Région ; les dernières directives poussent à l'élargissement de l'échange aux collectivités locales. Présenté comme cela, le système d'information territorial a une vocation restreinte aux administrations du territoire : les professionnels et le grand public n'y ont pas accès. »* (Prax, 2002).

Un système d'information territorial est un dispositif destiné à collecter, traiter, produire puis émettre des informations utiles à la prise de décision. Il fonctionne de manière systématique. Ses éléments constitutifs (bases de données, indices, informations, liens externes) observent à la fois le milieu endogène et l'environnement exogène. Les acteurs

impliqués dans ce système sont essentiellement les habitants du territoire ainsi que les partenaires directs ou indirects de la dynamique territoriale (correspondants, experts, administrations, collectivités etc.) (Herbaux & Bertacchini, 2007). Dans un système d'information territorial (SIT), les informations sont référencées dans l'espace et dans le temps et se rapportent au territoire (l'espace géographique et la communauté) (Girardot, 2014).

Dans ce sens, le système d'information territorial représente un outil de communication et d'information entre des acteurs territoriaux. Il permet de constituer des représentations du territoire au travers de thèmes et de problématiques portés par ces acteurs. Grâce à cet outil, les collectivités territoriales seront en mesure de mieux connaître leur territoire et donc mieux maîtriser ses ressources (maîtrise des infrastructures, routes, réseaux par exemple) (Benadid et al., 2010).

3.4. Mise en réseau comme mode d'organisation des acteurs territoriaux :

Une démarche d'intelligence territoriale nécessite des méthodes et des outils qui facilitent le travail en réseau des partenaires d'acteurs, le partage de l'information et la coopération (Girardot, 2004).

De nos jours, l'un des problèmes majeurs qu'un territoire peut rencontrer est la difficulté à réaliser des projets en commun impliquant des acteurs émanant de domaines multiples (économique, institutionnel et social). Comme on a précisé plus haut, les acteurs du territoire ne sont pas liés par des relations hiérarchiques, le territoire peut être assimilé à un réseau, vu que le réseau qualifie la nature de relations interorganisationnelles qui sont coopérative et non hiérarchique (Josserand, 2007 cité par Zarde & Noguera, 2013). D'où, la nécessité de faire appel à des modes d'organisation et de gestion capable d'instaurer une culture de coopération entre eux.

Contrairement aux organisations pyramidales qui se base sur la préservation du pouvoir par la rétention de l'information, l'intelligence territoriale encourage la construction de réseaux opérationnels qui lie les compétences et suit un mode de fonctionnement transversal et horizontal (Pautrat & Delbecque, 2009).

Les collectivités territoriales sont des organisations opérant au sein d'un territoire qui représente un milieu d'interactions intenses et complexes, et elles sont soumises à des environnements aux changements brusques et imprévisibles. Dans un tel contexte et comme l'explique Nicolas Moinet (2009) : « *la vieille organisation pyramidale s'efface au profit de*

l'organisation en réseau. Le contrat l'emporte sur la contrainte, la responsabilité sur l'obéissance, le désordre sur l'ordre, le risque partagé sur la limitation du hasard, le projet sur la discipline, l'enjeu sur l'objectif quantifié, enfin l'information co-élaborée et échangée sur l'information diffusée et contrôlée. » (Moinet, 2009).

Tableau 10 : Différence entre l'organisation pyramidale et l'organisation en réseau.

Organisation pyramidale	Organisation en réseau
Contrainte	Contrat
Obéissance	Responsabilité
Ordre	Désordre
Limitation du hasard	Risque partagé
Discipline	Projet
Objectif quantifié	Enjeu
Information diffusée et contrôlée	Information coélaborée et échangée
Système d'information conçu pour contrôler la mise en œuvre de l'information	Système d'information basé sur des tissus de relation entre acteurs et leur environnement

Source : (Moinet,2009)

L'action publique repose sur des processus d'interaction et de négociation entre intervenants hétérogènes, et les collectivités territoriales doivent adopter un mode de fonctionnement en réseau pour interagir efficacement avec leur environnement. Toutefois, il convient de s'arrêter sur la signification sur la notion de réseau. Pour Bouliane (1996), un réseau est formé d'éléments articulés les uns aux autres (Bouliane, 1996). L'idée du réseau met en évidence les liens qui unissent entre eux des éléments. Les éléments peuvent être des hommes, des lieux, des entreprises. Les liens peuvent avoir une forme physique, tangible ou virtuelle : des flux d'information, de ressources, de relations... (Monnoyer-Longé, 1996). Le réseau ne peut être réduit à une simple coordination d'activités, en effet il permet une mise en relation intensive de composantes souvent hétérogènes, aux logiques et pratiques différentes (Bouliane, 1996).

Par rapport au dispositif d'intelligence territoriale dont le fonctionnement exige l'intervention d'une pluralité d'acteurs, établir des connexions de type résiliaire entre ces intervenants renforce la synergie entre eux. Toutefois le réseau est ruiné d'avance si la confiance est absente. D'ailleurs, Bertacchini (2004) a considéré l'intelligence territoriale comme un processus informationnel qui suppose la conjonction de trois hypothèses et parmi

ces hypothèses celle qui considère que les acteurs accordent du crédit à l'information qu'ils échangent (Bertacchini, 2004)¹.

L'enrichissement et l'amélioration du réseau doit se faire de façon permanente (Geffroy, 2003 cité par Knauf 2005). Le réseau produit un processus d'apprentissage qui peut être de deux types : cognitif (acquisition des connaissances : information et savoir-faire) et relationnel (co-construction de la confiance entre partenaires permet d'asseoir durablement une certaine crédibilité et ainsi de renforcer les accords de coopération) (Voisin, 2004 cité par Knauf 2007). Les démarches d'intelligence territoriale dépendent de cette posture d'apprentissage (Herbaux, 2007).

La logique préconisée par le mode de fonctionnement réticulaire, nous fait penser au concept de la gouvernance territoriale qui : « *recouvre l'ensemble des situation de coopération non ordonnées par la hiérarchie qui correspondent à la construction, à la gestion ou à la représentation des territoires, en particulier face à leur environnement économique ou institutionnel* » (Simoulin, 2007 cité par Horber-Papazia & Jacot-Descombes, 2013). La complexité des jeux d'acteurs causée par la pluralité des acteurs présents au niveau du territoire affirme le besoin d'un mode de gouvernance pour encadrer l'action collective des acteurs territoriaux et aboutir à une vision partagée du futur. Ceci nous pousse à nous demander si la gouvernance territoriale est une composante du dispositif de l'intelligence territoriale, car ce dernier rassemble les différentes parties prenantes du territoire et nécessite donc un mode de régulation et de coordination entre elles.

En appréhendant la gouvernance territoriale suivant trois dimensions : la dimension cognitive, la dimension socio-politique, la dimension technologique et organisationnel, Mieds (2009) a montré que l'intelligence territoriale implique la production de théories et d'outils permettant la connaissance du territoire (dimension cognitive de la gouvernance territoriale), et la manière avec laquelle les membres d'une société s'organise pour produire des connaissances et les utiliser pour résoudre leurs problèmes (dimension technologique et organisationnelle de la gouvernance territoriale), et ce sont ces deux composantes qui vont permettre de développer la dimension socio-politique de la gouvernance territoriale pour permettre la coordination verticale et horizontale de l'action à différents niveaux et différents

¹Bertacchini (2004) a considéré l'intelligence territoriale comme un processus informationnel et anthropologique. D'un point de vue des sciences de l'information et de la communication, ce processus informationnel autant que anthropologique suppose la conjonction de trois hypothèses :

- Les acteurs échangent de l'information (énergie);
- Ils accordent du crédit à l'information reçue (information);
- Le processus de communication ainsi établi, les acteurs établissent les réseaux appropriés et transfèrent leurs compétences (projet).

secteurs du territoire en faveur du développement durable (Mieds,2009). Pour Mieds (2009), l'intelligence territoriale est un outil de la gouvernance territoriale. En effet, la gouvernance territoriale nécessite une connaissance de la dynamique du territoire pour avoir une vision complète des problèmes affectant son développement. L'intelligence territoriale favorise cette connaissance en facilitant l'interaction entre les différents acteurs territoriaux, elle permet la gestion et la mutualisation des information afin de les transformer en des connaissances permettant aux décideurs locaux l'évaluation des actions, leur ajustement ou bien la conception de d'autres (Mieds,2009).

Le terme de gouvernance territoriale est un champ très large qui vise l'encadrement de l'action local menée par une population hétérogène d'acteurs. On ne peut pas donc le limiter à un mode de coordination mobilisé au sein d'un dispositif dont l'un de ses objectif est l'enrichissement de la réflexion des décideurs locaux afin d'améliorer l'action publique. La gouvernance territoriale paraît plus globale, certes le dispositif d'intelligence territoriale a besoin d'un mode de gouvernance pour réguler les relations entre ses intervenants. On préfère l'organiser suivant le modèle de gouvernance participatif adopté par Girardot dans la méthode Catalyse, et qui s'est traduit dans la pratique par une structure de pilotage, des équipes de coordination et des ateliers thématiques.

3.4. Les acteurs clés du dispositif d'intelligence territoriale :

Le fonctionnement du dispositif de l'intelligence économique dépend de trois familles distinctes d'acteurs qui sont : les **observateurs** appelés également **veilleurs**, les **experts** aussi nommés analystes et les **décideurs** (Jakobiak, 2006). De la même manière, un dispositif d'intelligence territoriale doit mobiliser les mêmes catégories d'acteurs, et vu que la concertation et la coordination territoriale représente un enjeu majeur pour un dispositif d'intelligence territoriale qui fait interagir en son sein une communauté d'acteurs, un autre acteur doit être ajouté aux trois précédents. Le rôle de cet acteur va porter essentiellement sur l'organisation des rapports entre des acteurs émanant de domaines et de métiers différents afin de pouvoir les rassembler autour d'un but ou d'un projet commun. Il s'agit de l'**animateur-coordonateur** (Knauf, 2007).

- **Le décideur** : c'est l'acteur apte à identifier et poser le problème avec les enjeux les risques et les menaces qu'il présente (David, Thiery, 2001 cité par Knauf, 2006). Il détient les données stratégiques et appelés à prendre des décisions en fonction des informations fournies par les veilleurs (Knauf, 2006).

- **Le veilleur** : c'est une personne physique ou morale exerçant à la demande ou d'initiative, à temps plein ou partiel, dans le secteur privé ou public, une activité de recherche, de traduction, de mémorisation et de diffusion de l'information écrite ou orale, dans un ou plusieurs domaines de compétences (Knauf,2007). L'objectif du veilleur est d'obtenir des indicateurs ou des informations à valeur ajoutée sur lesquels peuvent s'appuyer les décideurs (Knauf, 2007).
- **L'analyste** : une personne physique ou morale exerçant à la demande ou d'initiative à temps plein ou partiel, dans le secteur privé ou public, une activité de validation, d'interprétation et d'analyse de l'information dans un ou plusieurs domaines de compétences (Knauf, 2007).
- **L'animateur** : il joue un rôle crucial et sert de relais entre les différents acteurs interagissant au sein de ce dispositif. Il est chargé de coordonner le réseau par la gestion des informations provenant des différents acteurs et organismes rattachés à ce dispositif, la proposition de moyens pour la mise à disposition de ces informations et enfin la participation à l'émergence de nouveaux champs d'observation (Knauf, 2007).

Un dispositif d'intelligence territoriale est un assemblage d'un ensemble d'outils qui permet de faire entrer les acteurs territoriaux dans un cadre de réflexion collective pour s'attaquer aux différentes problématiques touchant leur territoire. Il doit être porté par des acteurs clés (décideur, veilleur, analyste, animateur) qui vont veiller sur son bon fonctionnement.

La mise en place du dispositif d'intelligence territoriale transforme le territoire en un système organisé d'échange d'information, en se basant sur la formation de liens sociaux (Bouchet, 2007). La coopération et la collaboration sous la vision de l'intelligence territoriale, concernent tous les acteurs : individus, entreprises ou institutions, et la réussite des échanges et des mutualisations entre ces acteurs est tributaire de la volonté de chacun de ces acteurs à contribuer au système d'intelligence territoriale (Bouchet & Bertacchini, 2007). En plus, pour des acteurs proches géographiquement, cette proximité géographique n'a de valeur ajoutée que lorsqu'elle est activée par une action collective (Filippi & Torre, 2003 cité par Bouchet & Bertacchini, 2007). Le dispositif d'intelligence territoriale est un dispositif collectif rassemblant des acteurs hétérogènes et c'est cette hétérogénéité d'acteurs qui représente sa force. Cependant, le succès global d'un dispositif d'intelligence territoriale n'est pas conditionné seulement par sa capacité à faire converger les différentes représentations des

acteurs pour aboutir à des connaissances et des savoirs partagés, mais également par sa capacité à perdurer dans le temps.

Conclusion du deuxième chapitre :

On a vu tout au long du présent chapitre que l'intelligence territoriale s'est nourrit de différentes approches, dont les unes l'inscrivent dans une logique de compétitivité et d'attractivité du territoire et mettent l'accent sur ses points de ressemblance avec l'intelligence économique. D'autres considèrent ce concept comme un dispositif se focalisant sur la qualité des liens pouvant se créer entre des acteurs rassemblés autour d'une problématique commune, et pouvant favoriser le partage et la mutualisation des informations et des compétences entre eux pour aboutir à des solutions satisfaisantes. On a voulu éclaircir le concept de l'intelligence territoriale et soulever ses différentes composantes afin de pouvoir le mettre en relation avec le premier concept clé de la présente recherche, qui est la prise de décision stratégique. Un processus de prise de décision doit être alimenté par des informations judicieuses qui permettent d'éclairer les choix du décideur. La production de l'information exige des outils favorisant sa collecte, son traitement et son analyse. En plus, quand un nombre important de parties prenantes est associé à la prise de décision comme c'est le cas pour la prise de décision locale, l'intégration des outils permettant l'organisation de l'échange entre les acteurs contribue à l'efficacité du processus de décision. En mettant en revue les principales définitions de l'intelligence territoriale présentées au niveau de ce chapitre, on a constaté que l'intelligence territoriale se présente comme un processus d'organisation et de mutualisation des informations (Herbaux & Bertacchini (2004) ; Herbaux (2007) ; Dumas (2004) ; Coussi et al. (2014)). Le diagnostic du territoire, la construction d'un système d'information (Bourret, 2008), l'anticipation (Bruneau, 2004) sont également des pratiques caractérisant ce concept.

Il n'existe pas une démarche générique de mise en place de l'intelligence territoriale. Certes, la revue de littérature se rapportant à ce concept paraît riche, cependant on se heurte à un manque de modèles théoriques et de démarches validés de l'intelligence territoriale. Alors, l'intelligence territoriale semble être un dispositif capable d'aider les décideurs territoriaux à mieux cerner les différentes dimensions du territoire et mieux organiser les échanges avec leurs partenaires. Les chercheurs ont essayé de proposer des démarches permettant d'opérationnaliser ce concept. La méthode la plus connue est la méthode Catalyse, d'où son initiateur Jean Jacques Girardot a retiré les principes éthiques et méthodologiques de

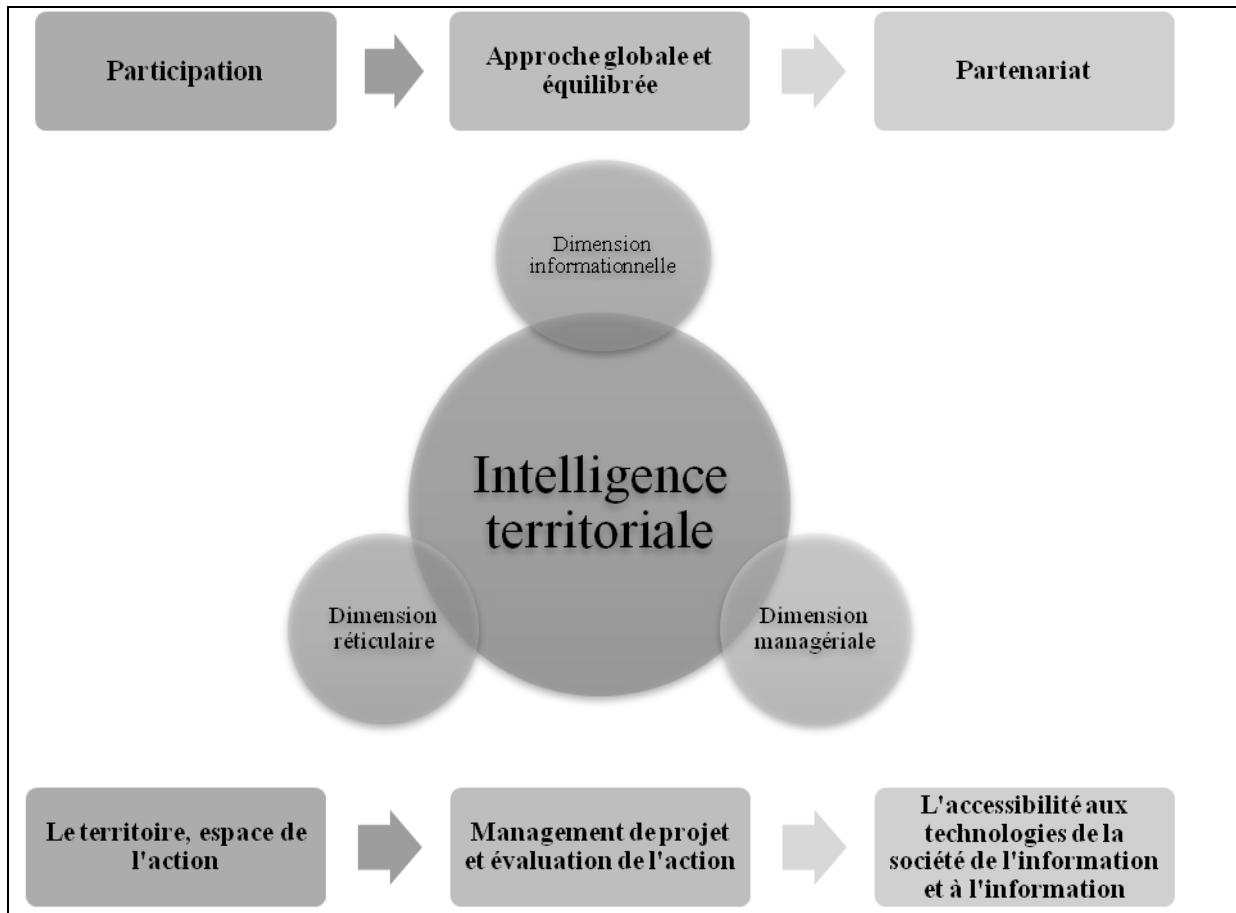
l'intelligence territoriale. Girardot a introduit également le concept du système communautaire d'intelligence territoriale qui se caractérise essentiellement par la structuration de l'information et la conception du processus de communication (Masselot, 2009). La méthode Catalyse mobilise des outils de diagnostic et d'évaluation, le répertoire des services (bases de données) et le système d'indicateurs territoriaux (Girardot & Ormaux, 2008). Ce système a le mérite de favoriser l'action collective des acteurs en matière d'analyse et d'interprétation des données, il fait participer les citoyens au processus de décision et produit des informations utiles aux décideurs locaux (Girardot, 2007). Le dispositif d'observation Catalyse s'organise suivant un modèle de gouvernance participatif pour faciliter l'échange et la concertation entre les acteurs. Il paraît que l'information et le système d'information territorial représentent le terreau au niveau duquel s'implante tout dispositif d'intelligence territoriale (Girardot, 2007, Salles, 2008).

Dans le cadre de notre travail de recherche, on a choisi de nous focaliser sur les aspects de l'intelligence territoriale liés à la gestion de l'information et la gestion des relations des acteurs associés au processus de décision, et de se servir des principes éthiques et méthodologiques de l'intelligence territoriale proposés par Girardot(2004) comme valeurs cadrant ce dispositif. Notre grille d'analyse va comporter à côté des principes précités, les dimensions suivantes :

- **Dimension informationnelle** : il s'agit d'étudier sur les méthodes et les pratiques dont disposent les collectivités territoriales objet de l'étude en matière de collecte, de traitement, d'analyse et de stockage des informations.
- **Dimension réticulaire** : il s'agit de soulever les structures de communication et les mécanismes de concertation et de participation mis en place par les collectivités territoriales pour pouvoir mutualiser les informations avec les autres acteurs territoriaux.
- **Dimension managériale** : il s'agit d'examiner les ressources humaines ainsi que les moyens technologiques et organisationnels mobilisés par les collectivités territoriales, pour pouvoir assurer le pilotage et l'animation des dispositifs informationnels dont elles disposent.

La grille d'analyse présentée ci-dessous récapitule les principes et les dimensions caractérisant les pratiques d'intelligence territoriale et qui vont nous servir de référence au cours de notre étude empirique :

Figure 18 : Grille d'analyse des pratiques de l'intelligence territoriale.



Source : Elaborée par nos propres soins.

Conclusion de la première partie :

La première partie de la présente recherche a porté sur l'élaboration de la revue de littérature afin de clarifier les concepts clés de notre problématique de recherche, et faciliter l'appréhension du terrain d'investigation. Il est convenable de lier le concept de l'intelligence territoriale à la prise de décision vu que l'information est le fondement de la prise de décision. En plus, dans certaines situations où une pluralité d'acteurs contribue à la fabrication de la décision, mobiliser des outils favorisant l'échange et la concertation entre les différentes parties prenantes devient une nécessité. Dans ce sens, l'intelligence territoriale se présente comme un dispositif permettant de remplir cette fonction d'aide à la prise de décision.

Au niveau du premier chapitre, on a voulu extraire les principales caractéristiques du processus de décision locale, à travers la mobilisation de l'essentiel de la littérature existante sur la prise de décision ainsi que les conditions du déroulement de l'action locale conformément aux exigences des différentes réformes de décentralisation.

Le concept de l'intelligence territoriale est abordé au niveau du deuxième chapitre. Les différentes approches de l'intelligence territoriale sont mises en avant, tout en accordant un intérêt particulier aux expériences de terrain, ainsi que les outils permettant de rendre opérationnel ce concept.

A l'issue de cette revue de littérature, on est parvenu à concevoir deux grilles d'analyse. La première grille se rapporte au processus de décision locale et synthétise ses principales caractéristiques. La deuxième grille concerne le concept de l'intelligence territoriale et récapitule les principales dimensions qui le particularisent. Ces deux grilles d'analyse vont guider notre étude empirique, objet de la deuxième partie de ce travail de recherche.

Deuxième partie : Les pratiques de l'intelligence territoriale dans le cadre de la préparation du PAC : Etude empirique

*« La théorie est absurde sans la pratique
et la pratique est aveugle sans la théorie. »
Emmanuel Kant*

L'étude empirique représente une occasion permettant au chercheur de faire rapprocher le corpus théorique de la réalité du terrain.

Au niveau de notre travail, on a choisi d'étudier les formes que revêtent les pratiques de l'intelligence territoriale adoptées par les communes dans le cadre de la préparation de leurs plans d'action et l'apport de ces pratiques au processus décisionnel. Le plan d'action communal représente un document qui retrace la stratégie de développement économique et social empruntée par la commune pour une durée de six ans. La préparation de ce document obéit à une démarche participative, et nécessite des mécanismes pour faciliter l'échange et la mutualisation des informations entre les différents acteurs locaux.

Ainsi, la deuxième partie de ce travail doctoral va s'articuler autour de deux chapitres : au niveau du premier chapitre on va présenter la démarche de recherche retenue (**chapitre 3**) tout en justifiant nos choix épistémologique et méthodologique, puis on va s'intéresser aux principales caractéristiques de notre terrain d'étude à savoir les communes territoriales, ainsi que les étapes primordiales du déroulement de notre étude. Enfin, le second chapitre va être consacré à l'analyse et la discussion des résultats de notre recherche (**chapitre 4**) afin de pouvoir formuler des réponses concises aux différentes questions soulevées au départ.

Chapitre 3 : Cadre épistémologique et méthodologique de la recherche

La finalité d'une recherche scientifique est la production de connaissances valables. D'où la nécessité de choisir le paradigme épistémologique approprié pour encadrer le processus de création des connaissances. En sciences de gestion, on distingue principalement trois paradigmes épistémologique : le paradigme positiviste, le paradigme interprétativiste et le paradigme constructiviste. Le paradigme positiviste engendre des connaissances objectives et acontextuelles. Le paradigme interprétativiste et celui constructiviste permettent de produire des connaissances subjectives et contextuelles. Les critères de validité des connaissances diffèrent d'un paradigme à un autre.

Le paradigme épistémologique adopté par le chercheur influence le choix du mode de raisonnement ainsi que la méthode d'analyse des données. Il existe trois types de modes de raisonnement à savoir : la déduction, l'induction et l'abduction. Les méthodes d'analyse des données favorisent l'accès et l'étude de la réalité sociale. Elles peuvent être soit de nature quantitative, soit de nature qualitative.

Le présent chapitre a principalement pour objectif de présenter le cheminement adopté afin d'aboutir aux résultats finaux de cette recherche. Dans un premier temps et afin d'affermir la légitimité et la validité de notre recherche, on va s'intéresser à présenter son positionnement épistémologique, le mode de raisonnement poursuivi, les instruments mobilisés pour collecter les données et la méthode d'analyse utilisée pour les traiter et les analyser. La véracité des résultats de la recherche est également mise en évidence via la présentation d'un ensemble de critères permettant de s'assurer de leur validité et fiabilité (**section 1**).

Ensuite, la deuxième partie du présent chapitre va concerner la présentation du terrain d'investigation de notre recherche à savoir les communes territoriales. En se référant à la loi organique n°113-14 relative aux communes, d'abord les compétences et les attributions des communes, le fonctionnement du conseil communal ainsi que l'organisation de l'administration communale sont mises en exergue, tout en accordant une attention aux communes ayant un régime d'arrondissement. Par la suite, on va présenter la liste des communes faisant l'objet de notre terrain d'investigation, les répondants sélectionnés pour la réalisation des entretiens et leurs caractéristiques ainsi que les principaux thèmes du guide d'entretien employé (**section 2**).

Section 1 : Méthodologie de la recherche adoptée

Le paradigme épistémologique permet au chercheur de mieux orienter le choix de sa stratégie de recherche. Dans le cadre du présent travail, on vise à développer une compréhension du phénomène étudié à travers les significations données par les acteurs, raison pour laquelle la méthode d'analyse des données employée doit favoriser une collecte massive des données. Cependant, l'abondance et la richesse des données nécessitent le recours à des outils d'analyse permettant leur organisation et leur traitement.

1. Choix du positionnement épistémologique :

Le terme épistémologie peut être appréhendé selon deux acceptions. La première acception considère le terme « épistémologie » comme une branche de la philosophie spécialisée dans l'étude des théories de la connaissance. La seconde acception se rapporte à celle de Piaget (1967) et considère l'épistémologie comme : « *l'étude de la constitution des connaissances valables* » (Piaget 1967, cité par Avenier & Gavard-Perret, 2012). L'épistémologie s'intéresse principalement aux questions suivantes (Avenier & Gavard-Perret, 2012) :

- Qu'est-ce que la connaissance ?
- Comment est-elle élaborée ?
- Comment justifier le caractère valable d'une connaissance ?

La recherche scientifique ayant pour objectif la formation de connaissances valables, requiert la référence à des paradigmes épistémologiques. Un paradigme épistémologique est : « *une conception de la connaissance partagée par une communauté, qui repose sur un système cohérent d'hypothèses fondatrices relatives aux questions qu'étudie l'épistémologie* » (Avenier & Gavard-Perret, 2012). Le paradigme épistémologique auquel se réfère le chercheur conditionne le choix de la méthode de recherche et le mode de justification des connaissances.

Les principaux paradigmes épistémologiques dans lesquels peuvent s'inscrire une recherche en sciences de gestion sont : le paradigme positiviste, le paradigme interprétativiste et le paradigme constructiviste. Chacun de ces paradigmes repose sur un ensemble d'hypothèses. Le positivisme cherche à expliquer la réalité, l'interprétativisme a pour objet de la comprendre, et enfin le constructivisme tente de la construire (Girod-Séville & Perret, 1999).

Tableau 11: Positions épistémologiques des paradigmes positiviste, interprétativiste et constructivisme.

Les questions épistémologiques \ Les paradigmes	Le positivisme	L'interprétativisme	Le constructivisme
Quel est le statut de la connaissance ?	Hypothèse ontologique Il existe une essence propre à l'objet de connaissance	Hypothèse phénoménologique L'essence de l'objet ne peut être atteinte (constructivisme modéré ou interprétativisme) ou n'existe pas (constructivisme radical)	
La nature de la réalité	Indépendance du sujet et de l'objet Hypothèse déterministe Le monde est fait de nécessités	Dépendance du sujet et de l'objet Hypothèse intentionnaliste Le monde est fait de possibilités	
Comment la connaissance est-elle engendrée ? Le chemin de la connaissance scientifique	La découverte Recherche formulée En termes de « pour quelles causes... » Statut privilégié de l'explication	L'interprétation Recherche formulée en termes de « pour quelles motivations des acteurs... » Statut privilégié de la compréhension	La construction Recherche formulée en termes de « quelles finalités... » Statut privilégié de la construction
Quelle est la valeur de la connaissance ? Les critères de validité	Vérifiabilité Confirmabilité Réfutabilité	Idiographie Empathie (révélatrice de l'expérience vécue par les acteurs)	Adéquation Enseignabilité

Source : (Girod-Séville & Perret, 1999)

1.1. Le paradigme épistémologique positiviste :

Le paradigme positiviste est considéré comme le paradigme le plus dominant en sciences de gestion (Girod-Séville & Perret, 2007). Il repose sur un ensemble d'hypothèses fondatrices :

- **Hypothèse de l'ontologie réaliste** : qui suppose l'existence d'un réel indépendant de l'intérêt et de l'attention que peut lui porter un chercheur (Avenier & Gavard-Perret, 2012).
- **Hypothèse déterministe** : les positivistes admettent que la réalité est un univers câblé, le but de la science est de découvrir ce plan de câblage (lois, chaîne de causalité)... (Le Moigne, 1999 cité par Velmuradova, 2004).
- **Hypothèse d'épistémologie objectiviste dualiste** : l'observateur et l'objet étudié sont deux entités clairement séparables, le chercheur doit se placer en position d'extériorité par rapport au phénomène étudié (Avenier & Gavard-Perret).

Les chercheurs positivistes cherchent à découvrir la réalité extérieure et les mécanismes qui la régissent. La connaissance produite par les positivistes est objective

et acontextuelle (Girod-Séville & Perret, 2007). Les critères de validité de cette connaissance sont (Girod-Séville & Perret, 2007) :

- **La vérifiabilité** : le chercheur doit s'assurer de la vérité de ses énoncés au travers d'une vérification empirique ;
- **La confirmabilité** : le chercheur doit s'assurer du degré de probabilité avec lequel ses énoncés sont confirmés ;
- **La réfutabilité** : le chercheur doit construire ses propositions scientifiques sur des hypothèses qui admettent d'être réfutées.

1.2. Le paradigme interprétativiste et le paradigme constructiviste :

Le paradigme constructiviste partage avec le paradigme interprétativiste un certain nombre d'hypothèses comme celle relative à la nature de la réalité. Mais ces deux paradigmes se différencient par rapport à d'autres conceptions à savoir : le processus de création de la connaissance et les critères de validité de la recherche.

Le paradigme interprétativiste et celui constructiviste s'accordent au niveau des trois hypothèses suivantes :

- La première hypothèse suppose qu'il n'y a pas une connaissance objective de la réalité, elle est soit représentée soit construite (Girod-Séville & Perret, 2007);
- La deuxième hypothèse considère qu'il y a une interdépendance entre le sujet et l'objet, c'est-à-dire que la connaissance élaborée par le chercheur est tributaire du chercheur, de son projet de connaissance, et de son histoire, etc (Avenier & Gavard-Perret). A la différence de l'hypothèse ontologique développée par les positivistes ;
- **L'hypothèse phénoménologique** repose sur l'idée qu'un phénomène est la manière avec laquelle apparaissent les choses dans la conscience (De Bruyne et al. 1974 cité par Girod-Séville & Perret, 2007) ;
- L'hypothèse dite **intentionnaliste** suppose que les finalités d'un chercheur lui servent de guide, et son environnement est créé par ses pensées et ses actions (Girod-Séville & Perret, 2007). La connaissance produite est d'une nature subjective et contextuelle (Girod-Séville & Perret, 2007).

Tableau 12: Hypothèses sous-jacentes à la nature de la connaissance produite.

	Nature de la connaissance produite	Nature de la réalité	Nature du lien sujet/objet	Vision du monde social
Positivisme	Objective Acontextuelle	Hypothèse ontologique	Indépendance	Déterminée
Interprétativisme et constructivisme	Subjective Contextuelle	Hypothèse phénoménologique	Interdépendance	Intentionnelle

Source : (Girod-Séville & Perret, 2007)

A côté de ces points de ressemblance, apparaissent des différences entre le paradigme interprétativiste et le paradigme constructiviste qui concerne principalement le chemin emprunté pour aboutir à la connaissance scientifique et les critères employés pour s'assurer de sa validité.

Pour l'**interprétativisme**, la création de connaissance passe par la compréhension du sens que les acteurs donnent à la réalité (Girod-Séville & Perret, 2007). Pour le **constructivisme**, le chercheur va participer avec les acteurs à la construction de la réalité sociale (Girod-Séville & Perret, 2007). Autrement dit, le chemin de la connaissance n'existe pas a priori, il est lié à l'intentionnalité ou la finalité du sujet connaissant (Girod-Séville & Perret, 2007).

Les critères de validité de la connaissance chez les constructivistes proposés par certains auteurs sont : le **critère d'adéquation ou de convenance** (Glaserfeld, 1988 cité par Girod-Séville & Perret, 2007), et le **critère d'enseignabilité** (Le Moigne, 1995 cité par Girod-Séville & Perret, 2007):

- **Le critère d'adéquation ou de convenance** : veut dire qu'une connaissance est valide quand elle convient à une situation donnée ;
- **Le critère d'enseignabilité** : c'est-à-dire que la connaissance doit être constructible, reproductible et intelligible.

Pour le paradigme interprétativiste, les critères de validité des connaissances sont le caractère idiographique et les capacités d'empathie (Girod-Séville & Perret, 2007) :

- Le caractère **idiographique** de la recherche : les phénomènes sont d'une nature singulière et sont étudiés en situation ;
- Les **capacités d'empathie** que développe le chercheur pour pouvoir comprendre la réalité sociale telle qu'elle est vécue par les acteurs.

1.3. Le paradigme épistémologique choisi :

Cette recherche s'inscrit dans le courant épistémologique interprétativiste. Le courant positiviste semble inapproprié vu qu'un tel paradigme, exige la neutralité du chercheur et suppose que la réalité existante est externe et objective. Le paradigme interprétativiste permet de « *développer une compréhension de la réalité sociale qu'expérimentent les sujets étudiés. L'objet n'implique donc pas d'interroger des faits pour en découvrir la structure sous-jacente, mais d'appréhender un phénomène dans la perspective des individus participant à sa création, donc en fonction de leurs langages, représentations, motivations et intentions propres* (Hudson & Ozanne, 1988 ; Hirshman, 1986 cité par Allard-Poesi & Maréchal, 2007). Les chercheurs interprétativistes cherchent donc à explorer de « l'intérieur » le phénomène étudié (Prévost & Roy, 2015). L'immersion dans le phénomène étudié pour le comprendre de l'intérieur et saisir les significations, les problématiques et les motivations des différents sujets y participant (Allard-Poesi & Maréchal, 2007) nous a paru la démarche convenable pour traiter notre problématique. A travers notre recherche, on ne cherche ni à expliquer la réalité ni à la construire, mais notre objectif est de la comprendre à travers les représentations formées par les acteurs de cette réalité. Pour le courant interprétativiste : « *le processus de création des connaissances passe par la compréhension du sens que les acteurs donnent à la réalité. Il ne s'agit plus d'expliquer cette réalité mais de la comprendre au travers des interprétations qu'en font les acteurs. Il développe ainsi une démarche qui doit prendre en compte les intentions, les motivations, les attentes, les raisons, les croyances des acteurs, qui porte moins sur les faits que sur les pratiques.* » (Pourtois & Desmes, 1988, cité par Girod-Séville & Perret, 2007).

Pour résumer, le paradigme interprétativiste paraît la posture la plus adaptée pour la nature de notre objet de recherche. Elle va nous permettre de comprendre via les interprétations faites par les interviewés, la perception faite par chaque interviewé du concept de l'intelligence territoriale, la manière avec laquelle ce concept est pratiqué ou peut être pratiqué au niveau de l'entité d'où il relève, ainsi que le rôle que joue ou peut jouer ce concept au cours de la prise de décision stratégique.

2. Choix du mode de raisonnement :

Après avoir identifié le paradigme épistémologique dans lequel s'insère notre travail de recherche, il est temps de définir le mode de raisonnement à suivre. En sciences de gestion,

on distingue trois types de modes de raisonnement pouvant être employés dans une recherche à savoir : la déduction, l'abduction et l'induction.

2.1. La déduction :

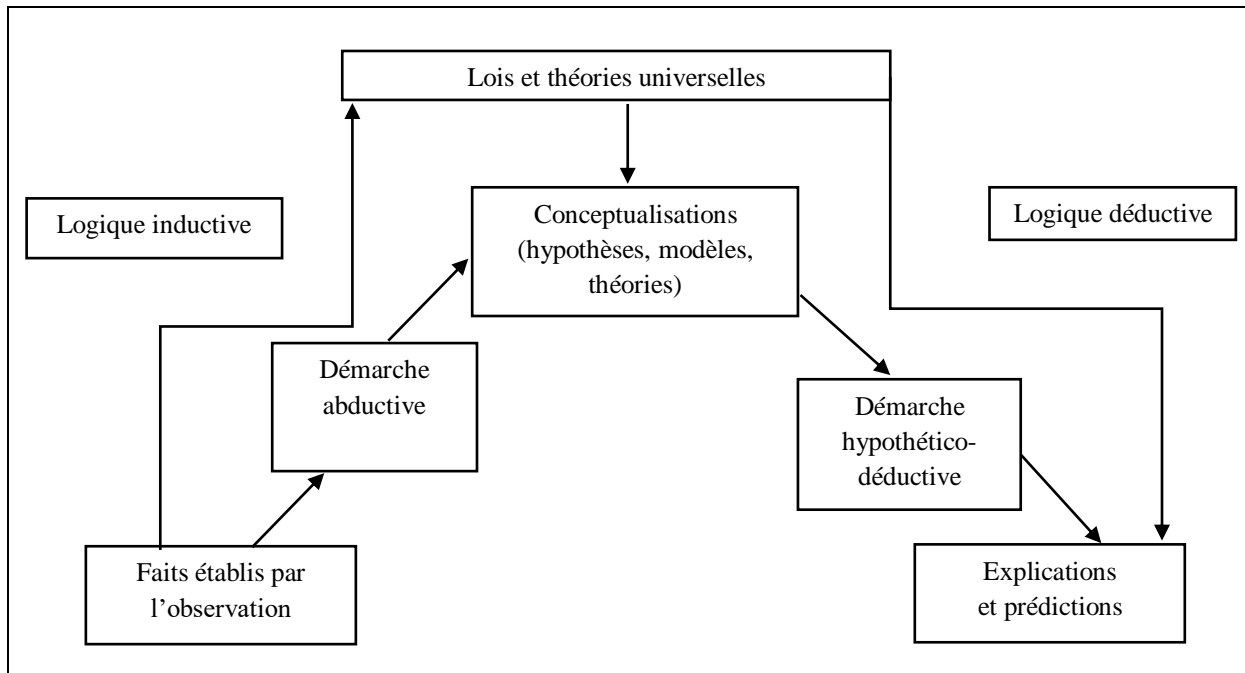
La déduction est un mode de raisonnement qui se caractérise par le fait que si les hypothèses formulées au départ sont vraies, alors la conclusion doit nécessairement être vraie. Elle fonde la démarche hypothético-déductive qui consiste à élaborer une ou plusieurs hypothèses et à les confronter à la réalité afin de porter un jugement sur la pertinence de l'hypothèse initialement formulée (Charreire & Durieux, 2007).

2.2. L'abduction et l'induction :

L'abduction est « *l'opération qui, n'appartenant pas à la logique, permet d'échapper à la perception chaotique que l'on a du monde réel par un essai de conjecture sur les relations qu'entretiennent effectivement les choses [...]. L'abduction consiste à tirer de l'observation des conjectures qu'il convient ensuite de tester et de discuter* » (Koenig, 1993 cité par Charreire & Durieux, 2007).

L'induction est un mode de raisonnement par lequel on passe du particulier au général, des faits aux lois, des effets à la cause et des conséquences aux principes (Charreire & Durieux, 2007). Après l'observation de plusieurs phénomènes similaires, le chercheur induit des énoncés généraux qui vont devenir par la suite des hypothèses, des théories, puis des lois scientifiques. La démarche inductive est souvent utilisée avec des techniques de collecte des données comme l'observation, l'entretien, etc (N'DA, 2015).

Figure 19: Modes de raisonnement.

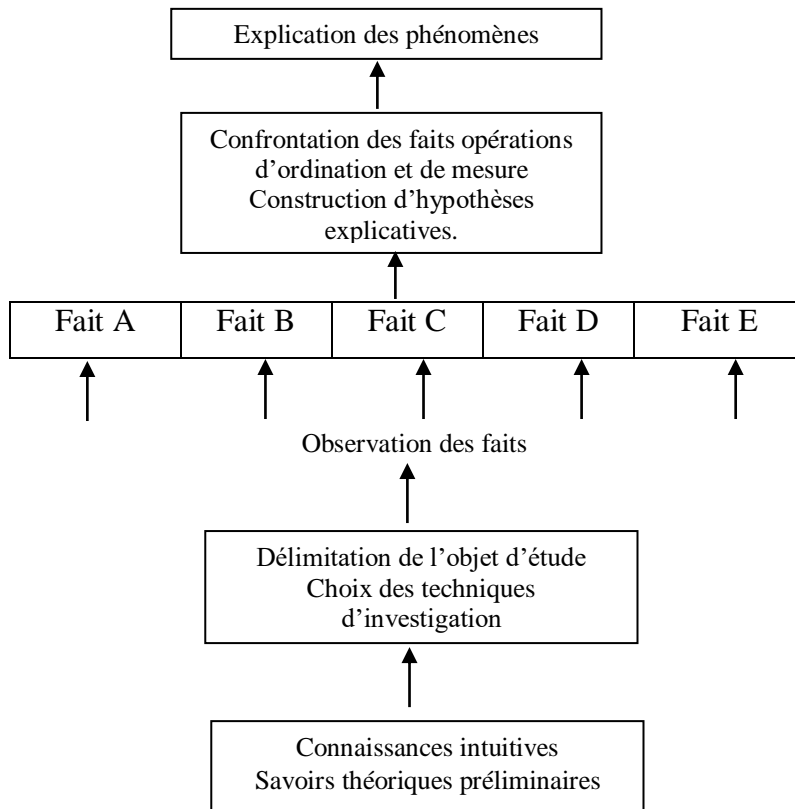


Source : (Charreire & Durieux, 2007)

2.3. Le choix de l'induction comme mode de raisonnement :

Cette étude va adopter un mode de raisonnement inductif vu que l'approche interprétativiste favorise la logique inductive (Prévoist & Roy, 2015). En effet, la généralisation dans le paradigme interprétativiste se fait : « *de manière itérative par induction et/ou par abduction, à partir de lectures attentives répétées du matériau empirique jusqu'à qu'une construction de sens nouvelle émerge, éventuellement à la lueur de connaissances théoriques préalables.* » (Yanow, 2006 cité par Avenier & Gavard-Perret, 2012).

Figure 20: Le raisonnement inductif.



Source : (d'après Guibert & Jumel, 1997 cité par Aldrin, 2012)

La logique déductive consiste à procéder à la vérification des hypothèses préalablement définies à partir de la théorie, c'est-à-dire à passer du général au particulier. Dans notre travail, il est difficile de disposer d'hypothèses à partir de la théorie. On cherche à établir un état des lieux des pratiques d'intelligence territoriale employées par les communes dans le cadre de la prise de décision stratégique, et le rôle que remplissent ces pratiques dans le processus. Le terrain représente en effet la source des enseignements qui vont nous permettre d'aboutir à des concepts généraux qui expliquent le phénomène étudié.

Le raisonnement inductif de notre recherche peut être résumé par le schéma suivant (voir figure 21) :

Figure 21: Raisonnement inductif de notre recherche.



Source : Elaboré par nos propres soins.

Après avoir défini le positionnement épistémologique et le mode de raisonnement de notre recherche, il convient à ce stade d'identifier la méthode d'analyse des données. Vu le paradigme interprétativiste et le mode de raisonnement inductif choisi, cette méthode doit être en mesure de favoriser notre immersion dans le phénomène étudié et mener notre enquête de manière profonde.

3. Choix de la méthode d'analyse des données :

Pour avoir accès à la réalité, le chercheur est censé mobiliser des outils de recherche qui s'accommodent avec les postulats et les principes de base du paradigme épistémologique choisi. Il existe deux types de méthodes d'analyse des données : les méthodes quantitatives et les méthodes qualitatives.

3.1. Les méthodes quantitatives :

Les méthodes dites quantitatives ont recours à la mesure et l'analyse chiffré ainsi qu'aux calculs statistiques qui permettent d'assurer la validité et la généralité d'une affirmation donnée (Mongeau, 2008). Cette méthode est fréquemment liée à la logique déductive, car les hypothèses qui doivent être examinées sont déduites des théories préalables. Mais cela ne veut pas dire qu'une telle approche ne peut pas obéir à une logique inductive, car les théories qui ont permis de formuler les hypothèses, sont d'abord induites à partir d'un ensemble d'études de vérification (Mongeau, 2008).

3.2. Les méthodes qualitatives :

Les méthodes qualitatives se présentent comme des méthodes qui « s'appuient essentiellement sur l'induction, les propositions relatives aux relations porteuses de

signification sont tirées, induites, des observations. Elles sont dites qualitatives parce que l'analyse des données et leur interprétation procèdent par analogies, métaphores, représentations, de même que par des moyens qui tiennent du discours plutôt que du calcul. Il s'agit ici de comprendre une situation particulière propre à un contexte donné. » (Mongeau, 2008). La recherche qualitative se caractérise par sa souplesse et sa capacité à offrir une vision plus holistique et plus globale de la réalité sociale (Deslauriers, 1991). Elle diffère de la recherche quantitative par la nature riche et complexe des données. En plus, le matériau qualitatif permet d'avoir une compréhension fine et profonde de la réalité étudiée (Gavard-Perret, 2012). Raison pour laquelle on a opté pour cette méthode d'analyse dans le cadre de notre travail de recherche. Même si en optant pour l'analyse qualitative, on encourt le risque de faire face à des données abondantes et hétérogènes, ce risque doit être minimisé par l'organisation et la maîtrise des outils de l'analyse.

La recherche qualitative se base sur l'échantillon non probabiliste, la taille de l'échantillon n'est pas importante, pourvu qu'il permet de produire le maximum d'informations (Lincoln & Guba, 1985 cité par Deslauriers, 1991). De ce fait, la taille de l'échantillon dépend des besoins de la recherche, du jugement du chercheur et de la saturation des catégories (Deslauriers, 1991).

3.3. Collecte des données en recherche qualitative :

Dans une recherche qualitative, trois méthodes sont généralement employées pour collecter les données à savoir : l'entretien, l'observation et l'analyse documentaire. On a choisi dans le cadre de ce travail, de procéder à une triangulation des sources et des méthodes et de ne pas nous limiter à une seule technique de recueil des informations. Les outils principalement employés dans cette recherche sont : l'entretien et l'analyse documentaire.

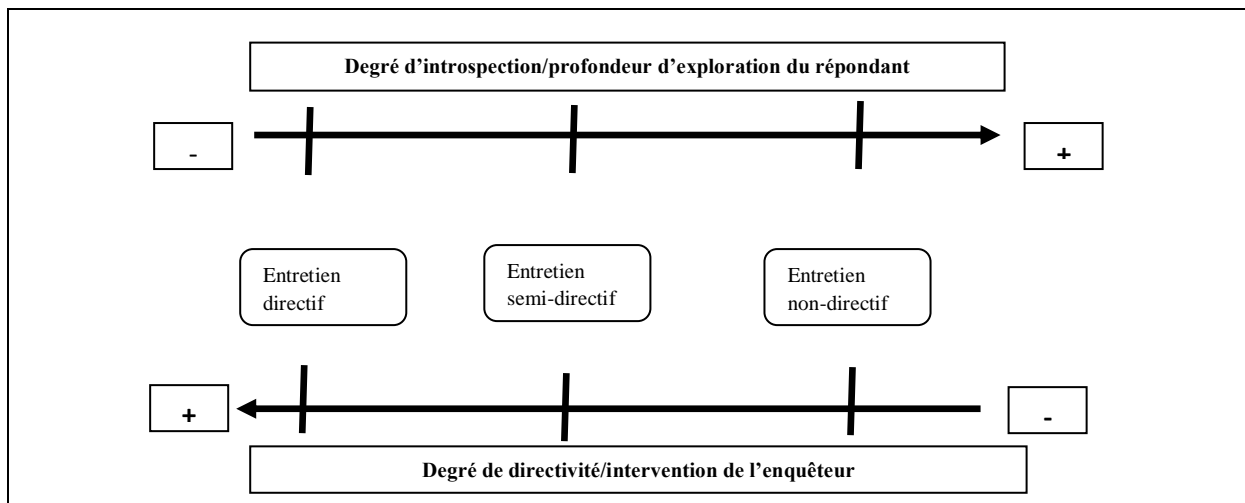
3.3.1. L'entretien :

L'entretien ou l'entrevue est l'une des méthodes les plus utilisées en recherche qualitative pour collecter les données primaires. L'entretien est « *un dispositif de face-à-face où un enquêteur a pour objectif de favoriser chez un enquêté la production d'un discours sur un thème défini dans le cadre d'une recherche.* » (Freyssinet-Dominjon, 1997 cité par Gavard-Perret, 2012). L'entretien en recherche qualitative favorise la création d'un cadre à l'intérieur duquel les interviewés expriment avec leurs propres mots leur compréhension des différentes thématiques abordées (Patton, 1980 cité par Deslauriers, 1991).

Il existe deux types d'entretiens : entretien de groupe et entretien individuel. La technique de l'entretien de groupe repose sur la théorie de la dynamique des groupes restreints de Lewin (1952), et consiste en le rassemblement d'un ensemble de sujets autour d'un animateur (Gavard-Perret, 2012). L'entretien individuel est : « *une situation de face à face entre un investigateur et un sujet.* » (Baumard et al., 2007). En fonction du degré de structuration de l'interaction entre l'animateur et l'individu, on distingue trois formes d'entretiens individuels : entretien directif, entretien semi-directif et entretien non directif (Gavard-Perret, 2012):

- L'entretien non directif appelé également entretien libre ou en profondeur est caractérisé par son ouverture et sa souplesse (Gavard-Perret, 2012). Le chercheur définit un thème général et laisse l'enquêté s'exprimer librement sans essayer d'orienter ses propos (Baumard et al., 2007). L'entretien non directif permet au chercheur d'avoir des informations riches, mais l'exploitation de ces informations est souvent difficile (Gavard-Perret, 2012) ;
- L'entretien semi-directif : au cours de ce type d'entretien, le chercheur intervient en utilisant un guide qui regroupe les thèmes devant être abordés (Baumard et al. 2007);
- L'entretien directif appelé aussi entretien standardisé s'apparente à la technique du questionnaire (Gavard-Perret, 2012). Le degré de directivité de ce type d'entretien est élevé par rapport à l'entretien semi-directif.

Figure 22: Degrés d'exploration et d'intervention.



Source : (Gavard-Perret, 2012)

Au cours de la réalisation de notre étude empirique, on a opté pour l'entretien semi-directif, où la liberté laissée aux répondants est relativisée via l'emploi d'un guide

d'entretien qui rassemble des questions ouvertes portant sur les différents thèmes à traiter au cours de l'entretien (Gavard-Perret, 2012). Les types de questions employées au cours de la tenue de ces entretiens sont essentiellement (Rubin & Rubin, 1995 cité par Baumard et al., 2007):

- Des questions principales : qui forment l'ossature de l'entretien et servent de guide ;
- Des questions d'investigation : qui permettent de clarifier des réponses qui semblent incomplètes ;
- Des questions d'implication : qui font suite aux réponses aux questions principales, et cherchent à développer davantage une idée ou un concept.

3.3.2. L'analyse documentaire :

A ce niveau, il s'agit d'inventorier les différents documents utiles se rapportant à notre terrain d'étude. Ces documents peuvent être des lettres, des rapports d'activités, des communiqués, des monographies...Au début, ces documents permettent au chercheur de se familiariser avec son terrain d'étude. L'utilité de ces documents apparaît encore plus dans leur capacité à confirmer les renseignements recueillis à partir de d'autres sources (Yin, 2009, cité par Gagnon, 2012). Autrement dit, l'analyse des documents permet au chercheur d'évaluer les données primaires collectées au cours des entrevues.

Après avoir présenté la méthode d'analyse adoptée et les outils de collecte des données qu'on va mobiliser dans notre étude empirique, on va s'intéresser maintenant à mettre en exergue la démarche à suivre pour trier, traiter et analyser les données recueillies.

3.4. Analyse et traitement des données :

Le volume important des données recueillies au cours des entrevues effectuées représente le principal inconvénient de la méthode qualitative, d'où la nécessité d'adopter une méthode d'analyse rigoureuse capable de bien exploiter les données rassemblées, et aboutir à une compréhension fine et profonde de la réalité sociale étudiée.

L'analyse thématique est une approche horizontale qui vise à repérer les thèmes récurrents entre les différents documents et entretiens du corpus et les contenus qui y correspondent. Elle permet à l'analyste de prendre en considération les informations pertinentes par rapport aux thèmes retenus (Gavard-Perret, 2012). Le traitement de cette base de données consiste en un va-et-vient de trois activités concurrentes : l'épuration, le codage et l'analyse (De Weerd-Nederhof, 2001 ; Miles & Huberman, 1994 ; cité par Gagnon, 2012),

dans l'objectif de parvenir à des résultats pouvant résoudre la problématique soulevée au départ.

3.4.1. L'épuration des données collectées :

A ce stade, le chercheur est amené à examiner la pertinence des données recueillies et évaluer la convenabilité des sources et la méthode de collecte des données. Ensuite, il doit veiller à ce que le format des données soit adapté à la codification (Gagnon, 2012).

La fiabilité de la recherche qualitative est tributaire de la capacité et l'honnêteté du chercheur à présenter une description concrète du processus entier de la recherche, surtout les phases se rapportant à la condensation et l'analyse des données collectées (Miles & Huberman, 1991 cité par Drucker-Godard, 1999). La condensation des données consiste en un ensemble de processus de sélection, centration, simplification et transformation des données brutes collectées (Miles et Huberman, 1991 cité par Drucker-Godard, 1999). A l'issue de ce processus, le travail d'analyse du chercheur se trouve facilité par la simplification, la transformation des données et la réduction de leur nombre (Drucker-Godard, 1999).

3.4.2. La codification des données collectées :

Dans une recherche qualitative, l'opération de codage est d'une grande importance. Le codage peut être défini comme : « *un travail simultané de création, d'interprétation et d'induction* » (Deslauriers, 1991). Il consiste à : « *identifier et à coder des passages des textes évoquant les catégories ou les concepts qui décrivent le phénomène étudié. Il devient ainsi possible de trier et de regrouper ceux qui ont la même identification* » (Richards et Richards, 1994 cité par Gagnon, 2012). Il s'agit de procéder au découpage et à l'isolement d'un élément d'information et son classement avec d'autres informations du même genre (Deslauriers, 1991).

Pour procéder au codage des données issues des entrevues, il convient de trouver les noyaux de sens (Deslauriers, 1991), c'est-à-dire les « *énoncés possédant un sens complet en eux-mêmes et qui serviront à toute la classification ou codification ultérieure* » (L'Ecuyer, 1987, cité par Deslauriers, 1991). Dans un premier temps, le chercheur est appelé à faire plusieurs lectures attentives et complètes du texte pour saisir son sens global (Aktouf, 1987 cité par Ganon, 2012). Ensuite, le texte doit être découpé en unités d'informations, auxquelles le chercheur donne un code. Le code permet de marquer l'appartenance des unités d'informations à une catégorie (Ganon, 2012).

Le codage peut être un codage a priori, c'est-à-dire que la grille de codage élaborée par le chercheur se base sur des lois, des principes, des caractéristiques et des modèles existants. Ensuite et en se basant sur cette grille de codage, il va essayer de repérer des indices, indicateurs ou descripteurs au sein du corpus pour procéder à un codage systématique de ce dernier (Gavard-Perret, 2012). Le codage peut aussi être un codage émergent (codage ouvert), ce dernier ne repose pas sur des catégories déjà constituées. Le chercheur essaie, à partir des unités d'information contenues dans le corpus, d'induire les catégories permettant d'expliquer et de décrire le phénomène (Manning et Cullum-Swan, 1994 cité par Deslauriers, 1991).

3.4.3. L'analyse et le traitement des données codifiées :

Le traitement des données peut être un traitement sémantique ou un traitement statistique (Andreani & Conchon, 2001 cité par Andreani & Conchon, 2005). Le traitement sémantique des données s'effectue de manière manuelle, et permet d'étudier le sens des idées ou des mots émis par les répondants. Le traitement statistique utilise des logiciels pour procéder à une analyse quantitative des données (Andreani & Conchon, 2005). Il s'agit de procéder à un comptage des éléments significatifs pour permettre des calculs, des comparaisons statistiques et des analyses de fréquence... (Ganon, 2012).

3.4.4. L'interprétation des résultats :

L'interprétation des résultats consiste à attribuer du sens aux données et trouver des explications et des réponses à la problématique de recherche préalablement identifiée, tout en ayant comme cadre de référence les objectifs de la recherche définis préalablement ainsi que les éléments de la revue de littérature. La plausibilité des résultats doit être renforcée par des extraits de verbatim tirés des différents entretiens réalisés.

Après avoir présenté le processus d'analyse des données dans le cadre de ce travail de recherche, il est important de s'assurer de la validité et de la fiabilité de la recherche en ayant recours à certaines méthodes.

3.5. Validité et fiabilité de la recherche qualitative :

Tout au long de la recherche, le chercheur doit utiliser des méthodes lui permettant de s'assurer de la validité et la fiabilité de la recherche. Chercher à s'assurer de la validité de la recherche revient à affermir la pertinence et la rigueur des résultats et évaluer leur niveau de généralisation (Drucker-Godard, 1999). La fiabilité de la recherche vise à montrer

qu'un travail réalisé par un chercheur pourrait être reproduit par un autre chercheur, ou à un autre moment en parvenant au même résultat (Drucker-Godard, 1999). A la différence de la recherche quantitative, où le chercheur se base sur des tests pour vérifier la validité et la fiabilité de la recherche, dans une recherche qualitative le chercheur adopte des mesures et des précautions au cours de la réalisation de la recherche (Drucker-Godard, 1999). La validité globale de la recherche est réalisée en s'assurant de : la validité du construit, la validité de l'instrument de mesure, la validité interne et la validité externe des résultats de la recherche (Drucker-Godard, 1999).

3.5.1. La validité du construit :

Dans une recherche qualitative, s'assurer de la validité du construit revient à montrer que les variables employées pour opérationnaliser les concepts étudiés sont des variables appropriées, et évaluer dans quelle mesure la méthodologie employée par le chercheur permet de répondre aux questions soulevées au départ (Drucker-Godard, 1999).

Pour améliorer la validité du construit de la recherche qualitative, des auteurs tels que Yin (1989) ou Miles et Huberman (1991) proposent d'adopter les techniques suivantes (Drucker-Godard, 1999):

- L'utilisation de plusieurs sources de données différentes ;
- La conception d'une « chaîne d'évidences » c'est-à-dire un enchaînement d'indices et de preuves qui conforte un résultat observé, et qui permet à toute personne extérieure à la recherche de suivre le déroulé de la recherche partant de la question de recherche formulée au départ jusqu'à l'énoncé des résultats ;
- La validation du cas par des acteurs clés.

3.5.2. Fiabilité et validité de l'instrument de mesure :

La fiabilité de la recherche qualitative est liée principalement à la fiabilité de son instrument de mesure (Drucker-Godard, 1999). A ce niveau, le chercheur évalue la capacité de l'instrument de mesure employé à aboutir à des résultats fiables. Cette évaluation s'effectue en degré et non de manière absolue (Drucker-Godard, 1999). Dans une recherche qualitative, la fiabilité de l'instrument dépend principalement des compétences du chercheur, et de sa capacité à décrire de manière précise son processus de recherche, notamment les étapes de condensation et d'analyse des données (Miles et Huberman, 1991 cité par Drucker-Godard, 1999). Dans le cadre de notre travail de recherche, on a fait appel à deux outils qui sont l'analyse documentaire et l'entretien. Dans le cas des documents, Grawitz (1993) précise

que : « *le chercheur n'exerce aucun contrôle sur la façon dont les documents ont été établis* » (Grawitz, 1993 cité par Drucker-Godard, 1999). Dans ce cas, la fiabilité est conditionnée par le travail de catégorisation des données écrites pour analyser le texte (Drucker-Godard, 1999). La fiabilité des entretiens revient à s'assurer que les répondants comprennent les questions posées de la même façon, et que le codage des réponses peut être fait sans ambiguïté (Drucker-Godard, 1999).

Dans une recherche qualitative, il n'y a pas de règles précises pour reconnaître la validité des conclusions (Miles et Huberman, 1991 cité par Drucker-Godard, 1999). Le chercheur se base essentiellement sur son expérience (Drucker-Godard, 1999). Par exemple pour s'assurer de la validité d'une analyse faite à partir d'un document, il est opportun de comparer les résultats obtenus de cette analyse par rapport à ceux obtenus en utilisant une autre technique comme l'entretien (Drucker-Godard, 1999).

3.5.3. Validité interne de la recherche :

La validité interne consiste à : « *s'assurer de la pertinence et de la cohérence interne des résultats générés par l'étude ; le chercheur doit se demander dans quelle mesure son inférence est exacte et s'il n'existe pas d'explications rivales.* » (Drucker-Godard, 1999).

Le cheminement de la recherche doit être clair. Autrement dit, la méthode d'analyse des données et les outils employés à cette fin doivent être exposés de manière détaillée (Yin, 1989 cité par Drucker-Godard, 1999). Le chercheur doit aussi s'assurer de la solidité du recueil des données à travers une collecte étendue des données jusqu'à saturation (Yin, 1989 cité par Drucker-Godard, 1999).

Il existe quelques astuces qui permettent de renforcer la validité interne de la recherche (Miles & Huberman, 1991 cité par Drucker-Godard, 1999) :

- Le chercheur peut par exemple procéder par « la méthode des différences », en comparant les différents résultats obtenus afin d'identifier les différences et les contrastes ;
- Prendre en compte les cas atypiques, c'est-à-dire les exceptions ;
- Eliminer les relations fallacieuses c'est-à-dire les facteurs pouvant entraîner des changements dans la relations entre deux variables ;
- Vérifier les explications rivales et les preuves contraires qui se rapportent au phénomène étudié.

3.5.4. La validité externe de la recherche :

La validité externe d'une recherche consiste en un examen des possibilités et les conditions de généralisation et de réappropriation des résultats d'une recherche. La recherche qualitative repose sur une procédure de généralisation analytique (Yin, 1989 cité par Drucker-Godard, 1999). Dans ce sens, deux aspects de la démarche de recherche qualitative doivent être examinés comme (Drucker-Godard, 1999):

- La manière avec laquelle s'effectue le choix du terrain ;
- La manière avec laquelle les données collectées sont analysées.

Tableau 13: Critères d'examen de la véracité des résultats de la recherche qualitative.

Véracité des résultats	Objectifs	Techniques utilisés dans cette recherche
Validité du construit	-Emploi de variables appropriées pour opérationnaliser les concepts étudiés ; -Emploi de méthodologie appropriée pour aboutir aux résultats.	-Triangulation des sources de données.
Validité et fiabilité de l'instrument de mesure	-Capacité de l'instrument de mesure à aboutir à des données fiables ; -Validité des conclusions.	-Description détaillée du processus de recherche notamment les phases de catégorisation et de codage ; -Triangulation des sources de données.
Validité interne	-Vérifier la pertinence et la cohérence interne des résultats.	- Procéder à des comparaisons entre les réponses fournies par les différents interviewés ; - Procéder à des comparaisons entre les informations issues des entretiens et celles issues des documents.
Validité externe	-Examiner les possibilités de la généralisation des résultats.	- Terrain d'étude exploré avant d'être retenu définitivement ; -Présentation détaillée du terrain d'étude et des caractéristiques de l'échantillon.

Source : Elaboré par nos propres soins.

Au cours de la réalisation d'une recherche, le recours à des techniques permettant l'examen de la véracité et la rigueur des résultats produits par le chercheur est primordial. La validité et la fiabilité de l'étude qualitative dépendent d'un ensemble de paramètres liés essentiellement au choix du chercheur. Ce dernier doit être en mesure d'opérationnaliser les

concepts clés de la recherche de manière convenable, choisir le terrain d'investigation approprié et employer des outils pertinents de collecte et d'analyse des données.

Au niveau de la présente section, on a présenté la stratégie de recherche employée dans le cadre de cette étude. Dans un premier temps, on a identifié le positionnement épistémologique de notre recherche, car il conditionne le cheminement de la recherche par la suite. Cette étude s'insère dans un paradigme interprétativiste, vu qu'on cherche à comprendre un phénomène de l'intérieur par le biais des représentations et des significations données par les interviewés à ce phénomène. Le mode de raisonnement adopté est un mode inductif, car comme on a vu plus haut le paradigme interprétativiste favorise cette logique inductive. En outre, l'appréhension de notre terrain d'investigation nécessite une méthode souple, de même que la compréhension globale et profonde de la réalité sociale étudiée exige de mobiliser des outils permettant de collecter une masse importante de données. Raison pour laquelle, on a opté pour une méthode qualitative pour analyser les données. Toutefois, l'abondance des données doit être maîtrisée en employant une procédure rigoureuse d'épuration et de traitement des données. De surcroît, la triangulation des sources de données et des méthodes employées pour les recueillir permet de s'assurer de leur exactitude.

Après avoir mis en évidence notre méthodologie de recherche, la section suivante va être consacrée à la présentation de notre terrain d'étude.

Section 2 : Présentation du terrain d'étude

Notre terrain d'étude porte sur les communes territoriales. La commune représente l'un des niveaux de l'organisation territoriale du Royaume. Elle est une collectivité territoriale de droit public, dotée de la personnalité morale et de l'autonomie administrative et financière¹. Pour pouvoir présenter les caractéristiques de notre terrain d'étude, on va se baser essentiellement sur la loi organique n°113-14 relative aux communes. Cette loi expose de manière détaillée les responsabilités des communes, les modes d'organisation et de fonctionnement du conseil communal et de l'administration communale, le statut de l'élu ainsi que le régime financier des communes. On va également faire appel à la circulaire du Ministre de l'Intérieur n°43 du 28 Juillet 2016 relative à l'organisation de l'administration communale. Après avoir présenté les différentes caractéristiques des communes, notre terrain

¹Article 2 de la loi organique n°113-14 relative aux communes.

d'investigation va davantage être spécifié en précisant les communes sur lesquelles va se pencher notre étude, les interviewés formant notre échantillon d'étude, ainsi que les différentes thématiques devant être discutées au cours de la réalisation de nos différentes entrevues.

1. Les compétences de la commune :

A l'intérieur de son ressort territorial, la commune exerce des missions de prestation des services de proximité au profit des citoyennes et des citoyens. Les compétences imparties à la commune sont de trois natures :

- Des compétences propres ;
- Des compétences partagées avec l'Etat ;
- Des compétences transférées par l'Etat à la commune.

1.1. Les compétences propres :

Conformément à l'article 77 de la loi organique n°113-14 relative aux communes : « *Les compétences propres comportent les compétences dévolues à la commune dans un domaine déterminé de manière à lui permettre d'accomplir, dans la limite de ses ressources et à l'intérieur de son ressort territorial, les actes relatifs à ce domaine, notamment la planification, la programmation, la réalisation, la gestion et l'entretien.* ».

Les compétences propres de la commune se présentent comme suit¹ :

- La mise en place du plan d'action communal, son suivi, son actualisation et son évaluation ;
- La création et la gestion des services et équipements publics nécessaires à l'offre des services de proximité dans les domaines suivants :
 - La distribution de l'eau potable et de l'électricité ;
 - Le transport public urbain ;
 - L'éclairage public ;
 - L'assainissement liquide et solide et les stations de traitement des eaux usées ;
 - Le nettoyage des voies et places publiques et la collecte des ordures ménagères et des déchets assimilés, leur transport à la décharge, leur traitement et leur valorisation ;

¹Article 83, article 84, article 85 et article 86 de la loi organique n°113-14 relative aux communes.

- La circulation, le roulage, la signalisation des voies publiques et le stationnement des véhicules ;
 - La préservation de l'hygiène ;
 - Le transport des malades et des blessés ;
 - Le transport de corps et l'inhumation ;
 - La création et l'entretien des cimetières ;
 - Les marchés communaux ;
 - Les foires de l'artisanat et la valorisation du produit local ;
 - Les halles aux grains ;
 - Les gares routières de transport des voyageurs ;
 - Les aires de repos ;
 - La création et l'entretien des parcs naturels dans le ressort territorial de la commune ;
 - Les campings et les centres d'estivage ;
 - La création et la gestion des marchés de gros, les abattoirs, l'abattage, le transport de viandes, les halles aux poissons (en parallèle avec d'autres acteurs du secteur public ou privé).
- L'examen et le respect des lois et réglementations en vigueur dans le domaine de l'urbanisme, la construction et l'aménagement du territoire ;
- La coopération internationale : conclusion des accords avec des acteurs de l'extérieur du Royaume après accord préalable des pouvoirs publics.

1.2. Les compétences partagées entre l'Etat et la commune :

Il existe des compétences dont l'exercice apparaît efficace lorsqu'elles sont partagées entre l'Etat et la commune. Conformément à l'article 87 de la loi organique n°113-14 relative aux communes, la commune exerce des compétences partagées avec l'Etat dans les domaines suivants :

- Le développement de l'économie locale et la promotion de l'emploi ;
- La préservation des spécificités du patrimoine culturel local et son développement ;
- La prise des actes nécessaires pour la promotion et l'encouragement des investissements privés, notamment la réalisation des infrastructures et des équipements, la contribution à la mise en place de zones d'activités économiques et l'amélioration des conditions de travail des entreprises.

L'exercice de ces compétences peut se faire en ayant pour base les principes de progressivité et de différenciation¹. Elles sont exercées par voie contractuelle, soit à l'initiative de l'Etat ou sur demande de la commune².

1.3. Compétences transférées :

Les compétences transférées concernent les compétences qui sont transférées de l'Etat à la commune afin de permettre l'élargissement progressif de ses compétences propres³. Elles sont fixées sur la base du principe de subsidiarité et concernent les domaines suivants⁴ :

- La protection et la restauration des monuments historiques, du patrimoine culturel et la préservation des sites naturels ;
- La réalisation et l'entretien des ouvrages et équipements hydrauliques de petite et moyenne envergure.

Après avoir mis en exergue les compétences de la commune, on va s'intéresser dans ce qui suit à l'organisation du conseil de la commune à savoir ses différents organes, son mode de fonctionnement ainsi que ses attributions.

2. Organisation du conseil de la commune :

Le conseil de la commune est chargé de la gestion des affaires de la commune. Il comprend des membres qui sont élus au suffrage universel direct, conformément aux dispositions de la loi organique n°59-11 relative à l'élection des membres des conseils des collectivités territoriales, promulguée par le dahir n°1-11-173 du 24 hija 1432 (21 novembre 2011)⁵.

2.1. Les organes du conseil :

Les organes du conseil comportent : le bureau, les commissions permanentes, le secrétaire du conseil et son adjoint, ainsi que les groupes pour les conseils à régime d'arrondissements⁶.

¹Article 77, paragraphe 4 de la loi organique n°113-14 relative aux communes.

²Article 88 de la loi organique n°113-14 relative aux communes.

³Article 77, paragraphe 5 de la loi organique n°113-14 relative aux communes.

⁴Article 90 de la loi organique n°113-14 relative aux communes.

⁵Article 7, paragraphe 1 de la loi organique n°113-14 relative aux communes.

⁶Article 7, paragraphe 2 de la loi organique n°113-14 relative aux communes.

2.1.1. Le bureau du conseil :

Le bureau du conseil se compose du président et des vice-présidents¹. Selon l'article 10 de la loi organique relative aux communes : « *le président du conseil et ses vice-présidents sont élus lors d'une seule séance prévu à cet effet dans les quinze (15) jours suivant l'élection des membres du conseil* ». Le nombre de vice-présidents est fixé en fonction du nombre des membres du conseil.

Tableau 14: Nombre des vice-présidents des conseils des communes.

Condition	Nombre des vice-présidents des conseils des communes
Les conseils dont le nombre des membres est inférieur ou égal à 13	3
Les conseils dont le nombre des membres est égal à 15	4
Les conseils dont le nombre des membres est égal à 23	5
Les conseils dont le nombre des membres est supérieur ou égal à 25 et inférieur à 35	6
Les conseils dont le nombre des membres est supérieur ou égal à 35 et inférieur à 43	7
Les conseils dont le nombre des membres est supérieur ou égal à 43 et inférieur à 51	8
Les conseils dont le nombre des membres est supérieur ou égal à 51 et inférieur à 61	9
Les conseils dont le nombre des membres est égal ou supérieur à 61	10

Source : (Article 16 de la loi organique n°113-14 relative aux communes.)

2.1.2. Les commissions permanentes :

Le conseil de la commune forme des commissions permanentes dont le nombre varie entre deux (2) (au moins) et cinq (5) au plus. Le travail de ces commissions porte principalement sur les domaines suivants :

- Le budget, les affaires financières et la programmation ;
- Les services publics et les prestations.

Il existe un certain nombre de dispositions fixées par l'article 25 et l'article 27, que le conseil de la commune doit respecter au moment de la formation des commissions permanentes. D'abord, le nombre des membres de chaque commission permanente ne doit pas être inférieur à cinq. Ensuite, un membre du conseil ne peut faire partie de plus d'une commission permanente. Enfin, La présidence d'une commission permanente est réservée à l'opposition. Il est important de signaler que parfois le conseil de la commune est amené à examiner des questions spécifiques. Dans ce cas, il peut former d'autres types

¹Article 7, paragraphe 3de la loi organique n°113-14 relative aux communes.

de commissions appelées « commissions thématiques provisoires ». Ces commissions ne peuvent se substituer aux commissions permanentes. Les travaux de ces commissions sont clôturés, une fois leurs rapports sont déposés auprès du président du conseil pour qu'ils fassent l'objet de délibération par le conseil¹.

2.1.3. Le secrétaire du conseil et son adjoint :

Le secrétaire du conseil est chargé de la rédaction et de la conservation des procès-verbaux des séances tenues par le conseil de la commune. Il est élu parmi les membres du conseil communal, en dehors des membres du bureau. Cette élection a lieu à la majorité relative des membres présents au cours de la séance consacrée à l'élection des vice-présidents. En plus, pendant cette même séance un secrétaire adjoint est également élu. Ce dernier doit assister le secrétaire et le remplacer en cas d'absence ou d'empêchement².

Après avoir présenté les différents organes du conseil communal, on va se pencher maintenant sur les modalités de fonctionnement du conseil de la commune. Il est à signaler qu'à ce niveau, on n'a pas présenté les groupes pour les conseils à régime d'arrondissement, car les dispositions relatives aux communes soumises au régime d'arrondissement vont être présentées plus loin.

2.2. Fonctionnement du conseil de la commune :

Le fonctionnement du conseil de la commune s'opère suivant des modalités et des dispositions fixées par la loi organique relative aux communes. Le règlement intérieur du conseil représente un document de référence pour la gestion des relations entre les organes du conseil. Les sessions du conseil est une occasion pour la commune pour délibérer des différentes affaires relevant de ces compétences.

2.2.1. Règlement intérieur du conseil :

Le règlement intérieur du conseil est un document qui spécifie les conditions et les modalités de la conduite des travaux du conseil de la commune et de ses organes auxiliaires, conformément aux dispositions et réglementations en vigueur. Il est élaboré par le président du conseil en collaboration avec le bureau. Les dispositions de ce règlement permettent aussi

¹Article 29 de la loi organique n°113-14 relative aux communes.

²Article 23 de la loi organique n°113-14 relative aux communes.

de gérer les relations entre les différents organes du conseil, et doivent être respectées par les membres du conseil¹.

2.2.2. Session du conseil de la commune :

Conformément à l'article 33 de la loi organique relative aux communes, les sessions ordinaires sont tenues trois fois par an, au cours des mois de février, mai et octobre. Le conseil se réunit au cours de la première semaine du mois fixé pour la tenue de la session ordinaire. La session est constituée d'une ou de plusieurs séances.

Les séances du conseil connaissent la présence du gouverneur de la préfecture ou de la province ou son représentant. Son rôle consiste à faire les observations et donner les précisions en relation avec les sujets objets de délibération sans participer au vote.

Le personnel de l'administration communal, les fonctionnaires et agents de l'Etat ou des établissements ou entreprises publics, dont les compétences couvrent le ressort territorial de la commune, peuvent être invités à participer aux travaux du conseil, à titre consultatif.

2.2.3. Délibération du conseil de la commune :

Les affaires entrant dans les compétences de la commune sont réglés par délibération². La majorité requise pour l'adoption des délibérations est la majorité absolue des suffrages exprimés. Cependant, il y a des questions qui nécessitent la majorité absolue des membres du conseil en exercice. Si au cours du premier vote, la majorité absolue des membres en exercice n'est pas réunie, les délibérations au sujet de ces questions sont prises par vote à la majorité absolue des suffrages exprimés lors d'une seconde réunion. En cas de partage égal des voix, celle du président est prépondérante³. Ces questions concernent :

- Le plan d'action de la commune ;
- La création des sociétés de développement local, la modification de leur objet, la participation à leur capital, son augmentation, sa diminution ou sa cession ;
- Les modes de gestion des services publics relevant de la commune ;
- Le partenariat avec le secteur privé ;
- Les contrats relatifs à l'exercice des compétences partagées avec l'Etat, et celles transférées par ce dernier à la commune.

¹Article 32 de la loi organique n°113-14 relative aux communes.

²Article 92 de la loi organique n°113-14 relative aux communes.

³Article 43 de la loi organique n°113-14 relative aux communes.

Après avoir présenté les différentes dispositions régissant le fonctionnement du conseil communal, on va mettre en exergue les attributions du conseil de la commune et du président.

2.3. Les attributions du conseil de la commune et du président :

Le président du conseil de la commune doit remplir des missions touchant les différents domaines de compétences de la commune. Afin de garantir une gestion flexible des différents services de la commune, le président peut procéder à la délégation de certaines de ces attributions.

2.3.1. Les attributions du président du conseil de la commune :

Le président du conseil de la commune est l'autorité exécutive des délibérations du conseil et de ses décisions. Il détient un pouvoir réglementaire¹ et la qualité d'ordonnateur des recettes et des dépenses de la commune².

La loi organique relative aux communes énumère un ensemble d'attributions qui appartient au président. D'abord, il assure la présidence du conseil et le représente officiellement dans tous les actes de la vie civile, administrative et judiciaire³. Puis, il est responsable de la conservation de tous les documents relatifs aux actes du conseil et toutes les délibérations et arrêtés pris, ainsi que les documents justifiant la notification et la publication⁴. Ensuite, le président du conseil est appelé à élaborer le plan d'action de la commune ainsi que son budget. Il doit conclure les marchés de travaux, de fournitures ou de services et engager des actions en justice⁵. Il remplit les missions de la police administrative dans un ensemble de domaines comme l'hygiène, la salubrité, la tranquillité publique et la sûreté des passages⁶. Il exerce les compétences de la police administrative communale à l'exception des matières dévolues au gouverneur⁷.

Dans le domaine de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, le président du conseil veille à l'application des lois et règlements de l'urbanisme et respecte les prescriptions des schémas d'aménagement du territoire et des documents d'urbanisme. Il délivre aussi les autorisations de construction, de lotissement, de morcellement et de création des groupements d'habitation. En plus, il délivre les permis d'habiter et certificats de conformité⁸.

¹Article 95 de la loi organique n°113-14 relative aux communes.

²Article 94, article 196 de la loi organique n°113-14 relative aux communes.

³Article 94 de la loi organique n°113-14 relative aux communes.

⁴Article 97 de la loi organique n°113-14 relative aux communes.

⁵Article 98 de la loi organique n°113-14 relative aux communes.

⁶Article 100 de la loi organique n°113-14 relative aux communes.

⁷Article 110 de la loi organique n°113-14 relative aux communes.

⁸Article 101 de la loi organique n°113-14 relative aux communes.

Le président du conseil de la commune est un officier d'état civil, mais il peut déléguer cette fonction aux vice-présidents ou aux fonctionnaires communaux. Il procède à la légalisation des signatures et à la certification de la conformité des copies aux documents originaux. Ces fonctions peuvent être déléguées aux vice-présidents, au directeur général ou au directeur, aux chefs de divisions et de services de l'administration de la commune¹.

Au sein de la commune, le président assure la gestion des services administratifs, il est le chef hiérarchique du personnel de la commune et nomme à tous les emplois de l'administration².

2.3.2. Les délégations attribuées par le président du conseil :

Le président du conseil peut déléguer certaines de ces attributions. Les articles 103,104 et 105 de la loi organique relative aux communes précisent les domaines pouvant faire l'objet de délégation par le président de la commune.

Le président du conseil peut accorder :

- Une délégation de sa signature à ses vice-présidents à l'exception de la gestion administrative et de l'ordonnancement ;
- Une délégation d'une partie de ses attributions aux vice-présidents, mais cette délégation doit être limitée à un secteur déterminé pour chaque vice-président ;
- Une délégation de signature au directeur général ou directeur dans le domaine de la gestion. Comme il peut sous sa responsabilité et son contrôle, donner délégation au directeur général ou directeur pour signer des documents relatif à l'ordonnancement des recettes et des dépenses de la commune ;
- Une délégation de signature aux chefs de divisions et services de l'administration de la commune (sur proposition du au directeur général ou directeur).

Le conseil communal et son président jouent un rôle fondamental dans la gestion quotidienne des affaires de la commune. L'élargissement de leurs responsabilités est une manière de renforcer la démocratie locale afin que les communes puissent offrir des services de proximité qui répondent aux besoins de la population.

Les dispositions de la loi organique n°113-14 relatives aux communes ont davantage éclairci les responsabilités de la commune, et ont favorisé son autonomie en matière d'exercice de ses compétences. L'évolution des modalités du fonctionnement du conseil

¹Article 102 de la loi organique n°113-14 relative aux communes.

²Article 96 de la loi organique n°113-14 relative aux communes.

communal a été également accompagnée par une restructuration de l'administration communale.

3. L'administration de la commune :

Pour accomplir leurs missions, les élus sont épaulés par l'administration communale. Avec les nouvelles compétences confiées à la commune, les services de l'administration communale doivent être mis à niveau, en adoptant des modèles d'organigrammes claires et souples permettant de préciser les tâches et les responsabilités de chaque service, et faciliter la transversalité au cours du fonctionnement des services de l'administration communale.

3.1. Directeur Général ou le directeur :

L'administration communale doit comprendre obligatoirement une direction des services ou une direction générale des services. Le décret n°2-15-995 du 18 rabii I 1437 (30 Décembre 2015) fixe la liste des communes devant disposer d'une direction générale des services¹.

La fonction de directeur général ou directeur auparavant désigné sous le nom de secrétaire général de la commune remplit un rôle principal au sein de la commune. Le directeur général ou le directeur assiste le président de la commune dans l'exercice de ses attributions, et lui présente des rapports à chaque fois où le président les exige. Il supervise l'administration communale sous le contrôle et la responsabilité du président. Il est chargé aussi de la coordination du travail administratif au sein des services².

3.2. Les ressources humaines :

La gestion du personnel de l'administration de la commune se fait suivant les dispositions d'un statut particulier des fonctionnaires d'administration des collectivités territoriales. Ce statut fixe les droits et obligations des fonctionnaires de l'administration

¹La liste des communes disposant d'une direction générale des services : la commune de Casablanca, la commune de Fès, la commune de Tanger, la commune de Marrakech, la commune de Salé, la commune de Rabat, la commune de Meknès, la commune d'Oujda, la commune de Kénitra, la commune d'Agadir, la commune de Tétouan, la commune de Témara, la commune de Safi, la commune de Laâyoune, la commune de Mohammedia, la commune de Khouribga, la commune d'El-Jadida, la commune de Béni Mellal, la commune de Nador, la commune de Taza, la commune de Guelmim, la commune de Dakhla, la commune d'Er-Rachidia, la commune d'Al-Hoceima.

²Article 128 de la loi organique n°113-14 relative aux communes.

de la commune, les règles applicables à leur situation statutaire et leur régime de rémunération, à l'instar de ce qui est en vigueur dans le statut de la fonction publique¹.

3.3. Organigramme de l'administration communale :

Le capital humain de l'administration communale doit être en mesure d'accompagner les changements induits par les réformes territoriales mises en œuvre. De ce fait, les responsables communaux sont appelés à concevoir des structures organisationnelles capables de mettre en valeur les nouveaux rôles et missions des communes. Les ressources humaines des communes doivent être gérées de manière judicieuse, à travers l'instauration de structures administratives opérationnelles, une définition claire de leurs rôles et tâches, l'élimination des cloisonnements entre ces différentes structures, et la mise en place de mécanismes favorisant la transversalité et la cohérence des actions menées par l'administration communale. Le Ministère de tutelle et dans l'objectif d'accompagner les communes dans la restructuration de leurs administrations communales, a proposé des modèles d'organigrammes pouvant être adoptés par les communes.

Au cours de la conception de ces organigrammes types, le Ministère de tutelle a pris en considération la spécificité de chaque commune. Le nombre de structures administratives que peut comporter chaque administration communal est fixé selon la taille de la commune c'est-à-dire selon le nombre d'habitants de la commune en se référant au recensement général de la population et de l'habitat de 2014.

❖ Les communes dont le nombre de population dépasse 250.000 habitants :

Ce type de commune doit disposer des structures administratives suivantes :

- Directeur général des services ;
- Président du cabinet ;
- Quatre (4) conseillers pour les communes soumises au régime d'arrondissement ;
- Un (1) chargé de missions ;
- Dix (10) divisions ;
- Quarante (40) services.

La structure organisationnelle des arrondissements doit comporter :

- Le Directeur de l'arrondissement ;
- Cinq (5) divisions ;
- Dix-sept (17) services.

¹ Article 29de la loi organique n°113-14 relative aux communes.

❖ **Les communes dont le nombre de population varie entre 100.001 habitants et 250.000 habitants :**

Ce type de commune doit disposer des structures administratives suivantes :

- Directeur général ou directeur des services ;
- Six (6) divisions ;
- Vingt (20) services.

❖ **Les communes dont le nombre de population varie entre 15.001 habitants et 100.000 habitants :**

Ce type de commune doit disposer des structures administratives suivantes :

- Directeur général ou directeur des services ;
- Trois (3) divisions ;
- Douze (12) services.

❖ **Les communes dont le nombre de population est inférieur ou égal à 15.000 habitants :**

- Directeur des services ;
- Trois (3) services.

Il est à signaler que les organigrammes des communes faisant l'objet de cette étude sont joints en annexe (Annexe n°3).

3.4. Les organes d'exécution des projets et des œuvres communes :

Certaines compétences de la commune peuvent être déléguées à certaines entités créées par la commune, comme les sociétés de développement local qui se chargent des activités à caractère économique, les établissements de coopération intercommunale, et les groupements des collectivités territoriales pour la gestion des services d'intérêt général pour des communes rapprochées territorialement.

3.4.1. Les sociétés de développement local :

Les sociétés de développement local sont des sociétés anonymes que les communes peuvent créer ou participer à leur capital en association avec une ou plusieurs personnes morales de droit public ou privé. Le rôle principal de ces sociétés consiste en l'exercice des

activités à caractère économique (industriel et économique) entrant dans le champ des compétences de la commune¹.

3.4.2. Les établissements de coopération intercommunale :

Les établissements de coopération intercommunale sont créés entre des communes liées territorialement². Ces établissements peuvent être chargés de toute activité que les communs membres décident, d'un commun accord, de lui confier comme il est présenté ci-dessous :

Tableau 15: Missions et rôles des établissements de coopération intercommunale.

Missions des établissements de coopération intercommunale	<ul style="list-style-type: none">-Le transport en commun et l'élaboration du plan des déplacements pour les communes concernées ;-Le traitement des déchets ;-L'hygiène et la salubrité ;-L'assainissement liquide et solide et les stations de traitement des eaux usées ;-La distribution d'eau potable et d'électricité et l'éclairage public ;-L'entretien des voies publiques communales.
Les activités d'intérêt commun dont ils peuvent être chargés totalement ou partiellement	<ul style="list-style-type: none">-Création et gestion des équipements et des services ;- Création et gestion des équipements sportifs, culturels et de loisirs ;- Création, aménagement et entretien des voies publiques ;- Création et gestion de zones d'activités économiques et industrielles ;- Opérations d'aménagement.

Source : Article 134 de la loi organique n°113-14 relative aux communes.

3.4.3. Les groupements des collectivités territoriales :

Le groupement des collectivités territoriales résulte de la collaboration entre une ou plusieurs communes, une ou plusieurs régions et une ou plusieurs préfectures ou provinces afin de réaliser une œuvre commune, ou gérer un service d'intérêt général pour le groupement³. La représentation des collectivités territoriales au niveau du conseil de la commune se fait en fonction de leurs apports et par un délégué au moins pour chacune des communes concernées⁴.

Le rôle que doivent remplir actuellement les communes dans le développement local nécessite une administration communale performante, dotée d'une structure organisationnelle cohérente et flexible. Après avoir présenté l'organisation de l'administration communale,

¹Article 130 de la loi organique n°113-14 relative aux communes.

²Article 133 de la loi organique n°113-14 relative aux communes.

³Article 141 de la loi organique n°113-14 relative aux communes.

⁴Article 143 de la loi organique n°113-14 relative aux communes.

et les organes d'exécution des projets et des œuvres communes dont dispose la commune, on va s'intéresser maintenant au régime financier de la commune.

4. Le régime financier de la commune :

Le budget communal est l'acte le plus fondamental de la gestion communale. Il est élaboré par le président de la commune et contient le programme de l'action communale et retrace les opérations de dépenses et de recettes nécessaires à la gestion courante de ses services. Les ressources de la commune proviennent principalement de ses ressources propres, des ressources financières affectées par l'Etat et du produit des emprunts. Ses dépenses sont essentiellement de deux natures : des dépenses de fonctionnement et des dépenses d'équipement.

4.1. Le budget de la commune :

Le budget est : *« l'acte par lequel est prévu et autorisé, pour chaque année budgétaire, l'ensemble des ressources et des charges de la commune. »*¹. Le budget est formé de deux parties et doit être équilibré dans chacune de ses parties ²:

- La première partie est relative aux opérations de fonctionnement, tant en recettes qu'en dépenses ;
- La deuxième partie concerne les opérations d'équipement, il s'agit de l'ensemble des ressources affectées à l'équipement et l'emploi.

Le budget peut comprendre des budgets annexes et des comptes spéciaux³. Les budgets annexes : *« décrivent des opérations financières de certains services qui n'ont pas été dotés de la personnalité morale et dont l'activité tend, essentiellement, à produire des biens ou à rendre des services donnant lieu à rémunération. »*⁴. Les comptes spéciaux comportent deux types de comptes : les comptes d'affectation spéciale et les comptes de dépenses sur dotations. Les comptes d'affectation spéciale : *« retracent les recettes prévisionnelles affectées au financement d'une catégorie déterminée de dépenses et l'emploi donné à ces ressources. »*⁵. Les comptes de dépenses sur dotations : *« retracent des opérations dont le financement est assuré par des ressources préalablement déterminées. »*⁶.

¹ Article 152 de la loi organique n°113-14 relative aux communes.

² Article 154 de la loi organique n°113-14 relative aux communes.

³ Article 154 de la loi organique n°113-14 relative aux communes.

⁴ Article 169 de la loi organique n°113-14 relative aux communes.

⁵ Article 171 de la loi organique n°113-14 relative aux communes.

⁶ Article 172 de la loi organique n°113-14 relative aux communes.

Comme il est signalé au niveau de l'article 170 de la loi organique relative aux communes, les comptes spéciaux ont pour objectifs :

- Soit de décrire des opérations qui, en raison de leur spécificité ou d'un lien de cause à effet réciproque entre la recette et la dépense, ne peuvent être commodément incluses dans le cadre du budget ;
- Soit de décrire des opérations en conservant leur spécificité et en assurant leur continuité d'une année budgétaire à l'autre ;
- Soit de garde trace, sans distinction entre années budgétaires, d'opérations qui se poursuivent pendant plus d'une année.

Les équilibres du budget, des budgets annexes et des comptes spéciaux sont inscrits dans un état consolidé conformément aux dispositions du décret n°2-17-293 du 14 ramadan 1438 (9 Juin 2017) fixant les modalités d'inscription des équilibres du budget, des budgets annexes et des comptes spéciaux de la commune dans un état consolidé. Cette état consolidé contient les données relatives aux :

- Recettes ou dépenses inscrites à la première partie du budget de la commune ;
- Recettes ou dépenses inscrites à la deuxième partie du budget de la commune ;
- Recettes ou dépenses inscrites aux comptes d'affectation spéciale et aux comptes de dépenses sur dotations ;
- Recettes ou dépenses inscrites au budget annexe.

4.2. Les ressources et les charges de la commune :

La commune possède des ressources financières propres, des ressources financières affectées par l'Etat et du produit des emprunts¹. Quant à ses charges, elles comprennent² :

- Les dépenses du budget : comportant les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'équipement³ ;
- Les dépenses des budgets annexes ;
- Les dépenses des comptes spéciaux.

Le tableau ci-dessous (Tableau n°16) rassemble les charges et les ressources de la commune :

¹Article 173 de la loi organique n°113-14 relative aux communes.

²Article 177 de la loi organique n°113-14 relative aux communes.

³Article 178 de la loi organique n°113-14 relative aux communes.

Tableau n° 16: Les ressources et les charges de la commune..

Les ressources de la commune	Les charges de la commune
<ul style="list-style-type: none"> - Le produit des impôts ou les parts d'impôts de l'Etat affectés à la commune en vertu des lois de finances ; - Le produit des ressources affectées par l'Etat à la commune en vertu de la loi de finances ; - Le produit des impôts et taxes que la commune est autorisé à percevoir conformément à la législation en vigueur ; - Le produit des rémunérations pour services rendus, conformément aux dispositions de l'article 92 de la présente loi organique ; - Le produit des amendes conformément à la législation en vigueur ; - Le produit des exploitations, des redevances et des parts de bénéfices, ainsi que celui des ressources et participations financières provenant des établissements et entreprises relevant de la commune ou dans lesquels la commune est actionnaire ; - Les subventions accordées par l'Etat ou par les personnes morales de droit public ; - Le produit des emprunts autorisés ; - Les revenus de la propriété et des participations ; - Le produit de ventes des biens des meubles et immeubles ; - Les fonds de concours et les dons et legs ; - Les recettes diverses et autres ressources prévues par les lois et règlements en vigueur. 	<p>Les dépenses de fonctionnement comprennent :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Les dépenses des fonctionnaires et agents et des engins se rapportant au fonctionnement des services de la commune ; - Les frais relatifs au remboursement de la dette et aux subventions accordées par la commune ; - Les dépenses relatives à l'exécution des arrêts et jugements prononcés en justice contre la commune ; - Les dépenses relatives aux remboursements, aux réductions et aux reversements d'impôts ; - Les dépenses urgentes et les dotations de réserve ; - Les dépenses relatives aux engagements financiers issus des conventions et contrats conclus par la commune ; - Les dépenses diverses relatives à l'intervention de la commune. <p>Les dépenses d'équipement comprennent :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Les dépenses des travaux et de tous les programmes d'équipement faisant partie des compétences de la commune ; - L'amortissement du capital emprunté, les subventions accordées et les prises de participations. - Les dépenses des budgets annexes. - Les dépenses des comptes spéciaux.

Source : Article 174, article 177, article 178 et article 179 de la loi organique n°113-14 relative aux communes.

Il existe des dépenses qui revêtent un caractère obligatoire pour la commune. Ce type de dépenses est fixé par l'article 181 de la présente loi et se présente comme suit :

- Les traitements et indemnités des ressources de la commune ainsi que les primes d'assurances ;
- La contribution de la commune aux organismes de prévoyance et au fonds de retraite des ressources humaines de la commune et la contribution aux dépenses de mutualité ;
- Les frais de consommation d'eau, d'électricité et des télécommunications ;
- Les dettes exigibles ;
- Les contributions qui doivent être transférées au profit des groupements des collectivités territoriales et aux établissements de coopération intercommunale ;
- Les engagements financiers résultants des conventions et contrats conclus par la commune ;

- Les dépenses relatives à l'exécution des arrêts et jugements prononcés en justice contre la commune ;
- La dotation globale affectée au fonctionnement des arrondissements pour les communes ayant un régime d'arrondissements.

La décentralisation a donné aux communes de larges compétences en matière de gestion locale. Cependant, le renforcement des pouvoirs des communes doit être accompagné d'une autonomie financière. En effet, les communes doivent disposer de ressources financières suffisantes pour pouvoir mettre en place des projets et offrir des services adaptés aux besoins des citoyens.

5. Les communes soumises aux régimes d'arrondissement :

Les communes soumises aux régimes d'arrondissement sont au nombre de six (6) à savoir : Casablanca, Rabat, Tanger, Marrakech, Fès et Salé. Au sein de ces communes des arrondissements sont créés. Ces arrondissements sont dépourvus de la personnalité morale, mais jouissent d'une autonomie administrative et financière¹.

5.1. Organisation du conseil :

Le conseil d'arrondissement est constitué des membres du conseil de la commune élus dans l'arrondissement et des conseillers d'arrondissement². Conformément à l'article 218 de la loi organique relatives aux communes : « *le nombre des conseillers d'arrondissement est le double de celui des membres du conseil de la commune élus dans l'arrondissement, sans toutefois pouvoir être inférieur à 10 ni supérieur à 20* ».

5.1.1. Le bureau du conseil :

Le bureau du conseil d'arrondissement est formé du président et des vice-présidents. Le nombre de vice-présidents ne peut dépasser le cinquième (1/5) des membres du conseil d'arrondissement sans toutefois être inférieur à trois³. Le conseil d'arrondissement comprend aussi un secrétaire et un secrétaire adjoint chargés des mêmes fonctions que celles du secrétaire du conseil de la commune⁴.

¹Article 217 de la loi organique n°113-14 relative aux communes.

²L'élection des deux catégories se fait en respectant les conditions et formes prévues par la loi organique n°59-11 relative à l'élection des membres des conseils des collectivités territoriales.

³Article 221 de la loi organique n°113-14 relative aux communes.

⁴Article 223 de la loi organique n°113-14 relative aux communes.

5.1.2. Les commissions permanentes :

Le conseil d'arrondissement constitue trois commissions permanentes au plus. Ces commissions sont chargées de l'étude des questions en relation avec les affaires financières et économiques, les affaires sociales et culturelles ainsi que les affaires d'urbanisme et d'environnement. Des commissions provisoires peuvent également être formées afin de traiter des problématiques spécifiques pour une durée limitée. Le conseil d'arrondissement élit parmi ses membres, à la majorité relative, un président pour chaque commission et son adjoint¹. Le règlement intérieur du conseil d'arrondissement détermine la composition, le fonctionnement et les attributions de ces commissions.

5.1.3. Le comité consultatif :

Le comité consultatif est un comité qui rassemble le président du conseil et des présidents des conseils d'arrondissements. Ce comité est présidé par le président du conseil et dénommé « *conférence des présidents des conseils d'arrondissements* ». La conférence discute des programmes d'équipement et d'animation locale, des projets de gestion déléguée de services publics, ainsi que toute proposition ayant pour but l'amélioration des services publics locaux².

A côté du conseil d'arrondissement, des ressources humaines sont mises à la disposition de l'arrondissement par le président de la commune afin qu'il puisse accomplir ses missions.

5.2. Les ressources humaines du conseil d'arrondissement :

Les ressources humaines nécessaires sont affectées à l'arrondissement par le conseil de la commune pour qu'il puisse exercer leurs attributions. Le président du conseil de la commune désigne par arrêté parmi les fonctionnaires de la commune, un directeur d'arrondissement³. Ce dernier exerce les missions qui lui sont imparties par le président du conseil d'arrondissement, qui peut lui déléguer sa signature dans le domaine de la gestion administrative de l'arrondissement⁴.

La loi organique n°113-14 relatives aux communes précise dans sa sixième partie un ensemble de dispositions spécifiques aux communes soumises au régime d'arrondissements. Certes, les arrondissements sont des unités territoriales démunies de la

¹Article 224 de la loi organique n°113-14 relative aux communes.

²Article 262 de la loi organique n°113-14 relative aux communes.

³Article 258 de la loi organique n°113-14 relative aux communes.

⁴Article 259 de la loi organique n°113-14 relative aux communes.

personnalité morale, mais ils jouissent tout de même d'une autonomie financière et administrative. Dans les paragraphes suivants, on va présenter les principales compétences du conseil d'arrondissement et son président ainsi que le régime financier de ces unités territoriales.

5.3. Les compétences du conseil d'arrondissement et de son président :

Le conseil d'arrondissement et son président exercent un ensemble de prérogatives de nature délibérative et consultative. L'exercice de ces prérogatives est attaché au ressort territorial de l'arrondissement et se fait sous la présidence du conseil de la commune.

5.3.1. Les compétences du président du conseil d'arrondissement :

Sous la responsabilité du président du conseil de la commune, le président du conseil d'arrondissement exerce un ensemble d'attributions¹. Ces compétences se présentent comme suit :

- La prise des dispositions nécessaires pour l'exécution des délibérations du conseil d'arrondissement ;
- La proposition des projets de conventions relatives aux dons, legs et subventions de toute nature au président de la commune ;
- L'accomplissement des missions dans le domaine des mesures individuelles relatives à la police administrative : la réception des déclarations relatives à l'exercice des activités commerciales et artisanales non réglementés, et la réception des déclarations relatives à l'ouverture des établissements insalubres, incommodes ou dangereux classés conformément à la législation en vigueur, en troisième catégorie ;
- La gestion de la carrière professionnelle des ressources humaines en activité dans l'administration de l'arrondissement ;
- L'élaboration d'un rapport semestriel relatif à la gestion de l'arrondissement et l'adresse au président du conseil de la commune.

Le président du conseil d'arrondissement, ou ses vice-présidents sur délégation du président, sont compétents dans les domaines de :

- L'état civil ;

¹Les articles 234, 236, 237, 238, 239, 240, 241 et 242 de la loi organique n°113-14 relatives aux communes énoncent les compétences accordées au président du conseil d'arrondissement à l'intérieur des limites de l'arrondissement.

- La légalisation de signature et la certification de la conformité des documents à l'originel ;
- L'octroi des permis de construire, des permis d'habiter et des certificats de conformité concernant les petits projets prévus dans le règlement général de construction.

Le président du conseil d'arrondissement peut être désigné par le président du conseil de la commune comme sous-ordonnateur des dépenses d'équipement, comme il peut jouir des attributions conférées aux présidents des conseils communaux en matière d'élection sur délégation du président du conseil de la commune. Il est important de signaler que le président du conseil d'arrondissement peut déléguer une partie de ses attributions à un ou plusieurs vice-présidents.

Après avoir présenté les attributions du président du conseil d'arrondissement, on va s'intéresser aux compétences du conseil d'arrondissement.

5.3.2. Compétences du conseil d'arrondissement :

Le conseil d'arrondissement gère les affaires de proximité relevant de son ressort territorial. Ses attributions sont listées par l'article 231 de la loi organique relative aux communes comme suit :

- L'examen et le vote du compte des dépenses sur dotations ;
- L'affectation des crédits qui lui sont attribués par le conseil de la commune dans le cadre de la dotation globale de fonctionnement ;
- L'examen et le vote des propositions d'investissement qui sont soumises au conseil de la commune aux fins d'y statuer ;
- Le suivi de la gestion, la conservation et l'entretien des biens du domaine public ou privé relatifs à l'exercice de ses attributions ;
- La promotion du sport, de la culture et des programmes destinés à l'enfance, à la femme, aux handicapés ou aux personnes en difficulté en accord et avec le soutien du conseil de la commune, à titre distinct ou en coopération avec toute partie intéressée ;
- La participation à la mobilisation sociale, à l'encouragement du mouvement associatif et à l'initiation des projets de développement participatif ;
- L'installation des équipements destinés aux habitants de l'arrondissement et le suivi du programme d'aménagement, d'entretien et des modes de gestion

desdits équipements comme : halles et marchés, parcs, squares, jardins publics et espaces verts, dont la superficie est inférieure à 1 hectare,... les infrastructures sportives comme les terrains de sport, les salles couvertes...

Le conseil d'arrondissement peut faire des propositions sur toutes les questions présentant un intérêt pour l'arrondissement et notamment celles touchant les domaines de¹ :

- La promotion du développement économique et social de l'arrondissement ;
- La promotion de l'habitat, l'amélioration du cadre de vie et la protection de l'environnement ;
- La préservation de l'hygiène et la salubrité publiques ;
- Les dénominations des voies et places publiques situées dans le territoire de l'arrondissement ;
- L'encouragement du développement participatif ou associatif ainsi que les opérations de solidarité ou à caractère humanitaire au niveau du ressort territorial de l'arrondissement.

Le conseil d'arrondissement donne son avis sur tous les projets ou actions concernant en tout ou partie le ressort territorial de l'arrondissement comme² :

- Le plan d'action de la commune, en particulier les actions concernant l'arrondissement et les projets dont l'exécution se fera au niveau de son ressort territorial ;
- Les documents d'urbanisme, les projets d'aménagement urbain, les projets de règlements communaux de construction et sur les plans de circulation, les projets de restructuration urbaine, le projet d'aménagement urbain de résorption de l'habitat précaire, de sauvegarde et de réhabilitation des médinas et de rénovation du tissu urbain en dégradation ;
- Les opérations portant sur la gestion des biens publics et privés de la commune.
- Le montant des subventions proposé par la commune au profit des associations, dont l'activité est exercée seulement dans l'arrondissement, ou au profit des seuls habitants de l'arrondissement, quel que soit le siège de ces associations.

Dans les communes à régime d'arrondissement, le président du conseil communal partagent un certain nombre d'attributions avec les présidents des conseils d'arrondissement. Pour que ces derniers puissent exercer leurs missions de façon appropriée, le président du conseil communal est tenu de les doter des moyens financiers nécessaires.

¹Article 235, paragraphe 1 de la loi organique n°113-14 relative aux communes.

²Article 235, paragraphe 2 de la loi organique n°113-14 relative aux communes.

5.4. Le régime financier des conseils d'arrondissements :

Le conseil communal doit accorder à chacun des conseils d'arrondissement formant une dotation globale attribuée pour l'exercice de ses attributions. Le total des dotations globales au profit des arrondissements ne doit pas être inférieur à 10% du budget de la commune¹. Ces dotations constituent des dépenses obligatoires pour le conseil de la commune. La dotation globale des arrondissements comporte ²:

- Une part destinée à l'animation locale : le seuil minimum de la part relative à l'animation locale des arrondissements est fixé à 3% de la dotation globale des arrondissements³ ;
- Une part relative à la gestion locale dont les montants sont fixés par le conseil de la commune, sur proposition de son président.

Le président du conseil de l'arrondissement est l'ordonnateur des recettes et des dépenses du compte de dépenses sur dotations. Au niveau du budget de la commune, le montant total des recettes et dépenses de fonctionnement de chaque conseil d'arrondissement est inscrit. Les recettes et dépenses de fonctionnement de chaque arrondissement sont présentées de manière détaillée dans un document dénommé « *compte de dépenses sur dotations* »⁴.

Après avoir mis en exergue les différentes caractéristiques des communes soumises au régime d'arrondissement en commençant par leurs compétences, puis leurs différents organes et enfin leur régime de financement, dans les paragraphes suivants on va essayer de spécifier encore plus notre terrain d'étude.

6. Le déroulement de l'étude empirique :

Notre terrain d'investigation a porté essentiellement sur treize (13) communes dont trois (3) communes sont soumises au régime d'arrondissement. Le processus de préparation des plans d'action de ces communes représente le processus qu'on a choisi d'étudier pour aborder notre problématique de recherche. Différents entretiens ont été tenu avec des répondants émanant du conseil communal et de l'administration communale des communes investiguées. Un guide d'entretien rassemblant des questions touchant les

¹Article 245 de la loi organique n°113-14 relative aux communes.

²Article 245 de la loi organique n°113-14 relative aux communes

³Article 1 du décret n°2-17-308 du 8 chaoual 1438 (3 Juillet 2017) fixant le seuil minimum de la part relative à l'animation locale des arrondissements.

⁴Article 245 de la loi organique n°113-14 relative aux communes.

différents aspects de la problématique de recherche est employé au cours de la réalisation des entrevues.

6.1. Sélection des répondants :

Dans le cadre de notre travail de recherche, on a choisi d'étudier le rôle de l'intelligence territoriale dans la prise de décision stratégique au niveau des communes, et de nous focaliser sur le processus de préparation des décisions et des choix effectués par les communes dans le cadre de la préparation de leurs plans d'action communal. Au cours de l'identification des répondants, nous avons voulu choisir des répondants qui vont nous permettre d'appréhender les deux logiques co-existantes au sein des communes, à savoir la logique politique représentée par les élus et la logique technique représentée par les cadres de l'administration communale. Cependant, parfois la conciliation entre ces deux logiques s'est avérée difficile. En effet, dans certaines situations on s'est entretenu seulement avec l'élu chargé de la préparation du plan d'action. Dans d'autres situations, seul le cadre ou le responsable de la préparation du plan d'action communal (PAC) est prédisposé à nous fournir les informations nécessaires à notre recherche.

La taille de l'échantillon est tributaire des besoins de notre recherche. On a cessé de faire des entretiens dès lors qu'on a senti qu'un nouvel entretien n'apporte plus de nouvelles informations. Au total on a eu l'occasion de faire vingt et un (21) entretiens repartis sur treize (13) communes avec des tailles différentes. La durée des entretiens varie entre trente (30) minutes et une heure trente minutes (1h30min). Les entretiens se sont déroulés en face à face et par appel téléphonique. Certains interviewés ont acceptés que l'entrevue soit enregistrée, chose qui nous a beaucoup aidés au moment de la restitution de leurs propos. Pour les autres répondants ayant refusé l'emploi d'un matériel d'enregistrement au cours de la réalisation de l'entretien, nous avons essayé de prendre rapidement des notes en nous focalisant sur les thèmes et les idées principaux de notre recherche. Généralement, les entretiens se sont déroulés au sein des bureaux des interviewés, ce qui nous a permis d'avoir un accès plus rapide aux données secondaires (rapports, comptes rendus des réunions...).

Le tableau (tableau n°17) suivant représente la liste des communes qui ont fait l'objet de notre étude empirique :

Tableau n° 17: Liste des communes faisant l'objet de notre terrain d'investigation.

Commune	Taille de la commune	Etat d'avancement du PAC au moment de la réalisation de l'entretien	Observation
A	Plus de 250.000 habitants	PAC approuvé. Phase de mise en œuvre et évaluation de l'état d'avancement	PAC réalisé par bureau d'étude.
B	Plus de 250.000 habitants Commune soumise au régime d'arrondissement	Document du PAC déposé auprès du gouverneur pour visa	PAC réalisé par bureau d'étude.
C	Plus de 250.000 habitants Commune soumise au régime d'arrondissement	Document du PAC déposé auprès du gouverneur pour visa	PAC réalisé par bureau d'étude.
D	Plus de 250.000 habitants Commune soumise au régime d'arrondissement	PAC approuvé. Phase de mise en œuvre et évaluation de l'état d'avancement	PAC réalisé par bureau d'étude.
E	Plus de 250.000 habitants	PAC approuvé. Phase de mise en œuvre et évaluation de l'état d'avancement	PAC réalisé par bureau d'étude.
F	De 15.001 à 100.000 habitants	En cours de préparation	PAC réalisé par bureau d'étude.
G	De 15.001 à 100.000 habitants	PAC approuvé. Phase de mise en œuvre	PAC réalisé par bureau d'étude.
H	Inférieur à 15.000 habitants	PAC approuvé. Phase de mise en œuvre	PAC réalisé par les moyens propres de la commune.
I	Inférieur à 15.000 habitants	PAC approuvé. Phase de mise en œuvre	PAC réalisé par les moyens propres de la commune.
J	De 15.001 à 100.000 habitants	En cours de préparation	PAC réalisé par bureau d'étude.
K	Inférieur à 15.000 habitants	Document du PAC déposé auprès du gouverneur pour visa	PAC réalisé par les moyens propres de la commune.
L	De 15.001 à 100.000 habitants	PAC approuvé. Phase de mise en œuvre	PAC réalisé par bureau d'étude.
M	De 15.001 à 100.000 habitants	PAC approuvé. Phase de mise en œuvre	PAC réalisé par bureau d'étude.

Source : Elaboré par nos propres soins.

Les interviewés formant notre échantillon sont essentiellement des élus, des cadres ou des responsables qui sont chargés du suivi de l'opération de la préparation du plan d'action communal. Le tableau suivant récapitule l'ensemble des répondants avec lesquels on s'est entretenu :

Tableau 18: Liste des personnes interviewées au sein des communes.

Commune	Nombre de répondants	Qualité	Date de l'entretien	Durée de l'entretien
A	3	Cadre attaché au service de suivi du PAC	26/10/2018	1h 04 min
		Elu, président de la commission du budget, des affaires financières et de la programmation.	18/10/2018	1h 20 min
			24/10/2018	1h 10 min
			06/03/2019	40 min
		Agent de développement préfectoral ¹	23/11/2018	1h 28 min
B	2	Chef du projet d'élaboration du PAC	31/10/2018	40 min
		Elu chargé des travaux du PAC	14/12/2018	1h 30 min
C	1	Cadre attaché à la Direction Générale des Services	09/05/2019	1h 17 min
D	2	Cadre attaché à la Direction Générale des Services	05/04/2019	1h 30 min
		Acteur associatif, membre fondateur de l'observatoire urbain de la ville (organisme indépendant de la commune)	22/03/2019	1h 25 min
E	5	Cadre attaché au service de coordination et de suivi	07/02/2019	1h 30 min
		Elue, chargée des travaux du PAC	11/02/2019	28 min
		Chef de service de la démocratie participative	22/02/2019	45 min
		Chef de service de l'observatoire urbain	08/03/2019	1h 30 min
		Cadre attaché au service des systèmes d'information	22/02/2019	35 min
F	1	Consultante senior chargée de l'élaboration du PAC	08/12/2018	1h 30 min
G	1	Directeur des services	20/12/2018	1h 20 min
H	1	Directeur des services	06/12/2018	44 min
I	1	Directeur des services	18/12/2018	45 min
J	1	Directeur des services	31/12/2018	1h 25 min
K	1	Directeur des services	22/01/2018	1h 15 min
L	1	Président de la commune	28/12/2018	1h
M	1	Cadre chargé du bureau de planification et de coopération	27/12/2018	1h 20 min
Total des répondants		21 répondants répartis sur 13 communes.		

Source : Elaboré par nos propres soins.

¹ Agent de développement préfectoral (ADP) : fonction créée au sein des collectivités territoriales en 2011 pour assurer l'accompagnement des élus et des fonctionnaires des communes dans l'opération de la planification locale.

6.2. Guide d'entretien :

Pour élaborer notre guide d'entretien, on s'est basé sur les grilles d'analyse issues de notre revue de littérature à savoir : la grille d'analyse du processus de décision locale (figure 6) et la grille d'analyse des pratiques d'intelligence territoriale (figure 16).

Le guide d'entretien comprend d'abord une introduction où l'interviewer se présente, expose la problématique de la recherche et les objectifs de l'étude empirique. Ensuite, une partie est réservée aux caractéristiques du répondant. Dans notre cas, le répondant est caractérisé par : son âge, son profil en terme de formation, son ancienneté dans la commune d'où il relève ou dans sa fonction actuelle ainsi que ses missions (voir annexe n°1).

Le guide d'entretien comprend principalement trois thématiques et chaque thématique contient des sous-thèmes :

- Le déroulement du processus de décision stratégique ;
- L'outillage du processus de décision stratégique ;
- La place de l'intelligence territoriale au niveau du processus de prise de décision et son apport.

A chacun des sous-thèmes est associé un ensemble de questions ouvertes. Pour pouvoir s'assurer de la cohérence et de la clarté de nos questions, on a d'abord testé notre guide d'entretien auprès de deux répondants avant d'entamer l'enquête proprement dite.

Tableau 19: Thèmes et sous-thèmes du guide d'entretien.

Thème principal	Sous-thèmes
Le déroulement du processus de décision stratégique	-Etapes du processus de prise de décision ; -Catégories d'acteurs impliqués et leurs rôles ; -Facteurs nuisibles au bon déroulement du processus de décision (conflits, formation de coalition...); -Effets de ces facteurs sur le processus de prise de décision ; -Règles et mesures d'atténuation voir d'élimination des effets de ces facteurs.
Outillage du processus de prise de décision	-Information et connaissance du territoire ; -Mode de pratique et d'organisation des outils suivants : <ul style="list-style-type: none"> ▪ Diagnostic territorial ; ▪ Système de veille et d'observation territorial ; ▪ Système d'information territorial.
	-Outils de coopération et de concertation entre : <ul style="list-style-type: none"> ▪ Elus/administration communale ; ▪ Commune /acteurs externes ; ▪ Commune/Préfecture, Province/Région ; ▪ Commune/citoyens.
Place de l'intelligence territoriale au niveau du processus de prise de décision et son apport	-Perception du concept de l'intelligence territoriale ; -Existence des pratiques d'intelligence territoriale ; <ul style="list-style-type: none"> - En cas de réponse affirmative : Les formes de ces pratiques ; Le rôle de ces pratiques dans la prise de décision ; - En cas de réponse négatif : Mesures à adopter pour opérationnaliser le concept l'intelligence territoriale.

Source : Elaboré par nos propres soins.

Au cours de la réalisation des entretiens au sein de certaines communes et après avoir terminé l'entrevue avec l' élu ou le cadre chargé des travaux de préparation du plan d'action de la commune, on a jugé nécessaire de recourir à certains services évoqués par nos répondants au cours de la séance de l'entretien, vu leurs rôles primordiaux dans le processus de prise de décision en matière de production d'information et de concertation avec la société civile. Le guide d'entretien employé à ce stade a porté principalement sur les thèmes suivants :

- La raison de la création de ce service ;
- L'organisation administrative de ce service ;
- Le rôle de ce service dans la prise de décision stratégique par la commune notamment la préparation du plan d'action communal ;

- La perception du concept de l'intelligence territoriale par le responsable de ce service et le degré de son application par la commune dans le cadre de la préparation du plan d'action.

Après avoir terminé nos différentes entrevues, la démarche adoptée pour traiter et analyser nos données est celle décrite précédemment (section 1 paragraphe 3). On s'est basé sur trois opérations qui sont l'épuration, le codage et l'analyse (De Weerd-Nederhof, 2001 ; Miles et Huberman, 1994 ; cité par Gagnon, 2012). Au cours de l'opération d'analyse, on a combiné deux méthodes d'analyse à savoir : l'analyse manuelle et l'analyse à l'aide du logiciel NVIVO 10.

En somme, notre terrain d'étude comporte treize (13) communes et les entrevues réalisées sont au nombre de vingt et un (21). Ces entrevues ont été réalisées auprès de répondants aux profils variés.

Au niveau de cette section, on a essayé de spécifier notre terrain d'étude et ce en présentant d'abord la commune à savoir : ses compétences et ses attributions, ses organes, l'organisation de son administration communal, tout en accordant un intérêt aux communes soumises au régime d'arrondissement. Cette présentation s'est basée principalement sur la loi organique n°113-14 relative aux communes. Puis, on a apporté plus de précision à notre terrain d'investigation en définissant notre échantillon, les caractéristiques des répondants ciblés ainsi que les conditions du déroulement de nos entretiens. Au cours de la réalisation des entrevues, on s'est basé sur un guide d'entretien comportant des questions ouvertes pour laisser une liberté d'expression aux répondants. Notre intervention au cours de la tenue des entretiens a pris deux formes : demander au répondant d'étoffer encore plus une idée qu'il a évoquée, ou bien éclaircir une question ou un concept qui lui a paru ambigu.

Il est à signaler que si on s'est abstenu au départ à clarifier un certain nombre de concepts, c'est qu'on a eu pour visée d'évaluer le degré de compréhension et de maîtrise de ces concepts par les répondants. Le recours au logiciel Nvivo 10 pour faire notre analyse thématique nous a été utile surtout au cours de l'opération du codage. Certains codes sont dérivés de notre revue de littérature, d'autres ont émergé au cours de l'opération de catégorisation.

Conclusion du troisième chapitre :

Au niveau de ce chapitre on a présenté les fondements de notre étude empirique. Le paradigme de recherche retenu est un paradigme interprétativiste. A travers notre étude, on cherche d'abord à comprendre la manière avec laquelle se pratique l'intelligence territoriale au cours de la prise de décision stratégique, en l'occurrence la préparation du plan d'action communal, et ce à partir des propos recueillis des répondants. Puis, ces derniers sont amenés à nous montrer l'apport des pratiques existantes dans le processus décisionnel. Le mode de raisonnement que nous avons adopté est le mode inductif, une logique favorisée par le paradigme interprétativiste. La méthode d'analyse des données utilisée est la méthode qualitative. Les outils utilisés pour collecter les données sont les entretiens semi-directifs et l'analyse documentaire.

Le traitement des données passe principalement par trois étapes : l'épuration, le codage et l'analyse. La fiabilité et la validité de la recherche sont assurées principalement par des techniques de triangulation et par une spécification du terrain d'étude et des caractéristiques de l'échantillon.

Notre terrain d'étude porte sur la commune territoriale, pour pouvoir cerner les missions de la commune, son mode de fonctionnement, l'organisation du conseil communal et de son administration ainsi que son régime financier, on s'est basée principalement sur les différentes dispositions de la loi organique n°113-14 relative aux communes. Ensuite, on a procédé au choix des répondants qui vont former notre échantillon. Au début et vu le mode d'organisation de la commune qui connaît la présence du conseil communal et de l'administration communale, on a voulu faire des entretiens avec les responsables de la préparation du plan d'action communal relevant de ces deux structures au niveau de chaque commune. Par la suite, le choix des répondants s'est basé sur leur disponibilité, leur capacité à nous informer sur la commune investiguée, et mieux nous éclairer sur nos questions de recherche.

La revue de littérature nous a permis d'élaborer le guide d'entretien qui a orienté le déroulement des entrevues. Les données issues des entretiens ont été traitées suivant une analyse thématique à l'aide du logiciel Nvivo 10. Les résultats de ce processus de traitement vont être analysés et discutés au niveau du chapitre suivant.

Chapitre 4 : Analyse et discussion des résultats.

Introduction :

L'objet de notre étude est de comprendre la manière avec laquelle se pratique l'intelligence territoriale par les communes investiguées au cours de la préparation de leurs plans d'action. Puis, on va essayer de saisir le rôle de cette pratique dans les choix opérés par les communes en question.

Nous avons essayé à travers une série d'entretiens auprès de treize (13) communes, ainsi que l'analyse des différents documents collectés au cours de la phase d'investigation, de formuler des réponses concises aux questions principales de notre recherche qui se présentent comme suit :

- Comment s'organise le processus de prise de décision dans le cadre de la préparation du plan d'action chez la population étudiée ?
- Quels sont les outils et les pratiques employés par les communes interrogées pour mieux connaître leurs territoires et mieux concerter et coopérer avec les autres acteurs locaux ?
- Les outils et les pratiques soulevés s'insèrent-ils dans une approche d'intelligence territoriale ? et quel est l'apport de ces pratiques au processus décisionnel ?

Le processus de prise de décision dans le cadre de la préparation du PAC se base sur un ensemble de textes réglementaires et connaît l'implication d'une multitude d'acteurs locaux. Pour alimenter le processus décisionnel en information et gérer les relations entre les différentes parties prenantes, les communes étudiées mobilisent un ensemble de pratiques comme : le diagnostic territorial, la collecte et l'analyse des données, l'anticipation, l'approche participative. La régularité et le degré de structuration de ces pratiques diffèrent d'une commune à une autre et influencent en quelque sorte la forme que peut revêtir l'intelligence territoriale au cours de la prise de décision.

Ainsi ce chapitre est scindé en deux sections. Dans la première section, nous allons présenter les réponses fournies par les interviewés aux questions posées au cours de la tenue des entretiens. Dans la seconde section, nous allons procéder à la discussion des résultats obtenus, en ayant pour cadre de référence les deux grilles d'analyse qu'on a conçues au moment de l'élaboration de la revue de littérature de cette recherche.

Section 1 : Traitement et analyse des résultats

Dans les paragraphes suivants, on va s'intéresser au contexte de prise de décision au niveau des communes dans le cadre de la préparation de leurs plans d'action. Dans un premier temps, on va s'intéresser aux différents textes réglementaires régissant cette opération. Puis on va mettre en exergue les différentes étapes du processus décisionnel ainsi que les parties prenantes associées à ce processus. Ceci va nous amener à présenter le rôle de chacune des parties prenantes impliquées au cours de cette opération, ainsi que les mesures et les dispositions mises en œuvre par les communes pour assurer la gestion des relations entre ces acteurs. Par la suite, on va se focaliser sur l'outillage du processus de prise de décision, c'est-à-dire l'ensemble des outils employés par les communes pour pouvoir d'abord s'informer et connaître leurs territoires, puis concerter et collaborer avec les autres acteurs locaux. Enfin on va procéder à l'évaluation de la place accordée aux pratiques d'intelligence territoriale au cours de cette opération à la lumière des réponses fournies par les interviewés.

Comme nous l'avons présenté plus haut, on a opté pour une analyse thématique. Le corpus des entretiens est traité suivant une approche transversale et non entretien par entretien. L'analyse thématique permet : « ...de passer d'une approche transversale centrée sur la cohérence propre à chaque individu pendant le terrain, à une approche transversale centrée sur la cohérence thématique de l'ensemble des données recueillies...le passage des données brutes à un corpus thématiquement organisé... » (Alami, Desjeux & Garabuau-Moussaoui, 2009 cité par Karoui, 2012). A l'issue du traitement des données collectées, on va aboutir aux interprétations accordées par les répondants à la réalité sociale qu'on cherche à comprendre.

Le tableau suivant (tableau n°20) représente la récurrence des différents thèmes identifiés au niveau du corpus d'entretiens analysé :

Tableau n° 20: Réurrence des thèmes identifiés au cours de l'opération du codage.

Code	Sources¹	Références²	Fréquence
Phasage du PPDS	15	16	0,020
Catégories d'acteurs	17	234	0,287
Conflits	7	9	0,011
Désaccords	10	13	0,016
Gestion du Processus PDS	11	29	0,036
Mode de participation	20	182	0,224
Diagnostic territorial	17	20	0,025
Veille territoriale	19	73	0,090
Système d'information	18	62	0,076
Outils de concertation	18	85	0,104
Perception de l'IT	21	23	0,028
Pratique de l'IT	19	21	0,026
Modalités des pratiques de l'IT	14	16	0,020
Rôles des pratiques de l'IT	11	14	0,017
Mise en place appropriée de l'IT	16	17	0,020
Total		814	1,000

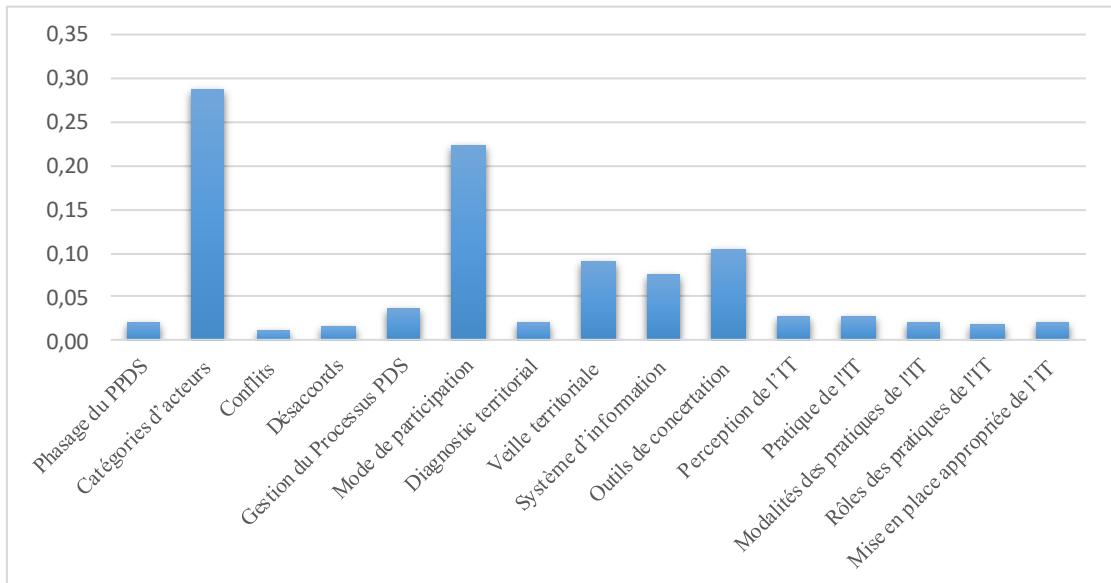
Source : Tableau élaboré à l'aide du logiciel Nvivo.

La figure suivante (figure 23) illustre la fréquence des thèmes identifiés au cours de l'opération du codage :

¹ Source : il s'agit des entretiens effectués au cours de la réalisation de l'étude empirique.

² Référence : il s'agit des extraits de discours tirés des entretiens.

Figure 23: Fréquence des codes identifiés.



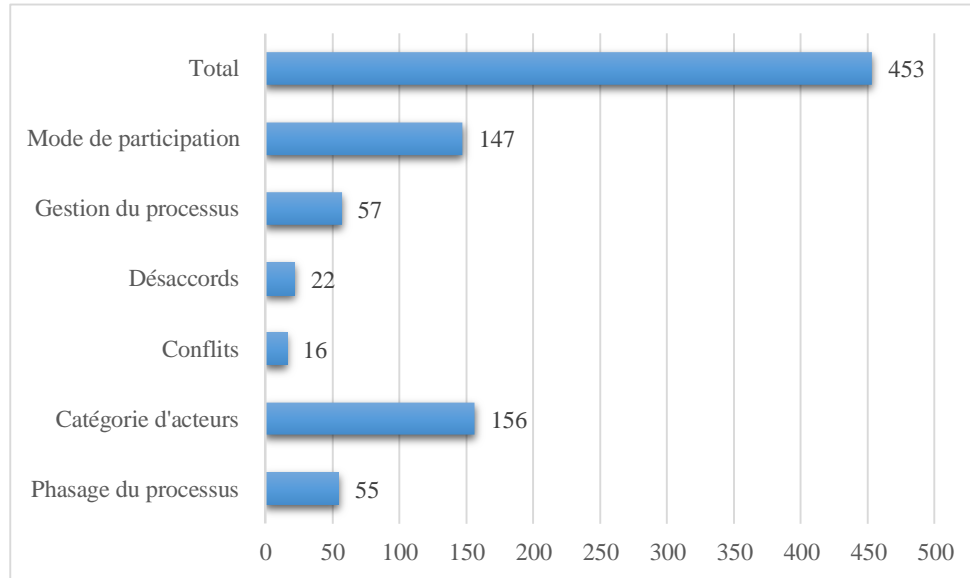
Source : Elaborée par nos propres soins.

1. Processus de prise de décision :

L'opération de préparation du plan d'action communal est encadrée par un ensemble de textes juridiques. Au niveau des paragraphes suivants, on va présenter le cadre juridique cadrant cette opération, puis ses différentes étapes ainsi que les acteurs impliqués dans cette opération et leurs rôles. La préparation du plan d'action est un processus collectif et la pluralité des acteurs impliquées peut induire des divergences de points de vue voire des conflits. Raison pour laquelle, on va examiner la nature et l'intensité des désaccords pouvant survenir au cours de la prise de décision ainsi que les mesures et les dispositifs employés par les communes pour les aplanir.

La figure suivante (figure 24) représente le nombre de références attachées à la catégorie « Processus de prise de décision stratégique (PPDS) » au cours de l'opération du codage :

Figure 24 : Nombre de références encodées pour la catégorie "PPDS".



Source : Elaborée par nos propres soins.

1.1. Cadre juridique de la préparation du plan d'action communal :

La préparation du plan d'action communal (PAC) est encadrée par un arsenal juridique et réglementaire. La constitution de 2011 a attribué aux collectivités territoriales notamment les communes des compétences élargies en matière de gestion de la chose locale. Les communes sont devenues les acteurs principaux du développement des territoires, qui connaissent la mise en œuvre de plusieurs projets et programmes par des intervenants émanant de différents secteurs. Pour garantir la cohérence et l'harmonie de ces différentes interventions, chaque commune doit disposer d'un document de référence qui comporte l'ensemble des projets programmés au niveau de son territoire. A ce titre, l'article 78 de la loi organique n°113-14 relative aux communes oblige les communes à mettre en place un plan d'action. Cette loi a apporté de nouvelles dispositions en matière de gestion administrative et financière des communes. Parmi les dispositions les plus importantes est l'abolition du plan communal de développement (PCD), et sa substitution par le plan d'action de la commune.

La préparation du plan d'action communal relève des compétences propres de la commune, et l'importance de ce document est mise en évidence par un ensemble d'articles de la loi organique. L'alinéa 1 de l'article 78 de cette loi stipule que : « *la commune met en place, sous la supervision du président de son conseil, un plan d'action de la commune et œuvre à son suivi, son actualisation et son évaluation.* ». Cette loi a posé les jalons nécessaires à cette opération, et la démarche de son élaboration est précisée par le décret n°2-16-301 du 23 ramadan 1437 (29 Juin 2016) fixant la procédure d'élaboration du plan

d'action de la commune, de son suivi, de son actualisation, de son évaluation et des mécanismes de dialogue et de concertation pour son élaboration. Le plan d'action tel qu'il est défini par l'article 2 dudit décret se présente comme : *« le document de référence qui sert à la programmation des projets et des actions prioritaires dont la réalisation est programmée ou prévue sur le territoire de la commune, en vue de fournir, aux citoyennes et citoyens, des services de proximité ».*

Du point de vue méthodologique, il n'y a pas une grande différence entre le plan d'action communal et le plan communal de développement comme il est expliqué par le répondant n°1 de la commune A : *« Lorsqu'on parle de démarche, il n'y a pas une grande différence. Mais devant le pourcentage alarmant des plans communaux de développement non réalisés, les autorités publiques ont cherché à faire en sorte que le PAC doit faire ressortir au cours des trois premières années c'est-à-dire à mi-mandat, uniquement les projets qui ont un bouclage financier c'est-à-dire qui sont conventionnés et qui peuvent démarrer tout de suite. Ceci montre qu'il y a une vraie volonté politique pour que les plans d'action aboutissent à leurs objectifs. C'est l'une des plus grandes différences entre PCD et PAC. »*

Toutefois, d'autres aspects de différence entre ces deux documents méritent d'être signalés. Sans prétendre être exhaustif, le tableau ci-dessous présente quelques éléments de différence entre le PAC et le PCD (tableau n°21) :

Tableau n° 21: Principales différences entre PAC et PDC.

Critères de comparaison	Plan d'action de la commune	Plan communal de développement
Au niveau juridique	10 articles de la loi organique n°113-14 concerne le PAC. Le décret n°2-16-301 du 23 ramadan 1437 (29 Juin 2016) fixant la procédure d'élaboration du plan d'action de la commune, de son suivi, de son actualisation, de son évaluation et des mécanismes de dialogue et de concertation pour son élaboration.	Seul l'article 36 de la loi organique n°17-08 portant charte communale concerne le PCD.
Méthodologie	La préparation de ces deux documents suit la même démarche	
Valeurs et principes	La préparation de ces deux documents se base sur les mêmes valeurs et principes.	
Logique de planification	La prise en considération des politiques étatiques dans le domaine des services de proximité ; Convergence avec les orientations du programme de développement régional et du programme de développement de la préfecture/province.	Manque de concertation et d'arbitrage.
Gestion budgétaire	Axée sur les résultats Dépenses du budget présentées par chapitres dans des articles subdivisés en programmes et projets ou actions ¹ . Programmation triennale liée au plan d'action avec une actualisation chaque année ² . Projet de programmation assortie des objectifs et indicateurs de performance.	Axée sur les moyens
Exécution	Obligatoire	Mise en œuvre non obligatoire
Evaluation et suivi	Nécessité d'adopter un système d'évaluation et de suivi des projets programmés.	---

Source : élaboré par nos soins.

1.2. Etapes du processus de prise de décision :

L'ensemble des répondants s'accorde sur le fait que le processus de prise de décision passe par les étapes citées par le décret n°2-16-301 du 23 ramadan 1437 (29 Juin 2016), qui précise la démarche devant être adoptée par la commune pour effectuer les choix des projets dont la réalisation est prévue au niveau de son territoire. Le processus de prise de décision respecte également les dispositions stipulées par la loi organique n°113-14 relatives aux communes tel qu'il est expliqué par le répondant n°3 de la commune A :

¹ Article 157 de la loi organique n°113-14 relative aux communes.

²Article 79 et article 183 de la loi organique n°113-14 relative aux communes.

« Le processus de prise de décision passe par les étapes citées par le décret n°2-16-301 publié le 29 Juin 2016 et fixant la procédure d'élaboration du plan d'action de la commune, de son suivi, de son actualisation, de son évaluation et des mécanismes de dialogue et de concertation pour son élaboration. »

Les différentes étapes du processus sont présentées de manière plus détaillée par l'interviewé n°14 de la commune G qui nous a fait connaître que : *« La préparation du plan d'action se fait selon la loi organique et le décret qui organise cette opération, même si la publication du décret a tardé. Ce processus a démarré par une réunion de concertation tenue la fin de l'année 2015. Puis vient l'étape du diagnostic, l'identification des priorités et des ressources financières disponibles, c'est-à-dire les ressources financières dont dispose la commune et les autres ressources financières pouvant être mobilisées par des partenariats. Le projet du plan d'action est envoyé ensuite aux commissions permanentes et l'instance de l'équité, de l'égalité des chances et de l'approche genre 30 jours avant la tenue de la session pour que ces entités puissent exprimer leurs opinions par rapport aux projets programmés et proposer les rectifications nécessaires. Et enfin, le projet de plan d'action est exposé au conseil communal pour validation. »*

Le tableau ci-dessous (tableau n°22) récapitule les principales étapes du processus de décision poursuivies par les communes investiguées dans le cadre de la préparation de leurs plans d'action, ces étapes vont être exposées de manière approfondie dans les paragraphes suivants.

Tableau n° 22: Les différentes étapes de la préparation du PAC conformément au décret n°2-16-301 du 23 ramadan 1437 (29 Juin 2016).

Article	Contenu	Action prise par la commune
Article 4	Lancement officiel du processus	Réunion d'information et de concertation pour le lancement de l'opération.
Article 5	Publication de la décision et du calendrier de l'opération	Affichage de la décision et du calendrier de l'opération dans les quinze (15) jours qui suivent la tenue de la réunion d'information et de concertation.
Articles 6 et 7	Préparation du projet du rapport du PAC	Diagnostic ; Hiérarchisation des priorités ; Identification des projets et des actions prioritaires ; Evaluation des ressources et des dépenses prévisionnelles ; Etablissement du projet du plan d'action et un système de suivi des projets et des programmes.
Article 10	Examen du projet du plan d'action par les commissions permanentes	Examen du projet du plan d'action par les commissions permanentes trente (30 jours) au moins avant la tenue de la session ordinaire ou extraordinaire.
Article 11	Approbation du projet du plan d'action par le conseil de la commune.	Soumission du projet du plan d'action de la commune pour qu'il fasse l'objet d'une décision.
Article 12	Visa de la décision du conseil de la commune par le gouverneur de la préfecture ou de la province ou de son représentant.	La décision du conseil de la commune relative au plan d'action de la commune n'est exécutoire qu'après son visa par le gouverneur de la préfecture ou de la province ou de son représentant.

Source : Elaboré par nos soins.

1.2.1. Phase de préparation et de lancement :

Le processus de prise de décision concernant cette opération se déclenche au cours de la première année du mandat, où le président du conseil doit tenir une réunion d'information et de concertation avec les membres du bureau, les présidents des commissions permanentes et leurs vices présidents ainsi que le secrétaire du conseil. Le gouverneur de la préfecture ou de la province ou son représentant assiste à cette réunion. Le président du conseil peut inviter par l'entremise du gouverneur, les responsables des services déconcentrés de l'administration centrale pour assister à ladite réunion. En plus, il peut de son propre initiative, inviter à cette réunion toute personne dont la présence lui semble utile¹.

A l'issue de cette réunion, **le président du conseil prend la décision d'élaborer le projet du plan d'action de la commune**². Dans les quinze (15) jours qui suivent la tenue de cette réunion, cette décision doit être affichée au siège de la commune et doit être notifiée

¹Article 4 du décret n°2-16-301 du 23 ramadan 1437 (29 Juin 2016) fixant la procédure d'élaboration du plan d'action de la commune, de son suivi, de son actualisation, de son évaluation et des mécanismes de dialogue et de concertation pour son élaboration.

²Article 4 du décret n°2-16-301 du 23 ramadan 1437 (29 Juin 2016) fixant la procédure d'élaboration du plan d'action de la commune, de son suivi, de son actualisation, de son évaluation et des mécanismes de dialogue et de concertation pour son élaboration.

au gouverneur ou son représentant dans le même délai. Cette décision contient le calendrier du processus d'élaboration du projet du plan d'action de la commune, notamment la date du commencement de ce processus¹. En outre, la commune procède à l'organisation des réunions d'information et de communication au profit des parties prenantes concernées, et emploie tous les moyens de communication à sa disposition pour pouvoir les informer du lancement officiel de cette opération.

L'article 78 paragraphe 3 de la loi organique n°113-14 relative aux communes stipule que : « *le plan d'action de la commune est établi au plus tard au cours de la première année du mandat du conseil...* ». De même que l'article 4 du décret régissant cette opération incite le président à prendre la décision d'élaborer le projet du PAC au cours de la première année du mandat. De ce fait, les communes sont appelées à procéder à la préparation du PAC au cours de l'année 2015, la première année du mandat électoral 2015-2021.

A ce niveau, il est important de signaler que certaines communes parmi celles faisant l'objet de cette étude ont pris du retard dans le lancement de l'opération de la préparation du projet du PAC. Ces dernières ont justifié ce retard par la publication tardive du décret n° 2.16.301 fixant la procédure d'élaboration du PAC qui a vu le jour le 29 juin 2016. Les autres communes qui ont procédé à la préparation du document en question au moment opportun, trouvent que leurs expériences passées en matière de planification stratégique ainsi que les dispositions de la loi organique n°113-14 ont pu leur servir de base pour le lancement d'une telle procédure. Par la suite, elles ont tenu d'apporter les rectifications nécessaires à cette opération une fois ledit décret publié, comme il est expliqué par le répondant n°5 de la commune B et le répondant n°15 de la commune H :

« On a essayé de respecter les dispositions de la loi n°113-14 relative à la commune. La commune a préparé son plan d'action avant la publication du décret décrivant l'organisation de cette opération, donc on a capitalisé sur nos expériences passées c'est-à-dire celles de l'élaboration du plan communal de développement pour pouvoir préparer notre plan d'action communal. Généralement cette opération passe d'abord par un diagnostic, puis la détermination de la vision et des objectifs stratégiques, la programmation des projets et du budget nécessaire pour la réalisation des projets programmés et l'élaboration d'un dispositif de suivi. » (Répondant n°5 de la commune B)

¹Article 5 du décret n°2-16-301 du 23 ramadan 1437 (29 Juin 2016) fixant la procédure d'élaboration du plan d'action de la commune, de son suivi, de son actualisation, de son évaluation et des mécanismes de dialogue et de concertation pour son élaboration.

« Au cours de la préparation du PAC, on a strictement respecté les dispositions de la loi organique n°113-14. La parution du texte juridique devant cadrer cette opération a tardé, mais tout de même on a procédé à la préparation de notre plan d'action car l'essentiel dans un plan d'action communal est de programmer des projets réalisables en leur garantissant les moyens financiers nécessaires à leur réalisation. » **(Répondant n°15 de la commune H)**

1.2.2. Le diagnostic territorial :

Cette opération joue un rôle crucial au cours du processus de prise de décision. Le diagnostic permet à la commune de procéder à un examen analytique des différentes problématiques touchant son territoire. Il se mène par la commune de manière partagée, d'où la nécessité de déterminer les différentes catégories d'acteurs devant être associées à cette opération.

L'objectif de cette opération est de permettre à la commune de mieux connaître son territoire, dégager les enjeux majeurs auxquels elle doit faire face, déterminer les facteurs clés du succès de son territoire et les facteurs nuisant son développement. Au début de l'opération, le diagnostic réalisé par la commune est un diagnostic de nature technique. La commune procède à la collecte des données quantitatives et qualitatives se rapportant aux différents domaines de développement du territoire (économique, social, culturel, environnemental...). Généralement, les données sont issues des statistiques nationales, des études techniques et scientifiques disponibles, des forums, des imprimés remplis par les services déconcentrés de l'Etat et des visites des lieux effectuées par l'équipe technique.

Le diagnostic s'effectue d'abord en interne entre les élus et l'équipe de l'administration communale. Le diagnostic interne permet à la commune d'évaluer ses capacités financières ainsi que ses moyens humains et logistiques disponibles. Ensuite, les autres acteurs locaux sont associés à cette opération. Ils sont invités à assister à des ateliers thématiques afin d'enrichir le diagnostic, définir les points forts et les points faibles du territoire de la commune et déterminer les perspectives de développement possibles. Dans ce sens, l'élue de la commune E précise que : « au cours de la préparation du plan d'action communal, on a institué douze comités thématiques, chaque comité est spécialisé dans un domaine. Par exemple, le comité chargé de la culture, le comité chargé de l'environnement, le comité chargé de l'urbanisme, le comité de la gouvernance participative, le comité de l'approche participative qui comprend l'instance d'équité, d'égalité des chances et l'approche genre. La société civile est convoquée à participer aux travaux de ces comités. Par exemple, les acteurs de la société civile intéressés par l'urbanisme, sont invités à assister

aux travaux du comité chargé de l'urbanisme. Chaque vice-président préside le comité thématique se rapportant au domaine dont il est responsable. ».

Les thématiques traitées par ces ateliers se ramènent généralement aux axes suivants :

- Les activités économiques du territoire ;
- Les actions sociales, culturelles et sportives ;
- L'infrastructure et les équipements sociaux de base ;
- La mobilité et la circulation urbaine ;
- L'habitat et l'urbanisme ;
- La protection de l'environnement et l'hygiène ;
- Le développement territorial et la compétitivité du territoire ;
- Le développement touristique et l'amélioration des conditions de vie ;
- La valorisation du patrimoine locale ;
- La situation financière de la commune ;
- La gouvernance locale.

En effet, le diagnostic représente pour la commune une occasion pour évaluer le potentiel économique, social et culturel de son territoire, identifier ses besoins prioritaires et établir un inventaire des projets programmés ou prévus au niveau de son territoire par les services déconcentrés de l'Etat et les autres organismes publics. Les différents ateliers thématiques tenus permettent de recueillir les propositions et les recommandations des différents acteurs locaux impliqués notamment les acteurs de la société civile. Cette opération permet également à la commune d'évaluer le degré de mobilisation des différentes catégories d'acteurs autour du projet du PAC.

Une fois les données collectées, elles doivent être classées, traitées et analysées. Ce travail de tri et de corrélation des données avec les problématiques territoriales revêt une grande importance. Il doit se faire en tenant en considération l'approche genre. L'approche genre consiste à : *«...évaluer les incidences pour les femmes et pour les hommes de toute action envisagée, notamment dans la législation, les politiques ou les programmes, dans tous les secteurs et à tous les niveaux. Il s'agit d'une stratégie visant à incorporer les préoccupations et les expériences des femmes aussi bien que celles des hommes dans l'élaboration, la mise en œuvre, la surveillance et l'évaluation des politiques et des programmes dans tous les domaines – politique, économique et social – de manière à ce que les femmes et les hommes bénéficient d'avantages égaux et que l'inégalité ne puisse se perpétuer. Le but ultime est d'atteindre l'égalité entre les sexes»* (UNISDR, PNUD, UICN,

2009). L'égalité entre les citoyens et les citoyennes et la lutte contre toute forme de discrimination font parties des principaux apports de la constitution de 2011¹. L'intégration de la dimension genre au cours de la préparation du plan d'action de la commune permet de prendre en considération les préoccupations des femmes et des hommes, afin de programmer des projets favorisant l'égalité des chances et l'accès aux services de proximité de manière équitable. Autrement dit, l'approche genre permet d'associer l'ensemble des individus au processus de prise de décision, nonobstant de leur sexe et de leur âge afin d'aboutir à une vision partagée du développement.

Dans les treize (13) plans d'action étudiés, le livrable de l'opération du diagnostic est présenté suivant une forme standard. Cette opération permet à la commune de produire une monographie qui contient les différents indicateurs territoriaux et sectoriels. Ces indicateurs aident la commune à comprendre les spécificités de son territoire, et faire une analyse profonde des différentes thématiques traitées par les ateliers organisés. Le croisement des données territoriales collectées par la commune, permet d'aboutir à une matrice dite matrice SWOT rassemblant les points forts, les points faibles, les opportunités et les menaces de son territoire.

Un atelier de restitution des résultats du diagnostic est organisé par la commune. La tenue de cet atelier permet à l'ensemble des parties prenantes ayant participé au départ à la réalisation du diagnostic de discuter et d'évaluer les résultats obtenus en vue de leur approbation. En outre, les membres du conseil doivent également se prononcer sur ces résultats, car l'avis du conseil communal représente la base sur laquelle la commune va s'appuyer pour définir les orientations stratégiques de son territoire.

1.2.3. Formulation de la vision stratégique :

Une fois la commune reconnaît les opportunités et les menaces se présentant au niveau de son territoire, et cerne ses points forts et ses points faibles, elle doit réfléchir à l'ensemble des solutions susceptibles d'assurer un développement mieux maîtrisé de son territoire. Le répondant n°1 de la commune A avance que : « *Une fois le diagnostic abouti, il y a une compilation des rapports pour aboutir à une vision stratégique. On se pose la question vers quelle destination on va, partant des résultats du diagnostic qui a été établi et partagé par tous les acteurs impliqués, enrichi et consolidé.* ». Donc, la commune conçoit la vision stratégique de son territoire en tenant compte de son environnement socio-économique, des

¹ Article 19 de la constitution du Royaume du Maroc promulguée par Dahir n°1-11-91 du 29 Juillet 2011.

potentialités, des opportunités et des enjeux du territoire, ainsi que les besoins détectés au cours de l'opération du diagnostic.

Cette étape se veut un débat où les parties prenantes impliquées s'expriment par rapport aux différentes possibilités d'évolution du territoire. La conception de la vision résulte d'un processus interactif : une série de réunions tiennent lieu en présence des citoyens, des représentants d'associations, des acteurs économiques et des services déconcentrés de l'Etat pour pouvoir recueillir leurs avis. L'atteinte d'un consensus parmi ces acteurs quant à la vision stratégique conçue est essentielle pour pouvoir la décliner en un ensemble d'axes stratégiques. Pour chaque axe stratégique un programme ou un ensemble de programmes est proposé, et chaque programme contient un ensemble de projets. A ce stade, la commune arrive à concevoir une banque de projets et elle doit procéder à l'examen de la faisabilité des projets arrêtés.

1.2.4. Identification des projets et des actions prioritaires :

La commune procède ensuite à la hiérarchisation de ses priorités de développement, tout en l'inscrivant dans les orientations du programme de développement régional et du programme de développement de la préfecture ou de la province. C'est un exercice complexe comme l'a fait remarquer le répondant n°1 de la commune A : *« c'est là où réside la complexité de l'exercice, c'est-à-dire comment programmer, prioriser les interventions du conseil »*. En effet, la commune doit définir des critères objectifs pour pouvoir prioriser et programmer ces interventions de manière judicieuse.

Généralement, la commune priorise l'exécution des projets en fonction de leur importance et de leur caractère d'urgence. Cette étape représente un moment décisif pour la commune, car elle lui permet de bâtir une logique d'intervention à partir des besoins identifiés et fixer les moyens et les conditions de mise en œuvre. Les projets et les actions prioritaires retenus par la commune doivent tenir compte de ses moyens financiers, et de ceux des autres acteurs locaux pouvant être mobilisés au cours des six années de la mise en œuvre du plan d'action de la commune.

La commune procède ensuite à la budgétisation de ces projets suivant une programmation pluriannuelle. Un coût estimatif doit être défini pour chaque projet afin de pouvoir déterminer le budget global nécessaire à l'exécution du plan d'action. La commune établit une évaluation des ressources et des dépenses prévisionnelles au titre des

trois premières années du plan d'action de la commune¹. Elle établit une distinction entre les projets pouvant être financés par ses propres moyens et ceux dont le financement nécessite la recherche de partenariats comme il est expliqué par le Directeur des Services (répondant n°19) de la commune K : « *La commune procède à une évaluation de ses ressources et ses dépenses, pour savoir les projets qu'elle peut financer et les autres projets pour lesquels, elle doit trouver des partenaires.* »

Par la suite, l'ensemble des actions et projets avec leurs consistances (les résultats attendus, la localisation, les catégories de population concernées, les moyens humains, matériels et financiers nécessaires pour leur mise en œuvre) est regroupé au niveau d'une matrice de projets. La programmation temporelle et budgétaire se fait en se basant sur les moyens financiers de la commune et le degré de priorité du projet. Le dernier paragraphe de l'article 6 du décret n°1.16.301 stipule qu'un système de suivi des projets et des programmes doit être élaboré au niveau duquel les objectifs à atteindre doivent être définis, ainsi que les indicateurs de performance permettant de mesurer le degré de réalisation des objectifs.

1.2.5. Examen et approbation du projet du PAC :

Le rapport du projet du plan d'action de la commune est soumis aux commissions permanentes du conseil trente (30) jours avant la tenue de la session au cours de laquelle le projet du PAC va être adopté, conformément aux dispositions de l'article 10 du décret n°2.16.301 du 13 juin 2016. Après avoir examiné le document du projet du PAC, chacune des commissions permanentes rédige un rapport d'évaluation. Si ces commissions proposent des ajustements à apporter au rapport du PAC, leurs observations sont prises en considération par l'équipe de travail communal, puis le projet du PAC est soumis au conseil communal pour délibération et validation afin qu'il fasse l'objet d'une décision. Au moment de la soumission du projet du PAC à la délibération du conseil communal, il doit être accompagné du système de suivi des projets et des programmes ainsi que des rapports des commissions permanentes selon l'article 11 du même décret. Et enfin, il est envoyé au gouverneur de la préfecture ou de la province pour visa.

Le Répondant n°5 de la commune B précise que le processus de prise de décision s'effectue suivant une démarche itérative, des retours en arrière d'une étape à une étape

¹Article 6 du décret n°2-16-301 du 23 ramadan 1437 (29 Juin 2016) fixant la procédure d'élaboration du plan d'action de la commune, de son suivi, de son actualisation, de son évaluation et des mécanismes de dialogue et de concertation pour son élaboration.

précédente est possible : « *Le processus de prise de décision est fait de manière itérative, c'est-à-dire il y a eu des va et vient même à des phases avancées de la prise de décision (phase de validation, phase d'approbation). Si l'un des acteurs estimait l'urgence d'apporter des ajustements à la décision en cours de formulation, on discutait les ajustements proposés et on les apportait s'ils s'avéraient nécessaires*».

En cas de non approbation du projet du PAC par le gouverneur, l'équipe de travail communal se réunit à nouveau pour apporter les rectifications et les amendements exigés par le gouverneur de la préfecture ou la province. Après avoir satisfait les remarques soulevées par le gouverneur, le projet du PAC est soumis à nouveau au conseil communal pour approbation, et puis il est envoyé à nouveau au gouverneur pour visa. Conformément à l'article 118 de loi organique n°113-14 et l'article 12 du même décret, la décision du conseil de la commune relative au plan d'action de la commune n'est exécutoire qu'après son visa par le gouverneur de la préfecture ou de la province ou de son représentant.

Après avoir mis en évidence le cadre juridique qui encadre l'opération de la préparation du plan d'action ainsi que les différentes étapes du processus décisionnel, il est temps de présenter les différents acteurs associés à cette opération et leurs rôles.

1.3. Acteurs du processus de décision et leurs rôles :

La production de l'action locale passe par une procédure participative qui lie étroitement à sa conception et sa mise en œuvre différentes catégories d'acteurs. Les différentes dispositions réglementaires et législatives incitent à l'intégration de la participation comme principe de base de la prise de décision locale. Dans ce sens, l'interviewé n°9 de la commune E explique : « *En effet, l'élaboration du plan d'action communal est une opération qui connaît l'intervention de différentes catégories d'acteurs. L'ensemble des composantes du conseil au niveau interne. Au niveau externe, l'ensemble des services extérieurs, associations de la société civile...Je tiens à préciser que l'approche participative est instituée par la loi.*».

La création des espaces de dialogue s'avèrent nécessaire face aux limites des représentations traditionnelles. Ainsi, la prise de décision dans le cadre de la préparation du plan d'action communal connaît l'implication des catégories d'acteurs suivantes :

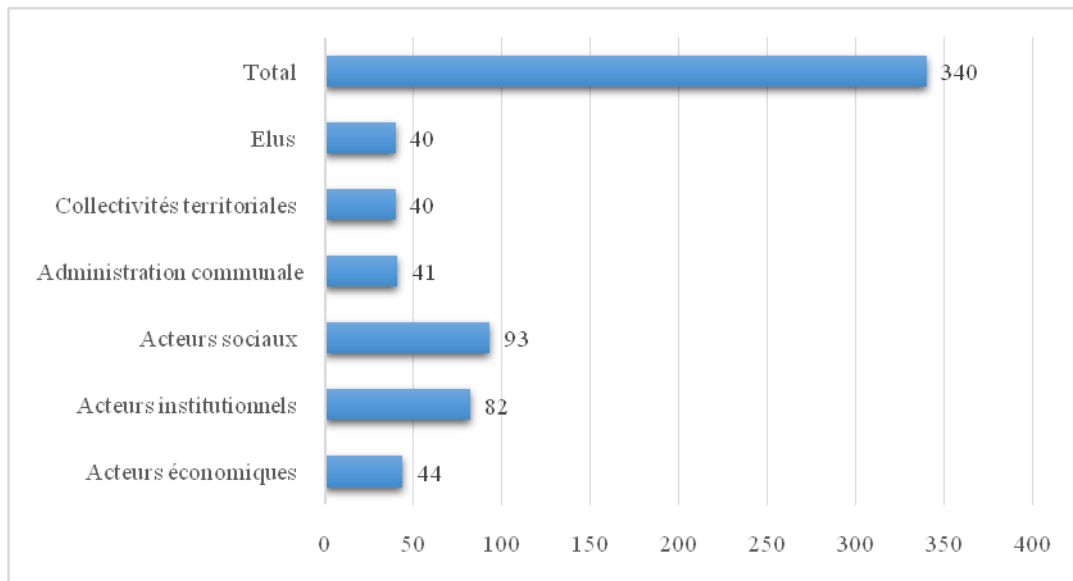
- Les élus ;
- L'administration communale ;
- L'autorité locale ;
- Les services déconcentrés de l'Etat ;

- Les acteurs professionnels et économiques ;
- Les acteurs de la société civile.

En outre, la bonne organisation du processus de décision passe par la définition du périmètre de responsabilités de chacun des acteurs impliqués.

La figure suivante (figure 25) représente le nombre de références encodées aux sous-thèmes du thème « Catégories d'acteurs » au cours de l'opération du codage :

Figure 25: Nombre de références encodées aux sous-thèmes du thème «Catégories d'acteurs ».



Source : Elaboré par nos propres soins.

1.3.1. Les élus :

Cette catégorie d'acteurs comporte le président du conseil élu et son bureau, les membres du conseil, les commissions permanentes et les élus des arrondissements pour les communes ayant un régime d'arrondissement.

Les élus détiennent un rôle majeur dans ce processus. Au cours de l'exercice de leurs rôles, ils remplissent essentiellement des rôles de : représentation, examen, délibération et médiation. Ils sont d'abord des représentants de la population comme il a été indiqué par le Directeur des Services de la commune J et doivent donc défendre leurs opinions et concrétiser leurs espoirs.

Le rôle des élus apparaît davantage au cours des différentes étapes du processus décisionnel. Au niveau de l'étape de la préparation et du lancement de l'opération de l'élaboration du PAC, la mise en place d'un plan de travail et la mobilisation des

ressources matérielles et humaines sont faites par le président du conseil en concertation avec les membres du bureau, les présidents des commissions permanentes et leurs vices présidents ainsi que le secrétaire du conseil. Puis, le président et les autres membres du conseil jouent un rôle de médiateur avec les citoyens et les autres acteurs locaux associés à cette opération. Ils assurent des échanges d'information réguliers avec eux. En outre, les élus exercent des fonctions d'examen et de délibération : les différents rapports phasiques notamment ceux concernant les résultats issus du diagnostic doivent être approuvés par les membres du conseil, pour pouvoir définir les orientations stratégiques du plan d'action et sélectionner les actions prioritaires. De surcroît, les commissions permanentes examinent le projet du plan d'action communal et valide la priorisation des projets envisagés.

Pour ce qui est de l'adoption final du projet du PAC, la décision finale revient au conseil communal comme il a été avancé par un ensemble des répondants comme le répondant n°9 de la commune E qui a indiqué que : *« les élus sont impliqués dans toutes les phases et la décision finale leur revient. »*, ainsi que l'interviewé n°5 de la commune B qui a souligné que : *« Généralement les acteurs impliqués font des propositions mais c'est le conseil communal qui prend la décision finale. »*. La même idée est reproduite par le Directeur des Services de la commune I qui a précisé que : *« chacune des catégories d'acteurs impliquées propose des projets, des idées mais c'est la commune qui détient la décision finale. Ces acteurs ont un rôle consultatif »*.

1.3.2. L'administration communale :

L'administration communale est l'un des principaux leviers dont disposent les élus pour accomplir leurs missions. Le personnel de la commune et sous la supervision du directeur général/ directeur des services a essentiellement un rôle d'assistance et de conseil au cours des différentes étapes de cette opérations. Les cadres de l'administration communale contribuent à la construction de la décision en mettant à la disposition des élus, l'expertise et les informations susceptibles d'éclairer leurs choix. L'ADP de la commune A a mis en avant les principales tâches effectuées par le personnel de l'administration communale tout au long de l'opération de la préparation du PAC en précisant que : *« les ressources humaines de la commune cadrent les phases d'aide à la prise de décision, elles assurent la communication interne et externe et préparent les rapports des différentes phases. »*

L'administration communale intervient donc à toutes les étapes du processus de décision, elle élucide les décisions des élus et se charge de la gestion administrative de cette opération.

1.3.3. L'autorité locale :

Le gouverneur de la préfecture ou de la province joue un rôle important tout au long de la préparation du plan d'action par la commune. Il assure des fonctions de coordination et de contrôle administratif. D'abord le gouverneur est le coordinateur des activités des services déconcentrés de l'administration centrale comme il a été mentionné par l'ADP de la commune A qui nous a indiqué que : « *Le gouverneur de la préfecture assure la coordination entre les services extérieurs, et assure aussi la cohésion et la mise en cohérence des actions ou des projets de développement qui seront retenus dans le PAC.* ».

Dans le même sens, l'élu de la commune A a précisé que le gouverneur assure un rôle de contrôle administratif, et doit veiller au respect des différentes dispositions relatives à la procédure de préparation du plan d'action communal. Le Directeur des Services de la commune K de sa part, a ajouté que le gouverneur peut faire des critiques et exiger des modifications que le conseil de la commune doit apporter à son plan d'action.

Pour que la décision du conseil communal relative au plan d'action de la commune soit exécutoire, l'apposition du visa du gouverneur au rapport final du plan d'action est une condition sin qua non.

1.3.4. Les services déconcentrés de l'Etat :

Les textes juridiques régissant cette opération incitent la commune à impliquer les services déconcentrés de l'Etat. Le répondant n°15 de la commune H a affirmé que : « *Les services extérieurs sont également impliqués. Selon la loi organique, les services extérieurs sont convoqués par l'intermédiaire de monsieur le gouverneur. Ces acteurs ont un rôle consultatif au cours de l'opération de la préparation du plan d'action.* ».

En effet, l'article 9 du décret n°2-16-301 du 23 ramadan 1437 (29 Juin 2016) fixe les modalités d'implication des services déconcentrés de l'Etat. Ces derniers procurent une assistance technique à la commune au cours de la réalisation du diagnostic, l'identification des actions et l'examen de leur faisabilité. Ils contribuent à l'enrichissement des ateliers organisés avec les citoyens. La manière avec laquelle intervient les services déconcentrés de l'Etat est mieux expliquée par les propos de l'interviewé n°5 de la commune B : « *Ces acteurs jouent essentiellement un rôle au cours de la phase du diagnostic. Le représentant de chaque département ministériel fournit un état des lieux du secteur, une vision et les projets sectoriels ou la commune peut être partenaire.* ». Pour la consultante chargée de la préparation du PAC de la commune F (répondante n°13), les services déconcentrés remplissent des rôles de consultation et de collaboration, elle s'explique en donnant un

exemple : « *Par exemple dans le secteur de la santé, si la population exprime le besoin d'avoir un centre de santé au sein de leur quartier, on se dirige vers la délégation de la santé pour voir comment les responsables de la santé peuvent satisfaire ce besoin* ».

Le fait que les services déconcentrés de l'Etat mettent en exergue leurs projets réalisés ou programmés au niveau du ressort territorial de la commune favorise la convergence des interventions, comme il est avancé par le président de la commune L : « *Chaque service présente les projets programmés au niveau du territoire de la commune pour pouvoir assurer la convergence des interventions* ». Il poursuit que : « *La commune peut demander à ces acteurs de financer des projets.* ». Raison pour laquelle certains répondants trouvent que le rôle des services déconcentrés ne se limite pas à l'étape du diagnostic, ils peuvent influencer la prise de décision vu qu'ils peuvent être des partenaires par le financement des projets. Donc, leur rôle peut apparaître également au cours de l'étape de l'exécution comme le précise le répondant n°9 de la commune E : « *Les services extérieurs interviennent au cours de la phase du diagnostic, celle de la prise de décision et celle de l'exécution vu qu'ils sont des partenaires dans beaucoup de projets. Les services extérieurs proposent des idées, des projets et ils sont des partenaires dans le financement des projets.* ».

L'implication des services déconcentrés de l'Etat a pour visée de permettre à la commune d'harmoniser et de rendre cohérent ses interventions par rapport aux stratégies sectorielles. Cependant, l'engagement de chaque service déconcentré dépend de l'accord du département ministériel duquel il relève. Ce manque d'autonomie en matière de prise de décision peut freiner parfois le processus de prise de décision, comme le fait remarquer le directeur des services de la commune J et l' élu de la commune A. Le directeur des services de la commune J précise que « *la décision dépend toujours du niveau central, ce qui retarde le processus de prise de décision au niveau local* ». Quant à l' élu de la commune A, il souligne que : « *le fait que les services déconcentrés de l'Etat n'ont pas une autonomie de décision, ceci représente un frein pour la commune. La commune ne peut s'engager que par rapport aux actions relevant de ses propres compétences.* ».

Enfin, ces deux répondants souhaitent que les dispositions de la charte nationale de la déconcentration administrative puissent faciliter l'appui et l'assistance des communes par les services déconcentrés dans la conception et l'exécution du plan d'action. Et ce, en leur attribuant une marge de manœuvre en matière de prise de décision.

1.3.5. Les collectivités territoriales :

Conformément à l'article 3 alinéa 3 du décret n°2-16-403 du 4 moharrem 1438 (6 Octobre 2016), les représentants du conseil régional et ceux du conseil préfectoral/provincial sont invités à assister aux différentes ateliers de concertation organisés par la commune afin de lui faire part de leurs visions de développement. L'interviewé n°21 de la commune M affirme que : « *la commune, en élaborant son plan d'action communal doit respecter les orientations et la vision stratégique de la région et de la province. D'où, la nécessité de concerter avec ces deux entités.* ». Dans le même sens, le Directeur des Services de la commune K souligne que : « *la commune doit concerter avec la région et la province car le contenu du plan d'action communal doit être harmonique avec les orientations du programme de développement provincial et le programme de développement régional.* ». Le conseil régional et le conseil préfectoral/provincial représentent pour certaines communes des partenaires de financement pour certains projets.

Parfois, la commune se trouve face à des problèmes territoriaux d'intérêt commun, dont la résolution nécessite l'implication des communes voisines. Ces dernières représentent une source d'idées et de propositions, et peuvent devenir des partenaires de financement pour les projets proposés dans ce cadre.

1.3.6. Les acteurs économiques et professionnels :

Les acteurs économiques et professionnels jouent un rôle primordial dans le développement du territoire par les emplois et les services qu'ils créent comme en témoigne le directeur des services de la commune J : « *Les acteurs du secteur privé ont également un rôle primordial. Les investissements proposés doivent être cohérents avec la vocation touristique de la ville et doivent créer des offres d'emplois et améliorer les conditions de vie des habitants.* ». Cette catégorie d'acteurs comporte un ensemble d'organisations comme les entreprises, la chambre du commerce et de l'industrie, la chambre de l'agriculture, CGEM...

Ces acteurs sont impliqués à titre consultatif comme il est signalé par l'interviewée n°2 de la commune A qui précise que : « *chaque organisation professionnelle et en fonction du secteur qu'elle représente, présente un état des lieux du secteur, son rôle dans le développement de la ville, les contraintes rencontrées au niveau de ce secteur, et des propositions pour pouvoir les éliminer.*». Outre leur rôle consultatif, les acteurs économiques et professionnels peuvent contribuer au financement de certains projets comme l'affirme le répondant n°9 de la commune E : « *Les acteurs économiques et professionnels : expriment*

leur vision quant au développement local de la commune. Les acteurs économiques sont présents au cours de la phase de diagnostic. Quant à la phase de l'exécution, ils sont présents dans les projets où ils sont partenaires.».

1.3.7. Les acteurs de la société civile :

Le régime constitutionnel du Royaume et les différentes réformes territoriales instaurées par le Maroc ont donné un nouvel élan aux relations de la commune avec les organisations de la société civile.

Conformément à l'article 7 du décret n°2-16-301 du 23 ramadans 1437 (29 Juin 2016), des consultations doivent être tenues par le président du conseil de la commune avec les citoyennes, les citoyens et les associations de la société civile. A cet effet, le conseil de la commune doit créer des mécanismes participatifs de dialogue et de concertation selon les modalités du règlement intérieur de la commune, telle qu'il est stipulé par l'article 119 de la loi organique n°113-14. La préparation du plan d'action communal a représenté une occasion pour la commune pour opérationnaliser et expérimenter les mécanismes de démocratie participative.

Les acteurs de la société civile comportent les citoyens, les associations, la presse, les amicales, les instances consultatives créées par la commune. Par ailleurs, une instance consultative dénommée « Instance de l'Équité, de l'Égalité des Chances et de l'Approche Genre », remplaçant la commission de parité et de l'égalité des chances¹, est créée auprès du conseil de la commune. Cette instance est mise en place en partenariat avec les acteurs de la société civile comme il est précisé par le directeur des services (répondant n°15) de la commune H : *« la loi organique incite à une telle démarche et propose un ensemble d'outils et mécanismes juridiques pour la soutenir comme l'instance de l'équité, de l'égalité des chances et de l'approche genre. C'est un outil proposé par la nouvelle loi organique, qui donne l'occasion à la commune de s'ouvrir sur son environnement et l'incite à créer des canaux de communication entre elle et les instances de la société civile. ».*

Cette instance est chargée de l'étude des affaires relatives à la mise en œuvre des principes d'équité, égalité des chances et approche genre. Si auparavant la création du comité de parité et de l'égalité des chances est au choix, avec les nouvelles dispositions de la loi organique la création de cette commission revêt un caractère obligatoire. A côté de cette instance consultative, la commune E a créé aussi le conseil local des jeunes comme il est indiqué par le répondant n°9 de cette commune : *« Il est important de signaler que la*

¹ Article 14 de la charte communale.

commune a créé l'instance de l'équité, de l'égalité des chances et de l'approche genre, ainsi que le conseil local des jeunes qui ont un rôle consultatif.».

Au cours de la préparation du plan d'action communal, la commune invite des associations s'intéressant à différents domaines sociaux et culturels. Le Directeur des Services de la commune H a affirmé que : *« La commune s'est intéressée aux différentes catégories communautaires en invitant aux ateliers thématiques des associations s'intéressant à différentes problématiques sociétales. Par exemple, les associations s'intéressant aux problèmes de femmes, d'autres s'occupent des enfants en situation difficile, d'autres s'intéressent aux personnes à besoins spécifiques. Chaque catégorie a ses propres problèmes et ses propres préoccupations, et la commune doit être à l'écoute de chaque catégorie et même satisfaire ses besoins.».*

Les associations détiennent une expertise qui peut être utile pour la commune comme le précise le directeur des services de la commune J : *« La société civile est un acteur très actif. Les associations s'intéressent à des domaines variés (culture, dons de sang, aides sociales...). Par exemple, une association qui s'intéresse au domaine de la culture et vu son expertise sera en mesure de nous donner une vision pratique pour la promotion de la culture au niveau de la ville.».*

Le directeur des services de la commune H a mis en avant les bienfaits de l'approche participative qui a permis à la commune : *« d'être à l'écoute de notre environnement, prendre en considération les propositions de la société civile qui représente une force inspirante pour la commune. Comme ça la commune va avoir de nouvelles idées et sera en mesure de réaliser des projets qui arrivent à satisfaire les besoins de la population.».*

De son côté, le répondant n°9 de la commune E trouve que les acteurs de la société civile représente une force de proposition non négligeable, et remplissent des rôles importants au cours des différentes étapes du processus décisionnel, il ajoute que : *« au cours du diagnostic, les associations possèdent une grande expertise et des idées vu qu'elles sont confrontées à la réalité. Elles essayent de faire apparaître les points forts et les points faibles et ont un point de vue différent de celui de l'administration. L'acteur associatif a un point de vue différent de celui de l'élu et du fonctionnaire communal. Il exprime son point de vue dans la phase de prise de décision et même au cours de la phase de l'évaluation des projets. Les associations proposent des idées et des propositions.»*

Toutefois, la plupart des répondants s'accordent sur l'idée que le rôle des acteurs de la société civile apparaît principalement au cours de l'étape du diagnostic, en invitant les citoyens et les représentants des associations à assister aux différents ateliers thématiques

organisés. Dans certaines situations, les associations prennent l'initiative d'organiser des rencontres avec la population pour discuter avec elle de l'avenir de leur territoire. Ensuite, elles rédigent des rapports et les adressent à la commune pour enrichir le diagnostic territorial comme il est signalé par le président de la commune L. Pour le répondant n°21 de la commune M, les associations ont rempli une mission d'animation au cours de l'étape du diagnostic, il précise que : *« les associations de la société civile et l'instance consultative de l'égalité, l'équité et l'approche genre ont joué un rôle crucial dans cette opération. En effet, les ateliers thématiques ont été animés par ces dernières. La commune a voulu à ce que les projets qui feront l'objet du plan d'action communal c'est-à-dire les choix définitifs émanent de ces ateliers. Au début, les représentants de la société civile relève les besoins et par la suite procèdent à leur classement selon les priorités. La commune avait un rôle d'encadrement à ce niveau. »*

Cependant, l'opération de la planification stratégique peut parfois être mal assimilée par les citoyens et les associations, ce qui peut impacter négativement la qualité des propositions faites par ces derniers comme l'explique l'interviewé n°14 de la commune G : *« Ces acteurs représentent une force de proposition, même si la commune n'a pas reçu des propositions efficaces de la part des citoyens et des associations au cours de la préparation de son plan d'action. Les citoyens veulent des résultats immédiats et n'ont pas une vision stratégique. »*.

En somme les acteurs de la société civile jouent principalement un rôle de consultation, et la décision finale revient au conseil communal comme il est exprimé par le répondant n°6 de la commune C : *« Le rôle de ces acteurs est un rôle consultatif. C'est vrai la commune invite les associations de la société civile et entre en discussions avec elles mais rien dans la loi n'oblige le conseil communal à intégrer l'ensemble de leurs idées et propositions dans le plan d'action communal. Elles ont un rôle consultatif. »*. De même, l'interviewé n°5 de la commune B affirme que : *« Généralement les acteurs impliqués font des propositions mais c'est la commune qui prend la décision finale. »*.

Le processus de prise de décision connaît l'implication des différents acteurs locaux concernés par le devenir du territoire de la commune. Ces acteurs soutiennent les responsables communaux dans la préparation de leurs décisions, et nourrissent leur réflexion surtout au cours de l'étape du diagnostic territorial. Le bon déroulement de ce processus nécessite la définition de manière claire du périmètre d'action de chaque acteur, ainsi que la mobilisation

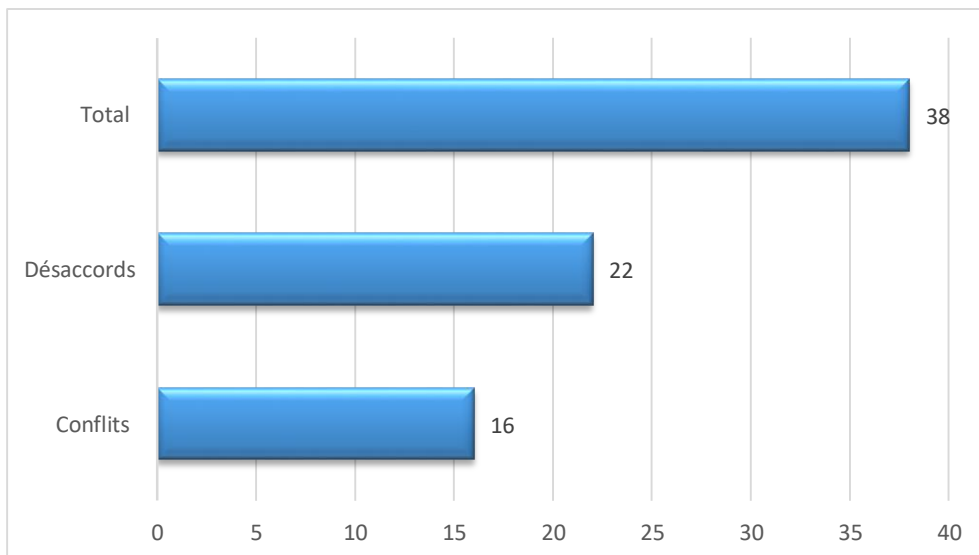
par la commune de certaines mesures et mécanismes de gestion des relations entre les différentes parties prenantes.

1.4. Gestion des relations entre les acteurs :

La question de la participation est devenue centrale, une pluralité de parties prenantes contribue à la préparation de la décision au cours de l'élaboration du PAC, ce qui rend le processus décisionnel sujet à des points de vue et des perceptions différentes, pouvant soit contribuer à l'enrichissement de la réflexion locale, soit entraîner des conflits. Dans le deuxième cas de figure, il convient de désamorcer ces conflits afin de maintenir une atmosphère propice à la collaboration.

La figure suivante (figure 26) représente le nombre de références encodées aux codes « Désaccords » et « Conflits » au cours de l'opération du codage :

Figure 26 : Nombre de références encodées aux codes "Désaccords" et "conflits".



Source : Elaborée par nos propres soins.

1.4.1. Existence des conflits :

Les points de vue des répondants quant à l'existence ou l'absence des conflits entre acteurs au cours du processus de prise de décision sont relativement divergents. Sur les vingt et un (21) entretiens réalisés, seuls trois (3) répondants affirment explicitement l'existence de conflits entre les acteurs impliqués dans le processus de décision. Le répondant n°1 et la répondante n°2 de la commune A trouvent que le processus de prise de décision est sujet principalement à des conflits de nature politique. L'interviewé n° 3 de la même commune

pense qu'à côté des conflits politiques, d'autres types de conflits peuvent survenir au cours de la préparation de la décision, il précise que : *« il y a différents types de conflits auxquels le processus de décision peut être soumis. Des conflits politiques voire idéologiques entre les partis. Il existe également des conflits entre la commune et la préfecture ainsi que des conflits institutionnels entre la commune et les autres acteurs du territoire comme les services déconcentrés de l'Etat. »*.

Les conflits politiques peuvent nuire à la prise de décision, surtout au moment de l'adoption du projet du plan d'action communal comme il est mentionné par ces trois répondants. Ils peuvent susciter des blocages, influencer négativement la qualité des décisions et entraver leur exécution. Le répondant n°1 de la commune A précise que les conflits peuvent provoquer : *« une absence de cohésion dans l'exercice du mandat et peut causer des déséquilibres dans les priorités du conseil au détriment des intérêts des territoires, et conduire à des effets négatifs sur la gestion de la chose locale. »*.

Dans certaines situations où le parti politique à la tête du conseil communal détient la majorité, l'avènement de conflits politiques n'entrave pas le bon déroulement du processus de décision. Il est en mesure d'y faire face grâce à cette majorité comme il est exprimé par l'élu de la commune B : *« on n'est pas dérangé par les conflits, parce que le conseil est présidé par un parti qui a eu 75% aux dernières élections de 2015. »*.

Les autres répondants estiment qu'au cours de la préparation de la décision, les responsables communaux ont affaire à des différences de points de vue et d'intérêts entre les parties prenantes, sans pour autant entraîner de fortes oppositions. Dans cette optique, le répondant n°16 de la commune I précise : *« Il n'y a pas de conflits à vrai dire, chaque acteur peut avoir sa propre vision et cette multiplicité de visions peut engendrer des points de vue différents mais en fin de compte on arrive à avoir une vision unifiée »*. Cette idée est également avancée par l'interviewé n°21 de la commune M qui explique que : *« On ne peut pas dire qu'il y a vraiment un conflit entre les acteurs, mais on peut dire qu'ils ont des points de vue et des visions différentes. Chacun exprime ses propos dans le cadre d'un dialogue social »*.

L'apparition des désaccords entre les acteurs est tout à fait normale au cours de la phase de réflexion, cette discordance émane des visions différentes que possède chaque catégorie d'acteurs sur les perspectives de développement du territoire, comme l'indique le répondant n°6 de la commune C : *« Il y a une différence dans les points de vue et ceci est tout à fait normal. Plusieurs propositions sont formulées, chaque acteur défend ses propositions. »*. Malgré les différences des points de vue, le répondant n°19 de la commune K

souligne que les parties prenantes associées au processus décisionnel arrivent à trouver un compromis : *« Les opinions diffèrent d'un acteur à l'autre mais on arrive toujours à se mettre d'accord en optant pour les projets dont la mise en œuvre paraît urgente et nécessaire surtout pour la population. »*. De son côté, le Directeur des Services de la commune J pense que si la commune souscrit à une approche participative, c'est pour éviter les conflits et les oppositions par la création d'un espace de dialogue avec les différentes parties prenantes : *« Je pense que le processus de prise de décision ne peut pas connaître des conflits entre les différents acteurs impliqués et ceci grâce aux actions de concertation menées par la commune. »*. Cette idée est également reproduite par le répondant n°9 de la commune E qui explique : *« On n'a jamais rencontré des conflits au niveau de la prise de décision. Nos rencontres se basent sur des discussions et des concertations. »*

Pour le directeur des services de la commune H l'harmonie existante entre les composantes du conseil communal et l'opposition permet de créer un cadre approprié pour la préparation du plan d'action, et faire des choix qui servent l'intérêt général de la population : *« Au sein du conseil communal, au cours des sessions et des réunions des commissions permanentes le souci majeur des élus est l'intérêt du citoyen. Il y a une harmonie entre les composantes du conseil et l'opposition au point que la majorité des décisions du conseil sont prises à l'unanimité. »*. Il ajoute que : *« En tant que commune, on croit que la flexibilité doit être adoptée dans le dialogue et la négociation entre les parties intervenantes. On emploie les moyens disponibles pour entrer dans un processus participatif de gestion de la chose locale. Tout au long de la préparation du plan d'action communal, cette opération n'a pas connu de conflits entre acteurs. Au cours des discussions, il y avait des désaccords et des différences de points de vue mais en fin de compte la commune arrive à aboutir à une vision unifiée en collaboration avec les autres acteurs c'est-à-dire services extérieurs et société civile »*.

La démarche participative permet aux communes de mettre en place des débats permettant aux uns et aux autres d'exprimer leurs points de vue par rapport aux différentes problématiques territoriales. Emprunter la voix de la concertation paraît pour la plupart des communes l'attitude ad hoc pour aboutir à une vision unifiée.

1.4.2. Mesures et dispositions pour la gestion des conflits :

Que le processus décisionnel soit sujet à des conflits, ou bien simplement à des divergences de points de vue, l'emploi de dispositifs et de mesures de gestion du processus est

nécessaire. Ceci afin de pouvoir ramener une situation conflictuelle à une situation de négociation (Schelling ; 1986), et une situation de discordance à une situation d'harmonie.

La stabilité du processus de décision est assuré d'abord par le président, qui vu ses compétences doit être en mesure de créer une cohésion entre les différentes composantes du conseil comme l'explique l'ADP de la commune A : « *Au niveau des conseils élus, il y a la majorité et l'opposition donc il y a un certain nombre de critères qui doivent exister pour assurer une gestion stable et une cohésion du conseil. C'est très important de réussir cette cohésion, c'est pourquoi les présidents doivent veiller sur cette cohésion.* ». Dans cet ordre d'idées, il ajoute que : « *un président éveillé est un président qui travaille dans l'objectif d'assurer la cohésion de son conseil.* ».

Devant une situation de conflits ou de désaccord entre les parties prenantes impliquées, le président du conseil communal arrange cette situation en adoptant un rôle de médiateur comme le précise l'interviewé n°7 de la commune D : « *Le président arrive à maîtriser les conflits en adoptant une approche participative et essaye de prendre en considération les points de vue des différents acteurs. N'oublions pas que le conseil détient une majorité mais tout de même, il essaye de jouer un rôle de médiateur entre les différents acteurs.* ».

Outre le président du conseil communal, le gouverneur détient un pouvoir de contrôle administratif et veille au bon déroulement du processus comme on a précisé plus haut et tel qu'il est mentionné par l'ADP de la commune A : « *L'enjeu est de réussir la cohérence du conseil et de veiller à la gestion des conflits dans un esprit de conciliation voir de recourir à la médiation des autorités compétentes, le gouverneur.* ».

Parfois, face à la diversité des avis exprimés et des propositions formulées, le recours à la logique technique paraît une attitude convenable pour certaines communes. Elles prennent en considération leurs capacités financières, ainsi que le degré de priorité du projet par rapport aux besoins identifiés du territoire au moment du diagnostic. Une telle démarche sert d'arguments pour ces communes afin de justifier leurs choix auprès des différents acteurs associés au processus décisionnel notamment les citoyens, comme il est expliqué par le répondant n°14 de la commune G : « *A chaque fois qu'on est face à ce type de situation, on a recours à la logique technique et on prend en considération les capacités financières de la commune. Par exemple si l'un des acteurs estime qu'un projet est d'une grande importance alors qu'un autre nie ceci, on se base sur les résultats du diagnostic pour s'assurer de l'utilité et de l'importance du projet objet du désaccord.* ». De son côté, la consultante de la commune F précise qu'au cours de la préparation de la décision, la recherche des solutions alternatives

est un compromis qui permet à la commune d'aboutir à un consensus sur les projets à mettre en œuvre : *« On cherche des solutions alternatives pour satisfaire les différentes parties. Je ne peux pas réaliser un grand théâtre, mais tant que la ville avoisinante contient déjà un, je peux renforcer le transport pour que les habitants puissent se déplacer vers cette ville. »*

A côté des rôles d'arbitrage et de médiation remplis respectivement par l'autorité locale et le président du conseil communal tout au long de cette opération, des instances de gouvernance sont créées par les communes pour assurer une gestion transversale des différentes étapes du processus, et faire cohabiter les visions et les logiques des différentes catégories d'acteurs. L'ADP de la commune A met en exergue ces différentes instances : *« le comité de pilotage, l'équipe opérationnelle ou structure de conduite du processus ou l'équipe technique communale. Il y a d'autres communes qui ne veulent pas utiliser le mot équipe et préfère le mot commission de suivi d'élaboration du PAC. L'appellation n'est pas très importante ce qui compte le plus, c'est la fonction. »*, et puis il présente les principales fonctions que ces instances remplissent : *« Il y a une fonction de conduite c'est-à-dire une fonction d'arbitrage pour tracer les orientations, les choix stratégiques du processus, il y a les équipes chargées de la communication interne et externe, les écrits, la rédaction, l'instruction des dossiers et l'élaboration des synthèses et puis il y a l'équipe chargée de la rédaction du plan tout entier. Donc les fonctions les plus importantes sont l'animation, la communication, la rédaction et les restitutions en général. »*. Il ajoute aussi que la préparation du PAC est un processus qui nécessite des compétences développées en matière de communication et d'animation, que ce soit pour l' élu ou bien pour le responsable ou le cadre de l'administration communale.

En général, la structure régissant le processus décisionnel comprend trois équipes qui sont : le comité de pilotage, l'équipe technique et l'équipe d'animation. A Chacune de ces équipes, un ensemble de tâches est attribué :

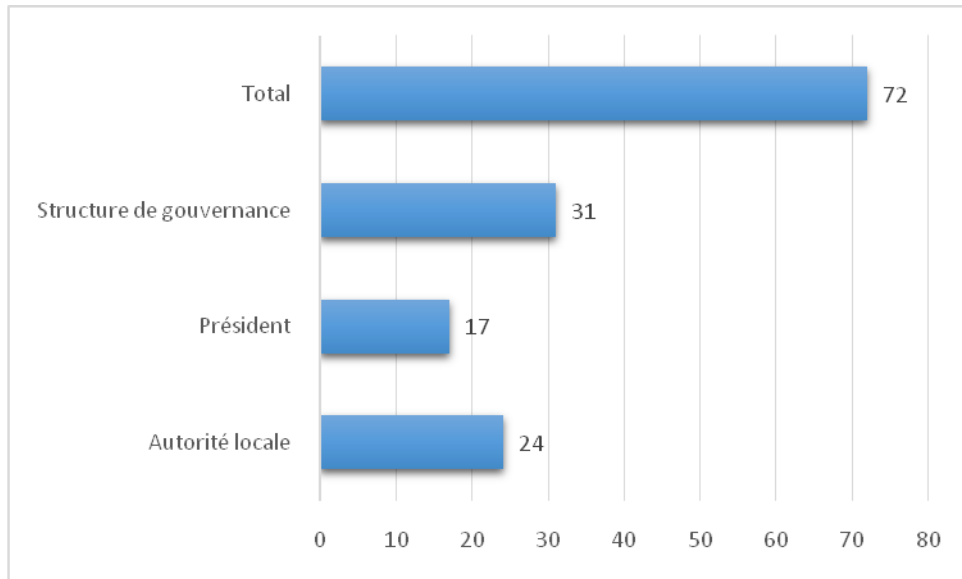
- **Le comité de pilotage** : cette équipe comporte les membres du conseil, les représentants des arrondissements pour les communes ayant un régime d'arrondissement, les présidents des commissions permanentes et le directeur général/directeur des services. Le rôle du comité de pilotage concerne essentiellement la supervision de la procédure de la préparation du PAC, et la prise des décisions nécessaires en cas de besoins. Il doit fournir les moyens nécessaires pour le bon déroulement de la procédure et évaluer les résultats du diagnostic réalisé pour pouvoir définir les priorités. Il doit également chercher et mobiliser des fonds pour garantir le financement des projets retenus.

- **L'équipe technique (groupe de travail) :** appelée aussi l'équipe opérationnelle ou structure de conduite du processus, cette équipe est formée des cadres administratifs et techniques de la commune. Elle encadre les opérations de diagnostic participatif, procède à la collecte, le traitement et l'analyse des données pour élaborer la monographie de la commune et rédiger des rapports. Ce groupe de travail organise des visites des lieux pour rencontrer la population locale et les acteurs de la société civile. Ces rencontres lui permettent d'avoir une idée sur les besoins de la population, leur vécu quotidien et leurs aspirations parfois via l'administration d'un questionnaire.
- **L'équipe d'animation :** cette équipe comprend des élus, des cadres administratifs de la commune, des membres de l'instance d'équité, d'égalité des chances et de l'approche genre ainsi que d'autres acteurs associatifs. Elle anime les ateliers thématiques des opérations du diagnostic participatif et élabore un rapport pour chaque atelier.

Le processus décisionnel connaît l'implication de différents acteurs locaux. De ce fait, les responsables communaux doivent être en mesure de gérer efficacement les relations avec ces parties prenantes afin de créer une atmosphère propice à la concertation. Les communes étudiées semblent y parvenir grâce à l'arbitrage de l'autorité locale et du président du conseil communal. Par ailleurs, les instances de gouvernance mises en place contribuent également au bon déroulement du processus en question.

La figure suivante (figure 27) représente le nombre de références encodées aux sous-thèmes du thème « Gestion du processus » au cours de l'opération du codage :

Figure 27 : Nombre de références encodées aux sous-thèmes du thème "Gestion du processus".



Source : Elaborée par nos propres soins.

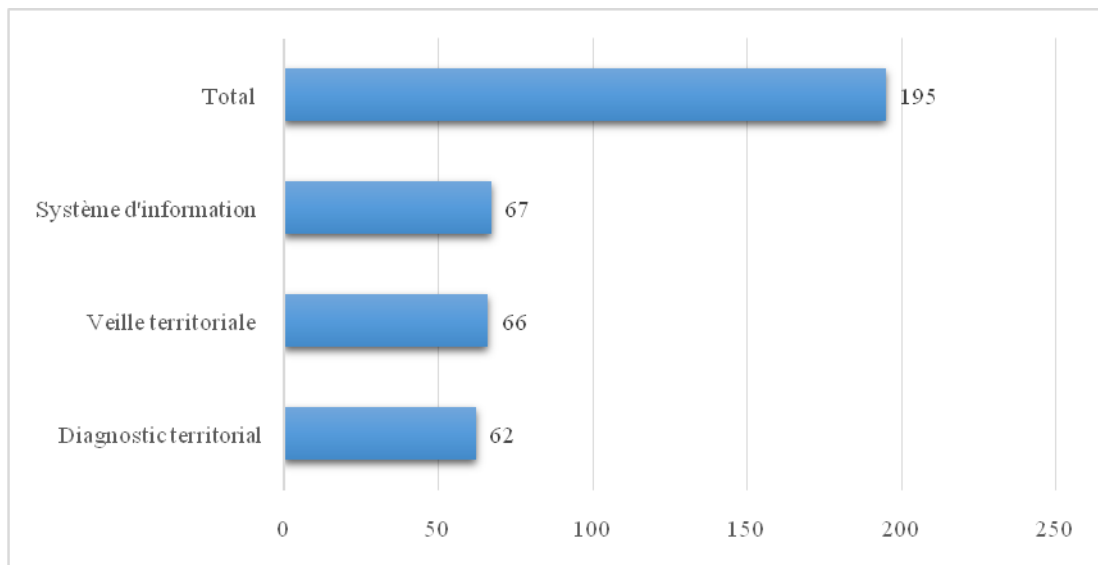
Après avoir présenté les éléments fondamentaux caractérisant le processus de décision local à savoir : le cadre juridique, les étapes du processus de prise de décision, les parties prenantes concernées et leurs rôles ainsi que les mesures adoptées par les communes pour réguler les relations entre les acteurs, il convient maintenant de mettre en avant les outils employés par les communes étudiées pour la connaissance de leur territoire et la concertation avec les différents acteurs locaux.

2. Outillage du processus de prise de décision :

Pour pouvoir prendre une décision, le décideur politique a besoin d'une visibilité informationnelle, d'où la nécessité de mobiliser des instruments susceptibles d'aider les communes à bien connaître leurs territoires et orienter leurs actions. Les acteurs locaux, associés au processus décisionnel, représentent pour les communes une source importante d'information. Ceci invite les communes à penser à des modes de concertation capable de faire émerger une intelligence collective au service du développement de leurs territoires.

La figure suivante (figure 28) représente le nombre de références attachées à la catégorie « Information et connaissance du territoire » au cours de l'opération du codage :

Figure 28: Nombre de références encodées pour la catégorie "Information et connaissance du territoire".



Source : Elaborée par nos propres soins.

2.1. Information et connaissance du territoire :

Dans les paragraphes suivants, on va présenter les outils et les pratiques adoptés par les communes étudiées pour pouvoir disposer des informations leur permettant de mieux connaître leurs territoires, et identifier les besoins exprimés par les acteurs locaux notamment les citoyens et les citoyennes afin de concevoir des projets capables de satisfaire les besoins détectés, et qui s'adaptent aux spécificités du territoire où ils vont se déployer.

2.1.1. Le diagnostic territorial :

L'ensemble des répondants trouvent que la pratique du diagnostic doit être régularisée par les communes. Chaque jour les communes font face à différentes problématiques sociétales et territoriales. Donc, les services de l'administration communale sont appelés à procéder régulièrement à la réalisation des diagnostics pour pouvoir actualiser leurs données et faciliter la gestion des services de proximité comme il est mentionné par l'ADP de la commune A qui explique que : « *La gestion quotidienne des services de proximité oblige les services de l'administration communale à procéder régulièrement à des diagnostics thématiques ou sectoriels tout au long du mandat.* ».

Quant à la fréquence de réalisation du diagnostic, l'ADP précise que le diagnostic ne se fait pas uniquement à l'occasion de la préparation du PAC, c'est une pratique régulière même si parfois elle n'est pas faite avec la même technicité employée au moment de l'élaboration du PAC : « *Le diagnostic est une pratique régulière enfin il doit l'être. On le fait*

mais ce n'est pas toujours dans les règles de l'art. On n'emploie pas la même logistique et les mêmes outils employés au cours de l'élaboration du PAC.». Le Directeur des Services de la commune G rejoint également cette idée, et affirme que le diagnostic est une pratique continue qui ne se limite pas à une période donnée. Il ajoute que : *« Au cours de notre travail quotidien, on fait face à différentes problématiques où la réalisation des diagnostics est nécessaire pour pouvoir trouver des solutions. »*.

Pour certaines communes, le diagnostic se fait à chaque fois qu'il a une nécessité comme le souligne le répondant n°19 de la commune K : *« Le diagnostic au sens propre du terme ne se fait pas de manière régulière. Le diagnostic est périodique et dépend de l'apparition d'un problème donné au niveau du territoire.»*. De la même manière, la consultante de la commune F précise que : *« Le diagnostic doit normalement se faire de manière régulière alors qu'en réalité le diagnostic se fait à chaque fois qu'il y a une nécessité.»*. Ce genre de diagnostic ne revêt pas un caractère participatif, et ne connaît pas l'organisation d'ateliers thématiques pour impliquer les autres acteurs locaux comme c'est le cas au moment de la préparation du PAC. Malgré ceci, les communes aboutissent à des résultats sur lesquels elles peuvent se baser pour résoudre les problèmes à l'origine de ces diagnostics.

Pour certains répondants, la réalisation du diagnostic territorial est liée principalement à la préparation d'un plan stratégique comme le plan d'action communal comme il est rapporté par l'interviewé n°21 de la commune M : *« Tout au long de mon expérience au sein de cette commune, j'ai assisté à un diagnostic proprement dit deux fois. Le premier en 2011 dans le cadre de l'élaboration du plan communal de développement. Le deuxième en 2016 dans le cadre de l'élaboration du plan d'action communal... Donc, généralement cette opération s'effectue lorsque la commune doit élaborer un projet ou un programme qui l'engage sur le long terme car elle doit se baser sur des informations actualisées. »*. Le répondant n°3 de la commune A met l'accent sur la nouveauté de la pratique et précise que : *« La réalisation des diagnostics territoriaux est pour l'instant liée à la période de l'élaboration du plan d'action communal. Ce genre de pratique représente un apport de la nouvelle constitution et de la nouvelle loi organique. Pour pouvoir formaliser et régulariser cette pratique, la commune a besoin de moyens surtout des moyens humains.»*

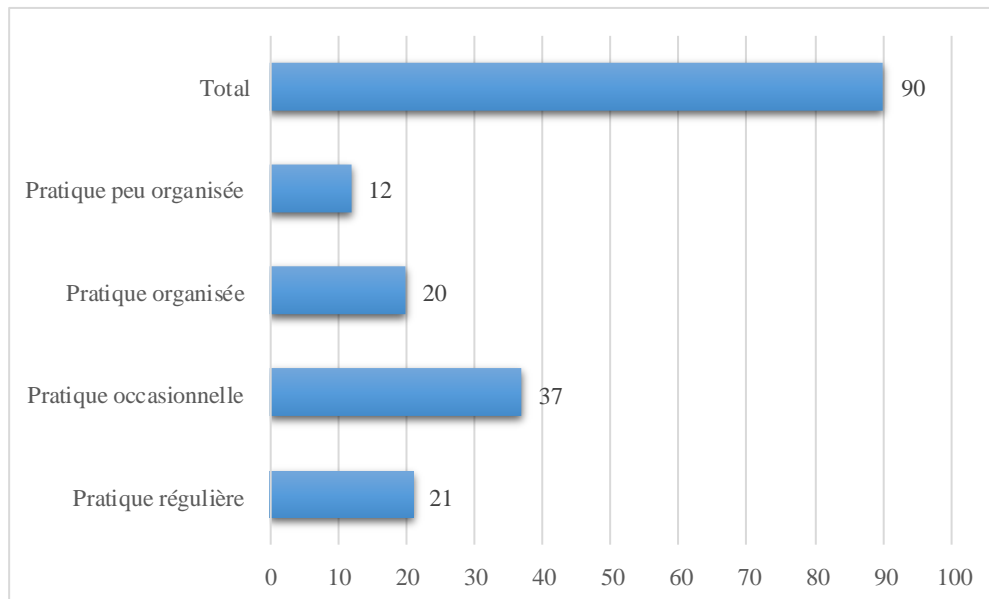
La loi organique n°113-14 et le décret régissant cette opération impose la réalisation du diagnostic, d'ailleurs le diagnostic représente une étape à part entière comme l'affirme le Président de la commune L : *« Le diagnostic qu'on a fait est lié au processus de la préparation du plan d'action communal. Le décret qui organise cette opération stipule que la*

commune et à partir de sa première année doit préparer son plan d'action. La première étape pour la préparation de ce plan est la réalisation du diagnostic. A partir de la troisième année, il doit actualiser son plan d'action en actualisant ses données. ». Donc, la commune doit faire un diagnostic territorial au cours de sa première année pour préparer son plan d'action et actualiser les données à partir de la troisième année.

Le répondant n°15 de la commune H pense qu'il n'y a pas encore une prise de conscience du rôle de cette pratique par la majorité des communes, par conséquent elles ne sont pas encore en mesure de se l'approprier pour rendre sa réalisation continue et régulière. Toutefois, pour certaines communes la réalisation du diagnostic au moment de la préparation du PAC a constitué une occasion pour pérenniser cette pratique. Ainsi, la commune D a procédé à l'organisation des journées de concertation de manière mensuelle comme l'explique le cadre attaché à la Direction Générale des Service : « *La commune procède à la réalisation du diagnostic de manière régulière. La journée de concertation organisée chaque mois (jeudi de concertation), est l'occasion pour mettre à jour ce diagnostic. Chaque journée, on discute une thématique donnée.*». Dans ce sens, l'interviewé n°16 de la commune I souligne que désormais la pratique du diagnostic commence à devenir régulière via l'organisation des réunions de manière trimestrielle : « *Auparavant, si la commune détecte un problème dans un secteur donné, elle invite le responsable de ce secteur à assister à ses sessions. Maintenant, des réunions se tiennent de manière périodique, presque chaque trois mois, avec les responsables de chaque secteur.*».

La figure suivante (figure 29) représente le nombre de références encodées aux sous-thèmes du thème « Diagnostic territorial » au cours de l'opération du codage :

Figure 29: Nombre de références encodées aux sous-thèmes du thème "Diagnostic territorial".



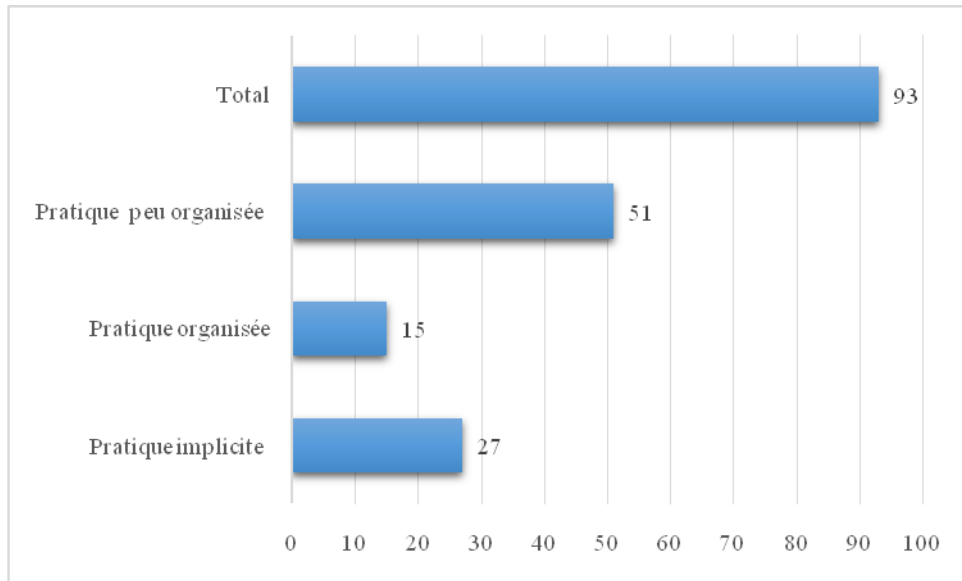
Source : Elaborée par nos propres soins.

2.1.2. Veille et anticipation territoriale :

A ce niveau notre questionnement a porté sur la manière avec laquelle la veille ou l'observation territoriale est pratiquée par les communes investiguées. On a voulu savoir si ces communes possèdent des dispositifs d'observation, le mode d'organisation de ces dispositifs et la nature de l'appui qu'ils peuvent apporter à la réflexion locale. Après avoir analysé le corpus des entretiens effectués, seules deux communes possèdent des structures d'observation territoriale. D'ailleurs ces deux expériences vont être présentées de manière détaillée dans les paragraphes suivants.

La figure suivante (figure 30) représente le nombre de références encodées aux sous-thèmes du thème « Veille territoriale » au cours de l'opération du codage :

Figure 30: Nombre de références encodées aux sous-thèmes du thème "Veille territoriale".



Source : Elaborée par nos propres soins.

Le concept de veille et d'observation territoriale n'est pas bien assimilé par l'ensemble des répondants, ce qui a nécessité des éclaircissements du concept de notre part. Certains répondants ont signalé que leurs communes envisagent de mettre en place un tel dispositif comme le répondant n°3 et le répondant n°5 de la commune B.

L'idée majeure qui se dégage de la plupart des entretiens effectués est l'absence d'un dispositif de veille structuré, ayant pour missions le suivi régulier des dynamiques du territoire, et la production de l'information utile aux décideurs. Ainsi, le répondant n°6 de la commune C précise que : « *Si tu veux dire par veille territoriale un dispositif capable de détecter les différents dysfonctionnements, il est difficile de disposer d'un tel dispositif à l'heure actuelle.* ».

Certains répondants affirment que même si leurs communes ne possèdent pas un service dédié à la fonction de veille, il existe certaines pratiques de veille qui leur permettent d'obtenir les informations nécessaires à la prise de décision. L'ADP de la commune A qualifie ces pratiques d'anarchiques et partielles. Elles s'exercent de manière implicite et informelle vu qu'elles ne sont pas encore reconnues et viennent s'ajouter à la mission/métier de l' élu/cadre de la commune : « *Il existe une observation qu'on peut qualifier d'anarchique, chaque élu ou cadre peut faire de l'observation de façon individuelle, mais si on veut parler d'un point de vue institutionnel, la veille existe partiellement.* ». Pour le répondant n°20 de la commune L, la veille est : « *une attitude personnelle. C'est-à-dire c'est le décideur ou bien le cadre chargé de la gestion d'une entité qui doit avoir*

la volonté d'assurer le suivi d'une thématique donnée et d'être au courant des changements pouvant survenir.».

Généralement, la pratique de la veille s'organise de la manière suivante, à chaque fois que le président a besoin d'éclairer ses choix par rapport à une problématique donnée, il se réfère au service concerné pour avoir l'information requise comme il peut recourir à d'autres acteurs du territoire tels que les services déconcentrés de l'Etat. Mais, il est important de signaler que même cette activité de recherche d'information manque de structuration et de régularité.

Tableau 23: Extraits de verbatim décrivant l'activité de recherche d'information au niveau de quelques communes.

Répondant	Verbatim
Répondant n°3 de la commune A	<i>« Si la commune a besoin d'une information se rapportant à un domaine relevant de ses domaines de compétence, elle se réfère à l'entité chargée de ce domaine à l'intérieur de la commune pour avoir des statistiques ou bien elle se réfère à un organisme extérieur tel que le Haut-commissariat au Plan . »</i>
Répondant n°2 de la commune A	<i>« Non, je ne pense pas. Si le président a besoin d'une information concernant un sujet donné, il a recours en interne au service concerné ou bien aux services extérieurs. »</i>
Répondant n°14 de la commune G	<i>« Non, on n'a pas de service dédié à la veille, mais si on désire avoir des informations, les services de la commune peuvent nous les fournir. Par exemple, le service de l'état civil nous permet d'avoir une idée sur la croissance démographique au niveau du territoire de la commune. » « La commune s'intéresse aux domaines qui relèvent de ses compétences qui sont définies par la loi. »</i>
Répondant n°18 de la commune J	<i>« La commune ne dispose pas d'un service ou d'une cellule chargée de la veille. Si les élus veulent avoir des informations se rapportant à l'activité économique de la ville par exemple, ils se dirigent vers le service chargé de ce domaine. Ce que je veux dire c'est que chaque service au niveau de la commune assure une mission de veille et assure le suivi des axes de veille se rapportant à ses attributions. »</i>
Répondant n°21 de la commune M	<i>« La commune ne dispose pas d'une cellule de veille. Si le président désire avoir une information sur une problématique donnée, elle se dirige vers les services de la commune qui disposent de statistiques ou bien il peut demander ces informations aux services extérieurs. »</i>

Source : Extraits de verbatim tirés des entretiens réalisés.

Peu importe la forme que peut prendre la veille au niveau des communes étudiées, la plupart de nos interviewés trouvent que la veille territoriale est un travail collectif entre l'élu et le fonctionnaire communal. Ces deux acteurs ne peuvent être séparés, car la veille comme processus a besoin de capacités techniques pour être appliquées et de la volonté politique pour l'inscrire dans la durée comme le précise clairement le répondant n°21 de la commune M : *« La veille territoriale est l'affaire des élus et des techniciens car pour réaliser la veille territoriale, il va falloir disposer d'une volonté politique soutenant cette opération et les compétences techniques qui peuvent exercer cette opération.».*

De son côté, le Directeur des Services de la commune H affirme que : « *Dans le cadre du travail, on ne peut pas séparer l'administration communale du conseil communal car notre travail est un travail participatif, et la loi organise le travail et précise le rôle du conseil communal et le rôle de l'administration communale, et précise la manière avec laquelle chacun de ces deux éléments doit travailler pour qu'il soit impliqué dans ce système et devenir un élément actif dans cette opération. Donc, les élus et les fonctionnaires de la commune doivent collaborer pour contribuer au développement de la ville et gérer la gestion locale de manière efficace, productive et juste.* ».

En revanche, d'autres répondants trouvent que la veille territoriale est l'apanage du fonctionnaire communal car il est le pilier de la gestion territoriale et possède une vision objective des choses comme le fait remarquer la répondante n°12 de la commune E : « *Le fonctionnaire est la base du fonctionnement de la commune quant à l'élu, son rôle se limite à la durée du mandat électoral. Je pense donc que le fonctionnaire communal est le garant de la continuité du fonctionnement de la commune. L'appareil exécutif de la commune est le fonctionnaire. La mentalité du fonctionnaire doit donc évoluer et le fonctionnaire doit être motivé. Le fonctionnaire communal est le pilier de la gestion territorial, l'élu peut jouer un rôle dans la gestion s'il a la capacité de comprendre ce que c'est «la réflexion stratégique » c'est-à-dire s'il peut devenir un homme stratège.* ».

Disposer d'un service de veille ou pratiquer une activité de veille suppose qu'il y a des champs thématiques auxquels s'intéressent les communes. Ses domaines d'observation sont déterminés en fonction des compétences attribuées par la loi organique aux communes notamment les compétences propres. A ce propos, le répondant n°9 de la commune E explique : « *Les compétences de la commune fixent les domaines qui font l'objet de l'observation de la part de la commune. La priorité est donnée aux domaines qui servent l'intérêt des citoyens notamment les activités économiques, l'éclairage, l'assainissement des eaux usées, le transport...* ». Cette idée est également reproduite par le répondant n°14 de la commune G, le répondant n°16 de la commune I et le répondant n°18 de la commune J. De son côté, le répondant n°7 de la commune E énumère un certain nombre de domaines qui font l'objet d'un suivi par la commune : « *Les domaines concernent l'infrastructure, le domaine économique, le développement social, culturel et sportif, réhabilitation et revalorisation de l'ancienne médina, les projets structurants et la gestion communale.* ».

Parfois, la vocation de la ville ou bien ses caractéristiques naturelles représentent des critères sur lesquels les communes peuvent se baser pour identifier les champs d'observation comme le précise le répondant n°9 de la commune E : « *Les problématiques sociétales sont*

au cœur des compétences de la commune. La commune procure un intérêt particulier au domaine de l'environnement vu les caractéristiques naturelles de la ville. La commune accorde aussi une grande importance au secteur informel des artisans vu que c'est un phénomène répandu. La commune cherche à les déplacer des quartiers d'habitat et les intégrer dans des quartiers industriels. ».

Pour les communes connaissant la pratique de la veille sans avoir un service ou un dispositif bien structuré chargé de cette opération, les répondants relèvent un ensemble de contraintes qui empêchent leurs entités de faire de la veille un service à part entière. La première contrainte évoquée est le manque de prise de conscience du rôle de la fonction de la veille dans la gestion quotidienne des affaires de la commune, comme il est signalé par la répondante n°13 de la commune F et le répondant n°21 de la commune M. Ensuite, l'ambiguïté du terme pour les élus et les cadres territoriaux se répercute sur la manière avec laquelle la gestion anticipative est pratiquée comme le précise l'interviewé n°6 de la commune C : *« Je pense que la gestion anticipative n'est pas correctement appliquée dans la gestion des différents domaines de la commune et même au cours de la préparation du plan d'action de la commune. »*. De son côté, le répondant n°14 de la commune G souligne la nouveauté du concept et la nécessité de demander l'assistance technique de certains spécialistes : *« La veille territoriale est un concept nouveau. Pour pouvoir pratiquer la veille il nous faut des spécialistes alors que la commune n'a pas de spécialistes ou les moyens nécessaires pour demander l'assistance de spécialistes. »*. Pour l'interviewé n°3 de la commune A, les expériences réalisées dans ce domaine sont insuffisantes en matière d'enseignements et l'instauration de la fonction veille est coûteuse : *« Le manque d'expertise dans ce genre de pratique existe même chez les cabinets et même les expériences à suivre sont insuffisantes. Puis, il y a des contraintes de nature financière. Le mandat électoral dure six ans alors que la veille s'inscrit dans le long terme et sa continuité doit être assurée, et cette pratique est coûteuse. »*.

Le manque voire l'absence de ressources humaines qualifiées dans ce domaine et capables de maîtriser cette opération, ainsi que le manque des moyens logistiques et financiers sont des contraintes qui ont été ressassées par différents répondants. Dans ce sens, le répondant n°6 de la commune C précise que : *« Ces contraintes concernent essentiellement l'organisation, mais la contrainte principale est la contrainte financière c'est-à-dire l'absence de crédits budgétaire accordés à la formation et la mise en place de ce genre de dispositif. Et si on se demande pourquoi on n'accorde pas d'importance à ce genre de dispositif, tout simplement parce qu'il y a d'autres priorités. »*. De la même manière, le

Président de la commune L explique que : « A un certain moment, la commune absorbait le chômage au Maroc, on se trouve maintenant avec un personnel qui n'est pas en mesure d'accompagner l'élu dans la réalisation de ses missions. Puis les moyens logistiques, le manque de moyens logistiques représente une contrainte pour le processus de veille. ».

Tableau 24: Extraits de verbatim précisant la nature des contraintes empêchant les communes d'instaurer un service dédié à la veille.

Répondant	Verbatim
Répondant n°2 de la commune A	« D'abord il faut avoir un personnel capable de faire ce travail. Ce genre de tâches nécessite des gens qualifiés et puis il y a les contraintes financières. »
Répondant n°5 de la commune B	« Pour l'instant, on est en train de réfléchir comment instaurer ce processus. Il y a le manque d'expérience, le manque de personnel capable de maîtriser cette opération et également les moyens financiers qui bloquent plus ou moins cette opération. »
Répondant n°15 de la commune H	« L'absence de ressources humaines qualifiées dans ce domaine et le manque de moyens financiers. »
Répondant n°18 de la commune J	« Certainement il y a des contraintes liées essentiellement au manque de moyens que ça soit les moyens financiers ou les ressources humaines qualifiées. »
Répondant n°19 de la commune K	« Les contraintes qui nous empêchent de faire de la veille territoriale est le manque des ressources humaines en terme de nombre et en terme de compétences. A ceci s'ajoute le manque des moyens logistiques. »

Source : Extraits de verbatim tirés des entretiens réalisés.

Après avoir mis en évidence la manière avec laquelle s'organise l'opération de la veille au sein des communes n'ayant pas de dispositif ou de service dédié à la fonction de veille, on va s'intéresser maintenant à deux communes ayant déjà initié une pratique structurée et organisée de veille. Il s'agit de la commune D et de la commune E.

2.1.2.1. Observatoire urbain de la commune E :

La commune E est une commune d'une taille de plus de 250.000 habitants, ses pratiques de veille et d'observation territoriale s'exercent à travers un service d'observatoire urbain. Ce dispositif est créé dans le cadre d'une coopération régionale entre l'Institut Arabe de Développement des Villes et le Programme des Nations Unies pour les établissements humains suite à un protocole d'accord signé le 30 Novembre 2011.

En Juin 2012, une décision communale est prise pour l'instauration du service de l'observatoire urbain au sein de la commune E. Ce service relève de la division stratégie et modernisation, et a pour mission l'aide des décideurs locaux à la prise de décision. Ceci s'effectue à travers la collecte des données et des statistiques concernant les différentes composantes du développement urbain (économique, social, environnemental et urbain),

et leur conversion en des indicateurs permettant à la commune de se renseigner sur la situation de son territoire.

En instaurant ce dispositif, la commune E a voulu enrichir sa réflexion par des données fiables, lui permettant de concevoir des politiques locales et améliorer des conditions de vie de la population.

L'observatoire urbain représente un lieu de réflexion entre la commune et les autres acteurs locaux. La mise en place d'un tel service ne veut pas dire que les autres divisions et services de la commune ne sont plus concernés par le suivi des champs d'observation dont chacun d'eux est concerné. En effet, parmi les missions de l'observatoire urbain est le rassemblement et la centralisation des données détenues par ces services, ainsi que les autres acteurs du territoire, tel qu'il est expliqué par le répondant n°9 de la commune E : *«La commune a institué un observatoire urbain, même si les services techniques et les divisions sont concernés par le suivi et la veille et disposent des informations. Le rôle de l'observatoire urbain est de rassembler et de centraliser les informations dont disposent les différents services »*.

La structure administrative de l'observatoire comprend quatre organes : le centre de l'observatoire, le conseil administratif de l'observatoire, les commissions d'observation et les membres du réseau de l'observatoire.

a. Le centre de l'observatoire urbain :

Il s'agit du service mis en place au niveau de la commune et qui a pour mission la collecte, le traitement et l'analyse des données en relation avec différents champs d'observation, ainsi que leur mise à jour régulière. Il doit aussi publier des bulletins d'information au profit des décideurs de la commune et des partenaires de l'observatoire.

b. Le conseil administratif de l'observatoire urbain :

Il a un rôle d'orientation et de pilotage de l'observatoire, il accompagne l'observatoire dans l'accomplissement de ses missions, supervise l'exécution de ses travaux et identifie les champs d'observation et les thématiques devant faire l'objet du suivi et de l'étude par le centre de l'observatoire urbain. Cette instance comprend un ensemble de membres :

- Le président de la commune ;
- Les présidents des commissions permanentes ;
- Le directeur général de la commune ;
- Quatre membres désignés à partir des chefs de divisions de la commune ;

- Un consultant juridique de l'observatoire désigné par le président de la commune ;
- Un consultant expert dans les domaines de collaboration et de télécommunication nommé par le président de la commune.

Il est important de signaler que les membres du conseil administratif de l'observatoire sont désignés, nommés et destitués par le président de la commune.

c. La commission de l'observation :

La commission de l'observation est une commission consultative qui est composé de :

- chefs de divisions et services de la commune ;
- représentant de l'autorité provinciale et locale ;
- représentants de tous les départements ministériels ;
- représentant du haut-commissariat au plan ;
- représentant du centre régional d'investissement ;
- représentants du secteur privé ;
- représentants de la société civile.

Le rôle de cette commission apparaît dans sa contribution à l'analyse des indicateurs territoriaux issus de l'étude des différents phénomènes apparus au niveau du territoire, ainsi que l'émission des recommandations. Elle œuvre aussi à l'amélioration des techniques et des méthodes de travail de l'observatoire.

d. Les membres du réseau de l'observatoire :

Le réseau de l'observatoire urbain de la commune E comprend les représentants des différents départements ministériels au niveau local comme : l'éducation nationale, la santé, l'urbanisme, l'habitat, l'environnement, les affaires sociales et culturelles, les affaires sportives, l'industrie, le commerce, le transport et le haut-commissariat au plan. Il comprend également les représentants du secteur privé, les représentants de la société civile, les représentants de l'université et des centres de recherches, et tout acteur territorial en mesure de contribuer à un fonctionnement efficace de l'observatoire. Ces derniers sont appelés à fournir à l'observatoire les données nécessaires pour le calcul des indicateurs territoriaux.

En demandant à la répondante n°10 de la commune E, qui occupe le poste de chef de service de l'observatoire urbain, de nous évaluer le travail de l'observatoire notamment en matière d'aide à la prise de décision au cours de la préparation du PAC, elle a précisé que le service de l'observatoire met à la disposition du conseil communal les informations nécessaires. Elle a ajouté aussi que ces informations sont issues d'un processus de collecte,

c'est-à-dire que pour l'instant l'observatoire joue le rôle de collecteur des informations détenues par les services internes de la commune et les autres acteurs territoriaux. Il n'est pas encore en mesure de produire de l'information et d'avoir ses propres livrables. Ceci est dû à un ensemble de contraintes énoncé par la responsable du service : « *Il y a un manque, d'abord le manque d'infrastructure de base, le manque de ressources humaines qualifiées. En plus la structure organisationnelle de l'observatoire est lourde, il y a une pluralité des organismes régissant l'observatoire, il faut rendre cette structure plus simple.* ». Pour pallier à ce problème, et dans l'objectif de redresser la situation de l'observatoire, un plan de relance est en cours de préparation par la responsable de ce service.

2.1.2.2. Observatoire urbain de la commune D :

La commune D est une commune d'une taille de plus de 250.000 habitants soumise au régime d'arrondissement. Cette commune ne dispose pas d'un service d'observatoire en interne, mais elle a été liée par convention à un observatoire urbain porté par une association de la société civile. La création de cet observatoire s'est faite durant le mandat électoral 2009-2014. En 2012, l'association a organisé une journée d'étude pour présenter le projet de création de l'observatoire urbain aux différents acteurs de la ville, notamment les représentants de la commune, l'autorité locale et les services déconcentrés de l'Etat. L'idée fut bien accueillie par les différentes parties concernées.

Cette initiative a été supportée par des organismes étrangers. D'abord, en 2013 la mise en place de l'observatoire est épaulée par la fondation allemande Friedrich Ebert. Deux ans plus tard, l'agence pour la coopération internationale « La Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) » a apporté sa pierre à l'édifice.

En 2014, l'association et les représentants de la commune ont procédé à l'institutionnalisation de l'observatoire, et ce à travers la conclusion d'une convention précisant la contribution de chacune des deux parties. La contribution principale de la commune a consisté en la mise à disposition d'un local où peut siéger l'observatoire, ainsi que la mobilisation des moyens humains et matériels nécessaires. Quant à l'association, elle a pour mission la gestion de l'observatoire.

L'observatoire se veut une plateforme informationnelle, partagée entre les différents intervenants. Sa mission principale est l'observation, le suivi et la prospective des politiques et des programmes de développement. Cette mission se concrétise à travers la création d'une base de données accessible aux différents acteurs locaux notamment la commune. La création de cet observatoire vise à combler le déficit en information au niveau local, et ce à travers le

rassemblement des données éparpillées entre plusieurs institutions et procéder à une évaluation pertinente des performances communales et des politiques de développement local.

Les champs d'observation de cet appareil porte sur sept (7) secteurs qui sont : le logement, la santé, le transport public, l'éducation, l'environnement, l'emploi et la culture.

L'observatoire comprend deux organes : le conseil consultatif et l'administration de l'observatoire :

- **Le conseil consultatif** : comprend les représentants des parties prenantes impliquées. En effet, le choix de ces parties prenantes tient en considération le caractère urbain que revêt la mission de l'observatoire. Les principales acteurs impliqués sont les représentants de : la préfecture, le conseil préfectoral, les communes avoisinantes, les services déconcentrés de l'Etat, l'Agence Urbaine, les associations de la société civile. Le réseau de l'observatoire inclut également les acteurs nationaux comme les départements ministériels ainsi que les acteurs internationaux comme l'Institut Arabe de Développement des Villes, le PNUD, l'Observatoire urbain mondial...
- **L'administration de l'observatoire** : à ce niveau l'association en tant que porteuse du projet se charge de la gestion administrative de l'observatoire.

Cependant, l'observatoire urbain s'est heurté à des contraintes qui ont perturbé le bon déroulement de sa mission comme l'explique l'un des membres dirigeants de l'observatoire (Répondant n°8) : *« Au départ, comme j'ai signalé on a choisi de faire ce travail avec la commune, car la commune est le moteur de la chose publique et ça va nous permettre d'accéder facilement à l'information, mais on s'est heurté à des contraintes d'ordre politique, idéologique... on trouve du mal à savoir la position des autorités locales ...Sur le plan financier, on n'a pas de problèmes mais l'accès à l'information fait défaut. ».*

Avec l'arrivée de la nouvelle équipe communale issue des élections communales du 4 septembre 2015, une séparation est faite entre l'association gérant l'observatoire et la commune telle qu'il est rapporté par le dirigeant de l'observatoire interviewé : *« Je tiens à préciser une chose, le départ de l'ancienne équipe de la commune, et l'arrivée d'une nouvelle équipe en 2015 a bloqué le travail de l'observatoire. On ne travaille plus en collaboration avec la commune. Avec l'ancienne équipe communale, l'observatoire avait une structure très lourde, actuellement l'observatoire n'a plus d'organigramme, il fait partie intégrante de l'association. Les décisions sont prises dans le cadre du bureau exécutif de l'association. A partir des années 2015-2016, l'observatoire a commencé à produire des documents. ».*

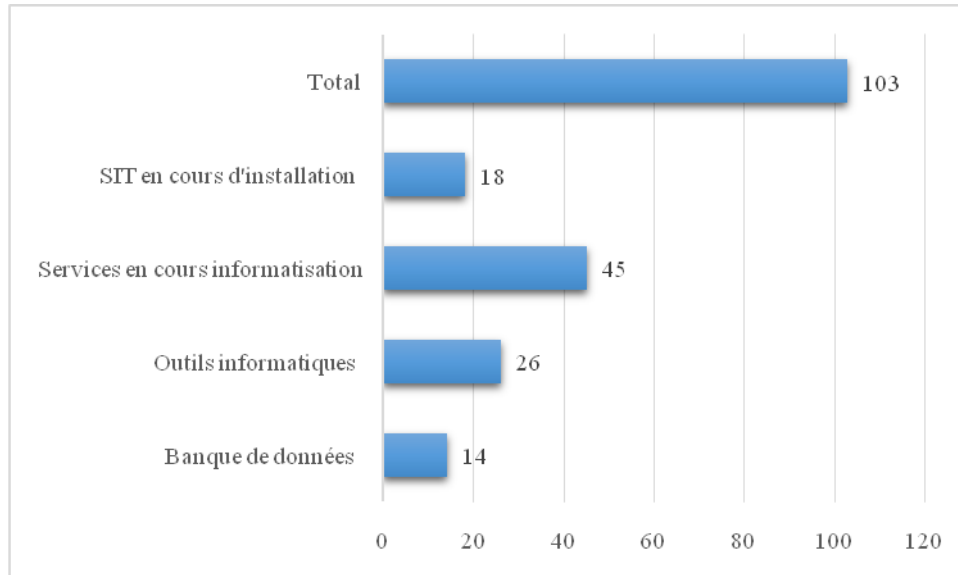
En dépit de cette rompure, l'observatoire continue à faire son travail pour concrétiser les objectifs qu'il s'est assigné au départ. En demandant à la même personne de nous renseigner sur les modalités de contribution de l'observatoire au débat local dans sa situation actuelle, notamment la préparation du plan d'action communale, l'interviewé nous a fourni la réponse suivante : *« chaque année on travaille sur une thématique. Durant les années 2015-2016, on a mené des réflexions sur la planification stratégique, durant les années 2017-2018 on a choisi de travailler sur les textes de planification. En 2018, on a procédé à la mise au point du travail de l'observatoire. Cette année 2019, on compte travailler sur trois thèmes : le suivi et l'accompagnement de l'accord-cadre de la réhabilitation de l'ancienne médina. Tous les intervenants de la planification urbaine de la ville sont invités à cette rencontre. Le deuxième axe sur lequel on compte travailler est la mise à jour des indicateurs de l'observatoire. Le troisième axe qu'on va étudier est l'évolution du développement urbain de la ville. Dans le cadre de la préparation du plan d'action pour revenir à votre question, on rapporte à la commune nos points de vue par écrit. L'observatoire représente une force de proposition et de critique. Mais le problème qui perturbe la gestion de la chose publique, est l'absence totale de la continuité des décisions prises. A chaque fois qu'une nouvelle équipe communale arrive à la tête de la commune, elle part de zéro. Il y a une discontinuité et il y a une absence des textes obligeant chaque équipe communale d'assurer la continuité des programmes mis en œuvre auparavant. »*. De son côté, le représentant de l'administration communale de la commune D confirme la présence de l'association portant l'observatoire au cours de la préparation du PAC, en raison de l'intérêt considérable porté par la commune à la participation des acteurs de la société civile notamment les associations à vocation culturelle et intellectuelle.

2.1.3. Système d'information territorial :

A ce niveau, on a questionné les interviewés sur la place accordée aux technologies de l'information et de la communication en matière de gestion des informations. Dans un premier temps, l'ensemble des répondants ont mis l'accent sur l'importance et l'indisponibilité des outils informatiques dans le traitement, l'analyse et le stockage de l'information. Au niveau des communes investiguées, les services informatisés ou en cours d'informatisation sont généralement le service de l'état civil, le service technique, la régie et le service des marchés comme il a été signalé par un ensemble de répondants. Sur les treize (13) communes étudiées, seules cinq (5) communes ont des portails fonctionnels.

La figure suivante (figure 31) représente le nombre de références encodées aux sous-thèmes du thème « Système d'information » au cours de l'opération du codage :

Figure 31: Nombre de références encodées aux sous-thèmes du thème " Système d'information".



Source : Elaborée par nos propres soins.

Certaines communes disposent de systèmes d'information leur permettant d'avoir des statistiques de manière régulière comme l'explique le directeur des services de la commune J : « Certains services au niveau de cette commune dispose de système d'information. Par exemple le service de l'état civil est informatisé. Ce système d'information permet à la commune d'avoir des statistiques journalières, mensuelles, trimestrielles et même annuelle concernant le nombre de naissance, le nombre de décès, le taux de croissance... et ces statistiques nous permettent de savoir les besoins de la population dans le domaine de l'éducation et celui de la santé et dans d'autres domaines sociaux. Ce système d'information est protégé et sécurisé. D'autres services disposent de systèmes d'information tels que le service technique, la régie et le service du marché. En plus, la commune envisage de créer une base de données et une banque de projets qui sera mise à la disposition de tout le monde et surtout les investisseurs. ». Dans certaines situations, les systèmes d'information mis en place doivent être améliorés comme le précise le répondant n°19 de la commune K : « La commune a procédé à l'informatisation du service de l'état civil. Mais, ce système d'information n'est pas très sophistiqué, il n'est pas encore en mesure de produire des indicateurs. ».

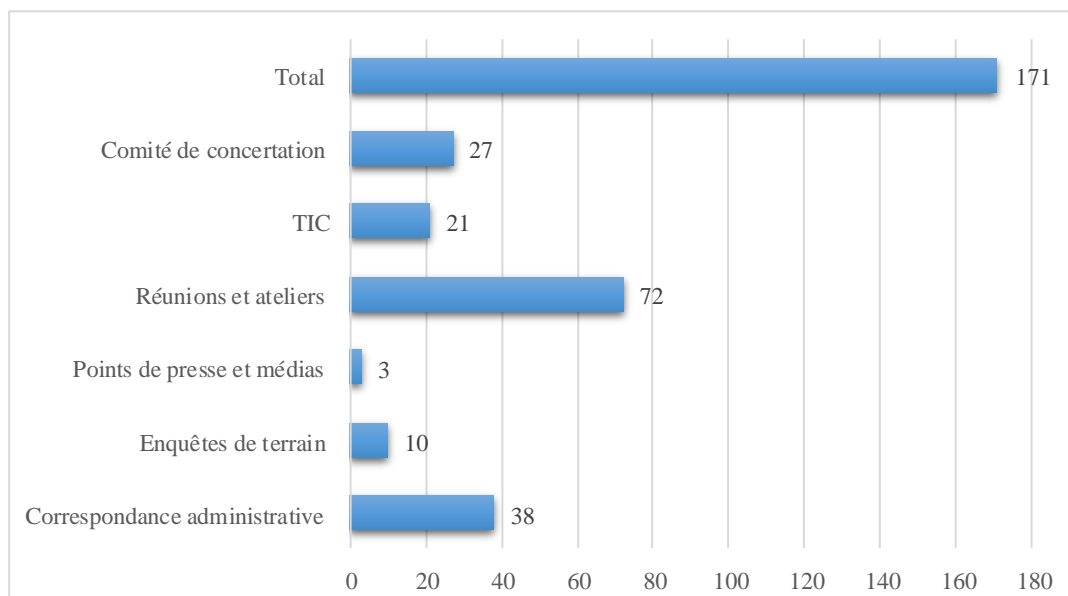
Au cours de la réalisation de nos entretiens, on a cherché à savoir aussi si les communes en question disposent d'un système d'information territorial, c'est-à-dire un système d'information au niveau duquel la commune stocke l'ensemble des informations se rapportant à son territoire et procède à leur actualisation de façon régulière. D'abord certains répondants nous ont demandé d'éclaircir ce concept, et d'après les réponses fournies on a constaté que sur l'ensemble des communes étudiées, seules quatre communes affirment être en train d'instaurer un tel système. Ces quatre communes sont la commune A, la commune B, la commune D et la commune E. Toutefois, l'interviewé n°3 de la commune A n'a pas manqué de signaler que la mise en place et le pilotage de cet outil se heurtent au manque de profils qualifiés en la matière au niveau de la commune.

2.1.4. Outils de concertation et de collaboration :

L'approche participative est une condition *sin qua non* pour créer une dynamique locale entre les acteurs locaux, et concevoir une vision commune du développement local. Dans les paragraphes suivants, on va mettre en évidence les différents outils de concertation employés par les communes étudiées pour faire participer les acteurs locaux au processus décisionnel.

La figure suivante (figure 32) représente le nombre de références encodées aux sous-thèmes du thème « Outils de concertation » au cours de l'opération du codage :

Figure 32: Nombre de références encodées pour les sous-thèmes du thème "Outils de concertation".



Source : Elaborée par nos propres soins.

2.1.2.3. Elu/administration communale :

Pour l'ensemble des répondants, au cours de la préparation du PAC l'organisation des réunions et des séances de travail représente le principal outil de concertation entre les élus et le personnel de l'administration communale. Mais le degré d'implication du fonctionnaire communal est tributaire de la volonté et de l'attitude de l'élus comme le souligne le répondant n°6 de la commune C : « *La relation du fonctionnaire avec son administration dépend toujours de l'attitude de l'élus, c'est-à-dire est ce que l'élus procure de l'intérêt au fonctionnaire ou bien il l'ignore.* ». L'interviewé n°9 de la commune E fait la distinction entre deux types d'élus existant au niveau de la commune :

- l'élus vice-président membre du bureau et responsable direct d'un secteur donné ;
- l'élus n'ayant pas de missions mais qui assiste aux réunions du conseil.

Il ajoute que : « *L'élus responsable oriente le secteur dont il est responsable. Par exemple, le vice-président chargé de l'urbanisme organise des réunions avec les fonctionnaires du service de l'urbanisme.* ».

Pour le directeur des services de la commune H, la coordination entre les élus et les fonctionnaires de l'administration communale est organisée par la loi organique n°13-114 : « *La collaboration entre l'administration communale et le conseil communal se fait selon des canaux précisés par cette loi. La loi stipule que chaque commission permanente a le droit d'inviter les fonctionnaires de la commune à assister à ses réunions à des fins de consultation. Chaque commission a également le droit de demander à l'administration communale toutes les données, les informations et les documents nécessaires à son travail. A côté des trois sessions ordinaires du conseil communal, il existe d'autres sessions extraordinaires. Le président peut inviter les fonctionnaires de la commune à assister à ces sessions s'il juge que leur présence est nécessaire.* ». L'avantage d'une telle pratique est mis en évidence par l'ADP de la commune A qui explique que : « *Les séances de travail tenues conjointement entre les élus et les cadres de la commune contribuent à l'exercice des attributions en parfaite harmonie. Parfois les ressources humaines éclairent le conseil en leur apportant des explications au cours des sessions pour que les délibérations s'exercent dans les meilleures conditions.* ».

2.1.2.4. Elus/acteurs externes :

Dans le cadre de la préparation du plan d'action communal, les communes sont appelées à collaborer et coordonner avec les autres acteurs de leur territoire comme les services déconcentrés de l'Etat, les universités, les acteurs économiques et professionnels...

comme l'explique le répondant n°3 de la commune A : « *La commune ne planifie pas seule, il y a des partenaires. Le consensus social avec les parties prenantes est important. La commune invite les acteurs externes à assister à des réunions, des conférences et des séminaires* ».

La commune sollicite l'aide des acteurs externes notamment les services déconcentrés de l'Etat pour pouvoir compléter les informations dont elle dispose, d'autant plus que l'article 9 du décret n°1.16.301 stipule que la commune peut demander une assistance technique de la part des services déconcentrés de l'Etat. Dans ce sens, l'interviewé n°3 de la commune A explique que : « *les informations détenues par la commune sont insuffisantes, il va falloir les compléter par les informations détenues par les acteurs externes (services déconcentrés de l'Etat, acteurs économiques...)*. Par exemple, le service de l'état civil peut nous renseigner sur le taux de croissance démographique, le marché de gros communal peut nous renseigner sur le taux de consommation, le taux d'activité commerciale pour les entreprises déclarées mais ces informations manquent de fiabilité vu que le secteur informel est assez présent. Les informations produites par la commune demeurent incomplètes, et doivent être complétées par les autres acteurs du territoire. ». La mobilisation des informations détenues par les autres acteurs s'effectue dans le cadre d'un simple échange, la correspondance administrative représente le principal outil utilisé par les communes étudiées, comme il est précisé par le répondant n°6 de la commune C qui explique : « *La commune a contacté les services extérieurs par courrier administratif, chose qui a permis au bureau d'étude d'avoir les informations nécessaires au cours de l'étape du diagnostic, donc les sources des informations pour réaliser le diagnostic territorial sont la commune et les services déconcentrés* ».

2.1.2.5. Commune/Région/Préfecture, Province :

La concertation entre la commune, la région et la préfecture/province au moment de la préparation du plan d'action de la commune est exigée par les textes réglementaires. A l'instar des communes, les conseils régionaux et les conseils préfectoraux/provinciaux doivent préparer leurs programmes de développement au cours de la première année du mandat électoral. De leur côté, les communes doivent se conformer aux orientations des programmes de développement régionaux et préfectoraux/provinciaux. On a demandé aux différents répondants de nous renseigner sur la manière avec laquelle s'est opérée cette mise en cohérence entre les trois niveaux territoriaux au moment de la préparation du PAC.

Pour la majorité des répondants, l'organisation des réunions et des rencontres représente le cadre qui permet à leurs communes de concerter avec les autres niveaux

territoriaux. Le Directeur des Services de la commune H explique que : « *L'opération de concertation entre les trois niveaux se fait par un ensemble de réunions et de rencontres. En plus, le président de la commune a eu l'occasion d'assister à un ensemble de rencontres organisées par le conseil régional et le conseil provincial pour que notre commune puisse être une contributrice efficace à l'élaboration du programme régional et du programme provincial. Le président de la commune est également membre du conseil provincial. Donc, on a un certain nombre de canaux de communication qui nous permet de concerter avec la région et la province.* ». Le répondant n°5 de la commune B de son côté précise que : « *Au cours de la préparation du plan d'action, des représentants du conseil régional et du conseil provincial ont été invités à assister aux ateliers de concertation animés par le personnel communal. Comme j'ai signalé auparavant le plan d'action communal était préparé avant que la préparation du plan de développement régional et celle du plan de développement préfectoral soient achevées. Donc, pour pouvoir inscrire le plan d'action communal dans les orientations de la région et la préfecture, des réunions ont été programmées avec leurs représentants.* ». L'interviewé n°4 de la commune B souligne que : « *Les trois programmes ont été élaborés en parallèle mais au cours de la préparation du plan d'action communal, les commissions des axes stratégiques du plan d'action communal comprenaient des représentants de la préfecture et de la région.* ». De son côté, le Directeur des Services (le répondant n°18) de la commune J avance que : « *quand la région ou la province ont élaboré leurs programmes de développement, la commune a assisté aux réunions et rencontres organisées par ces dernières pour qu'elle puisse connaître leurs orientations et pour qu'il ait une complémentarité entre les différents programmes.* ». Selon le président de la commune L : « *pour assurer la convergence entre le plan de développement régional, le plan de développement provincial et le plan d'action communal, on a contacté la région et la province, même leurs représentants ont été présents au cours de la préparation du plan d'action communal. Et si jamais cette convergence n'est pas correctement faite au départ, on peut se rattraper au cours de l'opération de l'actualisation.* ».

Parfois, la préparation du plan d'action s'effectue avant que les programmes de développement soient préparés par la région et la préfecture/province. Ce genre de situation a engendré chez certaines communes un manque de cohérence entre les actions de la commune et celles des autres niveaux territoriaux, comme le souligne la consultante de la commune F : « *Au cours de la préparation du plan d'action communal, on a affronté quelques problèmes. D'abord, le plan de développement régional et le plan de développement provincial qui normalement doivent servir de base pour que la commune puisse élaborer son*

plan d'action communal n'étaient pas encore prêts. Certes, la commune a effectué des entretiens avec des représentants du conseil régional et du conseil provincial pour s'informer sur les orientations générales, mais la commune n'a pas été au courant qu'elle va bénéficier de grands projets programmés par la région et maintenant elle doit les intégrer au niveau de son plan d'action communal, raison pour laquelle la version finale du plan d'action communal tarde encore. ». Ce manque de cohérence est également mis en avant par l'interviewé n°16 de la commune I qui trouve que : *« Il n'y a pas une vraie concentration entre région, province et commune. La commune a procédé à l'élaboration de son plan d'action communal alors que la région et la province était encore en train de préparer leurs programme de développement. »*.

Pour certains répondants ce décalage ne représente aucun problème car les compétences des trois niveaux territoriaux sont différents comme l'explique le répondant n°6 de la commune C : *« La région est responsable du développement économique, le travail de la préfecture ou la province concerne les aspects sociaux du développement, la commune est chargée des services de proximité. Donc je ne pense pas que ceci peut avoir une grande influence. »*. Cette idée est également partagée par le cadre attaché à la direction générale des services de la commune D : *« Les missions des trois niveaux territoriaux diffèrent. Chaque niveau intervient selon ses compétences. »*.

Le répondant n°21 de la commune M présente une vision tout à fait différente de celles des autres répondants et indique que : *« c'est la région qui a essayé d'intégrer au niveau de son programme de développement régional les projets programmés par la commune au niveau du plan d'action pour que les visions soient unifiées entre la commune et la région. Le conseil provincial a des problèmes au niveau de l'élaboration du plan de développement provincial. La commune a consulté le conseil provincial, mais la concertation n'a pas pu être faite comme elle se doit. »*.

Certains répondants ont exprimé leurs insatisfactions à l'égard de la manière avec laquelle cette mise en cohérence entre les actions des trois niveaux territoriaux est opérée. L'ADP de la commune A précise que : *« Lors des différentes phases d'élaboration, la commune invite les représentants de la région et de la préfecture à assister à des ateliers et des rencontres pour établir et enrichir le diagnostic de la commune et déterminer les priorités et les projets d'intérêts communs en se basant sur les données de l'état des lieux et en conformité avec les compétences. Le problème se situe au niveau de la représentativité, est ce que les gens qui viennent, viennent pour assister et repartir, ou bien ils viennent pour enrichir le débat en terme d'idées et de propositions. Je ne peux pas vous dire que cet*

exercice est réussi à 100%. ». Donc, il ne suffit pas d'organiser des réunions entre les représentants de la région, la préfecture/province et la commune, mais ces rassemblements doivent être d'une grande efficacité et renforcer le dialogue local.

Pour l'interviewé n°3 la commune A, la question de convergence des programmes de développement doit être révisée, il explique que : *« Sur le plan opérationnel, la procédure proposée par la loi est difficilement applicable. La commune a préparé son plan d'action communal avant même que le décret qui régit cette opération soit publié et par la suite on a essayé de nous adapter aux exigences du décret une fois publié. Maintenant on incite les communes à travailler suivant une vision stratégique de 6 ans, la durée du mandat. Selon mon propre point de vue, le souci réglementaire ne doit pas toujours accompagner l'élaboration du plan d'action, c'est beaucoup plus la logique managériale qui doit régir cette opération. En tout cas, c'est une première expérience et un changement s'instaure petit à petit. ».*

2.1.4.5. Participation citoyenne :

Pour favoriser la participation citoyenne au cours de la prise de décision dans le cadre de la préparation du PAC, les citoyens sont représentés principalement par les associations de la société civile dans les différentes réunions et les ateliers tenus par les communes.

Tableau 25: Extraits de verbatim illustrant la participation citoyenne.

<i>Répondant</i>	<i>Verbatim</i>
Répondant n°2 de la commune A	<i>« Le citoyen est représenté par les associations qui ont assisté aux différentes réunions de concertation et ont contribué à la réalisation du diagnostic territorial. ».</i>
Répondant n°6 de la commune C	<i>« Le citoyen n'a pas été impliqué dans la préparation du plan d'action communal de manière directe. Il a été représenté par les associations de la société civile. »</i>
Répondant n°14 de la commune G	<i>« Les citoyens sont représentés dans les différentes rencontres et ateliers organisés au niveau de la commune. »</i>
Répondant n°16 de la commune I	<i>« Les citoyens sont représentés par les associations dans les rencontres et les ateliers de travail organisés dans le cadre de la préparation de son plan d'action communal. »</i>
Répondant n°18 de la commune J	<i>« Au cours de l'élaboration du PAC, les citoyens sont représentés dans les rencontres organisées par la commune par les associations. »</i>
Répondant n°19 de la commune K	<i>« Les citoyens ont été représentés par les associations de la société civile au cours des rencontres organisées par la commune. »</i>
Répondant n°21 de la commune M	<i>« Les citoyens sont représentés par les associations de la société civile. »</i>

Source : Extraits de verbatim tirés des entretiens réalisés.

Certains interviewés ont mis en exergue d'autres outils employés par les communes pour associer les citoyens au processus de décision à savoir : les réseaux sociaux et les portails internet interactifs comme le précise la fonctionnaire chargée du suivi du PAC au sein

de la commune A : *« Il y a aussi les réseaux sociaux et la commune a créé un portail internet interactif pour permettre aux citoyens d'exprimer leurs besoins et faire des propositions que la commune doit prendre en considération au moment de la préparation du plan d'action. Ce portail n'est pas destiné uniquement aux citoyens mais à tous les acteurs locaux »*. Le directeur des services de la commune J met l'accent sur le rôle des réseaux sociaux dans la participation citoyenne : *« Les réseaux sociaux permettent également aux citoyens d'exprimer leurs besoins et leurs opinions sur les actions mises en place par la commune. Un portail est en cours de réalisation pour faciliter la communication avec les citoyens. »*.

La réalisation des enquêtes sur terrain représente aussi une méthode employée par certaines communes pour identifier les besoins de la population, et recueillir leurs avis pour les tenir en considération au moment de la recherche des solutions, comme l'explique la consultante de la commune F : *« pour pouvoir favoriser la participation des citoyens, des enquêtes sur terrain ont été menées. Un questionnaire qui regroupe des questions ouvertes portant sur les caractéristiques du ménage, l'accessibilité aux services (santé, école depuis le niveau maternel jusqu'au lycée, sécurité...), les problèmes liés au quotidien, les propositions des citoyens et la manière avec laquelle ils peuvent contribuer. »*.

Chaque commune dispose d'une entité chargée de la gestion de la relation de la commune avec les acteurs de la société civile. Par exemple la commune E dispose d'un service nommé service de démocratie participative. Ce service a été créé en 2014 dans le cadre de la restructuration de l'administration communale, comme l'explique la responsable de ce service : *« L'objectif a été d'impliquer les citoyens dans la prise de décision. Avant, il avait ce qu'on appelait la démocratie représentative, maintenant on a affaire à la démocratie participative qui permet une implication efficace des citoyens dans la prise de décision. »*. Ce service fonctionne en mobilisant deux mécanismes de concertation : le conseil local des jeunes créé le 10 novembre 2012, l'instance d'équité, d'égalité des chances et de l'approche genre créée en Juillet 2013 et renouvelée en Février 2016. La répondante n°11 de la commune E ajoute que : *« Pour pouvoir créer ces deux entités, une rencontre avec les citoyens et la presse a été organisée pour leur expliquer les conditions et les critères de participation. La commune reçoit les candidatures de participation et fixe les critères de sélection. Je dois mentionner une chose c'est que notre commune a créé la commission d'équité depuis 2013 conformément aux dispositions de la charte communale qui n'imposait pas à la commune la création de cette instance, c'était au choix. Maintenant, avec la nouvelle réglementation, ce n'est plus au choix c'est devenu obligatoire même l'appellation a changé. Ce n'est plus une commission, c'est une instance. Le rôle de notre service est de les accompagner, mettre à*

leur disposition les moyens logistiques nécessaires à l'exécution de leurs missions.». Ces deux entités travaillent suivant des comités thématiques et ont un rôle consultatif au cours de la préparation du PAC.

Il est important de préciser que l'instance d'équité, d'égalité des chances et de l'approche genre est un mécanisme de concertation mis en place par l'ensemble des communes étudiées conformément à l'article 120 de la loi organique précitée n°113-14. Cette instance consultative prend part aux consultations tenues par le président de la commune et se crée en partenariat avec les acteurs de la société civile. Elle se charge de l'étude des affaires relatives à la mise en œuvre des principes de l'équité, de l'égalité des chances et de l'approche genre.

Certains interviewés soulignent que la participation du citoyen à la gestion de la chose publique ne se limite pas au moment de la préparation du PAC, les communes sont en contact direct avec les citoyens, raison pour laquelle elles essayent d'organiser la relation du citoyen avec les élus et le personnel de l'administration communale pour connaître constamment leurs besoins. Au niveau de la commune E, le répondant n°9 précise que : *« Des journées spéciales sont programmées pour recevoir les citoyens de la part du président et ses vice-présidents. Une rencontre annuelle avec les citoyens et les acteurs de la société civile tient lieu. Suite aux instructions du président, les commissions et les différentes divisions de la commune reçoivent et traitent les réclamations déposées par les citoyens. ».*

L'implication des acteurs de la société civile notamment le citoyen au cours de la préparation du PAC a représenté pour certaines communes une occasion pour prendre conscience de l'importance de l'approche participative dans la gestion de la chose locale, et penser à des formules pour pouvoir institutionnaliser les pratiques de participation citoyenne et les faire perdurer. Dans ce sens, la commune A s'est engagée dans un projet nommé « commune citoyenne » en collaboration avec JIZED. A travers cette collaboration, elle vise à créer des espaces d'accueil des citoyens et envisage également d'avoir le numéro vert.

De son côté, la commune D a l'intention de créer Dar Tachauer qui représente un espace devant abriter les journées de concertation organisées mensuellement. L'organisation de ce genre d'évènements va permettre de débattre des thématiques ou des problématiques sociétales en temps réel. Comme on a précisé auparavant, la commune D est une commune à régime d'arrondissement. Au moment de la réalisation de l'entrevue, le cadre attaché à la direction générale des services de la commune D nous a présenté deux dispositifs de concertation mis en place par la commune pour faciliter le dialogue avec le citoyen. D'abord

un dispositif de concertation instauré au niveau de chaque arrondissement et qui implique les acteurs concernés par les problématiques sociétales relevant du ressort territorial de l'arrondissement en question, comme le précise la même personne : « *Au niveau de chaque arrondissement, on a un comité de concertation formé de groupe de travail thématique. Ce groupe de travail est formé d'associations. A chaque fois où on désire traiter une thématique, l'environnement par exemple, ces groupes de travail se réunissent, discutent le thème choisi et livrent un rapport. Le groupe de travail thématique a un animateur, un suppléant d'animateur et des membres.* ». Par la suite, la commune a mis en place un autre dispositif de concertation dont le champ d'application couvre l'ensemble du territoire de la ville.

a. Comité de concertation des arrondissements de la commune D :

L'un des arrondissements de la commune D a connu une expérience en matière de concertation en 1997 avec l'instauration d'une « *cellule de concertation technique (CCT)* », qui représente un comité de pilotage regroupant une variété d'associations locales et la commune. Cette initiative a émané des élus de la commune et a eu pour objectif d'impliquer les associations dans la conception et la mise en œuvre des projets de la commune, et leur permettre par la même occasion de bénéficier de l'expertise technique des fonctionnaires communaux.

La « *cellule de concertation technique (CCT)* » s'est progressivement organisée en plusieurs commissions de comités de travail thématiques, et a été façonnée pour pouvoir aboutir à la configuration actuelle de ce comité de concertation. En effet, ce dispositif de concertation a été d'abord expérimenté au niveau d'un seul arrondissement. Depuis 2005, il s'est avéré un instrument efficace pour enraciner la démocratie participative.

De ce fait, la commune a procédé à son généralisation à l'ensemble des arrondissements. Ce comité de concertation comprend l'arrondissement, les services déconcentrés et les associations locales. A travers cette action, la commune a voulu mettre en place un cadre organisationnel du dialogue social entre ses différentes composantes.

Il fonctionne suivant une structure organisationnelle comprenant trois organes :

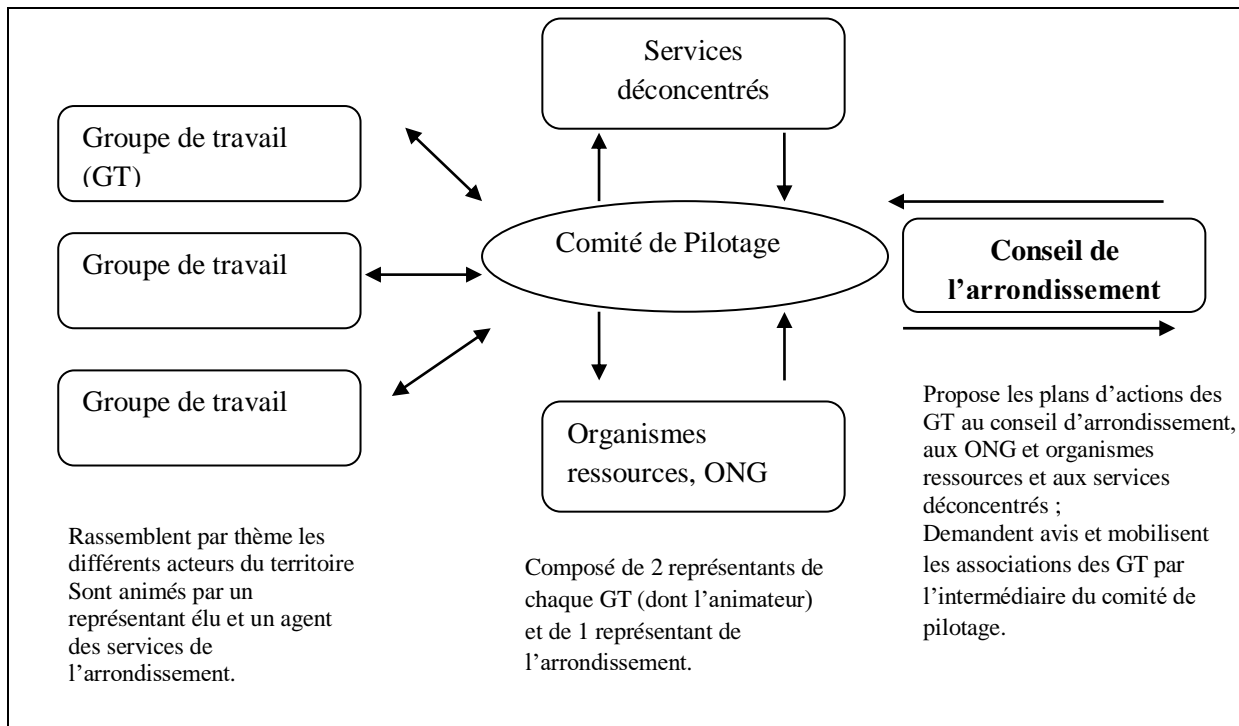
- **Les groupes de travail thématique :** ces groupes sont formés des associations et animés par un animateur et un suppléant élus par les membres du groupe, avec un mandat d'une année non renouvelable sur quatre (4) ans consécutifs. Ils ont pour rôle la préparation du calendrier

annuel des rencontres mensuelles ainsi que l'élaboration des propositions de projets ;

- **Le comité de pilotage** : il est composé de l'animateur et son suppléant de chaque groupe de travail et des représentants de la commune (un élu et un cadre). Les représentants des services déconcentrés peuvent être invités en cas de besoin. Le comité de pilotage veille sur le bon déroulement des missions des groupes de travail et représente un intermédiaire entre ces derniers et le conseil d'arrondissement ;
- **Le secrétariat permanent** : il est assuré par le service des affaires sociales, sportives et culturelles de l'arrondissement.

Chaque groupe de travail propose des actions que le comité de pilotage consolide et soumet au conseil d'arrondissement. Ce dernier effectue un triage et retient les projets potentiellement réalisables pour les soumettre au conseil communal pour validation.

Figure 33: Structure du comité de concertation.



Source : Document collecté auprès de la commune D.

b. Mécanisme de concertation « Les jeudis de concertation » :

Depuis 2017, le processus de concertation au niveau des arrondissements a évolué vers une concertation au niveau de la ville. Alors, la commune D a mis en place un nouveau

mécanisme de concertation baptisé « *les jeudis de concertation* » en collaboration avec la GIZ et la Direction Générale des Collectivités Locales du Ministère de l'Intérieur. Ce mécanisme de concertation prend la forme d'une rencontre mensuelle de concertation publique avec les citoyens et les acteurs de la société civile autour de thématiques concernant les priorités du développement économique et social de la ville. Les citoyens sont invités auprès des acteurs communaux et des organismes institutionnels publics et privés à présenter leurs points de vue sur les projets et les actions proposés par la commune.

La gestion des journées de concertation se fait directement par la commune. La procédure de gestion comprend trois niveaux :

- un niveau stratégique : représenté par le comité de pilotage ;
- un niveau intermédiaire : représenté par le comité de coordination ;
- un niveau opérationnel : représenté par le comité d'organisation.

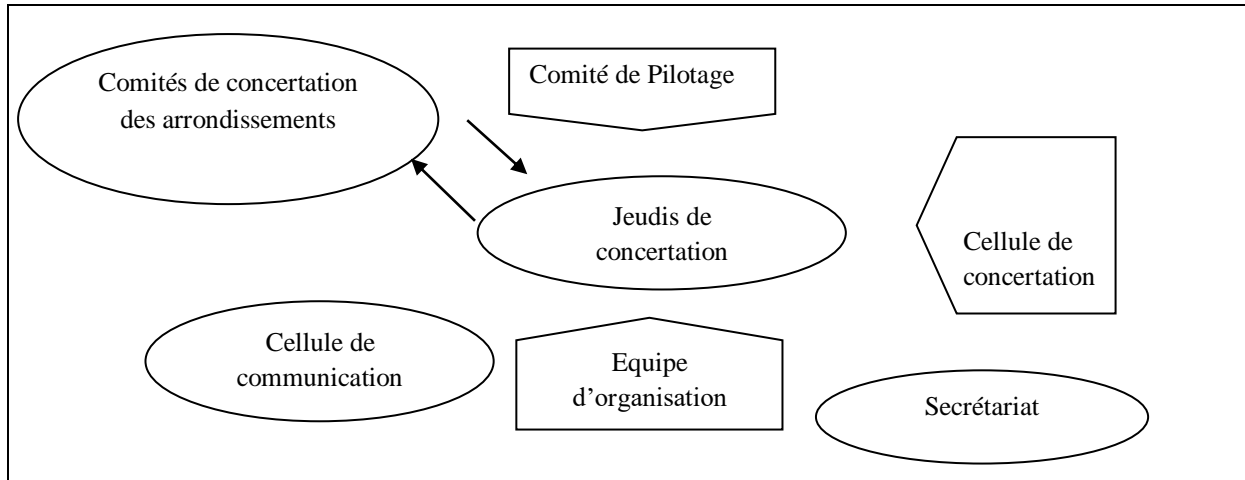
Le comité de pilotage est formé d'un ensemble de membres parmi lesquels le président de la commune, les présidents des cinq arrondissements, les coordinateurs de chaque comité de concertation au niveau des arrondissements, les organes d'appui (GIZ), le directeur des services, le coordinateur du projet et les chefs des divisions chargés de la communication et des affaires culturelles. Ce comité se réunit chaque trimestre et chaque semestre. Au cours des réunions trimestrielles, le comité de pilotage procède au choix et à la priorisation des thématiques et définit les acteurs clés de chaque thématique. Puis, au cours des réunions semestrielles il procède à l'évaluation du travail du comité.

Le comité de coordination est composé du directeur général des services et le coordinateur du projet. Ce comité participe aux réunions du comité de pilotage, contribue à la préparation des rencontres. Il coordonne l'organisation des rencontres thématiques et assure la coordination entre le comité de pilotage et le comité d'organisation.

Le comité d'organisation comprend le directeur des services, le coordinateur de projet, les chefs de division de la communication et des affaires culturelles de la commune, un fonctionnaire par arrondissement, le représentant du service administratif et les chefs de divisions concernées par la thématique traitée. Le comité d'organisation prépare et anime les rencontres, participe à l'évaluation des rencontres et assure le suivi et la mise en œuvre des recommandations. Deux cellules sont attachées à ce comité : une cellule de communication qui se charge du suivi et de l'évaluation du plan de communication, ainsi qu'une cellule de secrétariat qui s'occupe de la rédaction des comptes rendus des rencontres et des réunions du comité d'organisation.

Les journées de la concertation se déroulent le premier jeudi de chaque mois, avec deux mois d'arrêt par année. Les thématiques abordées doivent s'inscrire dans le champ des compétences des communes. Ce mécanisme permet l'interaction et la circulation de l'information en continu entre la commune et les citoyens.

Figure 34: Structure du mécanisme des Jeudis de concertation.



Source : Document collecté auprès de la commune D.

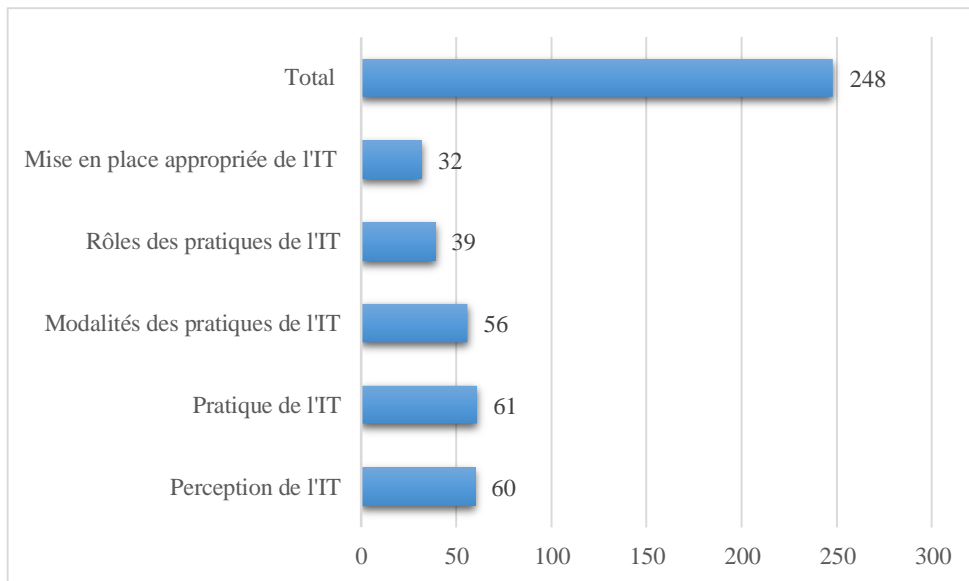
Après avoir présenté les différents outils utilisés par les communes étudiées pour pouvoir mobiliser les informations nécessaires à la prise de décision et faciliter la concertation entre les différentes parties prenantes, il convient maintenant de porter notre attention sur la manière avec laquelle se présentent les pratiques d'intelligence territoriale au niveau des communes et l'apport de ces dernières à la prise de décision.

3. Place de l'intelligence territoriale dans le processus de décision :

Dans les paragraphes suivants, on va s'attacher à présenter la perception du concept de l'intelligence territoriale par les différents cadres et élus interrogés, ce qui va nous amener à exposer la manière avec laquelle se manifestent les pratiques de l'intelligence territoriale, ainsi que le rôle de ces pratiques au cours de la prise de décision.

La figure suivante (figure 35) représente le nombre de références attachées à la catégorie « Place de l'IT dans le PPDS » au cours de l'opération du codage :

Figure 35: Nombre de références encodées pour la catégorie "Place de l'IT dans le PPDS".



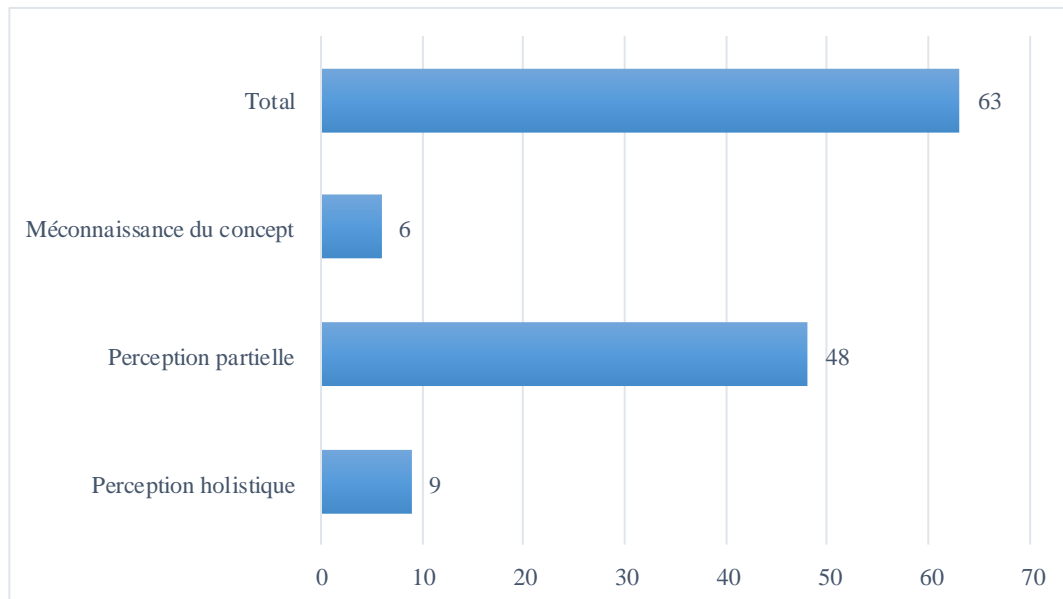
Source : Elaborée par nos propres soins.

3.1. Perception du concept de l'intelligence territoriale :

On a questionné les élus et les cadres des communes investigués sur la perception qu'ils ont du concept de l'intelligence territoriale. De prime abord, ce concept ne semble pas étrange pour la plupart des répondants. Certains interviewés détiennent une perception plus ou moins holistique du concept, d'autres répondants nous ont présenté une vision partielle qui parfois éloigne le concept de l'intelligence territoriale de sa vraie signification.

La figure suivante (figure 36) représente le nombre de références encodées aux sous-thèmes du thème « Perception de l'IT » au cours de l'opération du codage :

Figure 36: Nombre de nœuds encodés aux sous-thèmes du thème "Perception de l'IT".



Source : Elaborée par nos propres soins.

Généralement, le concept de l'intelligence territoriale est perçu suivant les manières suivantes :

- Une démarche basée sur des outils tels que : la veille, le système d'information...;
- Une nouvelle démarche de gestion de la chose locale ;
- Une démarche principalement participative ;
- Un concept qui s'approche de ceux de : l'intelligence économique, le marketing territorial et la planification stratégique.

L'ADP de la commune A qualifie l'intelligence territoriale d'approche innovante qui repose sur un ensemble de principes et dont la finalité est de produire des informations utiles aux décideurs locaux. Un groupe d'interviewés met principalement l'accent sur l'observation, l'anticipation et le système d'information territorial comme des composantes caractérisant le concept de l'intelligence territoriale.

Tableau 26: Extraits de verbatim illustrant une perception holistique de l'IT.

Répondant	Verbatim
Répondant n°1 de la commune A	« la démarche de l'intelligence territoriale se base sur trois principes fondamentaux : l'observation des dynamiques et enjeux territoriaux moyennant des données fiables et des indicateurs pertinents, l'anticipation sur les évolutions futures des territoires et la communication de l'information territoriale auprès des citoyens et des acteurs de développement. ».
Répondant n°3 de la commune A	« Le concept de l'intelligence territoriale est lié au système d'information territorial. », et ajoute que : «L'intelligence territoriale comprend aussi une dimension anticipative, c'est-à-dire que la commune doit se demander d'ici dix ans comment je vois l'avenir de mon territoire, quels seraient les besoins des citoyens, comment ma relation avec la société civile, les services déconcentrés de l'Etat et les acteurs privés devrait-elle être organisée. ».
Répondante n°10 de la commune E	« une approche qui mobilise un ensemble d'outils afin d'avoir une vision anticipatrice des différents changements pouvant survenir au niveau d'un territoire. Elle permet de prévoir les problèmes avant qu'ils paraissent. ».
Répondant n°19 de la commune K	« une base de données dont l'administrateur doit être la commune. Dans cette base de données, la commune est appelée à rassembler toute sorte d'information concernant son territoire, même les services extérieurs et les autres acteurs territoriaux doivent l'alimenter de manière régulière et responsable. C'est-à-dire que l'information doit être fiable. L'interface est le citoyen et le chercheur. L'intelligence territoriale est un système d'information véhiculé via une base de données et destiné au public. ».

Source : Extraits de verbatim tirés des entretiens réalisés.

Pour d'autres interviewés, l'intelligence territoriale représente une nouvelle démarche de gestion de la chose locale. Ce concept est assimilé à toute action menée par la commune au profit du bien-être de la population comme l'a expliqué le répondant n°5 de la commune B. Ainsi, le Directeur des Services de la commune G trouve que l'intelligence territoriale est : « la capacité d'améliorer les services, de mettre en œuvre des programmes qui arrivent à satisfaire les aspirations de la population. C'est la capacité de créer des canaux de communication et de concertation avec les citoyens. ». Dans le même ordre d'idées, l'élue de la commune E et le Directeur des Services de la Commune J perçoivent ce concept de manière plus concise, en ramenant l'intelligence territoriale à une gestion efficace et efficiente de la chose locale :

« L'intelligence territoriale est la commune intelligente. Et vu le progrès technologique, la commune doit fournir des services de manière facile, directe et au moindre coût. » (**L'élue de la commune E**)

« La gestion de la chose publique de manière rationnelle et intelligente par le conseil communal. » (**le Directeur des Services de la commune J**)

Certains interviewés accordent un intérêt particulier au caractère participatif du concept de l'intelligence territoriale, comme la responsable du service de la démocratie

participative de la commune E qui trouve que : « *l'intelligence territoriale est la gestion participative de la chose locale afin d'aboutir à une bonne gouvernance.* ». Le cadre chargé du suivi du PAC de la commune D pense de son côté que : « *l'intelligence territoriale est une démarche participative pratiquée par des spécialistes, qui va nous permettre de détecter les besoins de notre territoire et identifier les solutions appropriées.* ».

La similarité du concept de l'intelligence territoriale avec d'autres concepts a été également mise en évidence par certains élus et cadres interrogés. La consultante de la commune F souligne la ressemblance du concept de l'intelligence territoriale avec celui de l'intelligence économique et avance que : « *L'intelligence territoriale est un concept nouveau, proche du concept de l'intelligence économique seulement ses finalités sont plus sociales.* ». De la même manière, l'interviewé n°6 de la commune C précise que : « *L'intelligence territoriale est aussi l'intelligence économique. Ce concept représente la manière avec laquelle une commune cherche les vraies opportunités tout en respectant les dispositions relatives au développement durable.* ». Quant au cadre attaché au service de coordination et de suivi de la commune E, il établit un lien entre le concept de l'intelligence territoriale et celui du marketing territorial et pense que : « *La commune doit être capable d'exporter ses compétences. Mais avant de procéder au marketing, il faut d'abord connaître ses compétences et les diagnostiquer. Cette opération doit obéir à la logique de l'intelligence territoriale pour que le marketing territorial voit le jour.* ». De son côté, la répondante n°2 de la commune A trouve que l'intelligence territoriale est un concept polysémique qui peut signifier : « *la planification à moyen et long terme. ...L'intelligence territoriale est la capacité de faire un vrai diagnostic pour satisfaire en urgence les besoins sociaux de la population.* ».

Tableau 27: Extraits de verbatim illustrant la perception de l'IT par les répondants.

Répondant	Verbatim
Le répondant n°14 de la commune G	« La capacité d'améliorer les services, de mettre en œuvre des programmes qui arrivent à satisfaire les aspirations de la population. C'est la capacité de créer des canaux de communication et de concertation avec les citoyens.»
La répondante n°12 de la commune E	« L'intelligence territoriale est la commune intelligente. Et vu le progrès technologique, la commune doit fournir des services de manière facile, directe et au moindre coût.»
Le répondant n°18 de la commune J	« La gestion de la chose publique de manière rationnelle et intelligente par le conseil communal.»
Le répondant n°11 de la commune E	«L'intelligence territoriale est la gestion participative de la chose locale afin d'aboutir à une bonne gouvernance.»
Le répondant n°7 de la commune D	« L'intelligence territoriale est une démarche participative pratiquée par des spécialistes, qui va nous permettre de détecter les besoins de notre territoire et identifier les solutions appropriées.»
La répondante n°13 de la commune F	« L'intelligence territoriale est un concept nouveau, proche du concept de l'intelligence économique seulement ses finalités sont plus sociales.»
Le répondant n°6 de la commune C	« L'intelligence territoriale est aussi l'intelligence économique. Ce concept représente la manière avec laquelle une commune cherche les vraies opportunités tout en respectant les dispositions relatives au développement durable.»
Le répondant n°9 de la commune E	« La commune doit être capable d'exporter ses compétences. Mais avant de procéder au marketing, il faut d'abord connaître ses compétences et les diagnostiquer. Cette opération doit obéir à la logique de l'intelligence territoriale pour que le marketing territorial voit le jour.»
La répondante n°2 de la commune A	« La planification à moyen et long terme. ...L'intelligence territoriale est la capacité de faire un vrai diagnostic pour satisfaire en urgence les besoins sociaux de la population.»

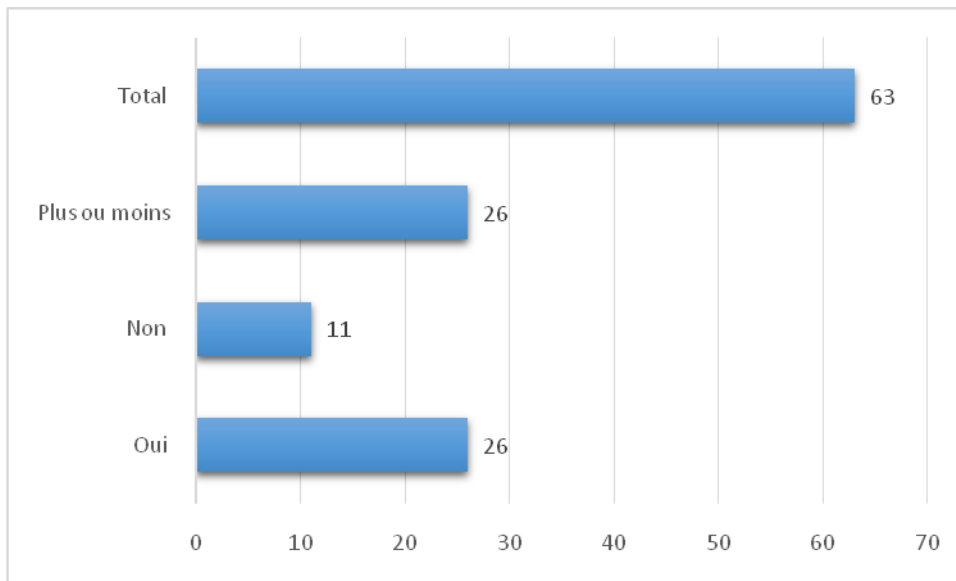
Source : Extraits de verbatim tirés des entretiens réalisés.

3.2. Pratiques de l'intelligence territoriale existantes :

Après avoir mis en évidence les perceptions du concept de l'intelligence territoriale présentées par les interviewés, on leur a demandé de se prononcer sur l'existence ou l'absence des pratiques de l'intelligence territoriale au cours de la préparation du PAC, et de nous préciser les formes que revêtent ces pratiques. Dans ce qui suit, on va procéder à la présentation des réponses accordées par les répondants, partant de ceux estimant la présence complète ou partielle des pratiques de l'intelligence territoriale vers ceux niant l'adoption d'une telle approche par leurs communes.

La figure suivante (figure 37) représente le nombre de références encodées aux sous-thèmes du thème « Pratique de l'IT » au cours de l'opération du codage :

Figure 37: Nombre de nœuds encodés aux sous-thèmes du thème "Pratique de l'IT".



Source : Elaborée par nos propres soins.

L' élu de la commune A pense que : « *l'intelligence territoriale s'applique plus ou moins par la commune mais de manière faible.* ». Il précise que l'approche participative représente la principale pratique d'intelligence territoriale adoptée par la commune au cours de la préparation du PAC, mais il est de l'avis que les capacités nécessaires pour comprendre et pratiquer l'intelligence territoriale avec discernement sont insuffisantes. Ainsi, la fonctionnaire chargée du suivi du PAC au niveau de la commune A estime que la pratique de l'intelligence territoriale est relativement présente et avance que : « *la planification stratégique est une forme d'intelligence territoriale, le fait que la commune implique les autres acteurs locaux est une forme d'intelligence territoriale. Auparavant la commune travaillait de manière isolée par rapport aux autres acteurs de son territoire maintenant la logique participative est présente.* ».

Au niveau de la commune B, l' élu et le responsable interrogés affirment que l'approche adoptée par la commune au moment de la préparation du PAC s'insère parfaitement dans l'esprit de l'intelligence territoriale. Le responsable chargé de la préparation du PAC explique que : « *ce projet (c'est-à-dire la préparation du PAC) était approprié par tous les acteurs du territoire. La participation est l'une des pratiques reflétant le plus l'approche de l'intelligence territoriale.* ». Pour un ensemble d'interviewés la participation des acteurs locaux représente la principale forme d'intelligence territoriale employée par leurs communes. Dans ce sens, le cadre de la commune D précise que : « *La*

commune a adopté une approche participative dans le cadre de la préparation du plan d'action, mais cette approche doit encore évoluer.». La responsable du service de la démocratie participative de la commune E pense de son côté que : « *La gestion participative est pleinement réalisée au niveau de la commune. Les outils mis en place favorisent l'implication des citoyens et des acteurs de la société civile.* ».

A côté de la participation, d'autres formes d'intelligence territoriale sont mis en exergue par d'autres répondants comme l'utilisation des informations, le diagnostic et l'anticipation. Dans ce sens, la responsable du service observatoire urbain de la commune E précise que : « *au cours de la préparation du plan d'action communal, les pratiques d'intelligence territoriale étaient présentes. Cette opération s'est basée sur l'analyse des informations se rapportant au territoire, l'utilisation des études sectorielles.* ». Ces propos sont réaffirmés par le répondant n°9 de la même commune qui trouve que la préparation du PAC a connu l'application littérale des principes et des outils de l'intelligence territoriale, et cite comme exemples de pratiques : « *la concertation, la collecte des données, le diagnostic, l'implication des acteurs dans la prise de décision.* ».

Par ailleurs, des interviewés pense que la pratique de l'intelligence territoriale se manifeste via la pertinence des choix effectués par les décideurs et leurs degrés d'efficacité. Le cadre attaché à la direction générale des services de la commune C explique que : « *D'abord il faut se demander si les programmes et les projets choisis correspondent au contexte général, à la vision stratégique et la méthodologie définis préalablement pour qu'on puisse dire que la décision prise obéit aux principes de l'intelligence territoriale.*». Dans ce sens, il trouve que la pratique de l'intelligence territoriale est plus ou moins présente au cours de la préparation du PAC, car la commune a fait de son mieux pour prendre des décisions qui correspondent aux besoins fondamentaux de la population. Même si parfois une priorisation des actions s'est imposée vu les contraintes financières rencontrées.

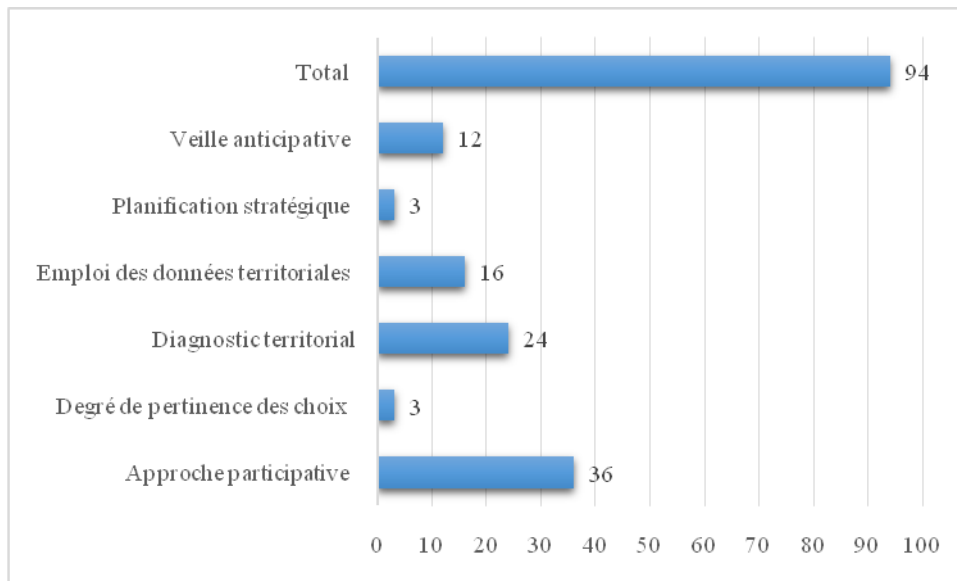
Pour certains répondants la commune peut appliquer quelques pratiques d'intelligence territoriale sans s'en apercevoir. En effet, au moment de la préparation du PAC, la commune n'a pas envisagé de travailler son plan d'action suivant une démarche de l'intelligence territoriale. La tenue des entretiens de la présente recherche a représenté une occasion pour certains interviewés pour prendre du recul par rapport à cette expérience de planification stratégique comme il est rapporté par le directeur des services de la commune H : « *peut-être on a préparé notre plan d'action dans le cadre d'une approche d'intelligence territoriale. Mais dans ce cas ça doit être une coïncidence. Au cours de la préparation du plan d'action, la commune n'était pas encore en mesure de comprendre ce que c'est l'intelligence*

territoriale ou même de réfléchir sur la manière avec laquelle elle peut mettre en place ce concept. En observant la nature de notre travail et l'effort déployé au cours de la préparation du plan d'action de la commune, on peut dire qu'on a pratiqué en quelque sorte l'intelligence territoriale mais sans avoir l'intention de le faire que ça soit de la part des élus ou de l'administration communale.». Ce point de vue est également réitéré par le répondant n°21 de la commune M qui précise que : *« peut-être on peut dire que la commune applique l'intelligence territoriale. Mais, cette application se fait de manière implicite sans que la commune s'en rende compte. Le travail de la commune dans le cadre du plan d'action communal se base sur l'anticipation »*. Il ajoute que : *« en fait la commune et dans le cadre de l'élaboration du plan d'action communal se base sur un ensemble de documents techniques fournies par les services extérieurs comme les documents d'urbanisme (plan d'aménagement, SDAU...) et l'élaboration de ces documents repose sur une approche anticipative»*.

Enfin, certains interviewés estiment que leurs communes n'ont pas pu s'insérer dans une approche d'intelligence territoriale au cours de la préparation de leurs plans d'action. L'incapacité de la commune à intégrer de telles pratiques est l'une des causes évoquée par le président de la commune L : *« Pour pouvoir faire de l'intelligence territoriale, on doit d'abord comprendre ce que c'est. Avoir un staff administratif compétent et surtout avoir des moyens financiers qui vont nous permettre de renforcer la logistique, programmer des formations continues dans ce genre de domaine et solliciter l'aide des experts. »*. A l'inverse, l'ADP de la commune A trouve que la commune possède les outils nécessaires pour pratiquer l'intelligence territoriale, mais l'habilité des élus et des cadres de l'administration communal à s'approprier un tel concept fait défaut, et ajoute que : *« L'intelligence territoriale est une culture qu'il faut instaurer et ça demande du temps. »*. De son côté, le directeur des services de la commune G précise que la commune n'a pas pu aboutir à un diagnostic territorial précis ce qui s'est répercuté négativement sur les choix qu'elle a effectués : *« les techniques et les outils qu'on a mobilisés ne sont pas pointus et modernes et ils ne nous ont pas permis d'aboutir à des analyses précises.»*.

La figure suivante (figure 38) représente le nombre de références encodées aux sous-thèmes du thème « Modalités des pratiques de l'IT » au cours de l'opération du codage :

Figure 38: Nombre de références encodées aux sous-thèmes du thème "Modalités des pratiques de l'IT".



Source : Elaborée par nos propres soins.

Les extraits de verbatim suivants illustrent les modalités que revêtent les pratiques de l'intelligence territoriale au niveau des communes étudiées :

Tableau 28 : Extraits de verbatim reflétant les pratiques d'intelligence territoriale adoptées par les communes.

Répondant	Verbatim
Répondant n°4 de la commune B	« l'emploi des données territoriales puis la concertation, la contractualisation et l'intégration de différents intervenants. »
Répondante n°13 de la commune F	« A mon avis, le diagnostic, la collecte et le traitement des données, la participation représente des pratiques d'intelligence territoriale mais ça reste toujours limitée et nécessite d'être améliorées. »
Répondant n°16 de la commune I	« Je pense que l'approche anticipative et le diagnostic territorial sont les principales pratiques de l'intelligence territoriale employées par la commune. »
Répondant n°18 de la commune J	« la méthodologie adoptée par la commune est au cœur de la démarche de l'intelligence territoriale. La méthodologie repose sur la concertation et la vision anticipatrice. Ces pratiques étaient présentes dans toutes les rencontres organisées par la commune. Le diagnostic territorial représente également une pratique de l'intelligence territoriale»
Répondant n°19 de la commune K	« par exemple, le diagnostic, les visites des lieux, l'identification des besoins des habitants. Le diagnostic et les visites des lieux ont permis de rassembler des informations qui ont permis d'identifier les besoins des habitants. ».
Le répondant n°6 de la commune C	« D'abord il faut se demander si les programmes et les projets choisis correspondent au contexte général, à la vision stratégique et la méthodologie définis préalablement pour qu'on puisse dire que la décision prise obéit aux principes de l'intelligence territoriale.».
Le répondant n°15 de la commune H	« peut-être on a préparé notre plan d'action dans le cadre d'une approche d'intelligence territoriale. Mais dans ce cas ça doit être une coïncidence. Au cours de la préparation du plan d'action, la commune n'était pas encore en mesure de comprendre ce que c'est l'intelligence territoriale ou même de réfléchir sur la manière avec laquelle elle peut mettre en place ce concept. En observant la nature de notre travail et l'effort déployé au cours de la préparation du plan d'action de la commune, on peut dire qu'on a pratiqué en quelque sorte l'intelligence territoriale mais sans avoir l'intention de le faire que ça soit de la part des élus ou de l'administration communale.»

Source : Extraits de verbatim tirés des entretiens réalisés.

Tableau 29 : Extraits de verbatim reflétant les pratiques d'intelligence territoriale adoptées par les communes (suite).

Répondant	Verbatim
Le répondant n°21 de la commune M	« peut-être on peut dire que la commune applique l'intelligence territoriale. Mais, cette application se fait de manière implicite sans que la commune s'en rende compte. Le travail de la commune dans le cadre du plan d'action communal se base sur l'anticipation. » « en fait la commune et dans le cadre de l'élaboration du plan d'action communal se base sur un ensemble de documents techniques fournies par les services extérieurs comme les documents d'urbanisme (plan d'aménagement, SDAU...) et l'élaboration de ces documents repose sur une approche anticipative.»
Le répondant n°20 de la commune L	« Pour pouvoir faire de l'intelligence territoriale, on doit d'abord comprendre ce que c'est. Avoir un staff administratif compétent et surtout avoir des moyens financiers qui vont nous permettre de renforcer la logistique, programmer des formations continues dans ce genre de domaine et solliciter l'aide des experts. »
Le répondant n°1 de la commune A	« L'intelligence territoriale est une culture qu'il faut instaurer et ça demande du temps.»
Le répondant n°14 de la commune G	« les techniques et les outils qu'on a mobilisés ne sont pas pointus et modernes et ils ne nous ont pas permis d'aboutir à des analyses précises.»

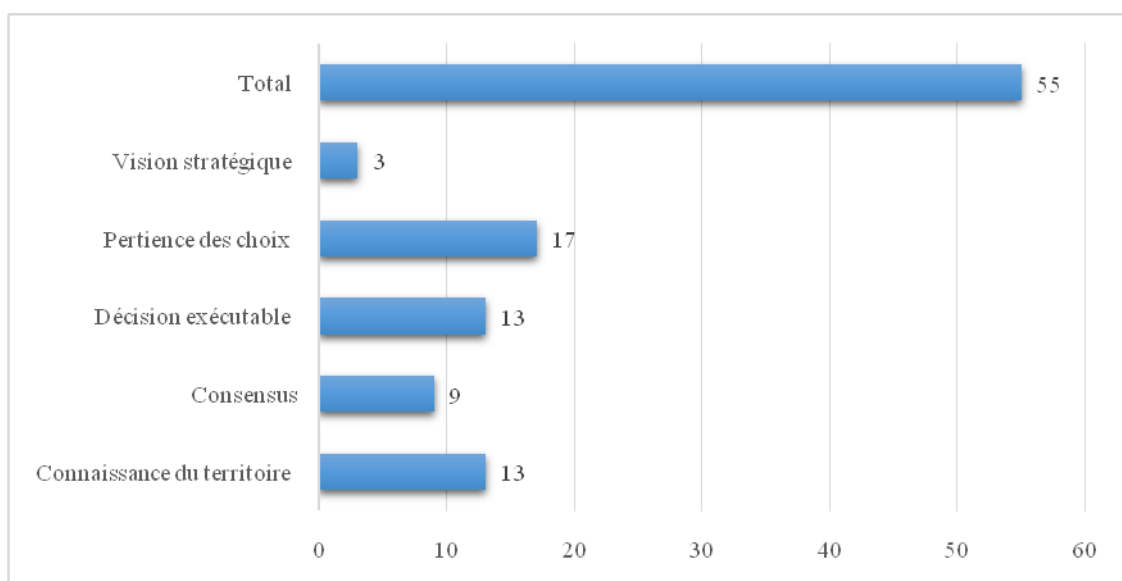
Source : Extraits de verbatim tirés des entretiens réalisés.

3.3. Rôles des pratiques d'intelligence territoriale :

La pratique de l'intelligence territoriale au niveau des communes étudiées se fait principalement à travers des pratiques de diagnostic, de concertation, d'anticipation, de collecte et d'analyse des données.

La figure suivante (figure 39) représente le nombre de références encodées aux sous-thèmes du thème « Rôles des pratiques de l'IT » au cours de l'opération du codage :

Figure 39: Nombre de références encodées aux sous--thèmes du thème "Rôles des pratiques de l'IT".



Source : Elaborée par nos propres soins.

L'approche participative permet une implication élargie des parties prenantes dans la prise de décision comme l'explique la fonctionnaire chargée du suivi du PAC de la commune A : *« l'apport majeur est de prendre de bonnes décisions qui tiennent compte des préoccupations des autres acteurs locaux surtout le citoyen. »*. La concertation favorise le consensus entre les différentes parties prenantes au cours des différentes étapes de la prise de décision comme le précise le répondant n°5 de la commune B : *« le principal apport de ces pratiques et qui représente pour moi le plus important, c'est que l'ensemble des parties prenantes se sont mises d'accord sur la vision et donc la déclinaison de cette vision en projets et actions est devenue plus facile. »*. Ce consensus représente selon l' élu de la commune B le gage de la réalisation des décisions prises.

L' élu chargé du suivi du PAC de la commune A souligne l'importance de la démarche de l'intelligence territoriale et pense qu'une application convenable d'une telle démarche va permettre à la commune de : *« disposer d'une base de données faite suivant les règles de l'art. L'intelligence territoriale va permettre à la commune d'avoir une vision stratégique, je me dis d'ici par exemple cinq ans comment j'envisage mon territoire et ceci sur la base des données existantes qui doivent être projetées par des techniques scientifiques, mais malheureusement la commune n'est pas encore en mesure d'adopter pleinement cette logique. »*. Il ajoute que la commune A envisage de : *« créer un centre du marketing et d'intelligence territoriale en collaboration avec la chambre du commerce et de l'industrie et le centre régional d'investissement. Ceci va nous permettre de développer une bonne connaissance du territoire de la commune pour mieux maîtriser ses ressources. »*.

Comme on a signalé plus haut, l'ADP de la commune A n'est pas en mesure de se prononcer quant à l'existence ou l'absence des pratiques de l'intelligence territoriale. Mais, il pense que si le concept de l'intelligence territoriale et les outils y afférents sont correctement mis en place par les cadres et les élus locaux, les choix de la commune en matière de développement de son territoire seront plus judicieux : *« Les standards des choix stratégiques et de la vision stratégique vont être rehaussés. Il aurait beaucoup d'apports, des choix judicieux, des citoyens qui ont confiance en les institutions et donc on aura moins de protestations. On va rehausser le niveau si on opte pour une démarche d'intelligence territoriale, nos choix seront plus pertinents et prennent en considération les caractéristiques du territoire dans lequel on opère pour un développement harmonieux. »*.

La plupart des répondants trouvent qu'en adoptant les pratiques d'intelligence territoriale, les élus prennent des décisions exécutoires, car elles sont prises en tenant

en considération les capacités de la commune notamment ses ressources financières, ainsi que celles des autres acteurs locaux prédisposés à devenir des partenaires dans le financement et l'exécution des projets programmés.

Tableau 30: Extraits de verbatim mettant en évidence le rôle des pratiques de l'intelligence territoriale dans la prise de décision.

Répondant	Verbatim
Répondant n°15 de la commune H	<i>« Les décisions prises sont conformes aux capacités existantes. Le diagnostic permet à la commune de savoir les moyens disponibles et l'anticipation lui permet de savoir les besoins qu'elle doit satisfaire. »</i>
Répondant n°16 de la commune I	<i>« L'approche de l'intelligence territoriale va permettre à la commune de prendre des décisions exécutoires. »</i>
Répondant n°18 de la commune J	<i>« L'approche de l'intelligence territoriale va permettre à la commune de prendre des décisions exécutoires. »</i>
Répondant n°19 de la commune K	<i>« Ces pratiques ont permis de prendre des décisions que la commune est capable de réaliser. »</i>
Répondant n°21 de la commune M	<i>« Ce genre de pratiques nous permet d'aboutir à la bonne décision qui respecte les orientations de la ville. »</i>

Source : Extraits de verbatim tirés des entretiens réalisés.

Que les pratiques d'intelligence territoriale soient absentes au niveau des communes investiguées ou bien pleinement/partiellement présentes, les interviewés n'ont pas manqué de mentionner qu'une insertion ad hoc des principes et des pratiques de l'intelligence territoriale dans la gestion des affaires locales, et plus particulièrement la préparation du plan d'action communal et son actualisation, paraît indispensable.

Des pistes d'action sont proposées par certains élus et cadres interrogés pour une mise en marche appropriée de ce concept. Pour le cadre attaché au service de coordination et de suivi de la commune E, la mise en place de l'intelligence territoriale nécessite d'abord une prise de conscience de son rôle dans le développement local et une maîtrise de ses outils, il précise que : *« d'abord, les acteurs du territoire doivent comprendre que l'intelligence territoriale fait partie des outils du développement local. Ils doivent prendre conscience de ses différentes composantes, comprendre leur environnement et maîtriser des outils pouvant les aider à faire le marketing des compétences et la capacité à exploiter les résultats de l'intelligence territoriale »*.

Certains interviewés trouvent que la pratique de l'intelligence territoriale nécessite l'utilisation des outils de concertation et des outils de gestion de l'information par les communes. A ce propos, l'élu de la commune A précise que : *« Normalement pour faire de l'intelligence territoriale, il faut avoir un système d'information territorial, un système de*

communication. ». De son côté, le cadre de la commune D explique que « La participation des citoyens doit être améliorée. Des outils favorisant l'implication des citoyens doivent être utilisés, il faut essayer d'institutionnaliser ces outils je cite comme exemple Dar Tachaour qu'on est en train de créer et il faut assurer la pérennisation de ces outils. ».

Certains répondants proposent d'instaurer au niveau des communes de services chargés de la fonction de veille. Sur ce sujet, la consultante de la commune F explique : « *il faut mettre en place une cellule de veille stratégique capable de faire des états des lieux et mettre à jour les informations de la commune.* ». La même idée est partagée par le chef du bureau de la planification et de la coopération au niveau de la commune M qui pense que : « *pour une application appropriée de l'intelligence territoriale, il va falloir créer une structure au sein de la commune chargée principalement de la veille anticipative et l'analyse et le traitement des informations. Cette structure doit proposer par la suite à la commune des projets appropriés vu que la nature de son travail va lui permettre de mieux connaître le territoire de la commune, ses spécificités et les besoins de la population.* ».

La qualification des ressources humaines est également un aspect qui a été soulevé par un ensemble d'interviewés. A ce sujet, l'ADP de la commune A trouve que les capacités et les compétences des élus et des fonctionnaires de la commune doivent être renforcées via l'organisation de formations continues. L'élu de la commune B a également mis l'accent sur la question des compétences des élus et des fonctionnaires : « *Le premier pilier de l'intelligence territoriale est d'abord des élus et des fonctionnaires intelligents, c'est-à-dire ils doivent être dotés de compétences leur permettant de faire de l'intelligence territoriale. Ils doivent s'ouvrir sur leur milieu et la population doit communiquer fréquemment avec ses représentants. ».* De la même manière, le Directeur des Services de la commune H avance que des profils qualifiés en la matière représente une condition primordiale pour l'application de l'intelligence territoriale : « *il faut former les élus et les cadres de l'administration en programmant des formations continues qui portent sur ce thème... On ne parle pas d'intelligence territoriale sans des compétences qualifiées et des élus qualifiés ceci est une condition primordiale dans le domaine de la gestion de la chose locale sinon on serait en train de parler d'une chose difficilement réalisable.* ».

Le tableau ci-dessous (tableau n°30) illustre la répartition du personnel des communes étudiées par catégorie. On note un sous-effectif des cadres supérieurs et un sureffectif des fonctionnaires (catégorie exécution). Les communes souffrent d'un manque de profils capables d'assurer des missions de nature managériale et stratégique.

Tableau 31: Répartition du personnel des communes étudiées par catégorie.

Commune	Cadre supérieur		Cadre moyen		Fonctionnaires (catégorie exécution)		Autres		Total	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Commune A	178	13,79	228	17,56	892	68,72	-	-	1298	100
Commune B	455	27,13	177	10,55	1015	60,52	30	1,78	1677	100
Commune C	653	15	783	18	2915	67	-	-	4351	100
Commune D	248	14	307	17,33	1147	64,76	69	3,89	1771	100
Commune E	267	20	394	29,58	298	22,37	373	28	1332	100
Commune F	28	11,33	12	4,86	207	83,80	-	-	247	100
Commune G	16	20,51	18	23,07	44	56,41	-	-	78	100
Commune H	2	7,14	5	17,85	21	75			28	100
Commune I	5	12,5	6	15	29	72,5	-	-	40	100
Commune J	23	12,36	47	25,27	116	62,36	-	-	186	100
Commune K	12	57,14	4	19,04	5	23,80	-	-	21	100
Commune L	24	9,41	52	20,39	179	70,19			255	100
Commune M	59	21,29	39	14,07	179	64,62	-	-	277	100

Source : Tableau élaboré à partir de la documentation collectée.

En plus des ressources humaines qualifiées, les moyens logistiques et financiers sont aussi nécessaires pour que les communes puissent pratiquer l'intelligence territoriale. A ce sujet, Le Directeur des Services de la commune I explique que : « *pour que la commune puisse pratiquer l'intelligence territoriale correctement, elle doit disposer de ressources financières qui vont lui permettre de mobiliser les bureaux d'études et les cabinets de consulting qui vont l'orienter et l'accompagner dans l'application de cette démarche tant que les ressources humaines nécessaires ne sont pas disponibles.* ». Pour l'élue de la commune E, une informatisation des différents services de la commune est nécessaire, et ceci requiert des moyens financiers : « *d'abord il faut informatiser tous les domaines de la commune. Une part du budget de la commune doit être accordée à cette informatisation c'est-à-dire le matériel et l'infrastructure nécessaire à cette procédure.* ».

En somme, une mise en place adéquate des pratiques de l'intelligence territoriale nécessite de :

- Doter les communes des moyens logistiques et financiers nécessaires à une telle démarche ;
- Créer au niveau des communes des entités chargées d'opérationnaliser les différentes composantes de l'intelligence territoriale notamment les dispositifs d'observation et de veille territoriale ;
- Rehausser la qualification des élus et du personnel communal.

Le concept de l'intelligence territoriale ne paraît pas méconnu par la plupart des répondants. Chacun d'eux, détient une vision de ce concept ainsi que la nature des pratiques mobilisées ou devant être mobilisées par les communes au cours de la prise de décision pour s'insérer de manière plus ou moins complète dans une démarche d'intelligence territoriale. Toutefois, des mesures sont à adopter pour pouvoir l'organiser de manière structurée.

Au niveau de cette section on a essayé de présenter les différentes réponses fournies par les interviewés pour résoudre les questions posées dans le cadre de la présente recherche. Nos questionnements ont concerné principalement :

- Le processus décisionnel dans le cadre de la préparation du plan d'action communal ;
- L'outillage du processus décisionnel en matière de connaissance du territoire et de concertation avec parties prenantes impliquées ;
- Les représentations que revêtent les pratiques de l'intelligence territoriale dans ce processus et leurs apports.

Il est à rappeler qu'on a tenu de présenter et d'organiser les données recueillies en optant pour une analyse thématique. Dans ce qui suit, on va examiner ces données en fonction de la revue de littérature élaborée auparavant.

Section 2 : Discussion des résultats

Au niveau de cette section, on va procéder à la discussion des résultats issus de notre étude empirique à la lumière des grilles d'analyse élaborées au cours de la revue de littérature. L'examen des résultats obtenus à partir des entrevues réalisées et des documents analysés va nous permettre de formuler des réponses concises aux différentes questions soulevées.

1. Retour sur la problématique de recherche :

Notre problématique de recherche porte sur l'apport des pratiques de l'intelligence territoriale employées par les communes étudiées au processus de prise de décision stratégique, en l'occurrence la préparation du plan d'action communal. Cette problématique est scindée en un ensemble de questions :

- Comment s'organise le processus de prise de décision dans le cadre de la préparation du plan d'action ?
- Quels sont les outils et les pratiques employés par les communes interrogées pour mieux connaître leurs territoires et mieux concerter et coopérer avec les acteurs locaux ?
- Les outils et les pratiques soulevés s'insèrent-ils dans une approche d'intelligence territoriale ? et quels sont leurs apports au processus décisionnel ?

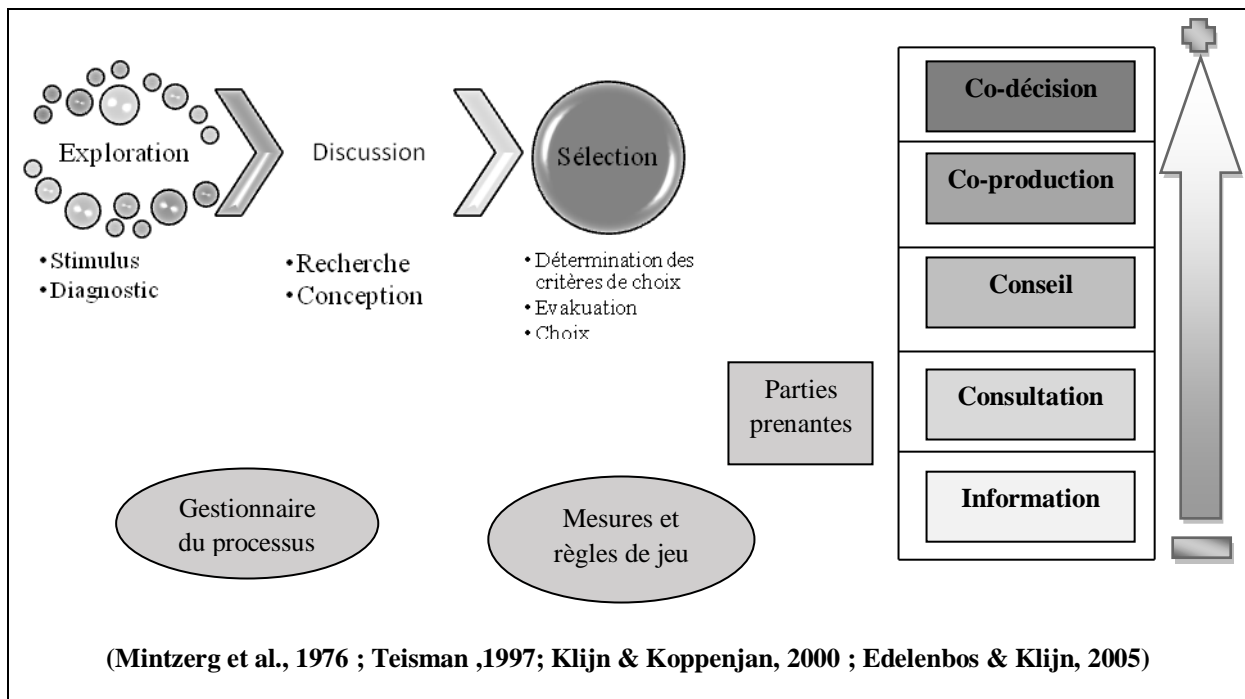
L'analyse et l'interprétation des résultats vont nous permettre d'apporter des réponses à l'ensemble des questions soulevées.

Avant de procéder à la discussion des résultats de notre recherche, il convient de faire un rappel des grilles d'analyse qui nous ont servi de repère au moment de la réalisation des entretiens, et sur lesquelles on va se baser à nouveau pour examiner les différentes questions de notre recherche. Commençant d'abord par le premier concept clé de cette étude à savoir la prise de décision locale. A l'issue de notre revue de littérature on a parvenu aux résultats suivants :

- La prise de décision suit une démarche interactive permettant l'échange entre les parties prenantes associées au processus ;
- La démarche décisionnelle est non séquentielle et comprend principalement trois étapes : une étape d'exploration, une étape de discussion et une étape de sélection ;
- Un nombre important de parties prenantes peut être associé à ce processus, d'où la nécessité de désigner un gestionnaire de processus, définir des mesures et de règles de jeu pour borner l'entendue de la participation de chaque acteur, et absorber les conflits pouvant survenir. De même que la pluralité des acteurs impliqués, fait que la représentation du rationnel diffère d'un acteur à l'autre (Bartoli & Blatrix). La rationalité se présente sous forme de négociation et de recherche de consensus (Ardouin & Baudouin, 2012).

La grille d'analyse suivante illustre les éléments retenus pour pouvoir caractériser le processus de prise de décision locale :

Figure 40: Grille d'analyse du processus de prise de décision locale.

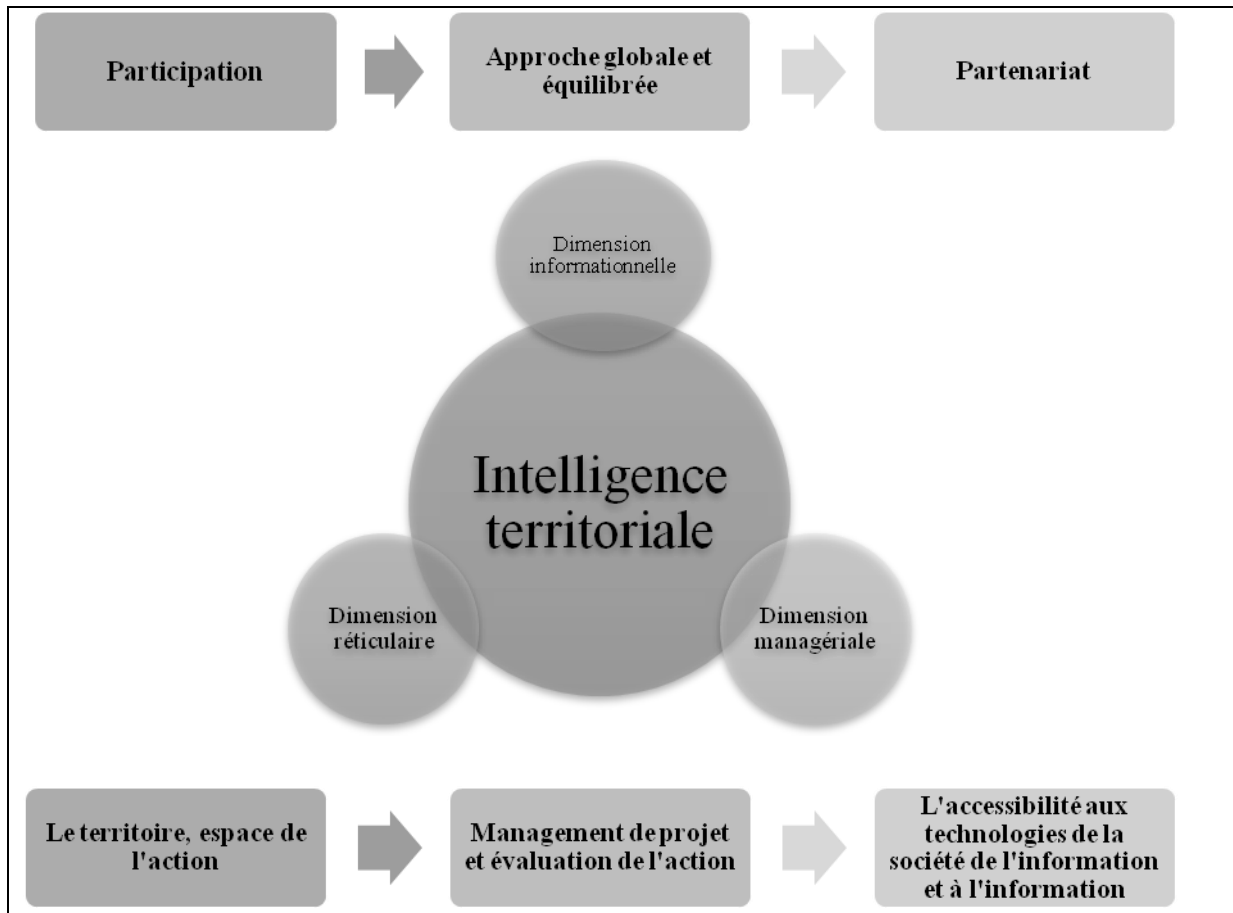


Source : Elaborée par nos propres soins.

Pour le deuxième concept clé de cette recherche qui est l'intelligence territoriale, on rappelle qu'on a envisagé ce concept comme un dispositif permettant la gestion de l'information et la gestion des relations entre les acteurs concernés par une problématique commune. On a pris pour référence les principes éthiques et méthodologiques de l'intelligence territoriale proposés par Girardot (2004) à savoir : la participation, l'approche globale et équilibré, le partenariat, le territoire comme espace de l'action, le management de projet et l'évaluation de l'action ainsi que l'accessibilité aux technologies de la société de l'information et à l'information. De ce fait, trois dimensions caractérisent le dispositif d'intelligence territoriale à savoir : la dimension informationnelle c'est-à-dire les outils de collecte, de traitement, d'analyse et de stockage de l'information, puis la dimension réticulaire c'est-à-dire les mécanismes de concertation et de mise en réseau des acteurs, et enfin la dimension managériale qui concerne les outils mobilisés pour assurer le pilotage et l'animation des dispositifs informationnels et ceux de concertation.

La grille d'analyse (figure 41) suivante illustre les éléments retenus pour pouvoir caractériser les pratiques de l'intelligence territoriale :

Figure 41 : Grille d'analyse des pratiques de l'intelligence territoriale.



Source : *Elaborée par nos propres soins.*

Après avoir présenté les grilles d'analyse des deux concepts clés de notre étude, on va essayer dans les paragraphes suivants de formuler des réponses aux différentes questions de notre recherche.

2. Réponses aux questions de recherches :

L'objectif de notre recherche est d'étudier la manière avec laquelle le concept de l'intelligence territoriale est pratiqué par les communes dans le cadre de la préparation de leurs plans d'action. Pour ce faire, on a tenté de trouver des réponses aux questions de notre recherche sur la base des grilles d'analyses conçus préalablement (figure 39 et figure 40).

2.1. Comment s'organise le processus de prise de décision dans le cadre de la préparation du plan d'action ?

Le processus de décision au sein des communes dans le cadre de la préparation du plan d'action revêt un caractère complexe. En effet, le décideur local est appelé à prendre en considération un ensemble d'éléments au moment de la prise de décision à savoir : le service de l'intérêt général, la nécessité d'impliquer différentes catégories d'acteurs, le respect des orientations générales des stratégies nationales et des programmes de la Région et de la Préfecture/Province, et enfin la prise en considération des moyens propres de la commune et ceux pouvant être mis à sa disposition par des partenaires. Les différentes réformes territoriales, mises en place par le Maroc depuis son indépendance, n'ont pas été sans impact sur l'action locale. Cette dernière s'est détachée progressivement de son aspect unilatéral, et a tendu vers des démarches partenariales favorisant l'échange et la mutualisation entre les différents acteurs locaux.

L'implication de différentes catégories d'acteurs dans l'opération de la préparation du PAC vise principalement à appréhender les problèmes du territoire dans leur globalité et dépasser les logiques sectorielles. Cette participation est une injonction réglementaire, c'est-à-dire que les conditions et les formes de participation sont fixées par les textes réglementaires cadrant cette opération à savoir : la loi organique n°113-14 relative aux communes ainsi que le décret n°2-16-301 du 23 Ramadan 1437 (29 Juin 2016) fixant la procédure d'élaboration du plan d'action de la commune, de son suivi, de son actualisation, de son évaluation et des mécanismes de dialogue et de concertation pour son élaboration.

D'une manière générale, le déroulement du processus de prise de décision s'apparente aux modèles de Mintzberg et al. (1976), Teisman (1997) et Klijn & Koppenjan (2000). Il peut être scindé en trois étapes dont chacune comprend un ensemble de phases :

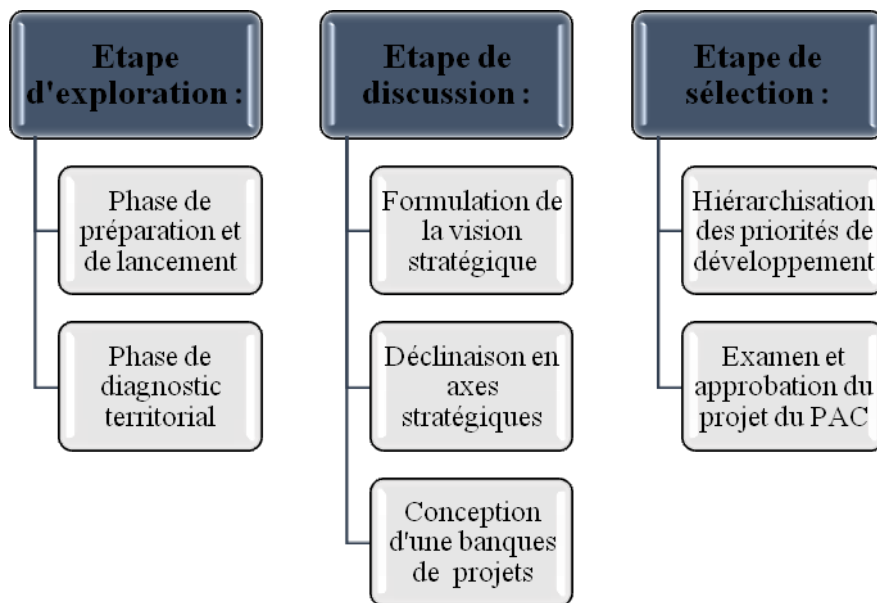
- **L'étape d'exploration** : cette étape jouit d'un rôle important car la commune fait de son mieux pour définir les règles de jeu pouvant créer un cadre de travail propice pour la préparation de son plan d'action. Ce plan d'action est censé devenir par la suite un document de référence pour l'ensemble des acteurs locaux de son territoire. Un processus de prise de décision se déclenche par un stimulus, dans notre étude le stimulus est le besoin de préparer un plan d'action qui se manifeste par :
 - La préparation d'un plan de travail (phasages et calendriers de l'opération, besoins en ressources humaines et financières) ;

- L'identification des parties prenantes et la définition de leurs conditions de participation ;
- Le portage politique et technique de l'opération via la mise en place d'un dispositif de gouvernance ;
- La mobilisation des ressources humaines et financières nécessaires ;
- Le lancement officiel de l'opération matérialisé par l'affichage d'une décision communale au siège de la commune, et l'utilisation des canaux de communication disponibles pour informer les parties prenantes concernées de l'annonce de ladite opération.

Les parties prenantes impliquées sont organisées au niveau de structures, dont chacune détient un rôle bien défini. Puis, l'étape d'exploration proprement dite apparaît via la réalisation d'un diagnostic qui permet un examen analytique de la situation de la commune ainsi que son territoire d'action. Le diagnostic se fait de manière partagée, différents acteurs sont associés à cette opération pour contribuer à l'identification des besoins prioritaires de la population et des perspectives de développement.

- **L'étape de discussion** : à ce stade, un dialogue critique est instauré entre la commune et les différentes parties prenantes afin de formuler les solutions possibles aux différents problèmes identifiés au cours de la réalisation du diagnostic, et définir la vision stratégique du territoire. Cette étape connaît de fortes interactions entre les différents acteurs qui s'expriment par rapport aux différentes possibilités d'évolution du territoire. Une fois la vision stratégique définie, elle est déclinée en un ensemble d'axes stratégiques et à chacun de ces axes des projets sont définis.
- **L'étape de sélection** : cette étape est décisive parce qu'elle concerne la réalisation des choix finaux après l'évaluation des différentes alternatives disponibles et la conception des critères de choix. L'importance de l'action et son degré d'urgence, les capacités financières de la commune ainsi que celles des acteurs pouvant contribuer au financement des projets envisagés, représentent les critères retenus par les communes pour procéder à la priorisation des actions. Avant la soumission du projet du PAC à la délibération du conseil communal, il est soumis aux commissions permanentes du conseil pour évaluation. Une fois, il est adopté par le conseil communal, il est envoyé au gouverneur de la province ou de la préfecture pour visa.

Figure 42 : Les étapes du processus de décision locale..



Source : *Elaborée par nous-même.*

Le processus de décision est un processus itératif : les résultats issus des premières étapes du processus décisionnel, à savoir l'étape d'exploration et celle de discussion, sont partagés par le conseil communal avec les autres parties prenantes, notamment ceux de la société civile pour les aviser des possibilités de développement existantes et savoir leurs avis quant aux choix effectués par la commune. Des retours en arrière peuvent avoir lieu si des recommandations sont exprimées par l'une des parties prenantes, et le conseil communal juge nécessaire de les tenir en considération. De surcroît, après l'adoption du plan d'action par le conseil communal, le gouverneur de la préfecture ou de la province peut exiger des ajustements que le conseil communal doit apporter. En effet, la décision du conseil communal n'est rendue définitive qu'après sa validation par l'autorité locale.

Au cours de la préparation de leurs plans d'action, les communes étudiées se trouvent appelées à mobiliser les différentes informations et expertises détenues par les parties prenantes et accordent une place primordiale aux citoyens. Cette pluralité d'acteurs associés à ce processus, le rend sujet à des logiques et perceptions différentes qui peuvent parfois tendre vers des conflits d'intérêts. Ces conflits peuvent nuire à la prise de décision et être la cause de certains blocages surtout au cours de l'étape de la sélection, notamment la phase d'adoption du projet du PAC par le conseil communal. Dans le cadre de notre étude empirique, rares sont les répondants à avancer que la préparation du PAC a connu des jeux de pouvoir accrus. Dans

les situations où les répondants ont mentionné les pressions ayant été pratiquées par l'opposition, ils expliquent que ces pressions sont annihilées par le fait que le conseil communal détient sa majorité. Mais généralement le décideur local, représenté par le président, déclenche un processus de négociation et de recherche du consensus surtout au cours de la définition de la vision stratégique du territoire. Ceci dit la décision s'éloigne du cheminement objectif et rationnel, et emprunte un mode de raisonnement basé sur la négociation et la recherche d'équilibre entre les demandes de chaque partie prenante et l'intérêt général, sans toutefois omettre de tenir compte des moyens disponibles et des résultats attendus.

Comme on a soulevé auparavant, pour assurer le bon déroulement du processus de décision une préparation en amont est réalisée par la commune. En plus, pour pouvoir protéger l'intérêt général des acteurs et atténuer voir éliminer les effets négatifs des pressions et des conflits pouvant survenir, des règles de jeu doivent être identifiées c'est-à-dire les principes devant être respectés au cours du déroulement de ce processus, ainsi que la place accordée à chaque catégorie d'acteurs. A ce niveau le décret régissant cette opération énonce un ensemble de principes que la commune doit respecter ainsi que l'étendue du rôle de chaque acteur local concerné par cette opération.

Concernant les principes orientant le déroulement de cette opération, d'abord la commune doit se focaliser sur les priorités du développement de son territoire, puis ses choix doivent tenir compte de la dimension environnementale et l'approche genre, et être cohérents avec la vision stratégique de la Région et celle de la Préfecture/Province. Enfin, elle doit préparer son plan d'action en fonction de ses propres moyens financiers et de ceux des acteurs pouvant s'engager dans la réalisation des projets au cours des six années de la mise en œuvre de son plan d'action. Par ailleurs, le plan d'action doit être élaboré suivant une démarche participative et le décret précise le rôle que peut jouer chacun des acteurs locaux à savoir : les acteurs de la société civile, l'autorité locale, les services déconcentrés de l'Etat, les collectivités territoriales et les acteurs du secteur privé.

En effet, l'article 7 dudit décret incite le président du conseil communal à tenir des consultations avec les citoyennes, les citoyens, les associations et l'instance de l'équité, de l'égalité des chances et de l'approche genre afin de savoir leurs points de vue et préférences au moment de la prise de décision. Même si parfois certains répondants ont affirmé que l'implication des acteurs de la société civile ne se limite pas à un simple recueil d'avis, elle prend la forme d'une concertation qui est une forme plus active et plus structurée que la consultation. Ensuite, l'autorité locale représentée par le gouverneur de la préfecture ou

de la province détient un rôle capital vu que la décision du conseil communal n'est exécutoire qu'après son visa. Il assure la coordination et le contrôle administratif du processus de décision et veille au respect des différentes dispositions exigées par les textes réglementaires régissant cette opération. Le gouverneur peut à tout moment du processus décisionnel faire des critiques et exiger des modifications que le conseil de la commune doit apporter à son plan d'action.

La modalité d'implication des autres acteurs locaux à savoir : les services déconcentrés de l'Etat, les collectivités territoriales ainsi que les acteurs du secteur privé est fixée par l'article 9 dudit décret. Les acteurs précités doivent procurer à la commune une assistance technique. Elle consiste en la mise à sa disposition des informations, des indicateurs et documents relatifs aux projets réalisés, ou ceux que ces acteurs projettent de réaliser sur le territoire de la commune. En plus, les ressources humaines des services déconcentrés de l'Etat peuvent contribuer à la préparation du plan d'action. Le rôle de ces acteurs apparaît essentiellement au cours de l'étape du diagnostic où chaque acteur présente un état des lieux de son secteur ou son domaine d'activité, sa vision de développement et les projets sectoriels ou les projets d'investissement où la commune peut devenir partenaire. Au niveau de l'étape de discussion, ces acteurs contribuent à la définition de la vision stratégique, l'identification des actions à mettre en œuvre et l'examen de leur faisabilité. Certains répondants trouvent que leurs rôles apparaissent aussi au niveau de l'étape de sélection. Ils peuvent donc influencer la décision prise par leur capacité à soutenir financièrement la commune dans la réalisation de ces projets. Même si parfois le manque d'autonomie en matière de prise de décision chez les services déconcentrés de l'Etat, peut remettre en cause leur engagement par rapport aux projets inscrits dans le PAC. D'ailleurs, les répondants ont exprimé leurs souhaits que les dispositions de la charte nationale de la déconcentration puissent remédier à une telle situation, et améliorer les modalités d'assistance technique et d'appui financier des communes par les services déconcentrés de l'Etat.

Les collectivités territoriales associées au processus décisionnel sont la Région, la Préfecture/la Province et les communes ayant des problèmes d'intérêt commun avec la commune préparant son PAC. La commune concerte avec la région, la préfecture/ la province car elle doit s'aligner avec leur vision stratégique. A ce sujet, certains répondants ont signalé que leurs communes ont procédé à la préparation de leurs plans d'action avant même que la région ou la préfecture/province entame la préparation de leurs programmes de développement. Donc, une vision stratégique claire dans laquelle leurs actions pouvaient s'inscrire n'a pas été encore conçue. Pour d'autres interviewés, les champs d'action des trois

échelons territoriaux sont différents : la région s'occupe du développement économique et l'aménagement du territoire, la préfecture/province est responsable du développement social et rural, la commune de sa part se charge des services de proximité. Ainsi, cette différence au niveau des compétences attribuées à chaque échelon territorial sous-entend que même si la concertation n'est pas faite de manière appropriée, elle ne va pas endommager la qualité et la nature des actions devant être programmées par la commune.

Il semble que cette question de concertation entre les niveaux territoriaux manque encore de clarté, d'autant plus qu'elle n'a pas produit des résultats intéressants pour l'ensemble des communes investigués. Les textes réglementaires exigent que la région, la préfecture/la province et la commune doivent toutes préparer leurs programmes de développement /plan d'action au cours de la première année du mandat électoral. Les trois opérations doivent s'effectuer de manière synchronique, tout en exigeant de la commune de se conformer aux orientations du programme de développement régional et du programme de développement provincial/préfectoral. Cet exercice paraît encore ambigu et difficilement maîtrisable pour la plupart des répondants. Ces derniers pensent que le mandat électoral 2015-2021 est un mandat de transition, qui a connu la mise en place d'un changement de taille traduit par l'introduction d'un ensemble de nouveaux principes et pratiques de gestion de la chose locale. Ce changement doit être dans un premier temps correctement assimilé par les élus et les responsables locaux pour qu'il soit instauré de la meilleure manière possible.

Au niveau interne de la commune, les membres du conseil communal ont un rôle majeur au cours des différentes étapes du processus de décision. Ils ont des rôles d'arbitrage, d'examen, de délibération et garde le pouvoir sur la décision finale. Puis, l'administration communale a un rôle d'assistance technique et de conseil, son rôle se limite à éclaircir les choix des élus en mettant à leur disposition les informations nécessaires.

Donc, en se référant à l'échelle de participation (Edelenbos, 2000 cité par Edenlobos & Klijin, 2005) définissant le niveau d'implication des acteurs :

Figure 43: Echelle de participation.



Source : (Edelenbos, 2000 cité par Edenlobos & Klijin, 2005)

On constate que le choix des projets à mettre en œuvre n'émane pas totalement des parties prenantes impliquées. En effet, les deux acteurs majeurs dépositaires de la décision finale dans le cadre de la préparation du PAC sont : les élus de la commune ainsi que le gouverneur de la préfecture ou de la province. Les autres acteurs évoqués ci-dessus à savoir : les services déconcentrés de l'Etat, les collectivités territoriales (région, préfecture/province), les acteurs professionnels et économiques, les acteurs de la société civile, ont essentiellement un rôle de consultation qui parfois peut évoluer vers un rôle de conseil. Autrement dit, les communes soit demandent aux parties prenantes leurs avis sur les actions destinées à assurer le développement local du territoire et l'amélioration des conditions de vie des habitants, soit elles élargissent encore plus le champ d'intervention des acteurs locaux en reconnaissant leur capacité à diagnostiquer, soulever les problèmes et concevoir des solutions. Cependant, dans les deux cas les acteurs locaux n'accèdent pas à la prise de décision finale.

Les communes étudiées ont utilisé des formes de travail comme l'organisation des réunions de concertation et des ateliers thématiques. Ces outils ont permis de créer un espace d'interaction avec les différentes parties prenantes, et recueillir leurs points de vue et recommandations par rapport aux différentes questions touchant le développement du territoire. Certains acteurs tels que les services déconcentrés de l'Etat, les collectivités territoriales (Région, Préfecture/Province) ainsi que les acteurs économiques peuvent être des partenaires dans le financement des projets, mais il est important de réitérer que la décision finale c'est-à-dire le choix des projets devant être inscrits dans le PAC revient au conseil communal.

Les textes réglementaires incitent la commune à impliquer activement les acteurs locaux notamment le citoyen au cours de la préparation du PAC. Cependant, aucune disposition réglementaire n'impose au conseil communal de prendre en considération l'ensemble des propositions formulées par les différentes parties prenantes. Certaines communes veillent que le moment de la tenue des ateliers thématiques soit l'occasion pour étudier profondément les différentes propositions formulées par les parties prenantes, et ne retenir que celles pouvant faire l'objet de projets à mettre en œuvre par la suite.

Pour pouvoir gérer les interactions entre les différentes parties prenantes, le processus de décision doit disposer d'un gestionnaire de processus neutre, indépendant et capable de faciliter le déroulement du processus (Klijn & Koppenjan, 2000). Dans le cas de notre étude, les communes ont mis en place une instance de gouvernance pour assurer la gestion

transversale du processus décisionnel. Cette instance comprend trois comités : le comité de pilotage, le comité technique et l'équipe d'animation :

- Le comité de pilotage, présidé par le président de la commune, a un rôle de supervision du processus de manière générale ;
- Le comité technique a un rôle opérationnel qui vise principalement à collecter l'information nécessaire à la prise de décision ;
- L'équipe d'animation a pour mission l'animation des ateliers de thématiques au cours de la réalisation du diagnostic territorial.

Le comité de pilotage est l'arbitre et le médiateur des différentes étapes du processus décisionnel, et doit faire rapprocher les visions en cas de désaccord aigu entre les différentes parties prenantes. En plus, l'équipe d'animation joue un rôle important au cours de la phase de réalisation du diagnostic territorial. Compte tenu de son rôle de coordination et de contrôle administratif, l'autorité locale veille également à la stabilité de cette opération,

2.2. Quels sont les outils et les pratiques employés par les communes interrogées pour mieux connaître leurs territoires et mieux concerter avec les acteurs locaux ?

Pour pouvoir prendre une décision, les décideurs locaux ont besoin d'avoir des informations nécessaires. En outre, la préparation du PAC connaît l'association de différentes catégories d'acteurs qui représentent également pour les communes une source d'information non négligeable. Donc, les responsables communaux ont besoin d'outils pour produire de l'information, ainsi que des mécanismes de concertation pour faciliter l'échange avec les différentes parties prenantes. Notre objectif à ce niveau est de porter une analyse sur les démarches mobilisées dans ce sens par la population étudiée.

Au cours de la réalisation de notre étude empirique les répondants ont mis en avant un ensemble de pratiques et d'outils permettant à leurs communes d'alimenter le processus décisionnel en information. Cependant, les pratiques et les outils soulevés manquent généralement de structuration et de régularité. Parfois, même l'outil n'est pas correctement approprié par la commune faute de compréhension.

Le diagnostic territorial comme l'affirment l'ensemble des interviewés permet aux communes de mieux connaître leurs territoires et de dévoiler leurs atouts et leurs faiblesses. Pour les communes étudiées, le diagnostic territorial est une étape à part entière du processus décisionnel et de tout programme à visée stratégique. La différence se situe dans la manière avec laquelle ce diagnostic est réalisé par les communes et la régularité de cette pratique.

Chez certaines communes comme la commune A et la commune G, le diagnostic est une pratique récurrente même si parfois il n'est pas faite avec les mêmes règles de l'art et ne revêt pas un caractère participatif. Pour d'autres communes comme la commune K, la commune F, la commune M et la commune L, le diagnostic est une pratique occasionnelle, et n'est pas encore une pratique correctement intégrée dans la gestion quotidienne des communes. Il se fait à chaque fois où il y a une nécessité comme par exemple la préparation du plan d'action communal.

Certains répondants ont souligné que le diagnostic territorial représente une pratique nouvelle que la commune doit effectuer au cours de la première année du mandat électoral, c'est-à-dire au moment de la préparation du plan d'action et procéder à son actualisation au cours de la troisième année du mandat. Au cours de la réalisation de notre étude, seules deux communes ont été en mesure de respecter plus ou moins les délais imposés par les textes réglementaires à savoir : la commune A et la commune H. Les répondants des autres communes affirment que les nouvelles dispositions de la loi organique ainsi que le décret régissant cette opération cherchent à inculquer la pensée stratégique dans la gestion de la chose locale. Cependant, il existe des aléas politiques qui peuvent perturber le travail des élus et endommager la qualité de la gestion de manière générale au niveau des communes.

La préparation du PAC a représenté une expérience sur laquelle les communes comptent capitaliser pour pérenniser la pratique du diagnostic territorial. On cite à titre d'exemple, la commune D qui a procédé à l'organisation des journées de concertation de manière mensuelle, ainsi que la tenue de réunions internes entre les représentants du conseil communal et ceux de l'administration communale chaque trimestre. Ce type de rencontres a permis la mise à jour des données du diagnostic élaboré au moment de la préparation du PAC.

Pour résumer, le diagnostic territorial est une pratique dont le rôle et la finalité semble parfaitement assimiler par la majorité des répondants. C'est un outil qui leur a permis de mieux connaître les spécificités et les besoins de leurs territoires, notamment ceux en relation avec les prérogatives de la commune via la mobilisation des différentes informations et expertises détenues par les parties prenantes impliquées. Le diagnostic s'effectue suivant une approche classique qui consiste en la collecte des données auprès des différents acteurs locaux dans le cadre d'une enquête de terrain ou bien l'organisation des ateliers thématiques. Cependant, les communes étudiées ont pour dessein d'inscrire la pratique du diagnostic territorial dans la durée et de la réaliser d'une manière plus élaborée.

La veille territoriale en tant que « *processus informationnel par lequel la collectivité se met à l'écoute anticipative des signaux de son environnement dans le but de réduire les incertitudes et de conduire des politiques locales adaptées à son contexte politique, économique et social* » (Chalus-Sauvannet, 2004) n'existe pas au niveau de la majorité des communes étudiées. Même les deux communes disposant d'observatoires urbains, à savoir la commune D et la commune E, font face à des écueils au cours de leur fonctionnement. Avant de commencer à décrire la manière avec laquelle s'organise l'opération de veille au niveau des communes étudiées, il convient de s'arrêter sur le degré d'assimilation de ce concept par les répondants.

En effet, le concept de veille territoriale manque encore de clarté pour la majorité des répondants, et il n'y a pas vraiment une prise de conscience de la nécessité d'intégrer l'approche anticipative dans la gestion des affaires locales. D'ailleurs, la nouveauté et l'ambiguïté du concept et puis le manque voire l'absence de profils qualifiés dans ce domaine représentent les raisons principales qui empêchent la plupart des communes étudiées de mettre en place un dispositif de veille territoriale. Les formations continues organisées par les communes n'incluent pas ce type de thématique, et les expériences réalisées dans ce domaine par d'autres communes sont insuffisantes en matière de préceptes. Face à cette situation, recourir à l'assistance technique des spécialistes en la matière représente une solution convenable. Mais, malheureusement cette alternative se heurte à l'insuffisance des moyens financiers des communes.

Par ailleurs, la préparation du PAC a permis à certaines communes comme la commune A de s'arrêter sur l'importance de l'observation et du suivi des dynamiques du territoire. Ainsi, elle envisage de développer une démarche d'intelligence territoriale en instaurant un centre du marketing et de l'intelligence économique territoriale en collaboration avec la Chambre du Commerce et de l'Industrie et le Centre Régional d'investissement. Un projet qui est encore à l'état embryonnaire, et dont l'objectif est de travailler l'attractivité du territoire et promouvoir l'investissement. Cette finalité peut être concrétisée en édifiant une base de données territoriale, capable d'aider les décideurs locaux à améliorer la connaissance de leur territoire et identifier les secteurs clés du développement local.

La veille est un travail collectif entre l' élu, le fonctionnaire communal et même les autres partenaires locaux. Sa mise en place nécessite d'abord la compétence technique détenue normalement par l'administration communale, puis la volonté politique qui ordinairement émane du conseil communal, et enfin le soutien des parties prenantes

impliquées. Cependant, l'un des répondants accorde au fonctionnaire communal un rôle prépondérant dans une telle opération, en raison de sa vision objective des choses et son aptitude à garantir la continuité de cette démarche. Contrairement à l'élu qui ne peut pas parfois se prémunir de ses intentions politiques, et dont l'exercice de ses fonctions s'arrête une fois son mandat électoral expiré.

Pour les communes ne disposant pas de service dédié à la fonction de veille, l'activité de veille manque de structuration et de régularité. Généralement, elle n'est pas encore reconnue, s'exerce de manière implicite et informelle et représente une partie du travail de l'élu/cadre de la commune. A chaque fois où le président de la commune a besoin d'éclairer ses choix par rapport à une problématique, il se réfère au service directement concerné par cette dernière pour avoir l'information requise, comme il peut recourir à d'autres acteurs locaux comme les services déconcentrés de l'Etat. Ces derniers constituent pour les communes les partenaires majeurs dans une pratique de veille. Ainsi, chaque service de l'administration communale doit remplir une mission de veille, mais cette pratique se présente comme une attitude personnelle et dépend de la volonté de celui qui l'exerce.

Les deux communes dotées d'un dispositif formalisé de veille territoriale sont la commune D et la commune E. La création de l'observatoire urbain au niveau de la commune E relève principalement d'une volonté politique. Quant à la commune D, à la volonté politique s'est jointe celle de la société civile. Ces deux communes ont eu pour ambition de créer un lieu d'échange, de partage et de mutualisation des données territoriales entre les différents acteurs locaux afin de fournir aux décideurs locaux les informations nécessaires à la prise de décision. Mais la collaboration au niveau d'un système de veille ne peut être efficace sans la participation et l'engagement responsable de tous les partenaires dudit système, or cette condition est difficilement réalisable pour les deux dispositifs.

Les champs d'action des deux dispositifs c'est-à-dire les axes de veille sont clairement définis et sont en relation directe avec les compétences des communes et touchent principalement les domaines sociaux, culturels et économiques. L'identification des thématiques à cibler n'est pas définitive, d'autres domaines d'observation peuvent s'ajouter si de nouvelles problématiques sociétales se présentent au niveau du territoire d'action.

D'autre part, les configurations de ces deux dispositifs sont différentes : la commune E a choisi d'intégrer le dispositif d'observation dans le fonctionnement de la commune, il apparaît dans son organigramme et est rattaché à la division stratégie et modernisation. Son fonctionnement s'opère en se basant sur un système de gouvernance formel formé de :

- Le centre de l'observatoire urbain ;
- Le conseil administratif de l'observatoire ;
- Les commissions d'observation ;
- Le réseau de l'observatoire.

Concernant la commune D, elle a choisi de confier la gestion de l'observatoire au moment de sa création à une association, en mettant à sa disposition le local et les moyens humains et logistiques nécessaires pour son fonctionnement. La gestion de l'observatoire de la commune D s'opère suivant une structure beaucoup plus simple que celle de la commune E. Cette structure comporte deux organes : le conseil consultatif qui comporte les représentants des différentes parties prenantes (commune, autorité locale, services déconcentrés...), et l'administration de l'observatoire assurée par l'association.

Cependant, le fonctionnement de ces deux dispositifs encourt des difficultés. Le service de l'observatoire urbain de la commune E est mis en marche depuis 2012, mais accablé par les problèmes liés à la collecte des données et le manque de collaboration des partenaires, il a perdu de vue ses objectifs de départ et n'est pas encore en mesure de remplir sa fonction d'aide à la décision et de réflexion locale en procédant à la valorisation des données et leur diffusion. Cette incompétence s'explique par la responsable de ce service par les conditions matérielles insuffisantes ainsi que le manque de ressources humaines qualifiées. En outre, la responsable remet en cause le mode de gouvernance choisi pour gérer l'observatoire, un mode qui s'opère suivant des circuits hiérarchiques, qui à son sens favorise beaucoup plus la logique de contrôle que celle d'échange.

Les gestionnaires de l'observatoire urbain de la commune D pensent pouvoir outiller les décideurs locaux en mettant annuellement à leur disposition des données scientifiquement élaborées, et des notes synthétiques mettant en exergue les axes porteurs pour le développement du territoire. Toutefois, avec le renouvellement du conseil communal suite aux élections communales de 2015, l'observatoire s'est départi de la commune mais tout de même l'association continue d'œuvrer en misant sur ses propres moyens. L'absence du soutien direct de la commune a créé un doute sérieux chez les gestionnaires de l'observatoire par rapport à l'importance et le rôle accordés par la commune à leurs livrables au moment de la prise de décision. De son côté, le représentant de l'administration communale de la commune D affirme que même si l'observatoire ne fonctionne plus sous l'égide de la commune, ceci n'affecte en rien sa contribution dans l'enrichissement du débat local.

En somme, dans l'ensemble des cas étudiés la majorité des communes ne possède pas un système de veille structuré et opérationnel capable de leur permettre de s'informer de

manière régulière et organisée des évolutions sociales et économiques de leurs territoires. La veille est un concept peu familier pour la plupart des répondants, elle se présente généralement sous forme d'une activité tacite et informelle de recherche d'information menée par les fonctionnaires de l'administration communale parfois par les élus. L'observatoire urbain instauré par la commune E ne représente pas une expérience accomplie en matière d'observation et de veille territoriale, car la commune n'est pas encore en mesure de s'approprier correctement une démarche cohérente et structurée de veille et de gestion d'information. Le dispositif d'observation de la commune D semble avoir plus de visibilité dans sa méthode de travail, mais il manque d'assurance quant à la légitimité de ses actions auprès des décideurs locaux.

Un tel état des lieux amène à méditer sur la configuration appropriée pour un dispositif d'observation ou de veille territoriale, ainsi que le mode organisationnel à privilégier pour lui garantir plus d'autonomie, lui permettre de fonctionner de manière flexible et inscrire ses actions dans la durée, sans compromettre son devenir par des tournures imprévisibles comme le changement des conseils communaux au fil des mandats électoraux. Par ailleurs, ces expériences lèvent le voile sur des facteurs déterminants pour le bon fonctionnement de ces structures à savoir : la sensibilisation du personnel aux apports de la veille au processus décisionnel, le renforcement de leurs capacités managériales et techniques ainsi que l'allocation de moyens financiers et logistiques nécessaires.

La maîtrise des données territoriales et leur mise au service du développement du territoire nécessite une bonne organisation de la collecte, du traitement, de l'analyse et de la diffusion de ces données. D'où la nécessité de mobiliser des outils informatiques capables d'attribuer à ces données une visibilité simple et immédiate, et leur assurer une sauvegarde centralisée et sécurisée. Le système d'information territorial joue un rôle capital dans la gestion des données territoriales. Au niveau des communes étudiées, seules quatre communes sont en train de mettre en place un système d'information territorial (commune A, commune B, commune D et commune E). Chez les autres communes, on note une méconnaissance de cet outil chez la majorité des répondants. Néanmoins, il existe une informatisation progressive de certains services des communes investiguées notamment le service de l'état civil, le service de l'urbanisme ... Ce type de systèmes d'information permettent aux communes où ils sont mis en place d'avoir une base de données statistiques. Les communes étudiées dont la taille est de plus de 250.000 habitants disposent de services chargés des systèmes d'information, mais ces entités s'enferment encore dans un rôle de gestion du parc

informatique, et ne sont pas encore en mesure de détenir un rôle stratégique auprès des décideurs politiques.

Dans le cadre de l'appui de l'opération de la planification communale, la Direction Générale des Collectivités Locales a conçu un outil nommé le système d'information communal (SIC) au profit des communes. Cet outil a été développé par l'USAID (Agence des Etats-Unis pour le développement international) pour le compte de la DGCL en 2003 dans le cadre du projet de gouvernance locale. Le SIC permet aux communes d'élaborer les monographies, les indicateurs économiques et sociaux de leurs territoires ainsi que le suivi et l'évaluation de l'opération de la planification. Pour permettre aux communes de manipuler ce système, la DGCL a pensé d'abord à mener des expériences pilotes au niveau de certaines communes pour pouvoir généraliser l'utilisation du SIC par la suite. Puis, elle a procédé à l'élaboration de guides d'utilisation pour permettre aux communes d'instaurer ce système et l'administrer correctement. Au moment de la réalisation de notre étude empirique, aucun des interviewés n'affirment que la commune dont il relève dispose d'un tel système.

En somme, les communes étudiées n'ont pas un plan de gestion d'information. Généralement, les données territoriales collectées au moment du diagnostic sont conservées sur des supports papier et numérique. On note une prise de conscience de l'importance de l'outil informatique dans la gestion de l'information par les différents répondants, mais cette prise de conscience se heurte à une infrastructure informatique faible surtout au niveau des communes de taille réduite.

Les injonctions réglementaires incitent les communes à mettre en place des instances consultatives et des mécanismes de concertation. La création de l'instance consultative nommée «Instance de l'Équité et de l'Égalité des Chances et de l'Approche Genre » est prévue par l'article 120 de la loi organique n°113-14 relatives aux communes. Cette instance est instaurée auprès du conseil communal et en partenariat avec les acteurs de la société civile. Elle se charge de l'étude de l'intégration des principes de l'équité et de l'approche genre dans les politiques locales. Les règles de fonctionnement de cette instance sont définies dans les règlements intérieurs des conseils communaux.

Les communes détiennent une marge de manœuvre dans le choix des outils pouvant favoriser leur concertation avec les autres parties prenantes. Généralement, elles utilisent des outils classiques comme l'organisation des réunions, la tenue des ateliers thématiques, les enquêtes sur terrain...En outre, les réseaux sociaux et les portails internet interactifs représentent des outils permettant aux communes de recueillir l'avis des autres acteurs locaux notamment le citoyen.

Certaines communes ont pris l'initiative d'instaurer des dispositifs de concertation structurés. Pour illustrer ceci, on cite d'abord l'exemple de la commune E qui a procédé à l'instauration du conseil local des jeunes. Il constitue pour la commune un organe consultatif créé auprès du conseil communal afin d'officialiser la participation des jeunes à la gestion des affaires locales. Ensuite, la commune D, une commune à régime d'arrondissement, qui a connu la mise en place de deux dispositifs de concertation. Un premier dispositif est inauguré au niveau de chaque arrondissement, et connaît l'implication des acteurs locaux relevant du ressort territorial de l'arrondissement. Puis, un deuxième dispositif de participation qui concerne l'ensemble du territoire de la ville. A travers ces deux dispositifs, la commune a voulu instaurer un espace de dialogue permanent entre les responsables communaux et les autres acteurs locaux notamment le citoyen. Le pilotage de ces dispositifs de concertation se fait suivant une démarche en mode projet, et leur fonctionnement repose sur des groupes de travail thématiques qui favorise l'interaction et la collaboration entre les différents acteurs impliqués, et permet de passer outre la rigidité et le cloisonnement de l'organisation pyramidale.

2.3. Les outils et les pratiques soulevés s'insèrent-ils dans une approche d'intelligence territoriale ? et quels sont leurs apports au processus décisionnel ?

A ce niveau on cherche à comprendre la place accordé à la pratique de l'intelligence territoriale par les communes au cours de la prise de décision notamment la préparation du PAC. Pour ce faire, on va se baser sur les propos avancés par les répondants ainsi que l'analyse des outils employés par les communes pour mieux connaître leurs territoires, et faciliter la concertation avec les acteurs locaux.

Pour effectuer cette analyse, on a pour repère la grille d'analyse des pratiques d'intelligence territoriale issue de la revue de littérature. Pour rappel, la revue de littérature relative au concept de l'intelligence territoriale est riche, néanmoins on se heurte à l'absence d'un modèle théorique et d'une démarche validée de l'intelligence territoriale. En effet, ce concept s'est construit dans la pratique (Ludovic,2008), et par la suite les chercheurs ont essayé de l'insérer dans un cadre théorique soit en s'inspirant de concepts voisins comme l'intelligence économique, soit en se basant sur les enseignements tirés de certaines expérimentations comme les dispositifs régionaux d'intelligence économique et la méthode d'observation territoriale Catalyse.

Le concept de l'intelligence territoriale est perçu selon différentes approches. Pour faciliter notre étude empirique, on a choisi de nous focaliser sur les définitions et les approches faisant apparaître l'aspect pragmatique de l'intelligence territoriale.

Généralement, les définitions accordées à l'intelligence territoriale mettent d'abord l'accent sur la dimension informationnelle du concept de l'intelligence territoriale, et l'associent à des outils permettant son opérationnalisation comme le système d'information territorial, les technologies de l'information et de communication, le renseignement... (Herbaux & Bertacchini, 2003, Herbaux, 2007, Bertacchini, 2000, 2004, 2006 ; Dumas, 2004 ; Sède-Marceau, 2009 ; Bruneau, 2004 ; Girardot, 2000, 2002, 2007). Puis, ce concept est également caractérisé par une dimension collective qui se rapporte à l'ensemble des mécanismes favorisant l'interaction entre les acteurs locaux (Janin, Grasset, Lapostolle et Turquin, 2011 ; Bourret, 2008 ; Sède Marceau, Pautrat & Delbecq, 2008,2009 ; Bouchet, 2005 ; Redondo-Toronjo, 2007).

Les travaux de Jean Jacques Girardot ainsi que la définition synthétique donnée par Redondo-Toronjo (2007) nous ont permis d'identifier les principales dimensions caractérisant ce concept. Les expérimentations menées en matière d'intelligence territoriale ont eu principalement pour objectif l'encouragement de la création et du partage des connaissances entre des acteurs locaux.

Les dispositifs régionaux d'intelligence économique représentent des expériences ayant appréhendé le développement du territoire uniquement sous le pilier économique, par contre la méthode catalyse a incité à la compréhension des structures et des dynamiques du territoire dans une optique de développement durable. Alors, elle est plus adaptée à notre contexte d'étude. Cette méthode se base sur trois principes : le partenariat, la mobilisation des acteurs et le territoire comme cadre de mobilisation des acteurs (Girardot & Ormaux, 2008). Pour Marcon & Moinet (2011), un dispositif d'intelligence territoriale touche un ensemble de domaines qui sont : la vigilance, le diagnostic, la coordination, le partenariat public-privé, les réseaux, l'influence et l'image ainsi que la préservation. Mais dans le cadre de notre travail de recherche, on a choisi de nous focaliser sur trois aspects qui représentent à notre sens le cœur du dispositif d'intelligence territoriale.

Ainsi, on appréhende le concept de l'intelligence territoriale comme un dispositif collectif qui fait interagir une pluralité d'acteurs. Il se compose d'une articulation d'outils permettant d'insérer les acteurs locaux concernés par une problématique commune dans une logique de coordination et de mutualisation des informations. Et ce afin de produire des informations utiles à la décision. Il est donc caractérisé par trois dimensions :

- Une dimension informationnelle : il s'agit de repérer la stratégie de gestion et de maîtrise de l'information mise en place par les communes ;
- Une dimension réticulaire : l'intelligence territoriale est une démarche partenariale d'où la nécessité de développer des outils facilitant le « faire ensemble ». Il s'agit à ce niveau d'identifier les structures de communication et les mécanismes de participation employés par les communes pour mettre en réseau les différentes parties prenantes car comme l'explique Moinet (2009) : « ...*l'intelligence du dispositif est proportionnelle au degré de communication et à force des liens entre ses membres.* ».
- La dimension managériale : il s'agit du mode de pilotage et d'animation employé pour organiser le fonctionnement du dispositif de l'intelligence territoriale et composer avec la diversité des acteurs impliqués.

Avant de discuter de la place accordée au concept de l'intelligence territoriale par les communes étudiées au cours de la prise de décision notamment la préparation du PAC, il convient de s'arrêter sur les représentations que se font les différents interviewés de ce concept. L'appréhension de l'intelligence territoriale par les cadres et les élus des communes se fait suivant une approche fonctionnelle c'est-à-dire en énumérant un ensemble de pratiques managériales caractérisant ce concept. Parmi les acceptions mises en évidence par les répondants est la composition ternaire de l'intelligence territoriale à savoir : le système d'information, l'anticipation et la participation. L'avantage de cette représentation est qu'il nous permet de savoir que certains répondants détiennent une vision opérationnelle de l'intelligence territoriale. Sous d'autres acceptions, l'intelligence territoriale est une nouvelle démarche de gestion de la chose locale visant l'amélioration de l'efficacité et la qualité des services fournis par la commune aux citoyens. Cette représentation large et vague de l'intelligence territoriale compromet l'opérationnalité du concept, car il l'attache à des finalités sans faire ressortir les outils de base menant vers ces finalités.

Certains répondants font rapprocher le concept de l'intelligence territoriale de ceux de l'intelligence économique, du marketing territorial et de la planification stratégique. En effet, la ressemblance sémantique et méthodologique entre le concept de l'intelligence territoriale et celui de l'intelligence économique est assez récurrente au niveau de la revue de littérature, seulement que l'intelligence territoriale souscrit beaucoup plus à une logique de développement durable que celle de compétitivité. Concernant le rapprochement du concept de l'intelligence territoriale de celui du marketing territorial, il est important de signaler que

d'un point de vue sémantique ils sont deux concepts distincts, mais ils sont étroitement liés. En effet, l'intelligence territoriale est une démarche qui permet à la commune d'identifier les compétences clés de son territoire, pour pouvoir par la suite le valoriser et donc s'inscrire dans une logique du marketing territorial. Cet état des lieux relativise la méconnaissance du concept de l'intelligence territoriale par les élus et les cadres des communes.

Il est temps d'examiner les pratiques de l'intelligence territoriale existantes au cours de la préparation du plan d'action. Les deux tiers des répondants estiment que la prise de décision se fait dans le cadre d'une approche d'intelligence territoriale. La présence de l'intelligence territoriale apparaît via les pratiques de : diagnostic, collecte et d'analyse des données, anticipation et participation. Ces pratiques sont employées de manière fragmentée sans être intégrée dans un processus complet d'intelligence territoriale.

Pour mieux caractériser la présence de l'intelligence territoriale, on va se rapporter aux trois dimensions identifiées plus haut. Commencant d'abord par la dimension informationnelle caractérisant ce concept, en effet les communes étudiées possèdent un ensemble d'outils comme le diagnostic territorial qui s'opère dans la plupart des cas suivant une démarche classique. Puis, l'observation ou la veille territoriale qui est généralement une pratique diffuse. Hormis, les deux communes ayant pensé à instaurer des services d'observatoire urbain, la veille est généralement réalisée par l'ensemble des services de l'administration communale sans être attachée principalement à une entité bien déterminée.

L'information est une composante primordiale dans la construction d'une démarche d'intelligence territoriale. Un processus de recueil, d'interprétation, de mise à disposition et de partage des informations contribue au développement du territoire (Marek et al., 2011). Dans la pratique, l'opération de veille ne prend pas la forme d'un processus clair, organisé et composé d'un enchaînement d'étapes. Elle se réduit à une étape de collecte de données primaires (exploitées à l'état brute), ou bien de données secondaires suivant un processus informel tributaire du bon vouloir du fonctionnaire/élu.

Le dispositif de veille ou d'observation territoriale est l'un des éléments potentiels de l'intelligence territoriale. Pour les deux communes disposant des systèmes de veille, le fonctionnement de ces deux systèmes encourt des difficultés. Ces difficultés concernent principalement le mode de gouvernance rigide du dispositif d'observation de la commune E, ainsi que l'absence de l'engagement de la commune D dans le cas du deuxième dispositif. Pour que l'intelligence territoriale soit effective, elle doit provenir d'acteurs mobilisés et volontaires, comme le précise Macron & Moinet (2011) : « *l'effet est bien démultiplicateur, de sorte qu'il suffit que l'un des acteurs ne joue pas le jeu pour que l'ensemble du dispositif*

s'affaiblitse. ». Face au retrait du conseil communal, le dispositif d'observation de la commune D trouve du mal à gagner en légitimité auprès des responsables communaux.

Les communes étudiées procèdent à la collecte des données nécessaires à leur prise de décision, soit par des démarches classiques, soit à travers des dispositifs d'observation. Toutefois, on note l'absence d'un plan de gestion et de maîtrise de l'information, et le manque de techniques sophistiquées de traitement, d'analyse et de stockage de l'information à savoir : le système d'information territorial, les technologies d'information, les logiciels de traitement et d'analyse....

La deuxième dimension de l'intelligence territoriale est la dimension réticulaire. En fait, l'intelligence territoriale requiert des outils qui permettent le travail en réseau entre les acteurs et facilitent le partage de l'information et la coopération (Girardot, 2004). A ce niveau, on note un effort déployé par l'ensemble des communes pour favoriser l'échange et le partage entre les différentes parties prenantes. Des organes consultatifs sont mis en place comme : l'instance de l'équité, de l'égalité des chances et de l'approche créée par l'ensemble des communes, le conseil local des jeunes instauré par la commune E ainsi que les dispositifs de concertation inaugurés par la commune D. Puis, il existe d'autres outils classiques comme la tenue des réunions de manière régulière et des ateliers thématiques, les réseaux sociaux et le portail internet interactifs. Certaines communes envisagent l'institutionnalisation des mécanismes de participation via des dispositifs structurés et permanents.

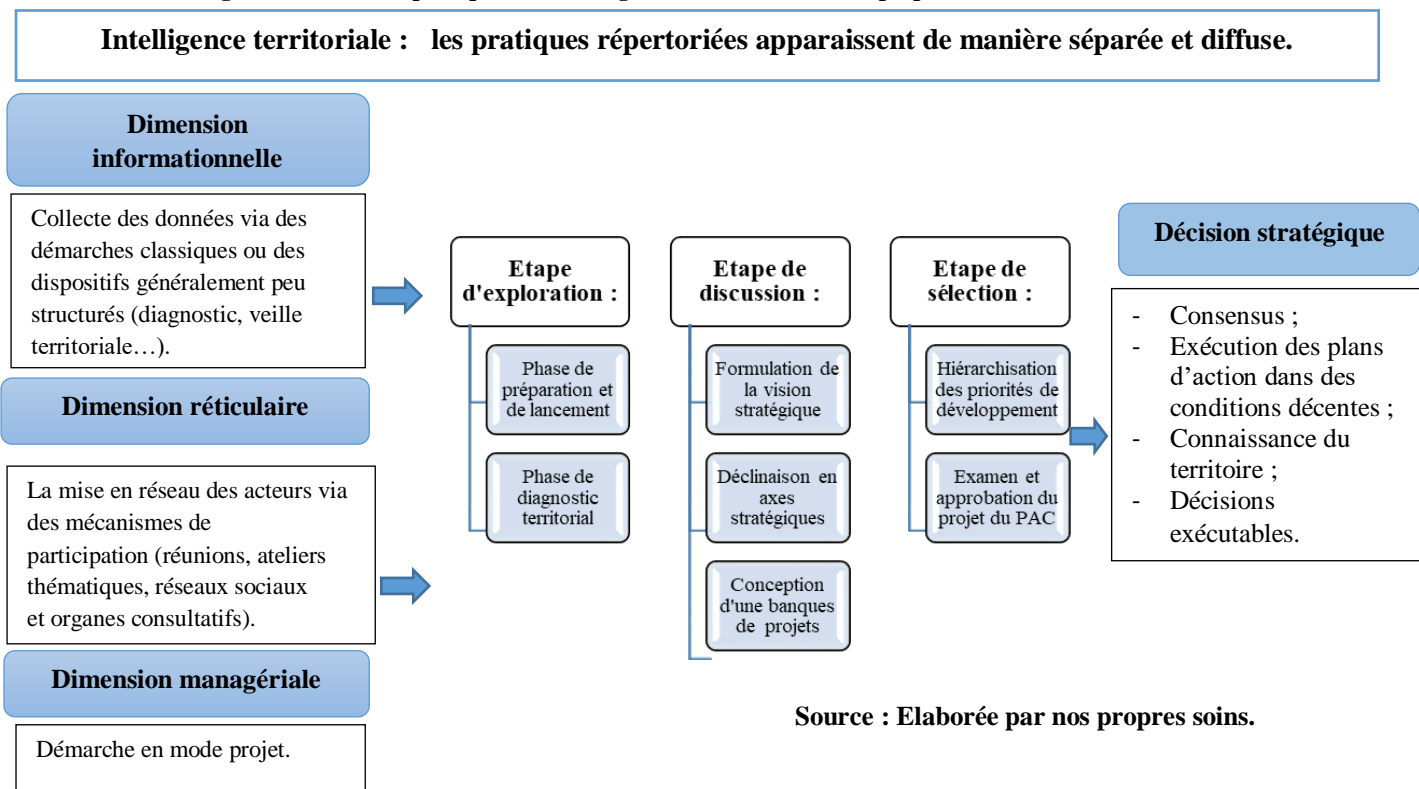
La troisième dimension de l'intelligence territoriale est la dimension managériale c'est-à-dire le mode de pilotage utilisé par les communes pour organiser le fonctionnement du dispositif d'intelligence territoriale. A ce niveau, on précise que l'intelligence territoriale apparaît généralement au niveau du processus décisionnel des communes par des pratiques de veille et de concertation éclatées et fragmentées sans être intégrées dans un dispositif complet d'intelligence territoriale. Mais, il est à signaler que les communes ayant mis en place des dispositifs d'observation et ceux de concertation organisent leur fonctionnement via une démarche en mode projet. Un mode d'organisation transversal qui permet de transcender les cloisonnements administratifs pour développer la collaboration entre la commune et les autres acteurs locaux.

Il est important de mentionner que pour certains interviewés la présence de l'intelligence territoriale au cours du déroulement du processus décisionnel s'évalue à travers la pertinence et le degré d'efficacité des choix effectués par les décideurs locaux. Sous cette approche, l'intelligence territoriale s'éloigne en quelque sorte de son vrai sens, et paraît beaucoup plus une finalité qu'une démarche d'aide à la prise de décision.

En somme, les pratiques d'intelligence territoriale existantes au niveau des communes s'exercent de manière séparée, c'est-à-dire qu'il n'y a pas un dispositif structuré au niveau duquel s'assemblent les outils de gestion d'information et de concertation. Tout de même, le rôle de ces pratiques dans la préparation de la décision est reconnu par les interviewés.

La dimension réticulaire de l'intelligence territoriale c'est-à-dire les mécanismes de concertation et de participation est l'aspect qui revient régulièrement dans les propos des répondants. Saisir l'intelligence territoriale de cette manière est réducteur, mais il paraît que les pratiques de concertation et de participation ont été d'une grande utilité pour la prise de décision. D'abord, elles ont favorisé le consensus et le développement de solutions qui prennent en considération les préoccupations majeures des différentes parties prenantes. Ce consentement garantit l'exécution du plan d'action dans des conditions décentes loin de toute forme d'indignation surtout de la part des citoyens. En plus, la pratique du diagnostic territorial a permis aux communes de mieux connaître leurs territoire, cerner leurs forces et leurs faiblesses, identifier leurs potentialités et leurs menaces, et surtout recenser les besoins et les attentes des habitants en termes de services de proximité et de développement socio-économique. Les résultats du diagnostic ont permis aux communes de prendre des décisions plus ou moins pertinentes mais surtout exécutables, car les communes tiennent compte de leurs moyens financiers et de ceux pouvant être mobilisés par les autres acteurs locaux dans le cadre de partenariats.

Figure 44: Rôles des pratiques de l'intelligence territoriale dans la préparation du PAC.



Source : Elaborée par nos propres soins.

L'inscription de ces pratiques dans la durée et même leur institutionnalisation est une ambition qui se fait sentir chez la plupart des répondants. La concrétisation d'une telle ambition nécessite à leur sens, d'abord la prise de conscience du rôle de l'intelligence territoriale dans le développement local. Puis, la maîtrise de ses outils à savoir le système de veille, le système d'information territorial et la mise en réseau des acteurs.

Par ailleurs, le besoin en matière des ressources humaines qualifiées dans ce domaine est très important au niveau des communes étudiées. D'autant plus qu'on note une prédominance des fonctionnaires de catégorie d'exécution, alors que les métiers et les fonctions en lien avec le développement et l'animation du territoire nécessitent des cadres hautement qualifiés. De surcroît, les moyens financiers et logistiques doivent être renforcés pour pouvoir accompagner la mise en place d'un tel dispositif.

Dans les paragraphes précédents, on a essayé de répondre à notre problématique de recherche. Dans un premier temps, on s'est intéressé au processus de décision local, puis à son outillage en termes de connaissance de territoire et de concertation entre les acteurs locaux. Enfin, on a examiné la place accordée aux pratiques de l'intelligence territoriale dans une telle opération et l'apport de ces dernières.

Au niveau de cette section on a essayé de revenir sur notre problématique de recherche pour formuler des réponses concises aux différentes questions de cette étude. En procédant à l'examen des données recueillies au cours de la tenue des entrevues, on a pu tirer des informations illustrant :

- Le déroulement du processus décisionnel dans le cadre de la préparation du plan d'action communal ;
- Les outils d'information et de connaissance du territoire utilisés par les communes ;
- Les outils de concertation employés par les communes ;
- Les pratiques d'intelligence territoriale adoptées par les communes investiguées et leurs rôles dans la prise de décision.

Conclusion du deuxième chapitre :

Au niveau de ce chapitre on a restitué les principaux résultats issus des différentes entrevues réalisées auprès des élus et des cadres des communes étudiées. Dans un premier temps, on a pu décrire la manière avec laquelle la décision se forme au niveau des communes

dans le cadre de la préparation du plan d'action. Et ceci, en précisant d'abord les étapes que parcourt le processus décisionnel, puis les principaux acteurs associés à ce processus, après le rôle de chacun de ces acteurs, ensuite la nature des désaccords et conflits pouvant survenir au cours de la préparation de la décision et enfin les règles de jeu mobilisés pour pouvoir assurer la gestion du processus.

Le processus de prise de décision suit une démarche itérative. Il se déroule en trois étapes : l'étape d'exploration, l'étape de discussion et l'étape de sélection, et connaît l'implication de différentes catégories d'acteurs. Les conditions et les formes de participation sont définies par les textes réglementaires encadrant l'opération de la préparation du plan d'action communal. L'hétérogénéité de parties prenantes associées à cette opération peut parfois être nuisible au bon déroulement du processus décisionnel, à cause des désaccords voire des conflits pouvant survenir. De ce fait, la prise de décision n'obéit plus à une logique rationnelle et objective. Le décideur local adopte une logique de négociation et de recherche d'équilibre entre les intérêts de différentes parties prenantes. Des mécanismes de gouvernance sont mobilisés pour pouvoir assurer la gestion transversale du processus décisionnel. En plus, l'autorité locale et le président du conseil communal remplissent des rôles d'arbitrage et de médiation.

Par la suite, on a abordé le deuxième volet de notre problématique en essayant d'inventorier les formes que revêtent les pratiques d'intelligence territoriale au cours de la prise de décision, et ce en centrant notre attention sur trois dimensions du dispositif d'intelligence territoriale à savoir : la dimension informationnelle, la dimension réticulaire et la dimension managériale.

Au cours de notre investigation, on n'a pas croisé une expérience d'intelligence territoriale où les trois dimensions précitées sont soigneusement articulées au sein d'un dispositif, mais des pratiques touchant principalement la dimension informationnelle et la dimension réticulaire se présentent. Elles sont généralement peu formalisées et ayant tout de même une portée à la prise de décision.

Le diagnostic territorial est un processus de travail participatif qui s'effectue de façon classique. Les communes procèdent à la collecte des données auprès des acteurs locaux à travers la réalisation des enquêtes de terrain ou bien l'organisation d'atelier thématique. Cette pratique a permis aux communes de mieux connaître leurs territoires et d'instaurer un dialogue avec les différentes parties prenantes. Ainsi, l'inscription d'une telle pratique dans la durée et sa réalisation de manière soutenue, représentent des objectifs que la plupart des communes se sont assignées.

La veille territoriale est un concept peu familier pour la plupart des répondants. Généralement, elle prend la forme d'une activité tacite et informelle de recherche d'information menée par les fonctionnaires de l'administration communale parfois par les élus. Les expériences menées par les communes E et D en matière d'observation territoriale ne représentent pas des expériences éminentes. La désorganisation de la méthode de travail ainsi que le manque d'engagement des partenaires constituent des obstacles à leur bon fonctionnement. L'outil informatique est peu utilisé par les communes dans la gestion des données territoriales. Le stockage de ces dernières est assuré par des supports papier et numérique.

Pour faciliter les échanges avec les acteurs locaux, les communes ont mis en place des mécanismes de concertation et de participation. Dans ce sens, la loi organique n°113-14 relatives aux communes incite les communes à créer l'Instance de l'Équité et de l'Égalité des Chances et de l'Approche Genre. Les communes E et D ont instauré des dispositifs de concertation structurés. D'autres outils sont employés par les communes pour favoriser la participation des parties prenantes notamment le citoyen comme la tenue des ateliers thématiques, les enquêtes sur terrain, les réseaux sociaux et les portails internet interactifs.

Les communes étudiées ne disposent pas d'un dispositif structuré de l'intelligence territoriale comme on l'a caractérisé à travers la revue de littérature. Les pratiques de l'intelligence territoriale sont présentes de manière séparée et diffuse. Pour certains de ces pratiques, la structuration et la régularité font défaut. Néanmoins, ces pratiques notamment celles de concertation se sont avérées utiles pour la prise de décision. En effet, elle favorise la connaissance du territoire, le consentement entre les acteurs et la pertinence des choix.

Les résultats présentés au niveau du présent chapitre viennent enrichir la compréhension d'un concept naissant et permettent de jeter une lumière sur la position des communes dans le cadre des nouvelles dispositions des réformes territoriales notamment celles en relation avec la préparation du plan d'action communal. Toutefois, les résultats de cette enquête font penser à d'autres problématiques qui méritent d'être traitées dans de futures recherches.

Conclusion de la deuxième partie :

La deuxième partie de la présente recherche concerne l'étude empirique qui a permis de comparer le corpus théorique aux pratiques relevées en matière de prise de décision et d'intelligence territoriale.

D'abord, on a procédé à la clarification de notre méthodologie de travail. Notre recherche s'inscrit dans un paradigme interprétativiste et adopte un mode de raisonnement inductif. La méthode qualitative est la méthode d'analyse des données employée. Ensuite, on a spécifié notre terrain d'étude qui porte sur treize (13) communes territoriales. La loi organique n°113-14 relative aux communes nous a permis de mieux cerner notre terrain d'investigation. Les répondants formant notre échantillon sont principalement des élus, des cadres et des responsables chargés de l'élaboration et du suivi des plans d'action des communes étudiées.

Notre étude cherche essentiellement à relever les pratiques de l'intelligence territoriale au niveau des communes étudiées, et montrer l'apport de ces pratiques en matière de prise de décision. Les entretiens réalisés auprès des interviewés et l'analyse des documents collectés au cours de la réalisation de l'étude empirique nous ont aidés à concrétiser la finalité de notre recherche.

Les résultats issus de notre investigation permettent l'évaluation du degré de structuration et de régularité des pratiques d'intelligence territoriale mobilisées par les communes étudiées au cours de la préparation de leurs décisions stratégiques. Puis, la définition des rôles qu'elles remplissent dans ce cadre.

CONCLUSION GENERALE

L'objectif principal de cette recherche est de repérer les pratiques de l'intelligence territoriale adoptées par les communes et l'apport de ces pratiques au cours de la préparation de leurs décisions stratégiques.

Le point de départ de cette recherche est la réalisation d'une revue de littérature qui nous a permis de rendre claire deux concepts clés à savoir : la prise de décision locale et l'intelligence territoriale. D'abord, on a mis en exergue un ensemble de paradigmes et de modèles de prise de décision. Puis, on a présenté les différentes réformes de décentralisation mises en œuvre au Maroc et leurs impacts sur l'action locale. Ceci nous a permis d'identifier les principaux éléments caractérisant le processus de décision locale. Le processus de décision local au niveau des communes suit une démarche itérative impliquant différentes parties prenantes.

Dans un deuxième temps, on s'est focalisé sur le concept de l'intelligence territoriale. Un concept naissant dont les soubassements théoriques sont toujours en cours de développement. Il favorise la création d'un cadre de réflexion collectif et transversal entre les acteurs locaux concernés par une problématique territoriale commune. Dans le cadre du présent travail, l'intelligence territoriale est perçue comme un dispositif articulant des outils de gestion d'information et des mécanismes de concertation.

Par la suite, une étude empirique est menée auprès de treize (13) communes. En réalisant des entretiens semi-directifs et en procédant à l'analyse documentaire, les pratiques inventoriées sont analysées à la lumière du corpus théorique élaboré préalablement.

Dans les paragraphes suivants, d'abord on va présenter les apports conceptuels, méthodologiques, et managériaux de notre étude. Ensuite, on va mettre en exergue les limites de ce travail doctoral et les perspectives de recherche qui se dégagent.

➤ **Apports d'ordre conceptuel :**

A travers ce travail de recherche, on a voulu apporter un éclaircissement à un ensemble de concepts et pratiques managériales. D'abord, on a essayé de définir les éléments caractérisant le processus de décision locale. Pour ce faire, on a effectué une synthèse des principaux travaux menés sur la prise de décision, puis on a présenté les différentes réformes territoriales mises en œuvre au Maroc et leurs impacts sur l'action locale.

Puis, on s'est intéressé au concept de l'intelligence territoriale qui représente un champ théorique récent nécessitant un enrichissement conceptuel et une investigation en profondeur.

Au moment de l'élaboration de notre revue de littérature on a essayé de repérer les principales dimensions récurrentes au niveau des différentes définitions et expérimentations de l'intelligence territoriale (dispositifs régionaux d'intelligence économique en France, méthode d'observation territoriale Catalyse), afin de pouvoir inscrire notre recherche dans une acception qui répond au mieux à ses finalités. Il est à signaler que l'intelligence territoriale est un concept polysémique. Assurément on ne prétend pas avoir cerné ses différentes facettes dans la cadre du présent travail. On a appréhendé ce concept en tant que dispositif de gestion d'information et de gestion de relation entre les acteurs locaux, tout en identifiant les outils devant être mobilisés pour pouvoir inscrire un processus de prise de décision stratégique dans le cadre d'une démarche d'intelligence territoriale.

➤ **Apports d'ordre méthodologique :**

On a choisi d'inscrire notre recherche dans un paradigme interprétativiste et un mode de raisonnement inductif. En effet, on a voulu mettre en évidence les pratiques de l'intelligence territoriale exercées par les communes au moment de la prise de décision à travers les représentations faites par les répondants. En outre, la recherche qualitative nous a semblé la méthode appropriée pour pouvoir mener une étude empirique de manière profonde. Dans cette optique, des outils de collecte de données ont été utilisés pour recueillir les données qui nous ont permis de formuler une réponse à notre problématique.

En effet, pour pouvoir cerner les concepts clés de notre recherche à savoir la prise de décision locale et l'intelligence territoriale, l'ancrage dans le terrain d'investigation s'impose. Même si la littérature sur la prise de décision est abondante mais le contexte de la prise de décision au niveau des communes posent certains défis aux décideurs qu'il convient d'examiner de manière attentive. A travers, une étude empirique basée essentiellement sur les entretiens semi-directifs ainsi que l'analyse documentaire, on a essayé d'appréhender :

- L'organisation du processus décisionnel : les étapes du processus, les catégories d'acteurs associées à ce processus et le degré d'implication de chacune d'elle ;
- La perception du concept de l'intelligence territoriale par les élus et les responsables communaux ;
- Les pratiques d'intelligence territoriale existantes au niveau des communes et leur mise en relation avec la prise de décision dans le cadre de la préparation du plan d'action.

L'objectif de notre travail de recherche n'est pas de procéder à une généralisation de nos résultats aux autres communes non étudiées, mais de relever les pratiques de l'intelligence territoriale adoptées par les communes au cours de la préparation de leurs plans d'action, et de tirer les conclusions qui peuvent être utiles aux élus et aux cadres communaux ainsi que les chercheurs intéressés par ce domaine de recherche.

➤ **Apports d'ordre managérial :**

Cette étude a des apports managériaux pour les élus et les cadres communaux. En effet, on a eu l'occasion de voir que le manque de connaissance sur le sujet de l'intelligence territoriale est à modérer, mais tout de même les perceptions des répondants manquent encore de précision. Raison pour laquelle, à travers la revue de littérature du présent travail, on a essayé d'apporter des éclaircissements au sujet de l'intelligence territoriale ainsi que les concepts y afférents (diagnostic territorial, veille territoriale, système d'information territorial), tout en nous focalisant sur les moyens par lesquels on peut l'opérationnaliser.

En plus, les communes étudiées ont initié quelques pratiques d'intelligence territoriale que cette étude a tenté d'évaluer le degré de formalisation, de structuration et de standardisation en se référant à notre cadre conceptuel. Par ailleurs, on a mis en avant certaines expériences de mise en place de mécanismes de participation et d'observation territoriale menées par certaines communes. Des enseignements peuvent être tirés de ces expériences pour permettre d'abord aux communes ayant initié ces dispositifs d'améliorer leurs fonctionnements, et ensuite encourager les autres communes à s'inspirer de ces expériences pour mettre en place de tels mécanismes.

➤ **Limites de la recherche et perspectives :**

Comme tout travail de recherche, notre étude présente des limites d'ordre théorique et méthodologique.

D'un point de vue théorique, l'intelligence territoriale est un champ de recherche récent et dont les fondements théoriques sont encore en cours de constitution. Il est donc difficile de trouver des théories élaborées et des référentiels approuvés permettant de cadrer notre travail de recherche. En liant le concept de l'intelligence territoriale au processus de prise de décision, on a essayé de nous centrer sur les aspects de l'intelligence territoriale pouvant servir la préparation de la décision au niveau des communes. Ce concept a été donc abordé d'une manière plus ou moins partielle.

Les limites d'ordre méthodologique sont liées principalement à la nature qualitative de notre étude empirique. Certes, la richesse du matériau qualitatif nous a permis d'aboutir à une compréhension plus ou moins profonde du phénomène étudiée, cependant la démarche menant vers ce résultat est longue et difficile. Le manque de standardisation des techniques d'analyse des données qualitatives rend cet exercice tributaire de la finesse et la perspicacité de l'analyste (Marie-Laure GAVARD-PERRET & Agnès HELME-GUIZON, 2012 p 277), ce qui rend parfois l'écueil de la subjectivité inévitable. En plus, notre étude empirique s'est basée sur vingt et un (21) entretiens réalisés auprès des cadres et élus de treize (13) communes. On note des déséquilibres dans la répartition du nombre d'entretiens par commune ainsi que dans les catégories d'interviewés (élus et cadres). En effet, notre souci majeur a été la disponibilité des répondants et l'accès facile à l'information.

La limite majeure d'une recherche qualitative est en lien avec la transférabilité et la généralisation de ses résultats. Il convient donc d'élargir notre échantillon d'étude et investiguer d'autres échelons territoriaux (région, préfecture/province) pour conforter la portée de nos résultats.

Cette recherche présente un ensemble de contributions dans le champ de recherche concernant l'intelligence territoriale tant de point de vue conceptuel que méthodologique et manageriel. Toutefois, ce travail n'est pas à l'abri de certaines failles qui font en sorte que d'autres perspectives de recherche se présentent. Ainsi, des voies intéressantes vers des recherches futures s'ouvrent, et on juge opportun de penser à :

- Etudier chacune des pratiques d'intelligence territoriale relevée dans cette recherche à part à travers des études de cas plus précis ;
- Etudier les facteurs clés de succès de la mise en place d'un dispositif d'intelligence territoriale au niveau des communes ;
- Faire des recherches complémentaires de nature quantitative.

Annexes

Annexe n°1 : Principales caractéristiques des répondants.

Répondant	Genre	Age	Qualité	Formation académique	Diplôme
Répondant n°1 commune A	Masculin	Entre 41 ans et 50 ans	Responsable	Sciences	Doctorat
Répondant n°2 commune A	Féminin	Entre 41 ans et 50 ans	Cadre territorial	Droit	Master
Répondant n°3 commune A	Masculin	Entre 31 ans et 40 ans	Elu	Economie/gestion	DEA
Répondant n°4 commune B	Masculin	Plus de 50 ans	Elu	Ingénierie	Doctorat
Répondant n°5 commune B	Masculin	Entre 41 ans et 50 ans	Responsable	Ingénierie	Diplôme d'ingénierie
Répondant n°6 commune C	Masculin	Entre 41 ans et 50 ans	Cadre territorial	Droit	Master
Répondant n°7 commune D	Masculin	Plus de 50 ans	Cadre territorial	Sciences de l'information	Master
Répondant n°8 commune D	Masculin	Plus de 50 ans	Consultant	Economie/gestion	Licence
Répondant n°9 commune E	Masculin	Entre 41 ans et 50 ans	Cadre territorial	Droit	Master
Répondant n°10 commune E	Féminin	Entre 41 ans et 50 ans	Responsable	Géographie	Master
Répondant n°11 commune E	Féminin	Entre 31 ans et 40 ans	Responsable	Sciences	DESA
Répondant n°12 commune E	Féminin	Entre 41 ans et 50 ans	Elu	Sociologie	Master
Répondant n°13 commune F	Féminin	Entre 31 ans et 40 ans	Consultant	Sciences de l'information	Master
Répondant n°14 commune G	Masculin	Entre 41 ans et 50 ans	Directeur des Services	Littérature	Licence
Répondant n°15 commune H	Masculin	Plus de 50 ans	Directeur des Services	Gestion et administration locale	Master
Répondant n°16 commune I	Masculin	Entre 41 ans et 50 ans	Directeur des Services	Droit	Licence
Répondant n°17 commune E	Masculin	Entre 25 ans et 30 ans	Cadre	Informatique	Autres

Répondant n°18 commune J	Masculin	Entre 41 ans et 50 ans	Directeur des Services	Littérature	Licence
Répondant n°19 commune K	Masculin	Entre 41 ans et 50 ans	Directeur des Services	Sciences de l'information et psychologie	Master
Répondant n°20 commune L	Masculin	Plus de 50 ans	Elu	Professeur qualifié	Autres
Répondant n°21 commune M	Masculin	Entre 31 ans et 40 ans	Cadre territorial	Economie/gestion	Licence

Annexe 2 : Grille de codage

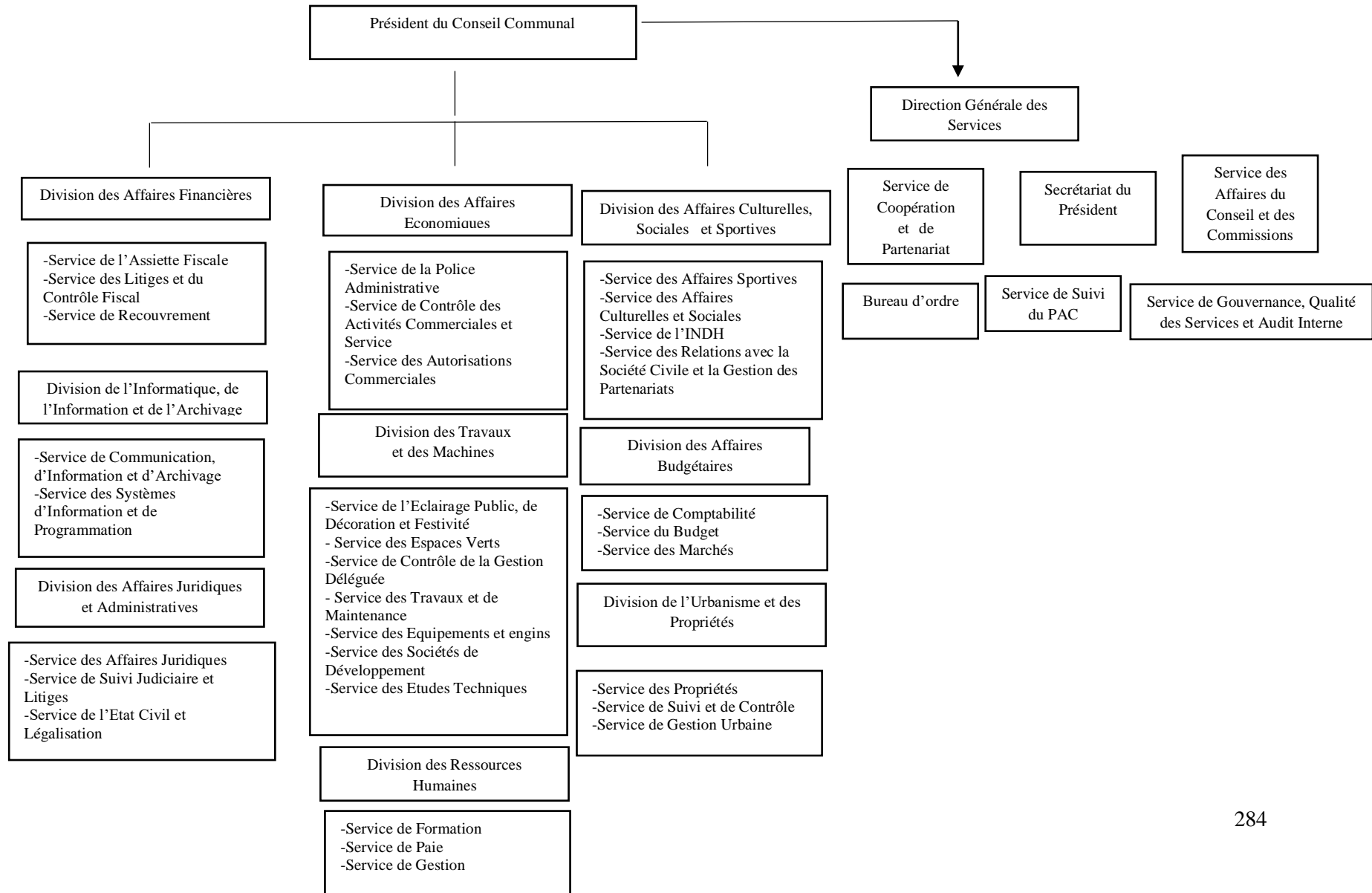
Code	Sources	Références
Processus de prise de décision stratégique (PPDS)		
Phasage du PPDS	15	16
Catégories d'acteurs	17	234
Elus	9	15
Administration communale	7	12
Collectivités territoriales	10	13
Acteurs sociaux	17	44
Acteurs économiques	10	15
Acteurs institutionnels	16	30
Conflits	7	9
Désaccords	10	13
Gestion du Processus PDS	11	29
Président	4	10
Autorité locale	6	9
Structure de gouvernance	7	11
Mode de participation	20	182
Consultation	20	84
Conseil	4	7
Connaissance du territoire		
Diagnostic territorial	17	20
Pratique régulière	6	8
Pratique occasionnelle	11	11
Pratique organisée	5	5
Pratique peu organisée	2	3
Veille territoriale	19	73
Pratique implicite	6	9

Pratique peu organisée	14	21
Pratique organisée	5	16
Système d'information	18	51
Banques de données	3	3
Services en cours d'informatisation	13	16
SIT en cours d'installation	5	7
Mécanismes de concertation		
Outils de concertation	18	85
Réunions, ateliers thématiques	16	59
Points de presse et média	1	1
Correspondance administrative	10	12
Mécanisme participatif	6	6
Enquête de terrain	2	2
TIC	5	6
Place de l'intelligence territoriale (IT) dans le PPDS		
Perception de l'IT	21	23
Perception holistique	3	5
Perception partielle	16	16
Méconnaissance du concept	2	2
Pratiques de l'IT	19	21
Oui	8	8
Non	4	4
Plus ou moins	8	10
Modalités des pratiques de l'IT	14	16
Approche participative	9	9
Diagnostic territorial	6	6
Planification stratégique	1	1
Emploi des données territoriales	4	4
Degré de pertinence des choix	1	1
Veille anticipative	3	3

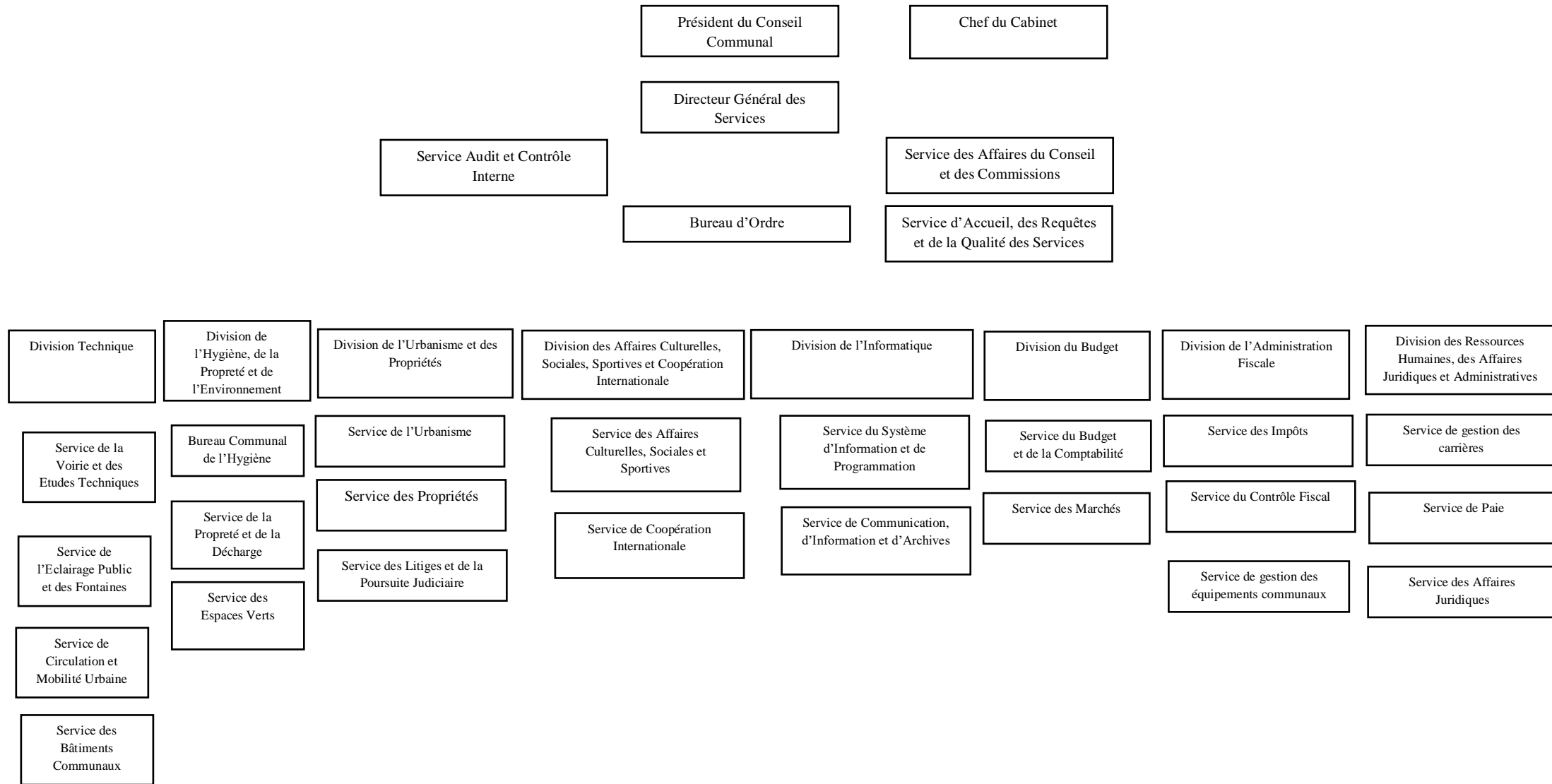
Rôles des pratiques de l'IT	11	14
Consensus	3	3
Pertinence des choix	5	6
Décision exécutable	4	4
Vision stratégique	1	1
Connaissance du territoire	4	4
Mise en place appropriée de l'IT	16	17

Annexe n° 3 : Organigrammes des communes

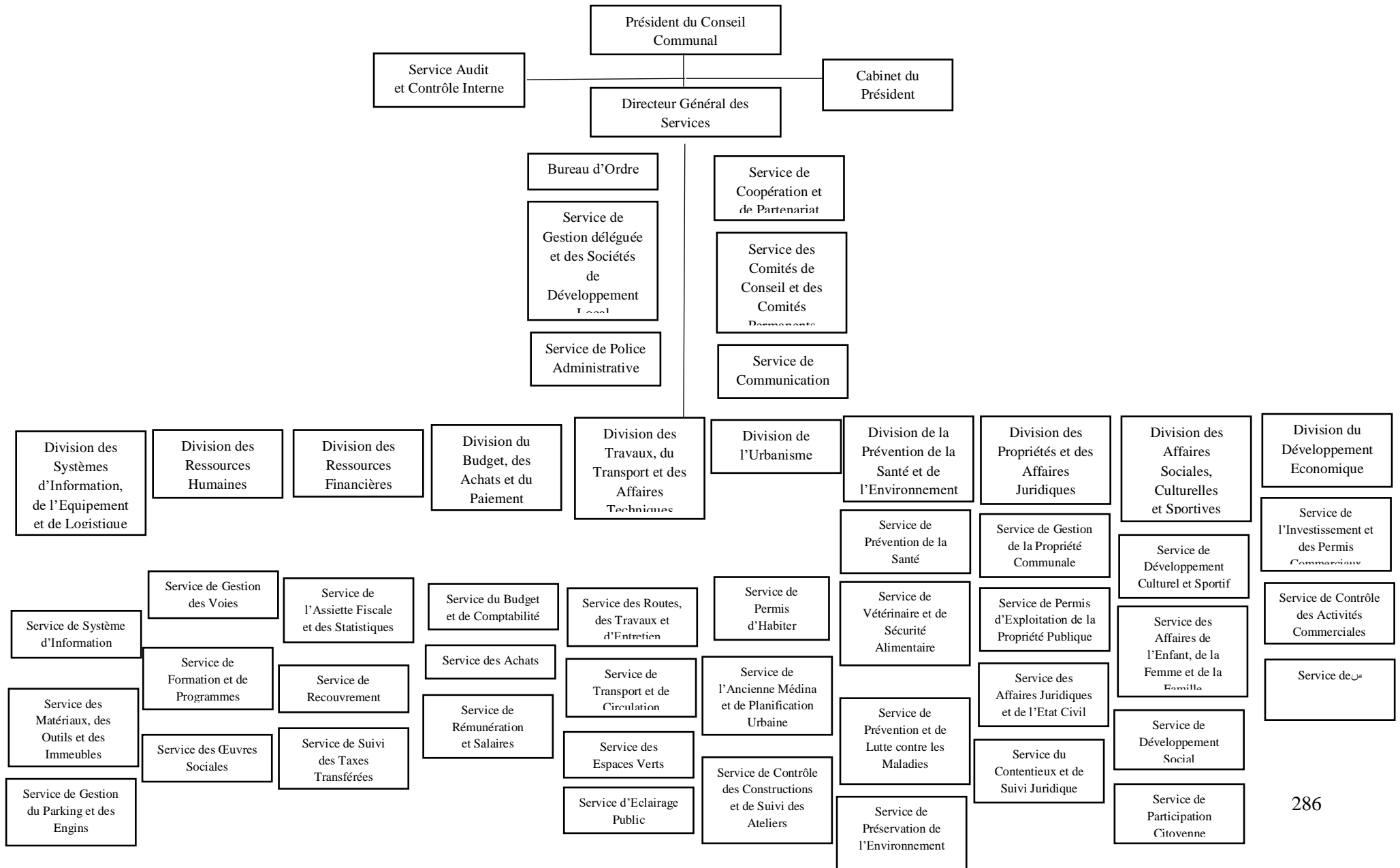
Organigramme Commune A :



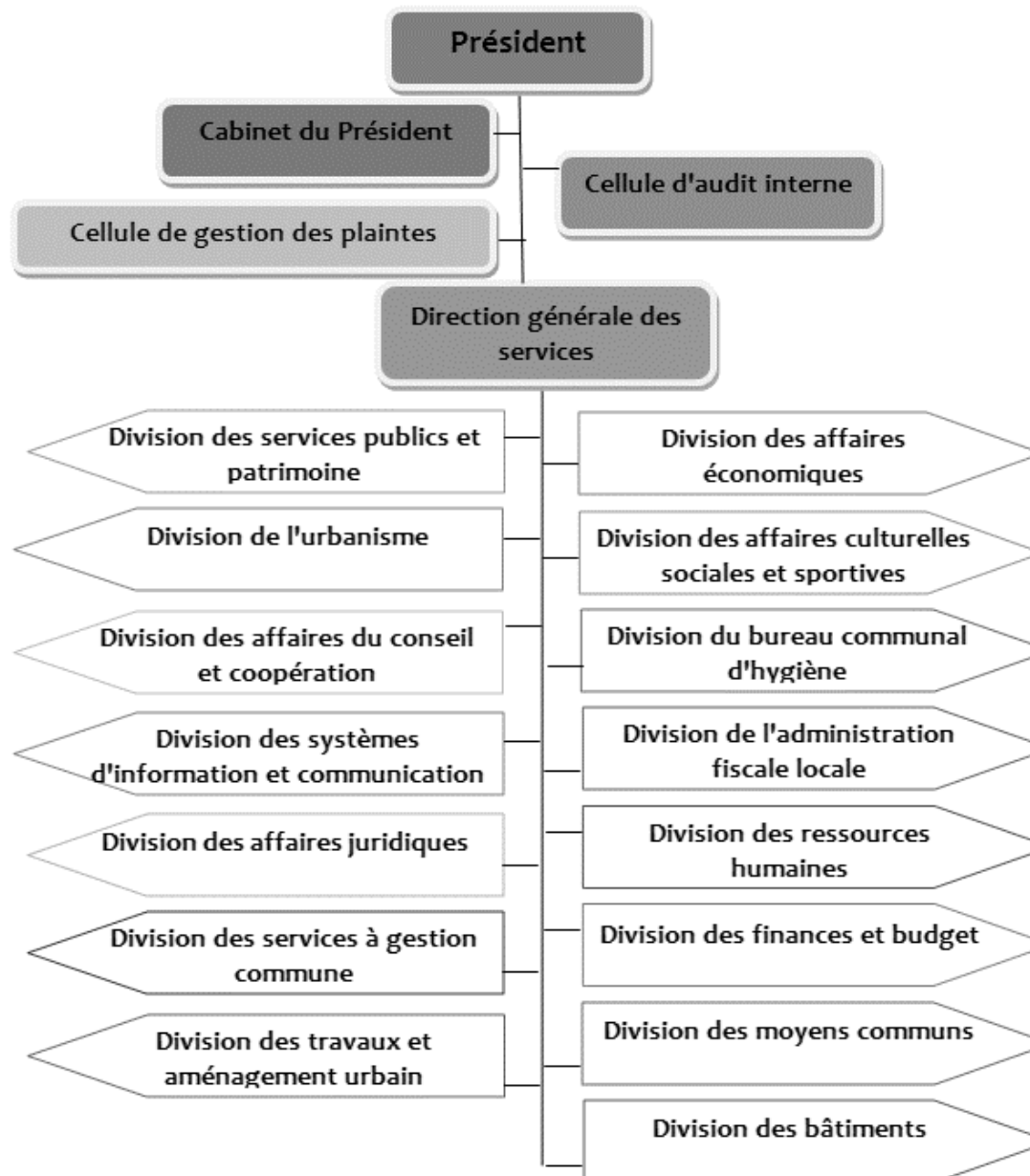
Organigramme Commune B :



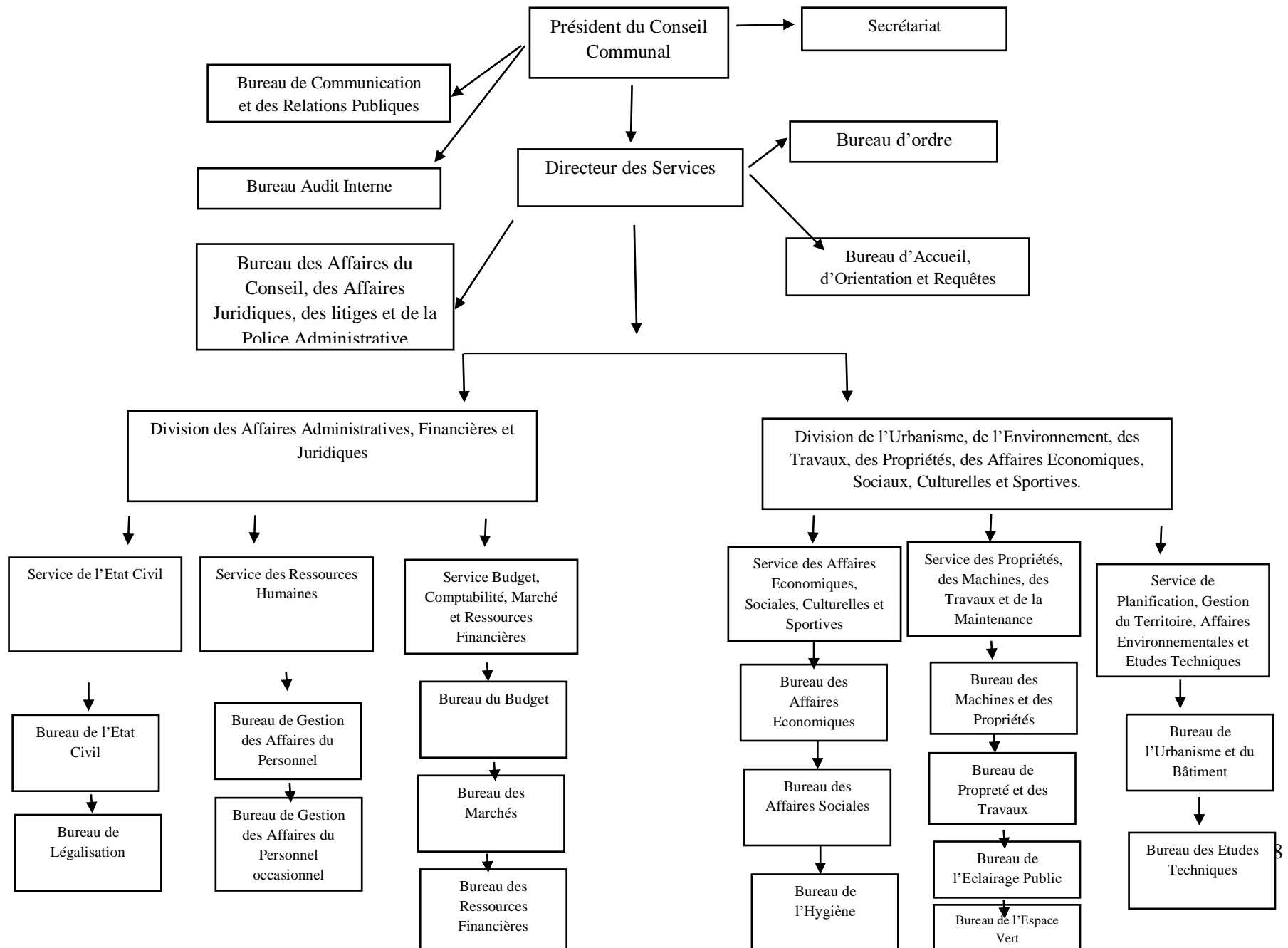
Organigramme de la Commune C :



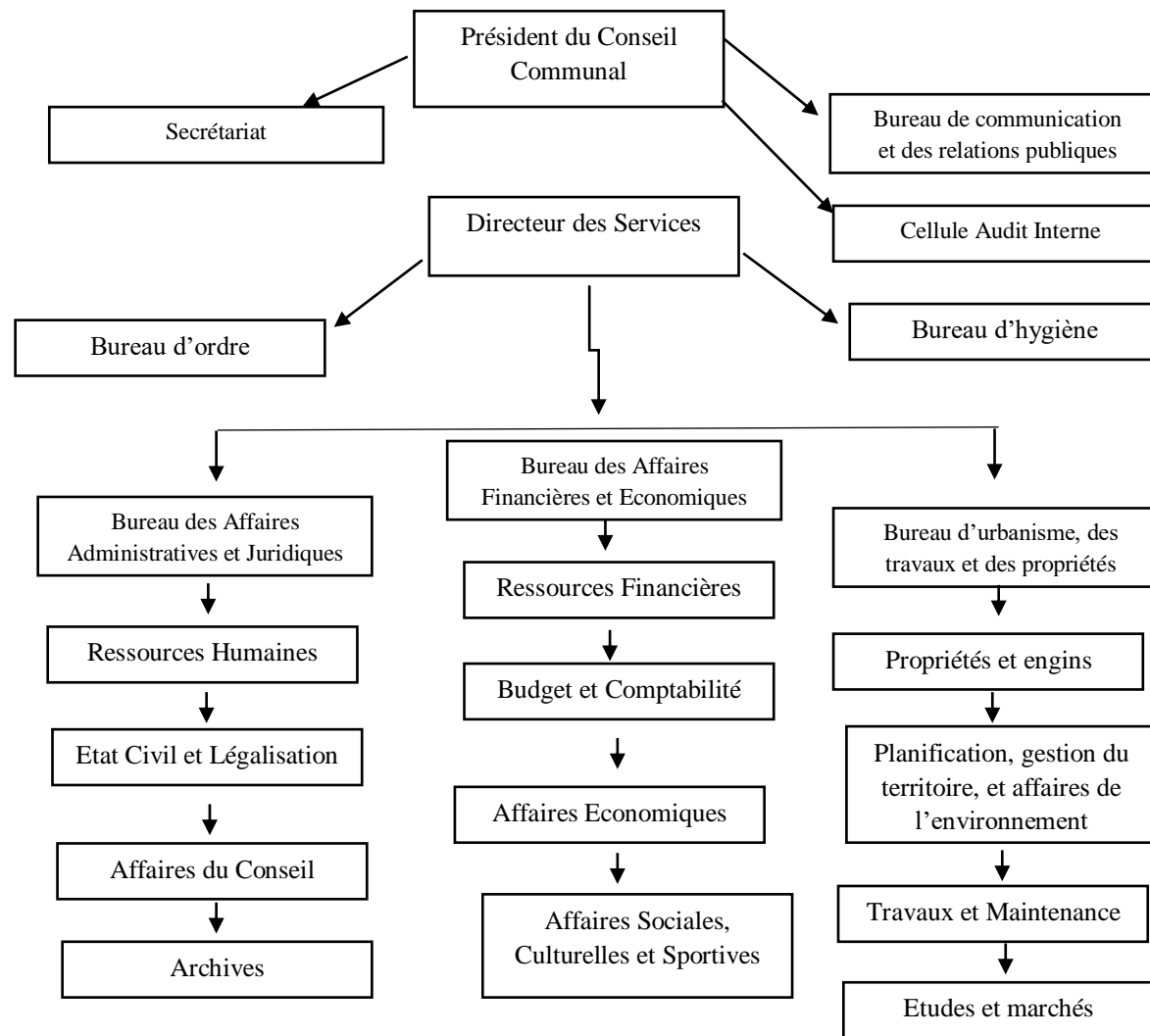
Organigramme de la Commune D :



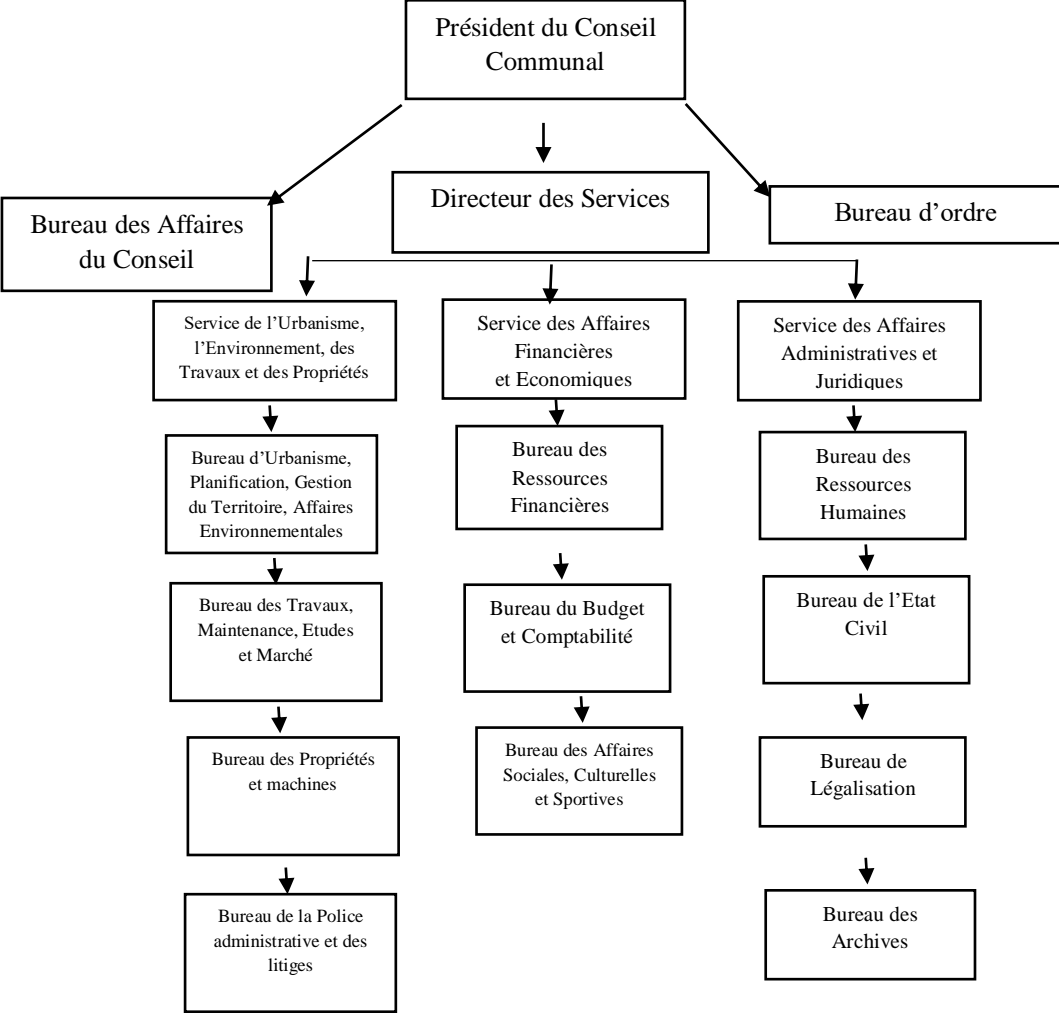
Organigramme Commune G :



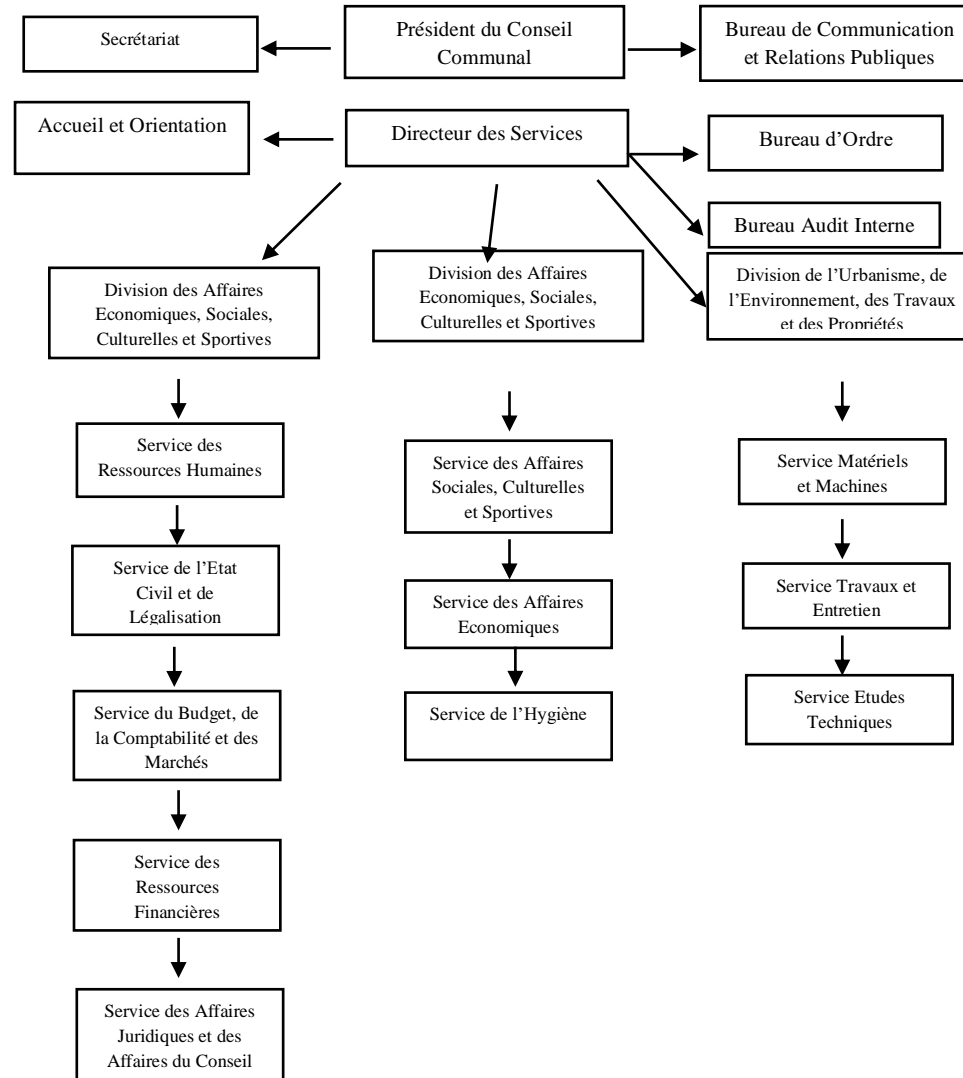
Organigramme Commune I :



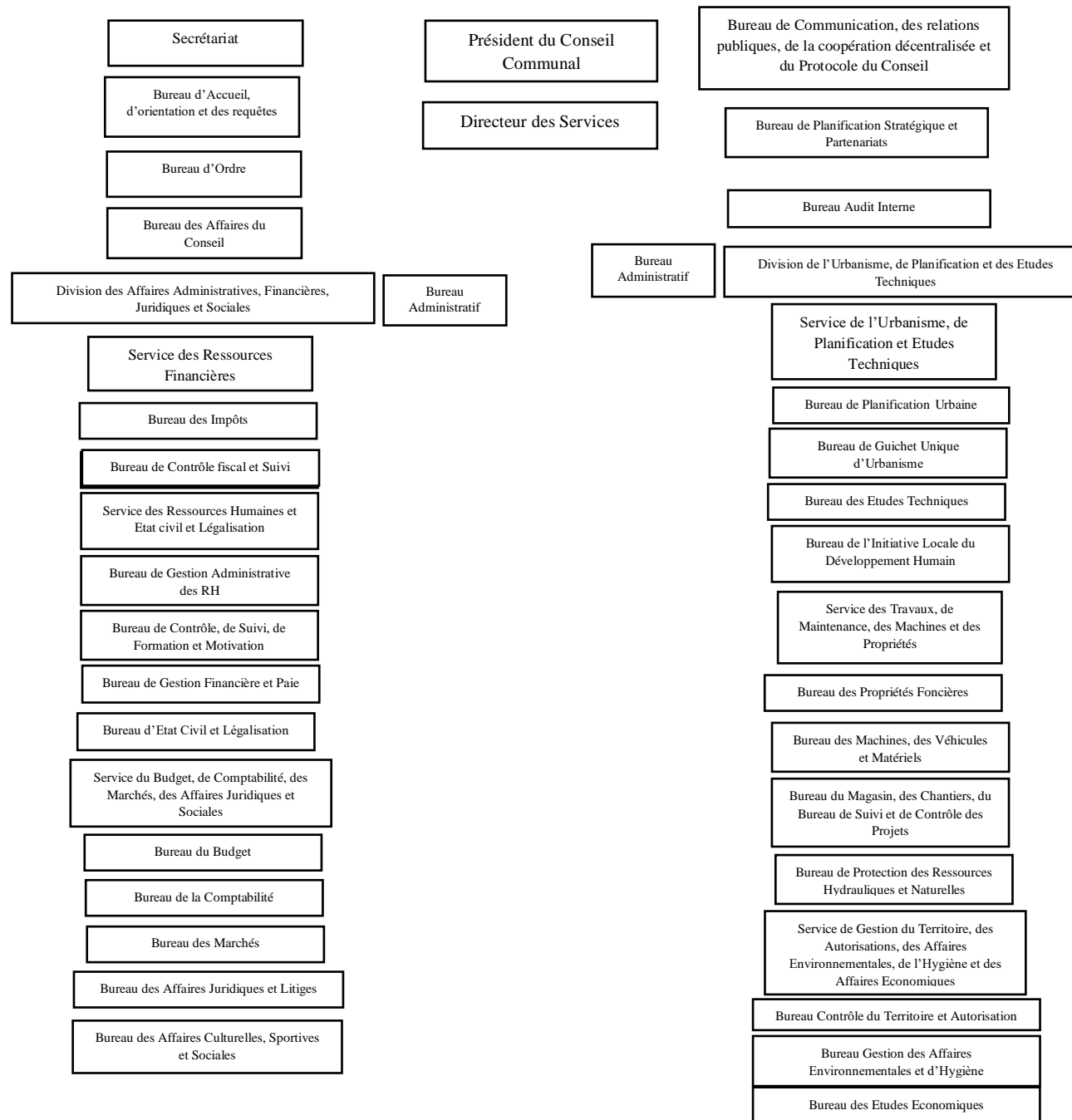
Organigramme Commune K :



Organigramme Commune L :



Organigramme Commune M :



Bibliographie :

ADWOK, John .Application of Brim's and Simon's Sequential Decision Theories in Healthcare Administration, Journal of Biology, Agriculture and Healthcare,2014,No.14,Vol.4,p23-31.

ALDRIN, Jérémy. Etude des processus de décision dans une organisation complexe : le cas d'une CCI[en ligne] Thèse de doctorat en Sciences de Gestion. Université de Lorraine 2012, p.395, Disponible : <https://pdfs.semanticscholar.org/ffbd/71a17342529682da2303dca7b5b3b0189e96.pdf>

ANDREANI, Jean-Claude ; CONCHON, Françoise. Les Méthodes d'analyse et d'interprétation des études qualitatives, un état de l'art en marketing. [en ligne] Congrès des Tendances du Marketing, Janvier 2005, p1-26, p8. Disponible sur : <http://www.escp-eap.net/conferences/marketing>

ARDOUIN, Eric, BAUDOUIN, Jean-Christophe. Le management public des territoires : Décider, agir, évaluer, Editions de l'aube, 2012.

ATANGANA-ABE, Jacob. Voyage au cœur des organismes à but non lucratif, Edition Publiobook, Janvier 2004.

AZIB, Mohamed Karim. La problématique de la décision dans les collectivités locales. **In :** DJEFLAT Abdelkader, HARAKATE Mohamed (dir), La gouvernance dans tous ses états : Economie de la connaissance, coopération décentralisée et développement local, Revue Marocaine d'audit et de développement N°19, Décembre 2004.

BALDUCCI, Massimo. L'influence de administrative behavior de H. Simon sur l'étude des organisations et sur la théorie du Public choice, Revue française d'administration publique 2009/3 (n131), p. 541-554. Disponible sur : <https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2009-3-page-541.htm#>.

BARABEL, Michel, CHABAULT, Denis, MEIER, Olivier, TIXIER, Julie. La dynamique de territoire et l'évolution d'un pôle de compétitivité : le cas de cosmetic valley, Management Prospective, édition « Management & Avenir »[en ligne], 2009/5, n° 25, pp. 144 -163. Disponible sur : <https://www.cairn.info/revue-management-et-avenir-2009-5-page-144.htm>

BARTOLI, Annie, BLATRIX, Cécile. Management dans les organisations publiques : Défis et logiques d'action, Paris : Edition DUNOD, 4^{ème} édition, 2015.

BARTOLI, Jacques-André, LE MOIGNE Jean-Louis. Organisation intelligente et système d'information stratégique, Paris : Edition Economica, 1996.

BEN HACHEM EL HARROUNI, Saâdia. La construction régionale au Maroc : Dynamique et enjeux, Revue REMALD, N°60 (488), 2008.

BENADID Farida, COLOMBEL Laurence, CORDEAU, Céline. L'intelligence économique au service du développement territorial, Territorial éditions, Novembre 2010.

BERARD, Céline. Complexité et décision participative : le cas du système de la propriété intellectuelle des innovations biotechnologiques[en ligne]. AIMS, Jun 2010, Luxembourg, Luxembourg.pp.1-26, Disponible sur : <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00519036>

BERARD, Céline. LE PROCESSUS DE DECISION DANS LES SYSTEMES COMPLEXES : UNE ANALYSE D'UNE INTERVENTION SYSTEMIQUE [en ligne] Thèse de doctorat en gestion et management. Université Paris Dauphine - Paris IX; Université du Québec à Montréal, 2009, 112. Format PDF. Disponible sur : <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00519068/document>

BERNARD, Paul. Réflexions sur l'administration performante, **In** : Ali SEDJARI (dir), Gouvernance et conduite de l'action publique au 21^e siècle, Edition L'Harmattan, 2003.

BERNAT, Jean-Pierre, BRUFFAERTS-THOMAS, Josette, LIBMANN, Anne-Marie, DESCHARMES Sylviane, LIBMANN, François. Les contours de la veille, Documentaliste-Sciences de l'Information, [en ligne], 2008/4, (Vol. 45), pp. 32-44. Disponible sur : <https://www.cairn.info/revue-documentaliste-sciences-de-l-information-2008-4-page-32.htm>

BERTACCHINI, Yann, GIRARDOT Jean-Jacques, GRAMACCIA Gino. De l'intelligence territoriale. Théorie, Posture, Hypothèses, Définitions. 5e colloque "TIC et Territoire : quels développements ?", Jun 2006, Besançon, France. pp. 1-7. Disponible sur : <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01091465>

BERTACCHINI, Yann. Le territoire, une entreprise d'intelligence collective à organiser vers la formation du capital formel local[en ligne]. Communication & Organisation (GREC/O), Presses Universitaires de Bordeaux, 2004. pp. 1-16, p7.Disponible sur : https://archivesic.ccsd.cnrs.fr/sic_00103843/document.

BLONDEL, Frédérique, EDOUARD, Serge, EL MABROUKI, Mohamed Nabil. Quelle articulation entre intelligence économique et knowledge management au sein de l'entreprise ? [en ligne]. Vie & sciences de l'entreprise 2007/1, N° 174 - 175, pp. 158-177. Disponible sur : <https://www.cairn.info/revue-vie-et-sciences-de-l-entreprise-2007-1-page-158.htm>

BOUCHET, Yannick, BERTACCHINI, Yann. Acteurs locaux et intelligence économique territoriale : des modalités d'expression de la territorialité, Vie Colloque International « TIC & Territoire : Quels développements ? 14 & 15 Juin 2007, Université Jean Moulin, Lyon III, pp. 1-11. Disponible sur : <http://isd.m.univ-tln.fr/PDF/isd30/Y.Bouchet.pdf>

BOUCHET, Yannick. L'intelligence économique territoriale : est-elle une aide à l'économie de proximité ?, **In** : GUERRAOUI Driss, RICHEL Xavier (dir), Intelligence économique et veille stratégique : défis et stratégies pour les économies émergentes, Paris : Edition l'Harmattan, 2005.

BOURRET, Christian, CHABANNES, Henri F., MARNAT, Christophe .L'intelligence économique territoriale comme approche par la coopération sur un territoire : positionnements et collaboration d'universitaires et de consultants en Aquitaine [**en ligne**]. *Projectics / Proyética /Projectique*, 2012/2, n°11-12, pp. 55-71. Disponible sur : <https://www.cairn.info/revue-projectique-2012-2-page-55.htm>

CHALUS-SAUVANNET, Marie-Christine. Evolution des pratiques managériales des collectivités territoriales françaises, Colloque CIDEGEF, Octobre 2004, Beyrouth. pp . 1-17. Disponible sur : <https://www.researchgate.net/publication/242189226>

CHATELAIN-PONROY, Stéphanie, MUSSELIN, Christine, MIGNOT-GERARD, Stéphanie, SPONEM Samuel . La stratégie des organisations de l'Etat : Contexte d'analyse, paramètres de décision et gestion du changement, Québec : Presses de l'Université de Québec, 2014.

CHEBROUX, Jean-Bernard. *Créer et animer un observatoire local comprendre la démarche, connaître la méthode*. Bourgoin-Jallieu, territorial éditions, 2015.

CHEBROUX, Jean-Bernard. Les observatoires contemporains : développement et profils types, Territorial Edition, Septembre 2015.

CHEYLAN, Jean-Paul. Systèmes d'information, acteurs et territoires Note introductive. Jean-Yves Jamin, L. Seiny Boukar, Christian Floret. 2003, Cirad - Prasac, p.7. Disponible sur : <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00143502>

CLERC, Philippe. Intelligence économique et développement territorial, **In** : GUERRAOUI, Driss, RICHET, Xavier (**dir.**). *Intelligence économique et veille stratégique : Défis et stratégie pour les économies émergentes*, Paris : Edition L'Harmattan, 2005.

COHEN, Michael D. ,MARCH ,James G. ; OLSEN, Johan P. ; A Garbage Can Model of Organizational Choice, *Administrative Science Quarterly* [**en ligne**], (Mar., 1972), No. 1, Vol. 17, pp. 1-25.Disponible sur : https://www.jstor.org/stable/2392088?seq=1#page_scan_tab_contents.

COISSARD, Steven, COURLET, Claude, LAPEZE Jean. Projet de territoire : entre recomposition territoriale et cohabitation des activités, l'exemple d'El Jadida au Maroc, [**en ligne**], *Revue Critique économique*, N°23, Hiver 2009, pp.67-82. Disponible sur : <http://revues.imist.ma/index.php?journal=CE&page=article&op=view&path%5B%5D=1563&path%5B%5D=1279>

CROZIER, Michel, FRIEDBERG, Erhard. L'acteur et le système, Edition du Seuil, 1977.

DELBECQUE, Eric, FAYOL, Jean-Renaud. *Intelligence économique*, Paris : Edition Vuibert, 2012.

DELVOYE, Jean-Marie ; GIRARDOT, Jean-Jacques ; Les outils d'intelligence territoriale pour les acteurs de terrain _à Seraing: entre appropriation des méthodes et acquisition de compétences. 3th; International Conférence of Territorial Intelligence "Territory, wellbeing and social inclusion"REIT, October 19th-21th 2005, Liège, Liège, Belgique, p 19-25, pp.23-24, Disponible sur : <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01020821>

DESLAURIERS, Jean-Pierre. RECHERCHE QUALITATIVE Guide pratique, McGraw-Hill Éditeurs, 1991.

DESREUMAUX, Alain, ROMELAER, Pierre. Investissement et organisation, **In** : CHARREAUX, Gérard (dir), Images de l'investissement : au-delà d'une évaluation financière : une lecture organisationnelle et stratégique. Paris : Edition Vuibert, 2001.

DUMAS, Philippe. *Intelligence, Territoire, Décentralisation, ou la Région à la française*, **In** : BERTACCHINI. Yann. Intelligence territoriale : le territoire dans tous ses états [**en ligne**]. Toulon : Collection les ETIC, Presses Technologiques, 2007, p.316. Disponible sur : https://archivesic.ccsd.cnrs.fr/sic_00186775.

EISENHARDT, Kathleen M., ZBARACKI, Mark J.. Strategic Decision Making [**en ligne**], Strategic Management Journal, Special Issue, Fundamental Themes in Strategy, Process Reaserach, Winter 1992, Vol.13, pp. 17-37 . Disponible sur: <https://www.jstor.org/stable/2486364>.

ELBANNA, Saïd . Strategic Decision-Making: Process Perspectives, International Journal of Management Reviews [**en ligne**], February 2006, pp. 1-42. Disponible sur : https://www.researchgate.net/publication/227977594_Strategic_DecisionMaking_Process_Perspectives/download.

ELBANNA, Saïd, CHILD, John. Influences on strategic decision effectiveness: Development and test of an integrative model. Strategic Management Journal 28(4) [**en ligne**], April 2007, pp 431–453. Disponible sur : https://www.researchgate.net/publication/227538317_Influences_on_strategic_decision_effectiveness_Development_and_test_of_an_integrative_model

ELHACHAMI, Nouredine. L'apport du management à la prise de décision dans l'administration, **In** : SEDJARI, Ali (dir) ; Administration, gouvernance et décision publique, Ed. L'HARMATTAN-GRET, 2004.

FATH, Bernard. L'intelligence territoriale une nécessité. Paris : Edition l'Harmattan, 2013.

FEVRIER, Rémy, RAYMOND, Patrice ; Intelligence économique et collectivités territoriales : des stratégies innovantes pour une meilleure valorisation des territoires, Edition ellipses, Paris, 2010.

GAGNON, Yves-Chantal. L'ETUDE DE CAS : comme méthode de recherche, 2^{ème} édition. Presses de l'Université du Québec. 2012.

GAVARD-PERRET, Marie-Laure, GOTTELAND, David, HAON, Christophe, JOLIBERT, Alain. Méthodologie de la recherche en sciences de gestion : Réussir son mémoire ou sa thèse. 2^{ème} édition. Edition Pearson France, 2012.

GAVETTI, Giovanni; LEVINTHAL, Daniel A.; GREVE, Henrich ; OCASIO, William. The Behavioral Theory of the firm: Assesment and Prospects, The Academy of Management

Annals [en ligne], June 2012, No.1, Vol.6, pp 1-40. Disponible sur: https://www.researchgate.net/publication/254238659_The_Behavioral_Theory_of_the_Firm_Assessment_and_Prospets

GINET, Pierre, BRIAND, Michel, VALENTIN , Jérémie, CASANY, Rosa, Magne, BRIGITTE, SCOPSI, Claire, TRUQUET, Elisabeth, FARALDI, Luc, DIDIER, Michel, Métayer, Cécile, MOULIN, Yannick, BRENNER, Patrick. L'information au service du territoire, Documentaliste-Sciences de l'Information [en ligne], 2012/4, Vol. 49, pp. 26-43, Disponible sur : <http://www.cairn.info/revue-documentaliste-sciences-de-l-information-2012-4-page-26.htm>.

GIRARDOT, Jean Jacques .Méthodes d'élaboration des indicateurs d'impact territorial et interprétation des données d'évaluation, Séminaire sur l'évaluation des politiques publiques de développement humain, 23 et 24 Juin 2009, Rabat (Maroc).

GIRARDOT, Jean Jacques, ORMAUX, Serge. L'observation territoriale, catalyseur et outil des partenariats multisectoriels, XLVe colloque ASRDLF, Territoire et action publique territoriale : nouvelles ressources pour le développement territorial, 2008, Université du Québec à RIMOUSKI, 25-27 Août. pp. 1-20.

GIRARDOT, Jean Jacques, ORMAUX, Serge. L'observation territoriale, catalyseur et outil des partenariats multisectoriels, XLVe colloque ASRDLF 2008-Territoires et action publique territoriale : nouvelles ressources pour le développement territorial, Université du Québec à RIMOUSKI, 25-27 Août, pp. 1-20. Disponible sur : <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00767248>

GIRARDOT, Jean Jacques. Intelligence territoriale et participation, 3ème Rencontres « TIC & Territoire : quels développements ? Mai 2004, Lille ISDM N°16- -Article N°161- Disponible sur : http://isdms.univ-tln.fr/PDF/isdms16/isdms16a161_girardot.pdf

GIRARDOT, Jean Jacques. Méthodes d'élaboration des indicateurs d'impact territorial et interprétation des données d'évaluation, Séminaire sur l'évaluation des politiques publiques de développement humain, Rabat (Maroc), Juin 2009.

GIRARDOT, Jean-Jacques, MASSELOT, Cyril. Specifications for the Territorial Intelligence Community Systems (TICS). International Conference of Territorial Intelligence "Tools and Methods of Territorial Intelligence", MSHE, Oct 2008, Besançon, France. pp.273-282. Disponible sur: <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00485789>

GIRARDOT, Jean-Jacques. Concepts, principes et outils de la méthodes Catalyse..3th International Conference of Territorial Intelligence "Territory, well-being and social inclusion" REIT, October 19th-21th 2005, Liège, Belgique, pp. 1-10. Disponible sur : <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01022346>

GIRARDOT. Jean -Jacques. Evolution of the concept of territorial intelligence within the coordination action of the European network of territorial intelligence [en ligne] .Res-Ricerca e Sviluppo per le politichesociali., 2009, Territorial Intelligence, pp. 11-29. Disponible sur : <https://hal.archives-ouvertes.fr/halshs-00488846>

GIRARDOT, Jean-Jacques. The editorial function of the territorial intelligence systems [en ligne]. International Conference of Territorial Intelligence” Region, Identity and Sustainable Development”, Sep 2006, AlbaIulia, Romania, 2007, INTI-International Network of Territorial Intelligence,. pp.255-265. Disponible sur: <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01006802>

GIRARDOT, Jean-Jacques. The editorial function of the territorial intelligence systems [en ligne]. International Conference of Territorial Intelligence” Region, Identity and Sustainable Development”, Sep 2006, AlbaIulia, Romania, 2007, INTI-International Network of Territorial Intelligence, pp .255-265. Disponible sur : <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01006802>

GORIA, Stéphane. Vers une typologie des dispositifs d’Intelligence Territoriale dédiés aux pme fondée sur la complémentarité des approches d’IE et de KM[en ligne]. Revue Internationale d’Intelligence Économique, Lavoisier, 2009, 1 (1), pp.39-53. Disponible sur : <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00388233>

HADDAD, Mohamed. BOUZAIDA Mohamed Amir. Développement local et gouvernance territoriale : Enjeux et perspectives post-révolution, ISSN 1923-2993 Journal of Academic Finance (J.A.F.), fall 2013, N°3, p43-56.

HADJAJ-CASTRO, Hédia, WILBEAUX, Natacha ; Fiche N° 7 sur l’approche de Gestion Axée sur les Résultats (GAR), Étude GCP 2003-2007[en ligne], Disponible sur : http://www.focusintl.com/056-cota_be.pdf.

HEITZ, Jean-Michel. La décision : ses fondements et ses manifestations, RIMHE : Revue Interdisciplinaire Management, Homme & Entreprise [en ligne], 2013/1, n°5, pp 106-117. Disponible sur : <https://www.cairn.info/revue-rimhe-2013-1-page-106.htm>.

HERBAUX, Philippe, BERTACCHINI Yann. MUTUALISATION& INTELLIGENCE TERRITORIALE.[en ligne]International Journal of Info & Com Sciences for Decision Making, 2003. Disponible sur : <https://archivesic.ccsd.cnrs.fr/sic/00000515>

HERBAUX, Philippe. *Intelligence territoriale : repères théoriques*. Paris : Edition l’Harmattan, 2007.

HORBER-PAPAZIAN, Katia, JACOT-DESCOMBES Caroline . Réformes territoriales et gouvernance ,In : VODOZ, Luc, THEVOZ, Laurent, FAURE, Prisca (dir), Les horizons de la gouvernance territoriale, Presses polytechniques et universitaires romandes,2013.

JAKOBIAK, François. L’intelligence économique : la comprendre, l’implanter, l’utiliser, Paris : Edition d’Organisation, 2006.

JANCZAK, Sergio. The Strategic Decision-Making Process in Organizations. Problems and Perspectives in Management (open-access), Problems and Perspectives in Management [en ligne], August 2005, pp. 58-70. Disponible sur : https://businessperspectives.org/images/pdf/applications/publishing/templates/article/assets/718/PPM_EN_2005_03_Janczak.pdf[consulté le 15/11/2017].

JANISSEK-MUNIZ, Raquel, FREITAS, Henrique, LESCA, Humbert ; Veille Anticipative Stratégique, Intelligence Collective (VAS-IC). Usage innovant du site Web pour la provocation d'informations d'origine terrain, **[en ligne]**, La Revue des Sciences de Gestion, 2006/2, n°218, pp. 19-30. Disponible sur : <https://www.cairn.info/revue-des-sciences-de-gestion-2006-2-page-19.htm>

JOYAL, Andre. L'intelligence territoriale face aux exigences du développement durable : Exemples marocains et brésiliens. Interdisciplinarité dans l'aménagement et développement des territoires, Oct 2011, Gatineau, Canada., 2013, INTI-International Network of Territorial Intelligence, p.10. Disponible sur : <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00960905/document>

KAROUI, Myriam. VISIBILITE DU CAPITAL SOCIAL A TRAVERS LES MEDIAS SOCIAUX : ETUDES DE CAS SUR LES DYNAMIQUES SOCIALES DE L'APPROPRIATION D'UN OUTIL D'ANALYSE DE RESEAUX SOCIAUX **[en ligne]**, Thèse de doctorat en Sciences de gestion. ECOLE CENTRALE DES ARTS ET MANUFACTURES « ECOLE CENTRALE PARIS », Septembre 2012, 216, p 107. . Format PDF. Disponible sur : <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00905525>

KLIJN, Erik-Hans, KOPPENJAN, Joop. Interactive decision making and representative democracy: institutional collisions and solutions. In: O van Heffen, W J M Kickert, J. Thomassen (eds.), *Governance in Modern Society*. Kluwer Academic Publishers, Dordrecht/Boston/London **[en ligne]**, 2000, p. 109-134. Disponible sur : https://www.researchgate.net/publication/289568706_Interactive_Decision_Making_and_Representative_Democracy_Institutional_Collisions_and_Solutions

KNAUF, Audrey, GORIA, Stéphane ; L'Intelligence Economique et la gestion des connaissances au service des organisations : entre outils communicationnels et informationnels. Laboratoire CERSIC PREFICS. Colloque Org & Co 2009, Jun 2009, Rennes, France. 1, pp. 1-9, 2009. Disponible sur : <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00397758>.

KNAUF, Audrey, Goria, Stéphane. Spécification des métiers et compétences impliqués dans le dispositif régional d'intelligence économique : identification d'un métier émergent dédié au pilotage et à l'animation des actions d'intelligence économique, **In:** Ludovic François (**dir**) : « Intelligence territoriale : l'intelligence économique appliquée au territoire », Paris : Edition LAVOISIER, 2008.

KNAUF, Audrey. Caractérisation des rôles du coordinateur-animateur : émergence d'un acteur nécessaire à la mise en pratique d'un Dispositif Régional d'Intelligence Economique**[en ligne]** Thèse de doctorat en Sciences de l'Information et de la Communication. Université Nancy II-2007, p.395. Disponible : <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00186330>

KNAUF, Audrey. Le rôle des acteurs dans un dispositif régional d'intelligence économique : la place de l'infomédiaire en tant que médiateur et animateur du dispositif. Market Management, ESKA, 2006, pp. 1-25. Disponible sur : <https://hal.inria.fr/inria-00107312v1>

LARDON, Sylvie, PIVETEAU, Vincent. Méthodologie de diagnostic pour le projet de territoire : une approche par les modèles spatiaux, *Géocarrefour* [En ligne], vol. 80/2 | 2005, mis en ligne le 01 décembre 2008. Disponible sur : <http://journals.openedition.org/geocarrefour/980>

LAROCHE, Larvé. From decision to action in organizations: decision-making as a social representation, in *Organization Science*, [en ligne], January-February 1995, No.1, /Vol.6, p.62-75. Disponible sur : <https://www.casrilanka.com/casl/images/stories/PDBF/from%20decision%20to%20action%20in%20organizations.pdf>.

LAURIOL, Jacques. Une approche socio-cognitive de la décision stratégique : cas du B.S.C.[en ligne], Rapport de recherche, Groupe HEC, 1996, 36 p. Disponible sur : <http://www.strategie-aims.com/events/conferences/18-veme-conference-de-l-aims/communications/1137-une-approche-socio-cognitive-de-la-decision-strategique-le-cas-b-s-c/download>.

LEFEBVRE, Vincent, *LEFEBVRE, Miruna Radu*, ERWAN, Lamy. Modèle « de la poubelle » et dynamique du business model, *Entreprendre & Innover*[en ligne], 2012/3, (n° 15), pp 77-87. Disponible sur : <https://www.cairn.info/revue-entreprendre-et-innover-2012-3-page-77.htm#>.

LELOUP, Fabienne, MOYART, Laurence, PECQUEUR, Bernard. La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale ? , *Géographie, économie, société*, [en ligne],2005/4, Vol. 7, pp 321-332. Disponible sur : <https://www.cairn.info/revue-geographie-economie-societe-2005-4-page-321.htm#>

LESCA, Humbert. Veille stratégique pour le management stratégique, Etat de la question et axes de recherche, *Economie et Sociétés*, Série Sciences de Gestion, 1994/5, SG N°20, p 31-50.

LESCA, Nicolas, CARON-FASON, Marie-Laurence. Veille anticipative : une autre approche de l'intelligence économique, Paris : Edition Lavoisier, 2006.

LINDBLOM, Charles E. The Science of « Muddling Through », *Public Administration Review*, (Spring, 1959), No.2, Vol.19, pp 79-88. Disponible sur : https://www.jstor.org/stable/973677?seq=1#page_scan_tab_contents.

LUDOVIC, François. Introduction : L'intelligence économique au profit de la compétitivité économique des territoires : l'intelligence territoriale, **In:** Ludovic François (dir) : « Intelligence territoriale : l'intelligence économique appliquée au territoire », Paris : Edition LAVOISIER, 2008, p 3.

MALLOWAN, Monica, MARCON, Christian. INTELLIGENCE ECONOMIQUE ET TERRITORIALE AU SERVICE D'UNE STRATEGIE DE DEVELOPPEMENT REGIONAL : LA DELICATE QUESTION DE LA FORMATION DES ACTEURS [**en ligne**]. Canadian Journal of Remote Sensing, 2010, pp.24. Disponible sur : <https://hal.inria.fr/hal-01171496>

MARCH, G. James, The business firm as a political coalition, The Journal of Politics [**en ligne**], (Nov.,1962), Volume 24, Issue 4, pp 662-678. Disponible sur : https://www.jstor.org/stable/2128040?seq=1#page_scan_tab_contents.

MARCON Christian, MOINET Nicolas. *L'intelligence économique*, Paris : Edition DUNOD, 2ème édition, 2011.

MARCON, Christian, MOINET, Nicolas. *L'intelligence économique*, 2^{ème} édition, Paris : Edition DUNOD, 2011.

MAREK, Allyson, BREUER, Christophe, Devillet, Guenael . Une démarche participative sur l'intelligence territoriale en vue du redéploiement d'une province [**en ligne**]. 1ère Conférence Intercontinentale d'Intelligence Territoriale "Interdisciplinarité dans l'aménagement et développement des territoires", Oct 2011, Gatineau, Canada. p.9, 2013, p 5. INTI-International Network of Territorial Intelligence. Disponible sur : <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00961014>

MARTIN, Valérie, JOBIN, Marie-Hélène ; La gestion axée sur les résultats : comparaison des cadres de gestion de huit juridictions, CANADIAN PUBLIC ADMINISTRATION / ADMINISTRATION PUBLIQUE DU CANADA [**en ligne**], (FALL/AUTOMNE 2004), NO. 3 VOLUME 47, pp.304-331. Disponible sur : https://www.researchgate.net/publication/227687348_La_gestion_axee_sur_les_resultats_Comparaison_des_cadres_de_gestion_de_huit_juridictions

MASSARD, Nadine. MEHIER Caroline. Le rôle des tableaux de bord de la science et de la technologie dans une démarche d'intelligence économique territoriale, **In** : LARRAT Pierre (dir), Benchmark européen de pratiques en intelligence économique, Paris : Edition L'Harmattan, 2008.

MASSE, Guy, THIBAUT, Françoise. Intelligence économique : un guide pour une économie de l'intelligence. Bruxelles : Edition De Boeck Université.

MASSELOT, Cyril. LES TIC DANS LA METHODE CATALYSE : TRANSFERT METHODOLOGIQUE ET TECHNOLOGIQUE. 3^{ème} journée TIC ET TERRITOIRE : QUELS DEVELOPPEMENTS ?, May 2004, Lille, France, ISDM, Laboratoire I3M, 2004. Disponible sur : https://archivesic.ccsd.cnrs.fr/sic_00090769

MCKENNA , Richard J; MARTIN-SMITH, Brett. Decision making as a simplification process: new conceptual perspectives, *Management Decision* [**en ligne**]. July 2005, 43, 5/6, pp 821-835. Disponible sur : https://www.researchgate.net/publication/235259495_Decision_making_as_a_simplification_process_New_conceptual_perspectives

MENDEZ, Ariel, MERCIER, Delphine. Compétences-clés de territoires. Le rôle des relations inter-organisationnelles [en ligne], *Revue française de gestion*, 2006/5 (no 164), pp. 253-275. Disponible sur : <https://www.cairn.info/revue-francaise-de-gestion-2006-5-page-253.htm>

MIEDES, Blanca Ugarte .Territorial intelligence and the three components of territorial governance [en ligne]. Dans *6th annual international conference of Territorial Intelligence, 2008, Besançon* (Besançon, France) : Maison des Sciences de l'Homme et de l'Environnement (MSHE), pp.1-10,2009. Disponible sur : <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00516499>

MIEDES, Blanca Ugarte. Territorial Intelligence: Towards a New Alliance between Sciences and Society in Favour of Sustainable Development [en ligne]. *Res-Ricerca e Sviluppo per le politichesociali.*, 2009, Territorial Intelligence, pp. 105-118. Disponible sur : <https://www.researchgate.net/publication/47752350>

MINTZBERG, Henry ; RAISINGHANI, Duru ; THEORET, Andre. The structure of « Unstructured » Decision Processes, *Administrative Science Quarterly* [en ligne], June 1976, No.2, Vol.21, pp. 246-275.Disponible sur: <https://www.jstor.org/stable/2392045>.

MINTZBERG, Henry, RAISINGHANI, Duru, THEORET, Andre. The Structure of « Unstructured » Decision Processes, *Administrative Science Quarterly* [en ligne], June 1976, Vol.21, No.2. pp 246-275, p 246. Disponible sur : <https://www.jstor.org/stable/2392045> .

MOINE, Alexandre. Le territoire comme un système complexe : un concept opératoire pour l'aménagement et la géographie, *L'Espace géographique* [en ligne], 2006/2, Tome 35, pp. 115-132. Disponible sur : <https://www.cairn.info/revue-espace-geographique-2006-2-page-115.htm>

MOINE, Hervé. Vers une intelligence économique territoriale de l'aire d'influence du port de Marseille-Fos, *In*: LARRAT Pierre (dir), *Benchmark européen de pratiques en intelligence économique*, Edition L'Harmattan, Paris, 2008.

MOINET, Nicolas .L'intelligence territoriale entre communication et communauté stratégique de connaissance : l'exemple du dispositif régional de Poitou-Charentes, [en ligne] *Revue internationale d'intelligence économique*, 2009/1, (Vol 1), pp. 30-38. Disponible sur : <https://www.cairn.info/revue-internationale-d-intelligence-economique-2009-1-page-30.htm>

MOINET, Nicolas, COUSSI, Olivier. L'intelligence économique territoriale en France : de l'impulsion politique à la paralysie bureaucratique [en ligne].Séminaire international sur l'intelligence économique : un enjeu majeur pour la compétitivité, May 2014, Alger, Algérie. p.13. Disponible sur : <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00997845>

MONGEAU, Pierre. Réaliser sa mémoire ou sa thèse. Québec : PRESSES DE L'UNIVERSITE DU QUEBEC, 2008.

MONGEREAU, Roger. Intelligence économique risques financiers et stratégies des entreprises. Rapport du Centre d'analyse économique, 2006.

MONNOYER-LONGE, Marie-Christine, Le concept de réseau : anecdotes, réalités, intérêts, et servitudes, **In**: DECOUTERE, Stéphane RUEGG, Jean, JOYE, Dominique (**dir**), Le management territorial : pour une prise en compte des territoires dans la nouvelle gestion publique, Suisse : Presses polytechniques et universitaires romandes, 1996 p 204.

MURRAY, John A.. TOWARD A CONTINGENCY MODEL OF STRATEGIC DECISION, International Studies of Management & Organization[**en ligne**], WINTER 1978-79, No. 4, Vol. 8, NEW CHALLENGES FOR STRATEGIC MANAGEMENT, pp7-34. Disponible sur : https://www.jstor.org/stable/41575571?seq=1#page_scan_tab_contents

N'DA, Paul. Recherche et méthodologie en sciences sociales et humaines : Réussir sa thèse, son mémoire de master ou professionnel, et son article. Paris : Edition L'Harmattan, 2015.

NEJJAR, Wafae Nada. Gouvernance territoriale, conflits territoriaux : quelles solutions ?. Revue organisation et Territoire n°2 [en ligne], 2016, pp. 1-14. Disponible sur : [https://revues.imist.ma/?journal=OrganisationTerritoires&page=article&op=viewFile&path\[\]=6505&path\[\]=3974](https://revues.imist.ma/?journal=OrganisationTerritoires&page=article&op=viewFile&path[]=6505&path[]=3974).

PAPULOVAA, Zuzana, GAZOVA, Andrea. Role of Strategic Analysis in Strategic Decision-Making [**en ligne**], 3rd GLOBAL CONFERENCE on BUSINESS, ECONOMICS, MANAGEMENT and TOURISM, 26-28 November 2015, Rome, Italy, Procedia Economics and Finance 39 (2016) pp. 571 – 579. Disponible sur: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S221256711630301X>.

PAUTRAT Rémy, DELBECQUE Éric ; L'intelligence territoriale : la rencontre synergique public/privé au service du développement économique, Revue internationale d'intelligence économique, 2009/1 (Vol 1), pp. 15-28. Disponible sur : <https://www.cairn.info/revue-internationale-d-intelligence-economique-2009-1-page-15.htm>

PAUTRAT, Rémy, DELBECQUE, Eric. L'intelligence territoriale : la rencontre synergique public/ privé au service du développement économique, **In**: Ludovic François (**dir**) : Intelligence territoriale : l'intelligence économique appliquée au territoire, Paris : Edition LAVOISIER, 2008.

PELISSIER, Maud ; PYBOURDIN, Isabelle. L'intelligence territoriale. Entre structuration de réseau et dynamique de communication [**en ligne**], Les Cahiers du numérique, 2009/4, Vol. 5, p. 93-109. Disponible sur : <https://www.cairn.info/revue-les-cahiers-du-numerique-2009-4-page-93.htm>

PELISSIER, Maud. Étude sur l'origine et les fondements de l'intelligence territoriale : l'intelligence territoriale comme une simple déclinaison de l'intelligence économique à l'échelle du territoire ?[**en ligne**], Revue internationale d'intelligence économique, 2009/2 , (Vol 1), pp. 291-303. Disponible sur : <https://www.cairn.info/revue-internationale-d-intelligence-economique-2009-2-page-291.htm>.

PERIBOIS, Carine . Usage de l'information géographique dans la gestion participative du territoire : regards croisés en France, en Belgique et au Québec [**en ligne**] Thèse de doctorat en géographie, UNIVERSITE D'ANGERS- pays, 2008, p20. Format PDF. Disponible sur : <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00452418/file/These-C.Peribois-2008.pdf>

PESQUEUX, Yvon . De la notion de territoire, Prospective et stratégie[en ligne], 2014/1, N°4-5, pp. 55-68.. Disponible sur : <https://www.cairn.info/revue-prospective-et-strategie-2014-1-page-55.htm>.

PLANE, Jean-Michel. Théorie des organisations, Paris : Edition DUNOD, 4ème édition, 2013.

POIROT Jacques, GERARDIN Hubert. L'attractivité des territoires : un concept multidimensionnel [en ligne], Mondes en développement, 2010/1 , n° 149 , pp. 27-41. Disponible sur : <https://www.cairn.info/revue-mondes-en-developpement-2010-1-page-27.htm>

PORTER, Michael E.. Clusters and competition, New Agendas for Companies, Governments and Institutions, Harvard Business School Working , March 1998, Paper No. 98-080.

PORTER, Michael E.. The Competitive Advantage of Nations, Harvard Business School Working Paper, No.90-212, March-April 1990. pp 73-91.

PRAX, Jean-Yves, Le manuel du knowledge management : mettre en réseau les hommes et les savoirs pour créer de la valeur, Edition DUNOD, Paris, 2007.

PRAX, Jean-Yves. Le management territorial à l'ère des réseaux, Edition d'Organisation, 2002.

PREVOST, Paul, ROY, Mario. Les approches qualitatives en gestion. Edition Les Presses de l'Université de Montréal, 2015.

PROULX, Denis, MACHIAVELLI, Fabiana ; La conception de la gestion par résultats en Amérique latine, TELESCOPE : Revue d'analyse comparée en administration publique[en ligne], autonome 2005, n°3, Vol. 12, p 44. Disponible sur : <http://archives.enap.ca/bibliotheques/telescope/Telv12n3.pdf>.

QUINN, James Brian. Strategic change: "Logical Incrementalism", *Sloan Management Review* (pre-1986). Fall 1978; 20, 1; ABI/INFORM Global, pp7-21. Disponible sur : <http://www3.uma.pt/filipejmsousa/ge/Quinn,%201978.pdf>.

RAJAGOPALAN, Nandini, RASHEED, M.A. Abdul, Incremental Models of Policy Formulation and Non-Incremental Changes: Critical Review and Synthesis, *British Journal of Management*, 1995, Vol.6, pp 289-302. Disponible sur : <https://www.researchgate.net>.

Rapport du cinquantenaire, LE MAROC POSSIBLE : Une offre de débat pour une ambition collective, Edition Maghrébines, 2006.

RATEAU, Patrick, LO MONACO, Grégory .La Théorie des Représentations Sociales: orientations conceptuelles, champs d'applications et méthodes, *CES Psicología* [en ligne], enero-junio, 2013, núm. 1, vol. 6, pp. 1-21. Disponible sur : <http://www.scielo.org.co/pdf/cesp/v6n1/v6n1a02.pdf> .

REDONDO-TORONJO, Dolores. TERRITOIRE, GOUVERNANCE ET INTELLIGENCE TERRITORIALE. Bulletin de la Société géographique de Liège, 2007, p 49. Disponible sur : <https://popups.uliege.be/0770-7576/index.php?id=1648>

ROULEAU, Linda. THEORIES DES ORGANISATIONS : APPROCHES CLASSIQUES, COMPTemporAINES ET DE L'AVANT-GARDE, Québec : Presse de l'Université du Québec, 2007.

ROUSSET, Michel. La Grande Encyclopédie du Maroc, Volume N°1, Edition GEP, Cremona, 1986.

ROWE, Frantz. Systèmes d'information : variations philosophiques sur une proposition de définition, **In** : DUBOIS Pierre-Louis, DUPUY Yves (**Dir**) Connaissances et Management, Paris : Edition Economica, 2007.

SALLES, Maryse. De l'analyse du besoin des PME en IE à l'intelligence territoriale, **In** : LARRAT Pierre (dir), Benchmark européen de pratiques en intelligence économique, Paris : Edition L' Harmattan, 2008, p 349.

SALMON, Robert, LINARES, Yolaine. Mondialisation de la compétition. **In** : *L'intelligence compétitive : une combinaison subtile pour gagner ensemble*. Paris : Edition ECONOMICA, 1997.

SEDE-MARCEAU, Marie-Hélène, MOINE, Alexandre, THIAM, Souleymane. Le développement d'observatoires territoriaux, entre complexité et pragmatisme, *Rencontres SIG Mai 2009, p 1-29, p 12*. Disponible sur : <http://www.sig-la-lettre.com/pdf-secure/R2009-Obs-desede.pdf> p 12

SEDJARI, Ali, EL AKALAI, Omar. Le rôle des technologies d'information et de communication dans la prise des décisions, **In** : Ali SEDJARI (dir), ADMINISTRATION, GOUVERNANCE ET DECISION PUBLIQUE, Edition l'Harmattan, 2004.

SENOUSSI, Mohammed. L'INTELLIGENCE ECONOMIQUE, la nouvelle arme de la compétition stratégique Tome 1. 1^{ère} édition. Isdarâtes Al Assanoussi, 2015.

SIMON, Herbert A. Administration et processus de décision, Paris : Edition Economica, 1983.

THEITART, Raymond-Alain et coll.. Méthodes de recherche en management. 3^{ème} édition. Paris : Edition DUNOD, 2007.

TORRES-BLAY, Olivier. Economie d'entreprise : Organisation, Stratégie et Territoire, 3^{ème} édition, France : Edition ECONOMICA, 2009.

TRICOU, Fabrice ; Au cœur du débat : la théorie économique de la décision. **In** : Bénédicte VIDAILLET, Véronique d'ESTAINTOT et Philippe ABÉCASSIS (dir), La décision une approche multidisciplinaire des processus de choix, Bruxelles : Edition de Boeck Université, 2008.

TURPIN, Marita, MARAIS, Mario; Decision-making: Theory and practice, ORiON , 2004, Volume 20 (2), pp. 143–160. Disponible sur : https://www.researchgate.net/publication/272777021_Decisionmaking_Theory_and_practice

VELMURADOVA, Maya. Épistémologies et Méthodologies de Recherche en Sciences de Gestion. Note de synthèse. **[en ligne]** Technical Report, Novembre 2004, pp. 1-106. Disponible sur : https://www.researchgate.net/publication/233980052_Epistemologies_et_Methodologies_de_Recherche_en_Sciences_de_Gestion_Note_de_synthese.

VIDAL, Mathieu. Les territoires politico-économiques face aux technologies de l'information et de la communication : entre métropolisation et différenciation territoriale **[en ligne]**, Thèse de doctorat en Géographie et Aménagement. Université Toulouse le Mirail - Toulouse II, 2006. p 58. Format PDF. Disponible sur : <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00115213/file/TheseMathieuVidall.pdf>

VIDALLET, Bénédicte. Décideurs et organisations : dans les coulisses de la décision collective. **In** : Bénédicte VIDAILLET, Véronique d'ESTAINOT et Philippe ABECASSIS (dir). La décision une approche multidisciplinaire des processus de choix. Bruxelles : Edition de Boeck Université, 2008.

WONE, Issa, HAMED, Mohamed Nedhirou, TAL DIA, Anta ; GESTION AXÉE SUR LES RÉSULTATS ET STRATÉGIES DE DÉVELOPPEMENT SANITAIRE EN AFRIQUE, S.F.S.P. « Santé Publique » **[en ligne]**, 2012/5 Vol. 24 | pp 459- 464. Disponible sur : <https://www.cairn.info/revue-sante-publique-2012-5-page-459.htm>

Yann Bertacchini, Jean-Jacques Girardot, Gino Gramaccia. De l'intelligence territoriale. Théorie, Posture, Hypothèses, Définitions. 5e colloque "TIC et Territoire : quels développements ?", Actes du 5e colloque "TIC et Territoire : quels développements ?", Jun 2006, Besançon, France. Disponible sur : <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01091465>.

ZAÏBET, Greselle Olfa. Vers l'intelligence collective des équipes de travail : une étude de cas, Management & Avenir 2007/4, n° 14, pp. 41-59. Disponible sur : [file:///C:/Users/M/Downloads/MAV_014_0041%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/M/Downloads/MAV_014_0041%20(3).pdf)

ZARA, Olivier. Le management de l'intelligence collective vers une nouvelle gouvernance, Paris : M 21 Edition, 2008.

ZARDET, Véronique, NOGUERA, Florence. Quelle contribution du management au développement de la dynamique territoriale ? Expérimentation d'outils de contractualisation sur trois territoires, Gestion et management public, 2013/4 Volume 2/n°2, pp. 5-31. Disponible sur : <https://www.cairn.info/revue-gestion-et-management-public-2013-4-page-5.htm>

ZOUITTEN, Mounir. Gouvernance locale, partenariat organisé et décisions communales, **In** : Ali SEDJARI (dir), ADMINISTRATION, GOUVERNANCE ET DECISION PUBLIQUE, Edition l'Harmattan, 2004, p 287.

Sites web :

http://www.huffpostmaghreb.com/2016/08/23/histoire-decoupage-maroc_n_11663422.html

<http://colloqueregionalisation.ma/le-colloque/>

<https://inti.hypotheses.org/tag/jean-jacques-girardot>

Table de matière :

Table des figures :	4
Liste des tableaux :	5
Liste des abréviations :	6
INTRODUCTION GENERALE	7
❖ Contexte de la recherche :	7
❖ Problématique :	11
❖ Questions de la recherche :	12
❖ Approche épistémologique et Méthodologie :	13
❖ Structure de la thèse :	13
Partie 1 : Cadre conceptuel et théorique des concepts de la décision stratégique et de l'intelligence territoriale	16
❖ Chapitre 1 : la prise de décision stratégique dans les collectivités territoriales.	18
Section 1 : La décision stratégique : généralités	19
1. Décision : Définition et typologie.....	20
2. Les paradigmes de la décision :	22
2.1 La décision et le paradigme économique :	22
2.2 La décision et la science administrative :.....	23
2.3 La décision et l'incrémentalisme :	25
2.4 La décision et les jeux de pouvoirs :.....	28
2.5 La décision et le modèle du gabrage can :	29
2.6 La décision et la perspective socio-cognitive :.....	32
2.7 Vers un paradigme intégré de la prise de décision :	35
3. Processus de prise décision :	37
3.1. 1 ^{er} phase : identification	39
3.2. 2 ^{ème} phase : développement.....	39
3.3. 3 ^{ème} phase : sélection.....	40
Section 2 : Le processus de décision locale	43
1. Le territoire et la décentralisation territoriale :	43
1.1. Définitions de la notion du territoire :	43
1.1.1 Le territoire : un espace géographique	44
1.1.2 Le territoire : un système complexe	44
1.1.3 Le territoire et la notion de proximité :.....	46
1.2. Réformes territoriales des collectivités territoriales :	48
1.2.1. Régionalisation économique :.....	48
1.2.2. Organisation et dynamisation de l'action communale :	49
1.2.3. La région comme espace de développement économique et social :.....	50
1.2.4. L'ère de la démocratie locale :	51

1.2.5	La régionalisation avancée :.....	52
2.	La prise de décision locale :	53
2.1.	Impact des réformes territoriales sur l'action locale :.....	54
2.1.1.	Démocratie participative :.....	54
2.1.2.	Partenariat :.....	55
2.1.3.	Territorialisation :.....	56
2.1.4.	Gestion axée sur les résultats :.....	57
2.2.	La prise décision locale : résultat d'un processus interactive	58
2.2.1.	L'applicabilité des paradigmes de décision à la décision locale :.....	58
2.2.2.	Décision locale : processus interactif	60
2.2.3.	Le degré de participation des parties prenantes :	61
❖ Chapitre 2 : Intelligence territoriale, fondements conceptuels et méthodologiques		
.....		67
Section 1 : Intelligence territoriale, origine et définitions		68
1.	Origine du concept de l'intelligence territoriale :.....	68
1.1.	La référence à la théorie de l'avantage concurrentiel des nations et au modèle du cluster de Porter :.....	68
1.2.	La référence au concept de l'intelligence économique :.....	69
1.3.	La référence à certains travaux et expériences pionniers :.....	73
2.	Intelligence territoriale : Définition et portée.....	75
2.1.	L'intelligence territoriale : une application territoriale de l'intelligence économique	76
2.2.	L'intelligence territoriale : un mode d'intelligence collective au service du développement territorial.....	77
2.3.	L'intelligence territoriale : une science au service du développement durable des territoires.....	80
2.3.1.	Principes éthiques de l'intelligence territoriale :.....	81
2.3.1.1.	Participation :.....	81
2.3.1.2.	Approche globale et équilibrée :.....	82
2.3.1.3.	Partenariat :.....	82
2.3.2.	Principes méthodologiques de l'intelligence territoriale :.....	83
2.3.2.1.	Le territoire, espace de l'action :.....	83
2.3.2.2.	Management de projet et évaluation de l'action :.....	83
2.3.2.3.	L'accessibilité aux technologies de la société de l'information et à l'information :	84
2.4.	L'intelligence territoriale : une combinaison entre l'intelligence économique et le knowledge management au niveau du territoire.....	84
2.4.1.	La vision fonctionnelle :.....	85
2.4.2.	Vision se rapportant aux destinataires :	86
Section 2 : Pratiques de l'intelligence territoriale		90
1.	Fondements de base de l'intelligence territoriale :.....	90
2.	Exemples d'actions d'intelligence territoriale mises en place :	95

2.1.	Les dispositifs régionaux d'intelligence territoriale en France :	95
2.2.	La méthode d'observation territoriale Catalyse :	101
2.2.1.	Principes et outils de la méthode Catalyse :	101
2.2.2.	Mode d'organisation de la méthode Catalyse :	103
2.3.	Appropriation de l'approche intelligence territoriale par les communes :	105
2.3.1.	La recherche d'une nouvelle rationalité municipale :	105
2.3.2.	La mise en place d'une stratégie de collecte de l'information :	105
2.3.3.	La définition d'un plan stratégique de valorisation territoriale :	106
3.	Les outils et les acteurs du dispositif de l'intelligence territoriale :	106
3.1.	Le diagnostic territorial :	106
3.2.	La veille territoriale :	107
3.3.	Le système d'information du territoire :	113
3.4.	Mise en réseau comme mode d'organisation des acteurs territoriaux :	116
3.5.	Les acteurs clés du dispositif d'intelligence territoriale :	119
Deuxième partie : Les pratiques de l'intelligence territoriale dans le cadre de la préparation du PAC : Etude empirique		125
❖ Chapitre 3 : Cadre méthodologique de la recherche.....		127
Section 1 : Méthodologie de la recherche adoptée.....		128
1.	Choix du positionnement épistémologique :	128
1.1.	Le paradigme épistémologique positiviste :	129
1.2.	Le paradigme interprétativiste et le paradigme constructiviste :	130
1.3.	Le paradigme épistémologique choisi :	132
2.	Choix du mode de raisonnement :	132
2.1.	La déduction :	133
2.2.	L'abduction et l'induction :	133
2.3.	Le choix de l'induction comme mode de raisonnement :	134
3.	Choix de la méthode d'analyse des données :	136
3.1.	Les méthodes quantitatives :	136
3.2.	Les méthodes qualitatives :	136
3.3.	Collecte des données en recherche qualitative :	137
3.3.1.	L'entretien :	137
3.3.2.	L'analyse documentaire :	139
3.4.	Analyse et traitement des données :	139
3.4.1.	L'épuration des données collectées :	140
3.4.2.	La codification des données collectées :	140
3.4.3.	L'analyse et le traitement des données codifiées :	141
3.4.4.	L'interprétation des résultats :	141
3.5.	Validité et fiabilité de la recherche qualitative :	141
3.5.1.	La validité du construit :	142
3.5.2.	Fiabilité et validité de l'instrument de mesure :	142
3.5.3.	Validité interne de la recherche :	143

3.5.4. La validité externe de la recherche :.....	144
Section 2 : Présentation du terrain d'étude	145
1. Les compétences de la commune :	146
1.1. Les compétences propres :	146
1.2. Les compétences partagées entre l'Etat et la commune :	147
1.3. Compétences transférées :.....	148
2. Organisation du conseil de la commune :	148
2.1. Les organes du conseil :	148
2.1.1. Le bureau du conseil :.....	149
2.1.2. Les commissions permanentes :.....	149
2.1.3. Le secrétaire du conseil et son adjoint :.....	150
2.2. Fonctionnement du conseil de la commune :	150
2.2.1. Règlement intérieur du conseil :	150
2.2.2. Session du conseil de la commune :	151
2.2.3. Délibération du conseil de la commune :	151
2.3. Les attributions du conseil de la commune et du président :	152
2.3.1. Les attributions du président du conseil de la commune :.....	152
2.3.2. Les délégations attribuées par le président du conseil :.....	153
3. L'administration de la commune :	154
3.1. Directeur Général ou le directeur :	154
3.2. Les ressources humaines :.....	154
3.3. Organigramme de l'administration communale :.....	155
3.4. Les organes d'exécution des projets et des œuvres communes :.....	156
3.4.1. Les sociétés de développement local :.....	156
3.4.2. Les établissements de coopération intercommunale :.....	157
3.4.3. Les groupements des collectivités territoriales :	157
4. Le régime financier de la commune :	158
4.1. Le budget de la commune :	158
4.2. Les ressources et les charges de la commune :	159
5. Les communes soumises aux régimes d'arrondissement :.....	161
5.1. Organisation du conseil :.....	161
5.1.1. Le bureau du conseil :.....	161
5.1.2. Les commissions permanentes :.....	162
5.1.3. Le comité consultatif :	162
5.2. Les ressources humaines du conseil d'arrondissement :.....	162
5.3. Les compétences du conseil d'arrondissement et de son président :.....	163
5.3.1. Les compétences du président du conseil d'arrondissement :	163
5.3.2. Compétences du conseil d'arrondissement :.....	164
5.4. Le régime financier des conseils d'arrondissements :	166
6. Le déroulement de l'étude empirique :	166
6.1. Sélection des répondants :.....	167
6.2. Guide d'entretien :	170

❖ Chapitre 4 : Analyse et discussion des résultats.....	174
Section 1 : Traitement et analyse des résultats	175
1. Processus de prise de décision :.....	177
1.1. Cadre juridique de la préparation du plan d'action communal :.....	178
1.2. Etapes du processus de prise de décision :.....	180
1.2.1. Phase de préparation et de lancement :.....	182
1.2.2. Le diagnostic territorial :	184
1.2.3. Formulation de la vision stratégique :	186
1.2.4. Identification des projets et des actions prioritaire :	187
1.2.5. Examen et approbation du projet du PAC :	188
1.3. Acteurs du processus de décision et leurs rôles :	189
1.3.1. Les élus :.....	190
1.3.2. L'administration communale :	191
1.3.3. L'autorité locale :	192
1.3.4. Les services déconcentrés de l'Etat :.....	192
1.3.5. Les collectivités territoriales :.....	194
1.3.6. Les acteurs économiques et professionnels :	194
1.3.7. Les acteurs de la société civile :.....	195
1.4. Gestion des relations entre les acteurs :	198
1.4.1. Existence des conflits :	198
1.4.2. Mesures et dispositions pour la gestion des conflits :	200
2. Outillage du processus de prise de décision :.....	204
2.1. Information et connaissance du territoire :.....	205
2.1.1. Le diagnostic territorial :	205
2.1.2. Veille et anticipation territoriale :	208
2.1.2.1. Observatoire urbain de la commune E :	213
2.1.2.2. Observatoire urbain de la commune D :.....	216
2.1.3. Système d'information territorial :.....	218
2.1.4. Outils de concertation et de collaboration :	220
2.1.4.1. Elu/administration communale :.....	221
2.1.4.2. Elus/acteurs externes :	221
2.1.4.3. Commune/Région/Préfecture, Province :.....	222
2.1.4.4. Participation citoyenne :	225
3. Place de l'intelligence territoriale dans le processus de décision :.....	231
3.1. Perception du concept de l'intelligence territoriale :.....	232
3.2. Pratiques de l'intelligence territoriale existantes :.....	236
3.3. Rôles des pratiques d'intelligence territoriale :.....	241
Section 2 : Discussion des résultats.....	246
1. Retour sur la problématique de recherche :.....	246
2. Réponses aux questions de recherches :	249
2.1. Comment s'organise le processus de prise de décision dans le cadre de la préparation du plan d'action ?.....	250

2.2. Quels sont les outils et les pratiques employés par les communes interrogées pour mieux connaître leurs territoires et mieux concerter avec les acteurs locaux ?
257

2.3. Les outils et les pratiques soulevés s’insèrent-ils dans une approche d’intelligence territoriale ? et quels sont leurs apports au processus décisionnel ? .264

CONCLUSION GENERALE	274
Bibliographie :	293
Annexes	278

